



Tribunal Administrativo de Círculo de Lisboa

Proc.º.1798/14.4BELSB
5ª.U.O.

I – Identificação das partes e objecto do litígio

Município de Loures, melhor identificado nos autos, veio interpôr a presente acção administrativa especial contra o Ministério das Finanças, na qual formula a condenação do R. nos seguintes pedidos:

“a)
ser declarado nulo ou anulado o ato administrativo proferido pela Direção Geral da Administração e do Emprego Público (DGAEP) de recusa de depósito do Acordo Coletivo de Entidade Empregadora Pública (ACEEP), celebrado entre os Serviços Municipalizados de Loures e a Federação Sindical da Administração Pública e de Entidades com Fins Públicos (FESAP),

b)
ser a entidade demandada condenada a praticar, nos termos dos arts. 356º e 357º do RCTFP, o ato devido de depósito do referido Acordo Coletivo de Entidade Empregadora Pública ACEEP) e, posteriormente, promover a sua publicação em Diário da República.

“

Para tanto o A. vem alegar, em síntese que:

Em 22/04/2014, os Serviços Municipalizados de Loures enviaram à Direção Geral da Administração e do Emprego Público (DGAEP) o ACEEP celebrado entre as partes, para depósito e posterior publicação, nos termos do art. 356º do Regime do Contrato de Trabalho em Funções Públicas, aprovado pela Lei nº 59/2008, de 11 de Setembro (**doc. 2** que se dá por reproduzido).

Em 12/03/2014 os Serviços Municipalizados de Loures, representados por Bernardino José Torrão Soares, na qualidade de Presidente do Conselho de Administração e a Federação Sindical da Administração Pública e de Entidades com Fins Públicos (FESAP), celebraram um Acordo Coletivo de Entidade Empregadora Pública (ACEEP) – **doc. 1** que aqui se dá por integralmente reproduzido.

Por ofício rececionado em 22/05/2014 a DGAEP informou os Serviços Municipalizados de Loures, nos termos e para os efeitos do art. 100º do Código do Procedimento Administrativo, da intenção de tal depósito ser recusado, por, Segundo o seu entendimento, a designação da associação sindical não está conforme a denominação constante da alteração dos Estatutos publicada no BTE nº 8, de 28/02/2013, o que viola a alínea a) do art. 350º do Regime do Contrato de Trabalho em Funções Públicas (RCTFP), violando assim, a alínea a) do nº 1 do art. 357º do mesmo diploma.

Não obedecer aos requisitos legais previstos nas alíneas a) e c) do nº 1 do art. 357º do RCTFP, na medida em que deveria ter sido, igualmente, outorgado pelo Sr. Secretário de Estado da Administração Pública, em cumprimento do disposto na alínea b) do nº 3 do art. 347º do referido diploma legal (**doc. 3** que se dá por reproduzido).

Em 4/06/2014, por ofício nº S/9391, os Serviços Municipalizados de Loures pronunciaram-se sobre a intenção de recusa de depósito, alegando ser esta ilegal, por violadora de vários dispositivos do RCTFP e, mesmo inconstitucional, infringindo, ainda, a Carta Europeia de Autonomia Local,

Por ofício, recebido em 23/06/2014, a DGAEP notificou os Serviços Municipalizados de Loures da decisão definitiva de recusa de depósito do ACEEP celebrado entre estes Serviços e a FESAP, consubstanciada no despacho da Subdiretora Geral da DGAEP, de 19/06/2014, aposto na informação nº 841/DRCT/2014, conforme **doc. 5** que se dá por reproduzido.

Mais alega o R., que:

19.

A decisão administrativa de recusa do depósito do ACEEP, ora impugnada, viola a Constituição da República Portuguesa, infringe a Carta Europeia de Autonomia Local, ratificada por Decreto do Presidente da República n.º 58/90, de 23/10, violando, ainda, o Regime do Contrato de Trabalho em Funções Públicas (RCTFP).

10.

Ora, salvo o devido respeito, tal argumentação carece em absoluto de fundamento, pelo que o ato de recusa definitiva de depósito do ACEEP constitui uma clara violação da Lei.

19.

O art. 347.º confere a legitimidade, individualizadamente, para cada uma das espécies de acordo coletivo de trabalho e fá-lo de modo distinto para os acordos coletivos de carreiras gerais (ACCG) e de carreiras especiais (ACCE) do que faz para os acordos coletivos de entidade empregadora pública.

20.

Se quanto aos ACCG e ACCE não oferecerá grande dúvida que o exercício da legitimidade será sempre conjunto, quer pelo espectro de matérias que o seu conteúdo poderá regular, quer pelo seu âmbito pessoal, já quanto aos ACEEP o exercício da legitimidade deve configurar-se alternativo, por duas ordens de razões:

A primeira, porque o espectro de matérias que o seu conteúdo poderá regular se apresenta, legalmente, muito restringido - apenas pode regular as matérias de duração e organização do tempo de trabalho e de segurança, higiene e saúde no trabalho - como decorre do n.º 2 do artigo 343.º do RCTFP.

A segunda, porque o elemento literal do último segmento da norma da alínea b) do n.º 3 do artigo 347.º do RCTFP patenteia uma disjunção relativamente ao anterior segmento da norma, conferindo um exercício alternativo da legitimidade entre a própria entidade e os membros do Governo.

Conclui o A. pela procedência da presente acção, e condenação do R. nos pedidos formulados.

O R. citado veio oferecer contestação, com a qual apresentou o processo instrutor, que foi apenso aos autos.

Na contestação o R., vem alegar, em síntese que:

Resultava da conjugação dos artigos 356.º e 357.º do RCTFP que após a receção dos acordos na DGAEP, cabe a esta verificar, previamente, se foram satisfeitas todas as exigências legais para a realização do ato oferecido a registo.

Por seu turno, o artigo 347.º do RCTFP identificava no seu n.º 3, alínea b), para efeitos da celebração de um acordo coletivo de entidade empregadora pública, quem é que o legislador elegeu como representante do sujeito outorgante, entidade empregadora pública. (sublinhado nosso)

A este propósito, dispunha ainda o n.º 6 do citado preceito que os acordos coletivos de trabalho são assinados pelos representantes das associações sindicais determinadas nos números anteriores, bem como, pelos membros do Governo e entidade referidos naqueles números ou respetivos representantes. (sublinhado nosso)

O que consagravam os preceitos acabados de enunciar, vem reforçar o entendimento sustentado pela DGAEP que a capacidade negocial coletiva para entidade empregadora pública se obrigar com a sua celebração apenas podia e pode ser assegurada pela intervenção formal conjunta dos seus representantes, então definidos no n.º 3, alínea b), ou seja, dos membros do Governo aí referidos, a par do dirigente ou responsável máximo do órgão ou serviço público.

Este foi, aliás, o sentido e alcance interpretativo que o Ministro de Estado e das Finanças entendeu assumir e desenvolver como o mais adequado à finalidade da lei nos termos do seu Despacho n.º 1110-A/2010, publicado no Diário da República n.º 10, 2.ª Série, de 15.01.2010.

Ora, tendo em consideração que os efeitos jurídicos decorrentes da celebração do acordo coletivo de trabalho se repercutem na esfera jurídica dos representados, ou seja, das entidades jurídicas que o subscrevem e que ao mesmo se obrigam – cf. artigo 359.º do RCTFP – o controlo administrativo de legalidade assegurado pela administração pública “laboral”, através do depósito coletivo, apenas deve incidir na verificação dos pressupostos necessários para as partes se vincularem.

Mais alega, que:

A intervenção direta daqueles responsáveis governamentais na celebração deste tipo de instrumentos de regulamentação coletiva de trabalho reflete, assim, o papel dinamizador do Estado na promoção e eficiência da contratação coletiva ao mesmo tempo que contribui para a valorização dos trabalhos negociais.

Com efeito, a participação daqueles responsáveis governamentais na celebração destes acordos constitui uma mais-valia na elaboração da regulamentação convencional pelas partes, na medida em que permite o aproveitamento e a partilha de outras experiências no âmbito da regulação convencional, reduzindo, assim, a probabilidade de sujeição a condições de trabalho diferenciadas para trabalhadores representados pelas associações sindicais outorgantes, obviando-se por esta via, situações discriminatórias para os trabalhadores que exercem as mesmas funções em diferentes Municípios e Juntas de Freguesia.

Conclui o R. pela improcedência da presente acção.

O A. e a Magistrada do Ministério Público foram notificados do teor da contestação oferecida, bem como da apensação aos autos do processo instrutor.

II – Saneamento e condensação

Foi proferido despacho saneador, no qual foi apreciada e decidida a matéria de excepção, e concluiu-se pela regularidade d instância, que mantém-se na presente fase.

III – Alegações

A. e R. foram notificados para os efeitos do disposto no art.º 91º/4/CPTA, e vieram apresentar alegações escritas, nas quais mantêm as posições vertidas nos articulados.

IV – Do mérito da acção. Da fundamentação de facto e de direito - Da fundamentação de facto

Com relevância e interesse para a decisão da causa, consideram-se como provados os seguintes factos:

1 – A DGAEP – Direcção-geral da Administração Pública e Emprego Público, remeteu ao A. o ofício com a referência “Entrada n.º.15462, de 13.05.2014”, mediante o qual notificou o A. do indeferimento do pedido de depósito do ACEEP – Acordo Colectivo de Entidade Empregadora, celebrado entre os Serviços Municipalizados de Loures e a FESAP – Federação Sindical da Administração Pública e Entidades com Fins

Públicos, ofício cujo teor abaixo reproduz-se (cfr. doc.º.5, junto com a p.i. , e proc.º instrutor):

DOC. 5

REGISTADO Nº 141/2014

dgaep
 direção-geral da administração
 e do emprego público

REGISTADO

Exmo. Senhor
 Presidente do Conselho de Administração dos
 Serviços Municipalizados de Loures

Rua Ilha da Madeira, 2
 2674-504 LOURES

Sua referência: Pr.º 01. - S/6861/2014 S/9391	Data: 22-04-2014 04-06-2014	Nossa referência: Entrada n.º 15462, de 13-05-2014 e DGAEP/DRCT 18603, de 06-06-2014	Expedição: Entrada n.º 15462, de 13-05-2014 e DGAEP/DRCT 18603, de 06-06-2014
--	--	---	--

Assunto: Acordo Coletivo de Entidade Empregadora Pública (ACEEP) celebrado entre os Serviços Municipalizados de Loures e a FESAP - Federação Sindical da Administração Pública e de Entidades com Fins Públicos - Decisão final de indeferimento do pedido de depósito. Devolução da cópia do ACEEP.

Pelo presente, cumpre-nos comunicar a V. Exa. o indeferimento do pedido de depósito do ACEEP celebrado entre os Serviços Municipalizados de Loures e a FESAP, com base na fundamentação expandida na Informação n.º 841/DRCT/2014 (em anexo).

Face ao exposto, e em cumprimento do disposto no artigo 357.º do Regime do Contrato de Trabalho em Funções Públicas (Anexo I da Lei n.º 59/2008, de 11 de setembro), junto se devolve, com o presente ofício, o ACEEP identificado em epígrafe.

Com os melhores cumprimentos,

A Subdiretora-Geral


Sílvia Gonçalves

Anexo: Informação 841DRCT/2014
 Um exemplar do ACEEP celebrado entre os Serviços Municipalizados de Loures e a FESAP, uma cópia da credencial do SINTAP
 PF

Mod: DGAEP 05/2014
 Rua da Ataradega, n.º 5, Ala Oriental, 2º Piso, 1149-006 Lisboa - TELEF.: +351 21 391 53 00 - FAX: +351 21 390 01 48 - www.dgaep.gov.pt - geral@dgaep.gov.pt

2 – O indeferimento do depósito do ACEEP – Acordo Colectivo de Entidade Empregadora, referido no numero anterior, fundamentou-se na informação n.º.841/DRCT/2014, cujo teor abaixo reproduz-se (cfr. doc.º.5 junto com a p.i., e proc.º instrutor):”



Parecer:

Despacho:

Indeferido nos termos
e com os fundamentos
constantes da presente
Informação, ao abrigo
da competência delegada
pelo Despacho n.º 13824/2013
de 16 de outubro.

19.06.2014.

Silvia Gonçalves
Subdiretora-Geral

Informação n.º 841/DRCT/2014

Data: 18-06-2014

Entradas n.ºs 15462, de 13-05-2014 e 18603, de 06-06-2014

Proc.º n.º 369/2014/DRCT - ACEEP

Assunto: Acordo Coletivo de Entidade Empregadora Pública (ACEEP) celebrado entre os Serviços Municipalizados de Loures e a FESAP - Federação Sindical da Administração Pública e de Entidades com Fins Públicos - Recusa de depósito. Devolução do ACEEP.

I. OS FACTOS

1. O Presidente do Conselho de Administração dos Serviços Municipalizados de Loures remeteu a esta Direção-Geral um Acordo Coletivo de Entidade Empregadora Pública (ACEEP), para efeitos de depósito e publicação.

26

Mod: DGAEP 03/2014



2. Numa primeira análise do pedido (realizada através da Informação n.º 685/DRCT/2014), concluiu-se pela recusa do pedido de depósito, com o seguinte fundamento:

"(...)

1. Da análise efetuada resulta quanto ao presente ACEEP:

- A designação da associação sindical não está conforme a denominação constante da alteração aos estatutos, publicada no Boletim do Trabalho e Emprego, n.º 8, de 28/2/2013, situação reconduzível à violação do previsto na alínea a) do artigo 350.º do RCTFP, o que colide com o previsto na alínea a) do n.º 1 do artigo 357.º, também do RCTFP;
- O ACEEP não obedece aos requisitos legais previstos nas alíneas a) e c) do n.º 1 do artigo 357.º do RCTFP, na medida em que este deveria ter sido igualmente outorgado pelo Senhor Secretário de Estado da Administração Pública, em cumprimento do disposto na alínea b) do n.º 3 do artigo 347.º do diploma legal referido.

*Assim, entende-se que face à violação dos normativos indicados deve a DGAEP recusar o depósito, sem prejuízo de as partes poderem proceder à eliminação das ilegalidades apontadas no decurso do prazo fixado para a audiência dos interessados.**

3. As partes foram, entretanto, notificadas para se pronunciarem em sede de audiência dos interessados.

3.1. Os Serviços Municipalizados de Loures pronunciaram-se (Entr.º 18603, de 06-06-2014) alegando, em suma, que:

- a) A proposta de decisão não permite entender o percurso cognoscitivo que determinou o sentido da decisão por não conter a fundamentação de direito;
- b) A sentença invocada no projeto de decisão não se reporta à questão da legitimidade na outorga dos IRCTs;
- c) O exercício da legitimidade na outorga de ACEEPs é alternativo e não conjunto conforme defendido no projeto de decisão, não só porque o espetro de matérias passíveis de regulação por ACEEP é muito restrito, como porque o elemento literal do último segmento da

q.f.

2 / 10



norma da alínea b) do n.º 3 do artigo 347.º do RCTFP evidencia uma disjunção face ao anterior segmento da norma;

- d) A legitimidade e capacidade da administração local, uma vez que não depende de tutela ou superintendência de membros do Governo, é da própria entidade empregadora pública;
- e) Atendendo à coincidência de âmbito objetivo entre o RCTFP e a Lei n.º 12-A/2008, e atendendo ainda à adaptação desta última Lei efetuada pelo DL 209/2009, por identidade e maioria de razão, as referências feitas no RCTFP a membro do Governo devem ser consideradas feitas, no caso dos Serviços Municipalizados, ao Presidente do Conselho de Administração, o que significa o deferimento em exclusivo a este Presidente da legitimidade para a outorga de ACEEP;
- f) O n.º 4 do artigo 4.º da Carta Europeia de Autonomia Local determina que as atribuições confiadas às autarquias devem ser plenas e exclusivas e não podem ser limitadas pelas autoridades centrais ou regionais, a não ser nos termos da lei;
- g) A recusa de registo incumpe o dever de promoção da contratação coletiva previsto no artigo 346.º do RCTFP, incumbência que cabe ao Estado;
- h) A interpretação vertida no projeto de decisão viola o princípio da autonomia das autarquias locais, tal como recortado dos artigos 2.º, 6.º e 235.º, todos da Constituição da República Portuguesa (CRP) a qual assenta também na garantia de tutela de legalidade nos termos do artigo 242.º da CRP e da Lei n.º 27/96.

Face às alegações precedentes, os Serviços Municipalizados de Loures defendem que o projeto de decisão é inválido, por se encontrar ferido por vício de forma e por erro nos pressupostos de direito.

3.2. A FESAP não se pronunciou no prazo fixado para o efeito (10 dias).

II. APRECIÇÃO

1. Nos termos do n.º 1 do artigo 356.º do RCTFP, os acordos coletivos de trabalho, bem com a respetiva revogação, são entregues para depósito na DGAEP, nos cinco dias seguintes à data da

3 / 10

R.F.



norma da alínea b) do n.º 3 do artigo 347.º do RCTFP evidencia uma disjunção face ao anterior segmento da norma;

- d) A legitimidade e capacidade da administração local, uma vez que não depende de tutela ou superintendência de membros do Governo, é da própria entidade empregadora pública;
- e) Atendendo à coincidência de âmbito objetivo entre o RCTFP e a Lei n.º 12-A/2008, e atendendo ainda à adaptação desta última Lei efetuada pelo DL 209/2009, por identidade e maioria de razão, as referências feitas no RCTFP a membro do Governo devem ser consideradas feitas, no caso dos Serviços Municipalizados, ao Presidente do Conselho de Administração, o que significa o deferimento em exclusivo a este Presidente da legitimidade para a outorga de ACEEP;
- f) O n.º 4 do artigo 4.º da Carta Europeia de Autonomia Local determina que as atribuições confiadas às autarquias devem ser plenas e exclusivas e não podem ser limitadas pelas autoridades centrais ou regionais, a não ser nos termos da lei;
- g) A recusa de registo incumpe o dever de promoção da contratação coletiva previsto no artigo 346.º do RCTFP, incumbência que cabe ao Estado;
- h) A interpretação vertida no projeto de decisão viola o princípio da autonomia das autarquias locais, tal como recortado dos artigos 2.º, 6.º e 235.º, todos da Constituição da República Portuguesa (CRP) a qual assenta também na garantia de tutela de legalidade nos termos do artigo 242.º da CRP e da Lei n.º 27/96.

Face às alegações precedentes, os Serviços Municipalizados de Loures defendem que o projeto de decisão é inválido, por se encontrar ferido por vício de forma e por erro nos pressupostos de direito.

3.2. A FESAP não se pronunciou no prazo fixado para o efeito (10 dias).

II. APRECIÇÃO

1. Nos termos do n.º 1 do artigo 356.º do RCTFP, os acordos coletivos de trabalho, bem com a respetiva revogação, são entregues para depósito na DGAEP, nos cinco dias seguintes à data da

3 / 10

R.F.



assinatura. Para efeitos de depósito, os acordos coletivos devem obedecer aos requisitos formais previstos nos artigos 350.º e 357.º do RCTFP, sob pena de recusa (n.º 1 do artigo 357.º do RCTFP).

2. Como referido, numa primeira análise concluiu-se que o ACEEP em referência não obedecia aos requisitos legais exigidos. Os Serviços Municipalizados de Loures vêm defender outra posição, mas não lhes assiste razão. Vejamos porquê, seguindo as conclusões vertidas no projeto de decisão.

2.1. Da desconformidade relativa à designação da associação sindical

Os Serviços Municipalizados de Loures não se pronunciaram sobre esta desconformidade.

Assim, não há motivo para alterar o que foi indicado no projeto de decisão, mantendo-se que a designação da associação sindical não está conforme a denominação constante da alteração aos estatutos, publicada no *Boletim do Trabalho e Emprego*, n.º 8, de 28/2/2013, situação reconduzível à violação do previsto na alínea a) do artigo 350.º do RCTFP, o que colide com o previsto na alínea a) do n.º 1 do artigo 357.º, também do RCTFP;

2.2. Da intervenção do Secretário de Estado da Administração Pública

Os Serviços Municipalizados de Loures invocam que o sentido da decisão não se acha devidamente fundamentado, alegação esta que não faz qualquer sentido perante: (i) o próprio projeto de decisão que enquadra e fundamenta de facto e de direito a decisão projetada, nos termos que constam da Informação n.º 685/DRCT/2014 para a qual se remete; (ii) a própria pronúncia do interessado que demonstra cabalmente ter entendido o *iter cognoscitivo* que presidiu à projetada decisão de recusa do depósito.

No mais, importa considerar o seguinte.

2.2.1. A contestação dos Serviços Municipalizados de Loures fundamenta-se, no essencial, na circunstância de, no seu entender, a intervenção determinada na alínea c) do n.º 3 do artigo 347.º não ser uma intervenção cumulativa quanto estejamos perante ACEEPs de autarquias locais por força quer da linguagem utilizada pelo legislador, quer do princípio da autonomia local e das garantias tutelares previstas na CRP.

A DGAEP já se pronunciou sobre esta matéria por diversas ocasiões na sequência de fundamentações apresentadas pelo STAL no âmbito de outros processos e, inexistindo motivos para alterar o que foi aí



decidido, reitera-se o seu conteúdo. Assim, a DGAEP tem vindo a defender a posição que a seguir se enuncia.

a) Quanto à questão relativa à legitimidade cumulativa, "(...) vejamos, pois, o que dizem os preceitos em apreço:

"Artigo 347.º

Legitimidade e representação

(...)

3 - Tem legitimidade para celebrar acordos coletivos de entidade empregadora pública:

a) Pelas associações sindicais, as confederações sindicais com assento na Comissão Permanente de Concertação Social e as restantes associações sindicais representativas dos respetivos trabalhadores;

b) Pela entidade empregadora pública, os membros do Governo responsáveis pelas áreas das finanças e da Administração Pública e o que superintenda no órgão ou serviço, bem como a própria entidade empregadora pública.

(...)"

Na alínea b) são, pois, elencadas três entidades distintas com legitimidade para a celebração do ACEEP.

O legislador não determina, expressamente, a necessidade de intervenção cumulativa dessas entidades. Mas também não a afasta, expressamente (ou mesmo indiretamente, pela formulação ou redação apresentadas).

Por outro lado, o legislador tinha ao seu dispor uma forma simples para colocar as três entidades em alternativa (se fosse esse o caso). Bastaria, para o efeito, que as separasse com o vocábulo "ou".

E não foi isso que fez. O que aponta, pois, para a necessidade de intervenção cumulativa das referidas entidades.

Admite-se, no entanto, que a letra da lei, só por si, não garanta uma resposta definitiva à questão suscitada.

O STAL estriba, aliás, a sua posição numa conjugação dos elementos literal e sistemático da interpretação.

Alega concretamente que a alínea a) do n.º 3 do artigo 347.º do RCTFP "utiliza a mesma estrutura na construção da frase" e é pacífico, no caso, não haver necessidade de cumulação.

Não é, todavia, rigoroso que assim seja, isto é, que o legislador tenha utilizado nos preceitos em causa "a mesma estrutura na construção da frase".

RE.

5 / 10



Na alínea a) começa por se identificar um concreto tipo de associações sindicais; e acrescenta-se que têm também legitimidade para celebrar ACEEPs as restantes associações sindicais.

Em rigor, no caso, a legitimidade é reportada a um único tipo – as associações sindicais.

O legislador podia até não ter aí feito qualquer distinção, referindo-se apenas a associações sindicais.

Na alínea b) são identificadas três entidades distintas, devidamente identificadas (e devidamente individualizadas).

A construção frásica é, pois, distinta; e surge com um sentido distinto.

Impõe-se, pois, o recurso a outros elementos da interpretação, na busca de uma resposta segura à questão em apreço.

No contexto do elemento lógico ou racional, importa, desde logo, identificar a razão justificativa da solução encontrada.

Ora, parece claro que o legislador optou por determinar a intervenção do “membro do Governo responsável pela área das finanças e da Administração Pública”, em todos os ACEEPs, com vista a assegurar os seguintes objetivos:

a) Favorecer e enriquecer as negociações com o apoio e a informação transversal proporcionada pelo responsável da Administração Pública (a quem cabe o papel de coordenação das políticas de Recursos Humanos);

b) E, para além disso, garantir o controlo da legalidade destes instrumentos de regulamentação coletiva.

A necessidade de intervenção da entidade empregadora pública é óbvia – é quem conhece de perto a realidade a regular.

Já a intervenção do membro do Governo que superintende no órgão ou serviço visa, por seu lado, assegurar alguma uniformidade no que respeita ao regime aplicável às entidades que funcionem na sua alçada.

A ratio legis do preceito em análise aponta assim, também, para a necessidade de intervenção cumulativa das três entidades referidas na alínea b) do n.º 3 do artigo 347.º do RCTFP.

E caso assim não se entendesse, e pudessem intervir em alternativa qualquer das entidades previstas na alínea b) (como defende o STAL), poder-se-ia até cair no absurdo de ter um ACEEP celebrado sem a intervenção da entidade a quem vai ser aplicado – a entidade empregadora pública.

Solução absurda, que importa afastar, em cumprimento do disposto no n.º 3 do artigo 9.º do Código Civil.

6 / 10

R.F.



b) Já no que tange à questionada violação do princípio da autonomia local e do regime de tutela tal como vêm configurados na CRP, a DGAEP frisou:

"Ora, esta linha de argumentação contém um vício lógico.

Como referido, o legislador veio determinar, pelas razões apontadas, a necessidade de intervenção cumulativa das entidades referidas na alínea b) do n.º 3 do artigo 347.º do RCTFP.

Pode eventualmente questionar-se a legitimidade e a conformidade constitucional dessa solução, mas foi essa a opção do legislador.

Assim, o problema não é, em rigor, o da interpretação da alínea b) do n.º 1 do artigo 347.º do RCTFP, como sugere o STAL.

De acordo com a argumentação expendida pelo STAL, o problema, a existir, será o da eventual inconstitucionalidade do referido preceito, que exige a intervenção de um membro do Governo (na celebração de ACEEPs com autarquias locais)."

2.2.2. Os Serviços Municipalizados de Loures discordam também da invocação do excerto da sentença constante do projeto de decisão.

Reitera-se o já explanado pela DGAEP em resposta a outras pronúncias que continham esta mesma alegação: *"A DGAEP não refere, no entanto, em nenhum momento, a existência de uma sentença que lhe dê razão, ou que tenha sufragado o seu entendimento.*

Limita-se, isso sim, a sublinhar que a sua posição já foi questionado judicialmente; e a citar parte da decisão judicial em causa.

Veja-se, a propósito, o que ficou referido na informação n.º 29/DRCT/2013:

"(...)

Importa acrescentar, apenas, que a posição da DGAEP foi já questionada judicialmente.

E que, no caso, o Tribunal veio a perfilhar o seguinte entendimento (Sentença de 22 de Março de 2011, do Tribunal Administrativo de Círculo de Lisboa, 3.ª Unidade Orgânica, Processo 386/11.1BELSB):

«(...)

Assim como não é alegado, nem resulta demonstrado, que a existir a intervenção do membro do Governo responsável pela área das finanças e da administração pública, fosse posto em causa o

PE

7 / 10



exercício desse direito, pois nada faz concluir que a sua presença nas negociações obstasse a que o ACEEP tivesse sido celebrado nos exactos termos em que o foi.

Antes pelo contrário, o enquadramento constitucional e legal da administração autónoma do Estado, não é posto em causa apenas pela previsão normativa em apreço, interpretada no sentido de dever participar nas negociações colectivas em que a entidade pública empregadora é uma autarquia local, um representante da administração central, concretamente da pasta das finanças e da administração pública.

Nestes termos, considera-se que a impossibilidade de exercício do direito à liberdade sindical e de contratação colectiva (e, também, o exercício da invocada garantia da autonomia local, embora não esteja aqui em apreço, face ao exposto supra) apenas poderia ser aferida, dada a abrangência da norma, perante uma actuação restritiva por parte do R., circunstância que não foi, de resto, alegada, nem concretizada.

(...)

2.2.3. Por último, os Serviços Municipalizados de Loures alegam também que a legitimidade a que alude a alínea b) do n.º 3 do artigo 347.º do RCTFP deve ser entendida como cometida ao presidente do conselho de administração quando se trata de Serviços Municipalizados. Cumpre acrescentar que nada do que a DGAEP tem vindo a defender ofende esta posição, a qual resulta, aliás, da lei.

É óbvio que um ACEEP respeitante a Serviços Municipalizados deverá ser celebrado pelo presidente do conselho de administração na qualidade de representante da entidade empregadora pública em causa; mas também resulta da lei, por força da configuração da legitimidade para a outorga dos ACEEPs como cumulativa, que, além da intervenção do presidente do conselho de administração, o ACEEP tenha de ser outorgado igualmente pelo Senhor Secretário de Estado da Administração Pública, nos termos que supra se referiram e para os quais se remete. Contrariamente ao alegado pelos Serviços Municipalizados de Loures, esta circunstância não é prejudicada pela adaptação efetuada pelo Decreto-Lei n.º 209/2009 nem coloca em causa o n.º 4 do artigo 4.º da Carta Europeia de Autonomia Local, porquanto, precisamente nos termos do normativo invocado pelos Serviços Municipalizados de Loures é ressalvada a intervenção da lei, o que acontece *in casu* (cf. o citado n.º 4 do artigo 4.º, *in fine*).

R. F.

8 / 10



Nem a decisão de recusa do depósito coloca em causa o dever de promoção da contratação coletiva tal como alegado pelos Serviços Municipalizados de Loures, porquanto o que aqui se discute é a legalidade do depósito, legalidade a que a Administração está adstrita. Efetivamente, importa elucidar que a competência da DGAEP no que se refere ao depósito dos acordos coletivos de trabalho decorre do n.º 1 do artigo 356.º e a mesma é exercida em obediência ao definido no n.º 2 do mesmo artigo e no artigo 357.º, funcionando este último como norma orientadora da apreciação dos requisitos legais que suportam o depósito (o n.º 2 estabelece que «o depósito considera-se feito se não for recusado...»).

A apreciação dos requisitos de depósito tem uma natureza formal e obedece ao princípio da legalidade: caso estejam preenchidos os requisitos que o RCTFP exige para o depósito, o mesmo é feito; se o não estiverem, o depósito é recusado, circunstância que em nada contende com o papel que o legislador atribui ao Estado no artigo 346.º do RCTFP.

III. PROPOSTA

Tudo ponderado, resulta que a pronúncia dos Serviços Municipalizados de Loures não é de molde a infirmar o vertido no projeto de decisão, pelo que se conclui que:

- A designação da associação sindical não está conforme a denominação constante da alteração aos estatutos, publicada no Boletim do Trabalho e Emprego, n.º 8, de 28/2/2013, situação reconduzível à violação do previsto na alínea a) do artigo 350.º do RCTFP, o que colide com o previsto na alínea a) do n.º 1 do artigo 357.º, também do RCTFP;
- O ACEEP não obedece aos requisitos legais previstos nas alíneas a) e c) do n.º 1 do artigo 357.º do RCTFP, na medida em que este deveria ter sido igualmente outorgado pelo Senhor Secretário de Estado da Administração Pública, em cumprimento do disposto na alínea b) do n.º 3 do artigo 347.º do diploma legal referido.

Neste quadro, deve, pois, a DGAEP recusar o depósito do ACEEP em epígrafe, ao abrigo do disposto nas alíneas a) e c) do n.º 1 do artigo 357.º do RCTFP, o que se propõe.

q.f.

9 / 10



Para efeitos de notificação às partes nos termos e para os efeitos previstos no n.º 2 do artigo 357.º do RCTFP, anexam-se à presente informação as minutas dos correspondentes ofícios, os quais deverão ser acompanhados do ACEEP com vista à sua devolução.

À consideração superior,

A Técnica Superior

Paula Fernandes

Paula Fernandes

3 – O acto de indeferimento foi precedido de audiência prévia do A., que ofereceu pronúncia, cujo teor aqui se dá por reproduzido (cfr. doc.ºs. 3 e 4, juntos com a p.i., e proc.º instrutor).

4 – O ACEEP cujo pedido de depósito foi peticionado pelo A. tem o teor constante do doc.º 1, junto com a p.i., que aqui se dá inteiramente por reproduzido (cfr. doc.º 1 junto com a p.i., e proc.º instrutor).

A convicção do Tribunal fundamentou-se na prova documental supra referida, e na admissão pro acordo das partes.

Nada mais logrou-se provar com relevância para a decisão do mérito da presente causa.

- Da fundamentação de direito

A questão a dirimir nos presentes autos reporta-se, unicamente, a questão de direito, a de saber se a recusa do R. é válida e procedente, ou ao invés, o dever do R. é proceder ao depósito e publicação, sem interferência, em ordem à autonomia do poder local.

Trata-se de matéria, cujas dúvidas suscitadas quanto a dirimir o litígio da intervenção e/ou grau de intervenção do Governo/Administração Central, já mereceu, recentemente o acórdão n.º 494/2015, do Tribunal Constitucional, cuja decisão é a seguinte.
“ ... ”

III — Decisão

Pelo exposto, o Tribunal Constitucional declara a inconstitucionalidade, com força obrigatória geral, das normas que conferem aos membros do Governo responsáveis pelas áreas das finanças e da administração pública legitimidade para celebrar e assinar acordos coletivos de empregador público, no âmbito da administração autárquica, resultantes do artigo 364.º, n.º 3, alínea b), e do n.º 6, da Lei Geral do Trabalho em Funções Públicas, aprovada em anexo à Lei n.º 35/2014, de 20 de

junho, por violação do princípio da autonomia local, consagrado no artigo 6.º, n.º 1, da Constituição.

“...”

Anteriormente à prolação do acórdão do TC – Tribunal Constitucional, o Conselho Consultivo da Procuradoria-Geral da República, havia emitido parecer n.º 9/2014, publicado no D.R., n.º.192, de 06.10.2014, parecer solicitado pelo Secretário de Estado da Administração Pública, parecer solicitado no seguinte contexto:

“...”

“Por se terem «suscitado dúvidas em matéria de legitimidade para a celebração de acordos colectivos de empregador público no caso específico das autarquias locais», dignou-se Vossa Excelência solicitar a emissão de parecer pelo Conselho Consultivo da Procuradoria-Geral da República relativamente às seguintes questões:

1 - A norma que regulamenta a legitimidade para celebrar acordos colectivos de entidade empregadora pública, por parte desta, constante da alínea b) do n.º 3 do artigo 347.º da Lei n.º 59/2008, de 11 de Setembro, no que diz respeito às autarquias locais, pode ser lida, numa interpretação conforme à Constituição, **no sentido de implicar que o acordo seja subscrito também pelo membro do Governo responsável pela área das finanças e da Administração Pública ou deve ser lida com as necessárias adaptações e o acordo deve ser subscrito apenas pela entidade empregadora pública autárquica?** No caso de o acordo dever ser subscrito pelo membro do Governo responsável pela área das finanças e da Administração Pública **que poderes em concreto lhe competem na negociação desses acordos?**

2 - A intervenção da Administração Central nos acordos colectivos de trabalho na administração autárquica restringe-se, para além da tutela inspectiva, às normas que regulam o depósito previstas nos artigos 356.º a 358.º da Lei n.º 59/2008, de 11 de Setembro? “

Parecer que, concluiu no sentido de ser exigível a intervenção do governo/administração central, sob pena de legitimamente ser recusado o depósito e consequente publicação do ACEEP, interpretação e “...solução normativa não viola o direito de contratação colectiva, nem ofende o princípio da autonomia local, consagrados, respectivamente, nos artigos 56.º, n.º 3, e 6.º, n.º 1, da Constituição da República;...”

Na pendência daquele parecer, e ainda em data anterior à prolação do acórdão n.º. 494/2015, do Tribunal Constitucional, já decidimos litígios de igual natureza, pedidos e causa de pedir iguais, e igual recusa de depósito, e nesse contexto, mesmo atento o parecer supra, e decidiu-se pela ilegalidade da decisão de recusa, com referência a questões tais como as suscitadas nos presentes autos, sem prejuízo, obviamente, de questões autónomas àquelas, como sejam as regras que as partes outorgantes dos acordos devem obedecer no que concerne ao procedimento da elaboração e formalização do acordo, em causa.

O sentido do parecer, então, emitido é de admitir a intervenção do Governo/e da administração central, por considerar que esse é o resultado da integração da lacuna constatada na lei, e de que não se traduz em ofensa à CRP e à autonomia do poder local; em sentido contrário pugna o voto de vencido proferido quanto ao parecer em causa, sentido que se acompanha, por se nos afigurar como a única forma de proceder a admissível integração de lacuna da lei aplicável; e em conformidade com a CRP que consagra, não meramente de modo programático, a autonomia do poder local, parecer que

decaiu em absoluto face ao acórdão proferido pelo Tribunal Constitucional supra referido, a que voltaremos.

Em litígios anteriores, e antes da prolação do acórdão do TC, já foi sustentado que na apreciação e conclusão da existência de uma lacuna na lei aplicável, a sua relevância dita a apreciação prévia de como integrar aquela lacuna, o que conduz à discussão do modo de integração da lacuna, de molde a possibilitar a interpretação e aplicação da lei ao caso concreto!

No contexto anterior ao da prolação do acórdão do Tribunal Constitucional, e em processo já decidido – proc.º.1325/13BELSB -, considerou-se que:

“...”

O parecer, partindo da premissa da existência da lacuna na lei, quanto às “ autarquias locais”, às questões colocadas, responde do modo seguinte:

À 1ª questão, de que a”... legitimidade para a celebração de acordos colectivos de trabalho, na modalidade de acordos colectivos de entidade empregadora pública, aplicáveis aos trabalhadores das autarquias locais referidos na conclusão anterior, pertence, pela entidade empregadora, em conjunto, às autarquias locais, enquanto entidades empregadoras públicas, e aos membros do Governo responsáveis pelas áreas das finanças e da Administração Pública, como determina o artigo 347.º, n.º 3, alínea b), do RCTFP;...”

E, por isso, na elaboração dos ACEEP “...têm necessariamente de intervir, do lado da entidade empregadora pública, os membros do Governo responsáveis pelas áreas das finanças e da Administração Pública e uma autarquia, enquanto entidade empregadora pública, apela a uma actuação conjunta e articulada destas entidades durante todas as fases da sua negociação;...”

Mas, em simultâneo, o parecer, baliza e qualifica o grau de intervenção dos membros do Governo responsáveis pelas áreas das finanças e da Administração Pública, e nesse aspecto, relevante, diga-se, até porque é uma outra forma de abordar e analisar a questão de direito a dirimir, o parecer sustenta que: “...Durante todo o processo de celebração desse acordo colectivo de trabalho, está vedada aos membros do Governo referidos a faculdade de dar ordens ou emitir directivas à entidade autárquica por força da autonomia de que esta goza, nos termos da Constituição e da lei...”. Ora, esta afirmação e premissa patente no parecer coloca em crise a afirmação do parecer da obrigatória participação dos membros do Governo responsáveis pelas áreas das finanças e da Administração Pública, é que se desenha no parecer um conjunto, mas de conteúdo que se arrisca, com todo o respeito, à qualificação de conjunto de conteúdo “zero”.

Por outro lado, parece-nos, também, que o parecer padece de contradição, já que, apesar de proibir a intervenção dos membros do Governo, seja sob a forma de ordens ou da emissão de directivas, dirigidas à entidade autárquica, que coloquem em causa, ou lesem, a autonomia das autarquias locais; igualmente, e em simultâneo, que os referidos membros do Governo “...encontram -se obrigados, durante a negociação, a fundamentar a sua proposta ou resposta, tomando posição relativa a todas as cláusulas da proposta, com respeito pelo princípio da boa fé, conforme dispõem os artigos 351.º, 352.º e 354.º do RCTFP, devendo actuar na prossecução do interesse público e com respeito pelos princípios da igualdade, da proporcionalidade, da justiça, e da imparcialidade, cumprindo -lhes ainda actuar e adoptar posições que respeitem o direito de contratação colectiva constitucionalmente reconhecido às associações sindicais e o princípio da promoção da contratação colectiva consagrado no artigo 246.º do RCTFP...” E, perguntamos, e onde fica a autonomia do poder local, com assento constitucional? Deve ceder a mera aplicação da lei ordinária? Precedida de integração de lacuna da lei, que necessariamente tem de ser conforme à CRP? E deparamo-nos com mais uma contradição... agravada com outra conclusão que atinge o parecer “... ”

A intervenção da Administração Central nos acordos colectivos de trabalho celebrados na administração autárquica não integra o exercício da tutela administrativa, nem se restringe ao controlo da conformidade formal de tais instrumentos de regulamentação colectiva de trabalho aquando do respectivo depósito na Direcção-Geral da Administração e do Emprego Público (artigos 356.º a 358.º do RCTFP), na medida em que, através do membro do Governo responsável pelas áreas das finanças e da Administração Pública, intervém igualmente como parte contratante na sua celebração, por força da legitimidade prevista no artigo 347.º, n.º 3, alínea b), do RCTFP. "... É que se afirma que a Administração Central é parte contratante, igualmente, por força do disposto no art.º 347º/3/b)/RCTFP.

Por último, sustenta, ainda, e conclui o parecer que, aquela interpretação e "...solução normativa não viola o direito de contratação colectiva, nem ofende o princípio da autonomia local, consagrados, respectivamente, nos artigos 56.º, n.º 3, e 6.º, n.º 1, da Constituição da República;..."

Vejamos, agora, posição, assumida, claramente em sentido contrário. Na sequência de pedido do Secretário de Estado da Administração Pública, foi solicitado parecer que veio a ser proferido pelo Conselho Consultivo da Procuradoria-Geral da República, o parecer n.º 9/2014, publicado no D.R., n.º 192, de 06.10.2014, parecer cujo teor aqui se dá por reproduzido e do qual extrai-se o seguinte (cfr. art.º 5º/2/c) e 607º/4, ambos os preceitos legais do CPC aplicáveis "ex vi" art.º 1º/CPTA):
 "..."

- O teor do voto de vencido proferido no parecer n.º 9/2014

*O voto de vencido é-o, em síntese, em consonância com a autonomia do poder local consagrado na CRP, por "... **por considerar que a interpretação adoptada quanto ao alcance do artigo 347.º da Lei n.º 59/2008, de 11 de Setembro, que aprovou o Regime do Contrato de Trabalho em Funções Públicas (adiante designado abreviadamente RCTF), em especial a alínea b) do n.º 3 daquele preceito, é desconforme com o texto constitucional.**"*

Acompanha-se na íntegra as razões aduzidas no voto de vencido proferido no parecer n.º 9/2014, por ser a solução que correctamente coloca a questão da lacuna da lei, a sua integração, bem como a interpretação e aplicação do regime legal dos ACEEP com referência às autarquias locais, em consonância com a autonomia do poder local, cometida directamente pela CRP às autarquias locais, e por isso, conclui-se que a recusa carece de enquadramento e fundamento legais, o que dita a invalidade do acto impugnado.

Mas adianta-se, ainda, que a tarefa da integração da lacuna, tal como acolhida no parecer que mereceu a maioria da votação, é desconforme com as regras contidas no art.º 10º/1/2/3/CC, tarefa que não pode ser dissociada dos conceitos de "administração pública indirecta" e "administração local", esta tal como concebida e garantida na CRP.

Vejamos,

A norma em crise é a contida no art.º 347º/3/b)/6/RCTFP, que sob a epígrafe "Legitimidade e representação "; prevê e estatue o seguinte:

Artigo 347.º

Legitimidade e representação

"..."

" 3 - *Têm legitimidade para celebrar acordos colectivos de entidade empregadora pública:*

“...”

c) Pela entidade empregadora pública, os membros do Governo responsáveis pelas áreas das finanças e da Administração Pública e o que superintenda no órgão ou serviço, bem como a própria entidade empregadora pública.

“...”

6 - Os acordos colectivos de trabalho são assinados pelos representantes das associações sindicais determinadas nos termos dos números anteriores, bem como pelos membros do Governo e entidade referidos naqueles números, ou respectivos representantes. “

Ora, “membros do Governo” remete-nos para a “administração central” e não local, ou administração autónoma das regiões da Madeira e Açores, o que significa - tal como referido no parecer, quer no sentido votado maioritariamente, quer no voto vencido – que a norma é omissa, em absoluto, às autarquias locais, e às regiões autónomas, até porque são dotadas de autonomia em todos os âmbitos, e não estão sujeitas a “superintendência”, o que é distinto de “tutela”.

As Autarquias Locais são dotadas de autonomia administrativa, o que exclui a hierarquia administrativa, tendo apenas como limite a tutela administrativa, que, porém, só existe nos casos expressamente previstos por lei e para os efeitos nela determinados. Além disso, não é suficiente a previsão legal da existência uma relação de **tutela, exige-se ainda que a tutela integre em concreto e de modo expressamente objectivado poderes de supervisão**, o que aqui é afastado por o ACEEP reportar-se a autarquia local, cuja autonomia consagrada na CRP, impede a configuração de uma relação **tutelar** de “índole hierárquica”, necessariamente inconstitucional e ilegal. Uma autarquia local não integra a administração central, nem tão-pouco a administração indirecta do Estado, e a sua “autonomia” com assente constitucional exclui qualquer “hierarquia administrativa” exercida pelo Estado/Governo, obviamente, sem prejuízo da sujeição a tutela, que é afinal um limite à autonomia, mas que só pode ser exercido nos precisos termos que a lei prevê, e aqui não tem lugar. E, entender ou interpretar de modo diverso corresponde a actividade que importa infringir as normas legais de repartição de competências entre a administração central e a administração local, admitindo o que não existe face à lei aplicável, tal como é sustentado no voto de vencido que aqui se acolhe na íntegra. A CRP impede a adopção de solução que restrinja ou, ao invés de proceder a integração de lacuna de forma integrada e atento o ordenamento jurídico, proceda a interpretação abrogante da CRP no tocante à autonomia das autarquias locais. E, violando, ainda, princípios arreigados ao Estado Social de Direito vigentes, como seja o facto de que na actual ordem jurídica portuguesa, no que respeita à competência dos órgãos das autarquias locais, esta impregnada pelo

princípio constitucional da descentralização administrativa (cfr. artigo 239 da Constituição), o que afasta, em absoluto, a sujeição das autarquias locais a superintendência hierárquica de Estado.

Voltemos ao art.º.10º/CC, que prevê e estatue o seguinte:

“Art.º.10º

Integração das lacunas da lei

- 1. Os casos que a lei não preveja são regulados segundo a norma aplicável aos casos análogos.*
- 2. Há analogia sempre que o caso omissis procedam as razões justificativas da regulamentação do caso previsto na lei.*
- 3. Na falta de caso análogo, a situação é resolvida segundo a norma que o próprio intérprete criaria, se houvesse de legislar dentro do espírito do sistema.”*

Não há desacordo quanto à existência de lacuna, isto é, da inexistência de norma que regule a questão directamente, com referência às autarquias locais, e por isso, sem contestação verifica-se a previsão do disposto no art.º.10º/1/CC, a que se sucede, uma de duas vias:

1º - Recurso à analogia, se a situação a regular reconduzir-se a caso/situação análoga regulada, o que in casu não se verifica, face ao supra expandido, as autarquias locais não são confundíveis com a administração pública central, directa e ou indirecta, e indiscutivelmente não integram aquela.

2º Resta, então, o recurso à integração da lacuna nos termos do disposto no art.º.10º/3/CC, criação de norma dentro do “espírito do sistema”, leia-se ordenamento jurídico, e chamando aqui à colação as razões do voto de vencido proferido no acórdão n.º.9/2014, e ainda o supra expandido, jamais é possível admitir-se que a norma seria a de “aditar” as autarquias locais sob a superintendência do Governo/Administração Central, é que a norma contida no art.º. 357º/3/c)/RCTFP, expressamente alude a” ...superintenda...”, realidade que não é compaginável com a autonomia das autarquias locais, que exclui a possibilidade de superintendência.

Donde que, conclui-se no processo de integração da lacuna detectada como de que os ACEEP devem integrar “...os membros do Governo responsáveis pelas áreas das finanças e da Administração Pública...”, tem por efeito proceder a integração da lacuna em desconformidade com o disposto no art.º.10º/3/CC, o que invalida o acto de recusa com aquele fundamento. “

A apreciação e decisão já adoptada - tal como nos autos sob o n.º.1325/13BELSB - , mantém-se, mas na presente data reforçada pela declaração de inconstitucionalidade contida no acórdão n.º.494/2015, pelo Tribunal Constitucional.

- Do acórdão n.º. 494/2015, proferido pelo Tribunal Constitucional

Assim, e além de tudo o mais, e sem prejuízo do supra expandido, entretanto e a propósito da matéria discutida nos autos, veio o Tribunal Constitucional em 08.10.2015, proferiu o acórdão n.º. 494/2015, publicado no DR , 1ª Série, n.º 207, de 22 de Outubro de 2015 (rectificação e republicação), acórdão precedido de pedido de declaração de inconstitucionalidade, formulado pelo Provedor de Justiça “...*, ao abrigo do disposto no artigo 281.º, n.º 2, alínea d), da Constituição, requereu ao Tribunal Constitucional a declaração de inconstitucionalidade, com força obrigatória geral, da «norma constante da alínea b) do n.º 3 do artigo 364.º da Lei Geral do Trabalho em Funções Públicas (LTFP), aprovada pela Lei n.º 35/2014, de 20 de junho, bem como, consequentemente, da norma constante do n.º 6 do mesmo artigo 364.º da LTFP, na parte aplicável, em ambas as disposições, à outorga pelos membros do Governo responsáveis pelas áreas das finanças e da Administração Pública dos acordos coletivos de empregador público no âmbito da administração autárquica».*”

Acórdão, que decidiu:

“...”

III — Decisão

Pelo exposto, o Tribunal Constitucional declara a inconstitucionalidade, com força obrigatória geral, das normas que conferem aos membros do Governo responsáveis pelas áreas das finanças e da administração pública legitimidade para celebrar e assinar acordos coletivos de empregador público, no âmbito da administração autárquica, resultantes do artigo 364.º, n.º 3, alínea b), e do n.º 6, da Lei Geral do Trabalho em Funções Públicas, aprovada em anexo à Lei n.º 35/2014, de 20 de junho, por violação do princípio da autonomia local, consagrado no artigo 6.º, n.º 1, da Constituição.

“...”

acórdão cujo teor aqui se dá por reproduzido, e do qual extrai-se o seguinte:

“...”

II — Fundamentação

a) Delimitação do objeto do pedido 5 — O Provedor de Justiça pede a apreciação e declaração, com força obrigatória geral, da inconstitucionalidade da «norma constante da alínea b) do n.º 3 do artigo 364.º da Lei Geral do Trabalho em Funções Públicas (LTFP), aprovada pela Lei n.º 35/2014, de 20 de junho, bem como, consequentemente, da norma constante do n.º 6 do mesmo artigo 364.º da LTFP, na parte aplicável, em ambas as disposições, à outorga pelos membros do Governo responsáveis pelas áreas das finanças e da Administração Pública dos acordos coletivos de empregador público no âmbito da administração autárquica».

“...”

“O objeto do requerimento de fiscalização de constitucionalidade, que cumpre apreciar, é, pois, a norma que atribui aos membros do Governo responsáveis pelas áreas das finanças e da administração pública legitimidade para celebrar e assinar acordos coletivos de empregador público

no âmbito da administração autárquica, conjuntamente com os órgãos competentes do empregador público autárquico [artigo 364.º, n.º 3, alínea b), e n.º 6, da LTFP].

De acordo com o pedido, as normas objeto de apreciação encontram-se em contradição com o estatuto constitucional das autarquias locais, nomeadamente com o princípio da autonomia local. Importa, por isso, começar por fazer o respetivo enquadramento constitucional deste princípio.

b) O princípio da autonomia local e a garantia de “pessoal próprio” das autarquias locais

8 — A autonomia local é um dos pilares fundamentais em que assenta a organização territorial da República Portuguesa, tal como resulta do artigo 6.º, n.º 1, da Constituição.

Nesse contexto, a autonomia local deve ser associada ao princípio constitucional geral da unidade do Estado e, lida em contexto com a autonomia regional, o princípio da subsidiariedade e a descentralização administrativa (Gomes Canotilho/Vital Moreira, *Constituição da República Portuguesa Anotada*, vol. I, Coimbra Editora, 2007, p. 232). A importância central desta matéria tem como consequência o tratamento jurisprudencial desenvolvido pelo Tribunal Constitucional sobre o alcance da garantia constitucional da autonomia local (cf. A. Maurício, “A garantia constitucional da autonomia local à luz da jurisprudência do Tribunal Constitucional”, in *Estudos em homenagem ao Conselheiro José Manuel Cardoso da Costa*, Coimbra Editora, 2003, pp. 625 -657). O princípio da autonomia local, de que importa agora tratar, é desenvolvido na Constituição no seu título VIII, relativo ao Poder local, da parte III (Organização do poder político).

O enquadramento supralegal das autarquias locais é, ainda, completado pela Carta Europeia da Autonomia Local, aprovada pela Resolução da Assembleia da República n.º 28/90, de 23 de outubro, e ratificada pelo Decreto do Presidente da República n.º 58/90, de 23 de outubro, vigente na nossa ordem jurídica por força do artigo 8.º, n.º 2, da Constituição.

9 — O artigo 235.º da Constituição estabelece que a «organização democrática do Estado compreende a existência de autarquias locais», que são «pessoas coletivas territoriais dotadas de órgãos representativos, que visam a prossecução de interesses próprios das populações respectivas». Esta norma constitucional garante e impõe a existência de autarquias locais em todo o país e «tem um sentido de garantia institucional, assegurando a existência de administração local autárquica autónoma» (Acórdão n.º 296/2013, n.º 12).

As autarquias locais são mais que «mera administração autónoma do Estado», uma vez que «concorrem, pela própria existência, para a organização democrática do Estado. Justificadas que são pelos valores da liberdade e da participação, as autarquias conformam um “âmbito de democracia” (Ruiz Miguel), num sistema que conta precisamente com o princípio básico de que toda a pessoa tem direito de participar na adoção das decisões coletivas que a afetam» (cf. Acórdão n.º 432/93, n.º 1.2., cf. também Acórdão n.º 296/2013, n.º 13, e o Acórdão n.º 109/2015, n.º 10). Nesse contexto, José de Melo Alexandrino, define autarquia local como «a forma específica de organização territorial, na qual uma comunidade de residentes numa circunscrição territorial juridicamente delimitada dentro do território do Estado prossegue interesses locais, através do exercício de poderes públicos autónomos», acentuando o Autor um conjunto de ideias das quais destacamos «o relevo e a inafastável feição política dos entes locais» e «um certo grau de imediatividade dos poderes públicos (dado pelo autogoverno inerente à legitimidade e representatividade democráticas dos órgãos), mas também a independência relativamente a orientações ou poderes condicionantes externos, nomeadamente estatais» (“Direito das Autarquias Locais”, in *Tratado de Direito Administrativo Especial*, vol. IV, Almedina, 2010, pp. 111 -112).

As autarquias locais têm como objetivo constitucionalmente traçado a prossecução de interesses próprios das populações respetivas (artigo 235.º, n.º 2). Também segundo o artigo 3.º, n.º 1, da Carta Europeia da Autonomia Local, «o princípio da autonomia local pressupõe e exige, entre outros, o direito e a capacidade de as autarquias regulamentarem e gerirem, nos termos da lei, sob a sua responsabilidade e no interesse das respetivas populações, uma parte importante dos assuntos públicos» (Acórdão n.º 296/2013, n.º 14). Entende José de Melo Alexandrino que a garantia institucional da

autonomia local, «na fórmula consagrada pelo Tribunal Constitucional federal alemão», é «uma garantia institucional de todas as atribuições enraizadas na comunidade local ou a ela especificamente referidas e que a mesma seja capaz de levar a cabo de forma autónoma e sob a sua responsabilidade própria» (ob. cit., pp. 83 -84). Nas palavras do Acórdão n.º 432/93, (n.º 1.2. e 1.3.), esses interesses próprios das populações: «[...] justificam a autonomia e porque a justificam delimitam-lhe o conteúdo essencial. Eles entranham as razões de proximidade, responsabilidade e controlabilidade que proporcionam a auto-organização.

O espaço incompressível da autonomia é, pois, o dos assuntos próprios do círculo local, e “assuntos próprios do círculo local são apenas aquelas tarefas que têm a sua raiz na comunidade local ou que têm uma relação específica com a comunidade local e que por esta comunidade podem ser tratados de modo autónomo e com responsabilidade própria (...und von dieser örtlichen Gemeinschaft eigenverantwortlich und selbständig bewältigt werden können)” (Sentença do Tribunal Constitucional alemão n.º 15, de 30 de julho de 1958, in *Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts*, 8.º volume, pág. 134; cf., no mesmo sentido, Parecer n.º 3/82 da Comissão Constitucional in *Pareceres da Comissão Constitucional*, 18.º volume, pág. 151).

1.3 — Isso não implica que as autarquias não possam ou não devam ser chamadas a uma atuação concorrente com a do Estado na realização daquelas tarefas. O “paradigma social do Direito” (Habermas) aponta mesmo para uma política de cooperação e de intervenção de todas as instâncias com imediata possibilidade de realizarem as imposições constitucionais.»

10 — A prossecução dos interesses próprios das populações locais pelas autarquias tem que ser conjugada com a prossecução do interesse nacional pelo Estado. De facto, como o Tribunal Constitucional já afirmou, «como as autarquias locais integram a administração autónoma, existe entre elas e o Estado uma pura relação de supraordenação- infraordenação, dirigida à coordenação de interesses distintos (os interesses nacionais, por um lado, e os interesses locais, por outro), e não uma relação de supremacia--subordinação que fosse dirigida à realização de um único e mesmo interesse — o interesse nacional, que, assim, se sobrepusse aos interesses locais» (Acórdão n.º 379/96, n.º 5.3.). Como nota André Folque, quando «a autonomia municipal postula interesses próprios e quando se fala na concorrência da dimensão nacional com a dimensão local, isso não corresponde a uma sobreposição de atribuições.

De outro modo, seria preterida a esfera de interesses próprios (artigo 235.º, n.º 2)» (A tutela administrativa nas relações entre o Estado e os Municípios, Coimbra Editora, 2004, pp. 130 -131). Sendo certo que «as atribuições e a organização das autarquias locais, bem como a competência dos seus órgãos, serão reguladas por lei» (artigo 237.º, n.º 1, da Constituição), é nesse contexto que o legislador deve balancear a prossecução de interesses locais e do interesse nacional ou supralocal, gozando de uma vasta margem de autonomia. No entanto, ao desempenhar essa tarefa, «o legislador não pode pôr em causa o núcleo essencial da autonomia local; tem antes que orientar -se pelo princípio da descentralização administrativa e reconhecer às autarquias locais um conjunto de atribuições próprias (e aos seus órgãos um conjunto de competências) que lhes permitam satisfazer os interesses próprios (privativos) das respetivas comunidades locais» (Acórdão n.º 379/96, n.º 5.2., e Acórdão n.º 329/99, n.º 5.4.).

Assim, na síntese efetuada por Artur Maurício sobre a jurisprudência relativa à garantia da autonomia local:

«a autonomia do poder local vem sendo essencialmente concebida como uma garantia organizativa e de competências, reconhecendo -se as autarquias locais como uma estrutura do poder político democrático e com um círculo de interesses próprios que elas devem gerir sob a sua própria responsabilidade» só podendo a «restrição legal desses interesses [...] ser feita com o fim da prossecução de um interesse geral, que ao legislador compete definir, não podendo, de todo o modo, ser atingido o núcleo essencial da garantia da administração autónoma». «Nos âmbitos que considera abertos à concorrência do Estado e das autarquias vem ainda o Tribunal entendendo [...]

que são constitucionalmente legítimas compressões da autonomia local, não deixando, contudo, de fazer passar as medidas legislativas ou regulamentares em causa pelo crivo da adequação e da proporcionalidade» (ob. cit., pp. 656 -657).

11 — *A autonomia das autarquias locais, intrinsecamente relacionada com a gestão democrática da República, tal como constitucionalmente desenhada, pressupõe um conjunto de poderes autárquicos que asseguram uma sua atuação relativamente livre e incondicionada face à administração central no desempenho das suas atribuições, visando a prossecução do interesse da população local.*

Com o objetivo de assegurar essa liberdade de atuação, a Constituição consagra diversas dimensões ou elementos constitutivos da autonomia local. Aí se inscreve, nomeadamente, a autonomia de organização (artigo 237.º, n.º 1), a autonomia orçamental (artigo 237.º, n.º 2), a autonomia patrimonial e financeira (artigo 238.º, n.os 1 a 3), a autonomia fiscal (artigo 238.º, n.º 4, e artigo 254.º), a autonomia referendária (artigo 240.º, n.º 1), a autonomia regulamentar (artigo 241.º) e a autonomia em matéria de pessoal (artigo 243.º). Como António Cândido de Oliveira refere, existe um «conjunto de poderes constitucionalmente garantidos», tais como «o poder de dispor de órgãos próprios eleitos democraticamente; o poder de dispor de património e finanças próprias; o poder de dispor de um quadro de pessoal próprio; o poder regulamentar próprio; o de exercer sob responsabilidade própria um conjunto de tarefas adequadas à satisfação dos interesses próprios das populações respetivas», que «garante à administração local uma situação de não submissão em relação à administração do Estado», e constitui «aquilo a que poderíamos chamar a vertente de defesa da autonomia local» (Direito das Autarquias Locais, Coimbra Editora, 2013, pp. 92 -93).

O condicionamento ou compressão da autonomia local (nomeadamente dos seus elementos) pode apenas decorrer da lei, quando um interesse público nacional ou supralocal o justificar, e sempre com a ressalva do seu núcleo incompressível.

Efetivamente, «a autonomia municipal não pode afetar a integridade da soberania do Estado. De facto, os poderes locais também são, por natureza, limitados, pois não podem ser exercidos para além do âmbito de interesses (necessariamente locais) que os justificam, não podendo invadir espaços de deliberação ou atuação que devem permanecer reservados à esfera da comunidade nacional» (cf. M. Lúcia Amaral, A Forma da República, Coimbra Editora, 2012, p. 385).

12 — *É neste contexto que deve ser entendida a autonomia local em termos de existência de «quadros de pessoal próprio, nos termos da lei» (artigo 243.º, n.º 1), sendo aplicável aos trabalhadores em funções públicas das autarquias o regime aplicável aos do Estado «com as necessárias adaptações, nos termos da lei» (artigo 243.º, n.º 2). Trata-se de um elemento da autonomia, constitucionalmente protegido, relacionado com o poder de auto-organização dos serviços (M. J. L. Castanheira Neves, Governo e administração local, Coimbra Editora, 2004, p. 276). A garantia de um corpo próprio de trabalhadores das autarquias, não dependentes da administração do Estado é instrumental face à execução das atribuições das autarquias visando a prossecução dos interesses próprios das respetivas populações (A. Cândido de Oliveira, ob. cit., p. 202). Só dessa forma se garante o carácter autónomo da administração local, consagrado na Constituição. Decorre, portanto, da garantia de autonomia local que as autarquias possam assumir o papel de entidade empregadora pública, de forma autónoma face ao Estado, quer relativamente às relações individuais de trabalho com os trabalhadores em funções públicas, quer, na configuração atualmente existente na lei, em relação às relações coletivas, quanto à celebração de acordos coletivos de trabalho com as associações sindicais representativas dos respectivos trabalhadores.*

c) A contratação coletiva e o regime do trabalho em funções públicas

13 — *Para analisar a questão de constitucionalidade colocada pelo pedido, é necessário compreender o enquadramento dos acordos coletivos de empregador público, que constituem um instrumento de regulamentação colectiva de trabalho previsto na LTFP.*

A possibilidade de recurso a estes instrumentos no âmbito das relações de trabalho da administração pública só foi introduzida no ordenamento português com a Lei n.º 23/2004, de 22 de junho, que regulava o regime jurídico do contrato individual de trabalho da administração pública, e apenas para os trabalhadores abrangidos por esses contratos. A generalização destes instrumentos no âmbito da administração pública apenas ocorreu com a Lei n.º 12 -A/2008, de 27 de fevereiro, que continha os regimes de vinculação, de carreiras e de remuneração dos trabalhadores em funções públicas, e com a Lei n.º 59/2008, de 11 de setembro, que aprovou o Regime do Contrato de Trabalho em Funções Públicas (RCTFP).

Este regime veio a ser revogado pela Lei n.º 35/2014, de 20 de junho, que aprovou, em anexo, a LTFP. Esta lei regula o vínculo de trabalho em funções públicas e é aplicável à administração direta e indireta do Estado e, com as necessárias adaptações, aos serviços da administração regional e da administração autárquica (artigo 1.º, n.os 1 e 2, da LTFP).

Tomando o Código do Trabalho como regime subsidiário, há matérias cujo regime, sem prejuízo das adaptações que se revelem necessárias, é totalmente regulado naquela sede (artigo 4.º da LTFP) e outras matérias «cuja especificidade justifica, quando não constitucionalmente impõe» um regime diferenciado (exposição de motivos da Proposta de Lei n.º 184/XII que deu origem à LTFP).

14 — *A negociação coletiva dos trabalhadores com contrato de trabalho em funções públicas é um desses casos de regulação autónoma face ao Código do Trabalho, encontrando -se o seu regime nos artigos 347.º a 386.º da LTFP. A negociação coletiva visa a obtenção de um acordo sobre matérias que integram o estatuto dos trabalhadores em funções públicas, a incluir em atos legislativos ou regulamentos administrativos, ou a celebração de um instrumento de regulamentação coletiva convencional que lhes seja aplicável (artigos 13.º, n.º 1, e 347.º, n.os 1 e 2, da LTFP) e o seu procedimento encontra -se nos artigos 359.º a 363.º da LTFP. O conjunto de matérias sobre as quais pode dispor um instrumento de regulamentação coletiva de trabalho é restrito. De acordo com o artigo 355.º, n.º 1, da LTFP, para além de outras matérias previstas na LTFP ou em norma especial, este só pode dispor sobre: suplementos remuneratórios, sistemas de recompensa do desempenho, sistemas adaptados e específicos de avaliação do desempenho, regimes de duração e organização do tempo de trabalho, regimes de mobilidade e ação social complementar. Estes instrumentos não podem contrariar norma legal imperativa, dispor sobre a estrutura, atribuições e competências da administração pública ou conferir eficácia retroactiva a qualquer cláusula que não seja de natureza pecuniária (artigo 355.º, n.º 2, da LTFP).*

Os instrumentos de regulamentação coletiva de trabalho distinguem -se, de acordo com a LTFP, em convencionais e não convencionais. São convencionais, o acordo colectivo de trabalho, o acordo de adesão e a decisão de arbitragem voluntária; é não convencional a decisão de arbitragem necessária. Os acordos coletivos de trabalho podem revestir duas modalidades (artigo 13.º, n.os 2 a 7, da LTFP): i) o acordo coletivo de carreira (aplicável no âmbito de uma carreira ou de um conjunto de carreiras, independentemente do órgão ou serviço onde o trabalhador exerça funções);

e ii) o acordo coletivo de empregador público (aplicável no âmbito do órgão ou serviço onde o trabalhador exerça funções). Os acordos coletivos de carreira devem indicar as matérias que podem ser reguladas pelos acordos coletivos de empregador público. Quando tal não acontece ou em caso de inexistência de acordo coletivo de carreira, os acordos coletivos de empregador público apenas podem regular as matérias relativas a segurança e saúde no trabalho e duração e organização do tempo de trabalho, excluindo as respeitantes a suplementos remuneratórios (artigo 14.º da LTFP).

Podem celebrar acordos coletivos de carreiras gerais (carreiras cujos conteúdos funcionais caracterizam postos de trabalho de que a generalidade dos órgãos ou serviços carece para o desenvolvimento das respetivas atividades), em representação dos empregadores públicos, os membros do Governo responsáveis pelas áreas das finanças e da administração pública (artigo 364.º, n.º 1, da LTFP). Têm legitimidade para celebrar acordos coletivos de carreiras especiais (carreiras cujos conteúdos funcionais caracterizam postos de trabalho de que apenas um ou alguns órgãos ou serviços carecem para o desenvolvimento das respetivas atividades), pelos empregadores públicos, os membros do Governo responsáveis pelas áreas das finanças e da administração pública e os restantes membros do Governo interessados, em função das carreiras objeto dos acordos (artigo 364.º, n.º 2, da LTFP). Por fim, têm legitimidade para celebrar acordos coletivos de empregador público, pelo empregador público, os membros do Governo responsáveis pelas áreas das finanças e da administração pública, o que superintenda no órgão ou serviço e o empregador público nos termos do artigo 27.º (artigo 364.º, n.º 3, da LTFP).

Os acordos coletivos são assinados pelos representantes das associações sindicais, bem como pelos membros do Governo e representantes do empregador público, ou respectivos representantes (artigo 364.º, n.º 6). O acordo colectivo de trabalho é entregue para depósito na Direção -Geral da Administração e do Emprego Público (DGAEP), nos cinco dias subsequentes à data da assinatura (artigo 368.º, n.º 1, da LTFP), dependendo este depósito do cumprimento dos artigos 365.º e 368.º, n.os 2 e 3, da LTFP.

d) Análise do problema da constitucionalidade da norma objeto de fiscalização: A autonomia local e a legitimidade ativa para a contratação colectiva

15 — Como já foi referido, têm legitimidade para a celebração de acordos coletivos de empregador público «o empregador público, os membros do Governo responsáveis pelas áreas das finanças e da Administração Pública, o que superintenda no órgão ou serviço e o empregador público nos termos do artigo 27.º» [artigo 364.º, n.º 3, alínea b), da LTFP]. A sua celebração é necessariamente precedida de processo negocial (artigo 359.º, n.º 1, da LTFP), pelo que a previsão legal de legitimidade para a celebração de acordos, pelo artigo 364.º, n.º 3, alínea b), da LTFP, implica a atribuição de competência para a sua negociação. Nos termos do n.º 6 do mesmo artigo, tem legitimidade para a assinatura desses acordos, pela parte pública, os membros do Governo e os representantes do empregador público.

Embora se vise a celebração de um único acordo coletivo, a norma prevê que a atribuição de legitimidade, pelo lado público, a uma pluralidade de entidades — para além do empregador, devem negociar e celebrar o acordo os membros do Governo responsáveis pelas áreas das finanças e da administração pública. Assim, a norma impugnada faz depender a vigência do acordo da concordância do Governo.

O requerente faz assentar a sua argumentação na violação pelas normas impugnadas do princípio da autonomia local, acolhido no artigo 6.º, n.º 1, da Constituição. Alega que, dependendo a celebração de um acordo coletivo de empregador público, no âmbito da administração autárquica, obrigatoriamente, por força das regras de legitimidade, da concordância dos membros do Governo responsáveis pelas áreas das finanças e da administração pública, na qualidade de cocontratantes, a ausência dessa anuência acarreta necessariamente a impossibilidade de outorga do acordo coletivo pelo empregador público autárquico interessado.

Isto traduz -se na atribuição de um poder de “veto” ao Governo, que pode bloquear o acordo, sempre que não concorde com as soluções preconizadas pelo empregador público local e pelas associações sindicais. Como refere o requerente, a questão de constitucionalidade coloca -se perante a impossibilidade «de as autarquias locais e os seus trabalhadores (neste caso, através das associações sindicais) lograrem autonomamente acomodar o respectivo regime laboral, dentro daquela que é a margem legalmente aberta à regulação por este tipo de acordos coletivos de trabalho», perante «a falta de concordância dos membros do Governo responsáveis pelas áreas das finanças e da Administração Pública, quanto à celebração de acordo coletivo» (14.º do requerimento). Este mecanismo de bloqueio do poder e liberdade de contratação coletiva deve ser considerado violador da autonomia local.

16 — A autonomia em matéria de pessoal é um dos «elementos» constitutivos da autonomia local consagrada na Constituição (Gomes Canotilho/Vital Moreira, *Constituição da República Portuguesa Anotada*, vol. II, Coimbra Editora, 2010, p. 750) e abrange o poder de as autarquias disporem de «quadros de pessoal próprio», ou seja, distintos dos do Estado ou das Regiões (artigo 243.º, n.º 1, da Constituição).

A existência de mapas de pessoal próprio significa que os trabalhadores «das autarquias não são funcionários do Estado, mas delas mesmas; cada autarquia tem um corpo próprio de funcionários, independente do Estado e das demais autarquias. Por outro lado, as autarquias podem criar autonomamente, nos limites da lei, os seus quadros de pessoal necessário para a gestão das suas atividades, segundo o princípio da liberdade de escolha do sistema de organização» (Gomes Canotilho/Vital Moreira, *Constituição da República Portuguesa Anotada*, vol. II, p. 750).

Como se afirma no Preâmbulo da Carta Europeia de Autonomia Local, esta «supõe a existência de autarquias locais dotadas de órgãos de decisão constituídos democraticamente e beneficiando de uma ampla autonomia quanto às competências, às modalidades do seu exercício e aos meios necessários ao cumprimento da sua missão». Estabelece o artigo 9.º, n.º 1, desta Carta que «as autarquias locais têm direito, no âmbito da política económica nacional, a recursos próprios adequados, dos quais podem dispor livremente no exercício das suas atribuições». Nestes recursos incluem -se os recursos financeiros mas também os recursos humanos necessários e adequados à “prossecução dos interesses próprios das populações”.

Aos trabalhadores em funções públicas das autarquias locais é aplicável o mesmo regime jurídico do dos trabalhadores do Estado, «com as adaptações necessárias, nos termos da lei» (artigo 243.º, n.º 2) «tanto no que respeita ao regime constitucional como no que se refere ao regime legal». As “adaptações necessárias” salvaguardam, no entanto, «regimes próprios referentes à constituição, modificação e extinção da relação jurídica de emprego na administração local» e a «autonomia contratual» (Gomes Canotilho/Vital Moreira, ob. cit., p. 750). Assim, «a equivalência de regimes jurídicos não obsta a que o legislador disponha de modo diverso para os trabalhadores da administração local. Não exclui a diferenciação de regimes laborais. Não por acaso, por isso, o n.º 2 alude às “necessárias adaptações”» (J. Miranda/A. Fernanda Neves, anotação ao artigo 243.º, in Constituição Portuguesa Anotada, J. Miranda/R. Medeiros (org.), t. III, Coimbra Editora, 2007, p. 508).

17 — *Como já se teve oportunidade de referir, a autonomia local, constitucionalmente garantida, visa «a prossecução de interesses próprios das populações respetivas» (artigo 235.º, n.º 2, da Constituição). É nesse contexto que a lei define as atribuições das autarquias (artigo 237.º, n.º 1), em domínios, áreas ou matérias determinadas, como o ordenamento do território, o ambiente, a cultura, a ação social, a proteção civil ou a educação (cf. os artigos 7.º e 23.º do Regime Jurídico das Autarquias Locais, aprovado em anexo à Lei n.º 75/2013, de 12 de setembro). Paralelamente, a Constituição consagra dimensões ou elementos constitutivos da autonomia, decorrentes do princípio da autonomia local, que garantem que o desempenho pelas autarquias, como entes democráticos locais, das suas atribuições não se encontra indevidamente condicionado pelo Governo (a autonomia orçamental, regulamentar, ou de pessoal). A existência de órgãos das autarquias com legitimidade democrática direta — que são eleitos pela população local e perante esta responsáveis — seria incompatível com a sujeição da sua organização ou funcionamento a uma qualquer relação de hierarquia ou sujeição a tutela de mérito pela administração do Estado. Caso contrário, os titulares do poder local poderiam ser politicamente responsabilizados por opções que não foram por si livremente tomadas.*

Encontrando -se a autonomia local, tal como consagrada na Constituição, funcionalmente ligada à prossecução dos interesses próprios das populações (artigo 235.º, n.º 2), também os elementos dessa autonomia, onde se insere a autonomia em matéria de pessoal, são instrumentais face às atribuições das autarquias e essenciais para a sua prossecução.

Um desses elementos, a autonomia financeira das autarquias locais, já foi «pacificamente reconhecida como um pressuposto da autonomia local», sem a qual «não há condições para uma efetiva autonomia», pelo Tribunal Constitucional (Acórdão n.º 631/99, n.º 5). Como se afirma no Acórdão n.º 398/2013, n.º 3, ainda quanto à proteção constitucional da autonomia financeira das autarquias locais:

«A consagração constitucional da autonomia local traduz [...] o reconhecimento da existência de um conjunto de interesses públicos próprios e específicos de populações locais, que justifica a atribuição aos habitantes dessas circunscrições territoriais do direito de decisão no que respeita à regulamentação e gestão, sob a sua responsabilidade e no interesse dessas populações, de uma parte importante dos assuntos públicos. Este reconhecimento tem pressuposta a ideia de que as autarquias locais têm de dispor de património e receitas próprias que permitam conferir operacionalidade e tornar praticável a prossecução do interesse público, concretamente, dos interesses específicos e próprios das respetivas populações. Assim, para que possam levar a cabo o conjunto de tarefas que estão incluídas nas suas atribuições e competências, é colocada à disposição das autarquias locais um conjunto de mecanismos legais e operacionais suscetíveis de as tornarem exequíveis, designadamente a possibilidade de disporem de património e receitas próprias, gozando, assim, de autonomia financeira.»

O mesmo raciocínio é aplicável à autonomia local em matéria de pessoal, constante no artigo 243.º da Constituição, e decorrente da consagração do princípio da autonomia local pelo artigo 6.º da Constituição.

18 — *A garantia institucional da autonomia local pressupõe, pois, que as autarquias disponham de recursos humanos próprios e que gozem de liberdade na sua gestão e organização dos seus serviços, tendo também consequências quanto ao regime legal aplicável. Efetivamente, a definição pelo legislador do regime aplicável aos trabalhadores em funções públicas das autarquias locais e a sua aplicação «têm um limite no princípio da autonomia das autarquias locais (artigos 6.º, 235.º e 237.º)», de onde decorre «a salvaguarda*

da individualidade jurídica das autarquias como sujeitos empregadores, de que é expressão a referência, no n.º 1, a “quadros próprios”, e exclui o poder dispositivo do Governo sobre os respetivos trabalhadores ou a intervenção na gestão das respetivas relações de trabalho, sem prejuízo da verificação do cumprimento da lei em sede de tutela administrativa (artigo 242.º)» (J. Miranda/ A. Fernanda Neves, *ob. cit.*, p. 508). Assim sendo, encontra -se abrangido pelo princípio da autonomia local, no que diz respeito ao elemento de autonomia em termos de pessoal, o poder das autarquias atuarem como empregadores públicos relativamente aos respetivos trabalhadores em funções públicas, inscritos em mapas de pessoal próprios, e de gerir o respetivo serviço, de forma autónoma, nos termos de um regime legal adaptado à sua situação (artigo 6.º, n.º 1, e no artigo 243.º, n.os 1 e 2, da Constituição).

Aqui se inclui o poder de gestão e planeamento dos recursos humanos afetos aos serviços autárquicos, nos termos da lei, designadamente a previsão anual do respetivo mapa de pessoal (artigo 28.º e ss. da LTFP), a condução do procedimento de recrutamento e a celebração de contrato de trabalho em funções públicas (artigo 33.º e ss. da LTFP), o exercício dos poderes de empregador público (nomeadamente o poder de direção e o poder disciplinar — artigo 74.º e ss. e artigo 176.º e ss. da LTFP), a avaliação do desempenho dos trabalhadores (artigo 89.º e ss. da LTFP, Lei n.º 66 -B/2007, de 28 de dezembro, que estabelece o Sistema Integrado de Gestão e Avaliação do Desempenho na Administração Pública [SLADAP], e o Decreto Regulamentar n.º 18/2009, de 4 de dezembro), a alteração de posicionamento remuneratório (artigo 156.º e ss. da LTFP) ou a cessação do vínculo de emprego público (artigo 288.º e ss. da LTFP). Paralelamente, também se inscreve no âmbito da autonomia local em matéria de pessoal, protegida constitucionalmente, o exercício pelas autarquias dos poderes e competências dos empregadores públicos, legalmente previstos na LTFP, no que diz respeito ao direito coletivo, no contexto das relações laborais públicas (artigo 314.º e ss. da LTFP) — nomeadamente quanto à negociação, celebração e assinatura de instrumentos de regulação coletiva convencional de trabalho relativamente aos seus trabalhadores (artigo 347.º e ss. da LTFP).

19 — Os acordos coletivos de empregador público das autarquias locais, nos termos previstos na LTFP, disciplinam aspetos do regime dos contratos de trabalho em funções públicas dos trabalhadores integrados nos mapas de pessoal próprios autárquicos. Nesse contexto, a competência para a sua celebração e assinatura logicamente pertence às autarquias, enquanto empregadores públicos. O Estado não é empregador público destes trabalhadores.

No entanto, a norma objeto de fiscalização atribui legitimidade para a negociação, celebração e assinatura dos acordos coletivos, pelo lado público, a uma pluralidade de entidades: o empregador e os membros do Governo responsáveis pelas áreas das finanças e da administração pública.

A dinâmica da negociação conjunta, necessária quando há uma pluralidade de sujeitos do mesmo lado da negociação, não é uma realidade nova nem exclusiva da LTFP, ocorrendo igualmente no direito laboral privado. Se se visa a celebração de uma só convenção, subscrita por todos os sujeitos, estes terão que conjugar -se «numa “frente negocial”, organizada ou não, constituindo assim uma parte plúrima na relação com o interlocutor comum». Será uma negociação conjunta, a qual «não tem lugar apenas quando existe, à partida, plena comunidade de interesses [...]».

Pode verificar -se até em situações bem diversas, caracterizadas pela existência de zonas de conflito de interesses

[...]. A negociação conjunta não é, pois, um somatório de negociações separadas — pressupõe um consórcio negocial que, ele próprio, requer prévio ajustamento dos interesses coletivos que vão fazer -se ouvir do mesmo lado da mesa» (A. Monteiro Fernandes, *Direito do Trabalho*, Almedina, 2012, p. 641). No entanto, neste caso é a lei que impõe a necessidade de negociação conjunta, pela parte do empregador público autárquico e do Governo, que não é empregador, pelo que tal impede uma aplicação simples a este caso dos quadros doutrinários e legais decorrentes do Código de Trabalho. A norma legal impugnada obriga a que os empregadores públicos autárquicos concertem

posições nas propostas e nas respostas que apresentem à contraparte, as associações sindicais, com o Governo, que é uma entidade externa à relação laboral pública. Às autarquias encontra -se vedada a atuação negocial autónoma relativamente ao Governo.

O facto de a Constituição consagrar as autarquias como empregadores públicos autónomos, significa que estas deverão ter a possibilidade de aceder à contratação coletiva, nos termos legais, e que este acesso é uma decorrência do princípio da autonomia local. O legislador, em concretização da Constituição, consagrou um espaço de negociação coletiva no âmbito do regime dos trabalhadores em funções públicas, entre os respetivos representantes e as entidades empregadoras — que, neste caso são as autarquias.

Sendo assim, a análise da norma objeto de fiscalização, na medida em que se limita o poder da autarquia, enquanto empregador, de celebrar contratos coletivos com os respectivos trabalhadores, dentro dos limites legais gerais, sem a interferência do Governo no processo negocial, leva a que se conclua que existe uma compressão do princípio da autonomia local, previsto no artigo 6.º da Constituição.

20 — Estamos no âmbito da regulação dos elementos próprios da autonomia local, constitucionalmente consagrados (que são meios para alcançar os seus fins: a prossecução dos interesses próprios das populações locais), neste caso, a autonomia em termos de pessoal.

Os elementos da autonomia (organizativa, financeira, regulamentar, ou de pessoal, por exemplo) encontram-se constitucionalmente garantidos enquanto tal (espaços de autonomia autárquica) e devem, como tal, ser respeitados.

Não se aplica aqui, portanto, uma lógica de “condomínios de interesses” locais e supralocais, cujas articulações são modeláveis pelo legislador. Estando constitucionalmente consagrada uma determinada dimensão de autonomia das autarquias, como a sua autonomia em termos de pessoal, esta dificilmente acomodará uma solução de balanceamento ou ponderação de interesses através de mecanismos complexos de cogestão ou codecisão. O recurso a instrumentos deste género obrigaria as autarquias a cogerir com a administração do Estado dimensões constitucionalmente consagradas da sua autonomia, o que implicaria o seu esvaziamento de facto.

Isto não significa que o princípio da autonomia local seja ilimitado e incompressível. Os elementos da autonomia são objeto de regulação pelo legislador (artigo 237.º, n.º 1) que, nesse contexto, pode condicionar ou comprimir a esfera de atuação autónoma das autarquias, quando um interesse público de âmbito nacional o justificar e desde que respeite o núcleo incompressível da autonomia.

21 — São dois os interesses públicos invocados para justificar a solução normativa em análise: (i) a garantia de semelhança e proximidade dos regimes aplicáveis a trabalhadores em funções públicas da administração local e aos trabalhadores da administração direta e indireta do Estado (artigo 243.º, n.º 2); e (ii) o equilíbrio das contas do setor público, quanto aos gastos com o pessoal. Foram estes os interesses identificados pelo Conselho Consultivo da Procuradoria Geral da República, no Parecer n.º 9/2014 (publicado no Diário da República, 2.ª série, de 6 de outubro de 2014), homologado por despacho do Secretário de Estado da Administração Pública, de 26 de Setembro de 2014, relativo ainda ao RCTFP, já revogado. Quanto a este último interesse (ii), e no sentido da existência de um «princípio da compatibilidade financeira dos acordos que tem que ser observado», Ana Fernanda Neves refere que a «regulação coletiva do regime das relações de emprego na Administração Pública encontra-se limitada pela conformação orçamental da despesa que pode envolver e pelas políticas e interesses públicos em que entronca, que as mais das vezes não estão na disponibilidade dos empregadores públicos» e que a «garantia desta dupla compatibilização passa pela definição do procedimento de contratação e das regras de legitimidade para nele participar, respetivamente, de molde a garantir a necessária articulação com o Orçamento do Estado e a participação dos responsáveis pelas finanças e política de pessoal na Administração Pública» (O Direito da Função Pública, in Tratado de Direito Administrativo Especial, vol. IV, Coimbra, 2010, p. 393).

22 — Ora, os interesses públicos referidos não justificam a intervenção dos membros do Governo como partes contratantes, nos acordos coletivos em causa.

Desde logo, é de referir que a aplicação do mesmo regime legal geral, a LTFP, a todos os trabalhadores em funções públicas: da administração local e da administração direta e indireta do Estado (cf. o seu artigo 1.º, n.º 2) garante a semelhança dos regimes aplicáveis a trabalhadores em funções públicas da administração local e aos trabalhadores da administração direta e indireta do Estado.

Para além disso, a própria LTFP contém diversas soluções legais que permitem assegurar a prevalência dos interesses públicos referidos, nomeadamente: (i) a determinação de que o instrumento de regulamentação

coletiva de trabalho não pode contrariar norma legal imperativa [artigo 355.º, n.º 2, alínea a), da LTFP]; (ii) a previsão de que o acordo coletivo de carreira é celebrado, por parte dos empregadores públicos, por membros do Governo (artigo 364.º, n.os 1 e 2, da LTFP); (iii) a limitação de matérias sobre que podem incidir os acordos coletivos de empregador público. Estes apenas podem regular as matérias indicadas em acordo coletivo de carreira (celebrado, pela parte pública, pelo Governo) ou, na falta desta indicação ou perante inexistência deste acordo, limitam-se a poder incidir sobre as matérias relativas a segurança e saúde no trabalho e duração e organização do tempo de trabalho, excluindo as respeitantes a suplementos remuneratórios (artigo 14.º da LTFP).

A intervenção do Estado na definição do regime legal aplicável aos trabalhadores em funções públicas, incluindo os das autarquias locais, e na celebração dos acordos coletivos de carreiras, assegura a existência de instrumentos eficazes para a prossecução do interesse público nacional na uniformidade e comparabilidade de regimes jurídicos, bem como do interesse em assegurar o equilíbrio de contas do setor público. A intervenção de membros do Governo na celebração de acordos coletivos de empregador público no âmbito da administração direta e indireta do Estado pode encontrar justificação nos poderes de direção e de superintendência que sobre estas o Governo exerce — mas tal não é defensável no que diz respeito à administração autárquica, constitucionalmente autónoma nomeadamente em termos de «quadros de pessoal próprio».

23 — É possível à lei restringir, condicionar e limitar o poder de contratação coletiva e, em concreto, a margem de livre atuação dos empregadores públicos autárquicos na celebração de acordos coletivos de empregador público — dentro dos limites da Constituição —, designadamente quanto às cláusulas relativas à redução do limite máximo do período normal de trabalho, por exemplo retirando esta matéria do âmbito abrangido pela contratação coletiva ou impondo condicionalismos

orçamentais ou financeiros. Nesse caso, terá o Governo legitimidade para, no exercício dos seus poderes de controlo, averiguar do seu cumprimento. A lei também pode vincular a celebração de instrumentos de regulação coletiva pelas autarquias (neste caso, acordos coletivos de empregador público) à conformidade com instrumentos, celebrados pelo Governo, de aplicação geral a todos os trabalhadores em funções públicas ou a todos os integrados em determinada carreira (como os acordos coletivos de carreira). Estes são instrumentos possíveis para o equilíbrio entre a prossecução dos interesses públicos supralocais e a tendencial uniformidade de regimes aplicáveis e a autonomia local em termos de pessoal e a adaptação dos regimes à realidade local (artigo 6.º, n.º 1, e artigo 243.º, n.os 1 e 2, da Constituição), mesmo dentro das áreas reservadas à contratação coletiva.

No entanto, se o legislador não recorre a nenhum destes mecanismos e consagra a possibilidade de recurso à contratação coletiva, por parte das entidades públicas empregadoras, nomeadamente as autarquias, num determinado conjunto de matérias, então não é admissível que permita ao Governo limitar a autonomia de atuação das autarquias nesse âmbito.

É certo que na solução normativa sob análise o Governo se encontra numa posição negocial paritária à das autarquias. No entanto, na medida em que estas são forçadas a obter o seu assentimento, pois a sua falta impede a celebração do acordo, o Governo pode influenciar decisivamente o acordo. Quando o legislador atribui legitimidade ao Governo, em conjunto com os empregadores autárquicos, para celebrar estes acordos, permite-lhe condicionar a liberdade de conformação do conteúdo material dos acordos à vontade das partes na relação de emprego público, formulando juízos de mérito, conveniência ou oportunidade relativamente à conformação da atividade laboral do pessoal próprio das autarquias locais abrangido pela LTFP. De facto, a norma em causa permite ao Governo sobrepor «as suas próprias opções políticas às das autarquias no exercício dos seus poderes discricionários, restringindo portanto a liberdade de decisão autárquica» (Vital Moreira, «Empréstimos municipais, autonomia local e tutela governamental», in *Direito Regional e Local*, n.º 3, 2008, p. 38). Assim, o «Estado é erigido a parceiro necessário de acordo coletivo aplicável a trabalhadores das autarquias locais, interferindo diretamente na gestão dos mesmos, como se seu empregador fosse» (A. Fernanda Neves, «35 horas de trabalho nas autarquias locais», in *Questões Atuais de Direito Local*, n.º 6, 2015, p. 140). A introdução de limites legais «à livre administração autárquica» é diferente da «ocupação, ou respetivo exercício, desse espaço de administração» pelo Governo (A. Fernanda Neves, ob.

cit., pp. 141 -142). As normas objeto de fiscalização levam a uma absoluta subalternização do poder decisório autárquico face ao juízo de valor do Governo.

A partir do momento em que uma determinada matéria se encontra consagrada na lei como uma área em que pode existir contratação coletiva pública, esta deve ser exercida pelas autarquias de forma autónoma, apenas limitada por um controlo de legalidade. O facto de a Constituição consagrar as autarquias como empregadores autónomos significa que estas deverão ter a possibilidade de aceder à contratação coletiva, nos termos legais. A norma objeto de análise habilita intervenções do Governo na gestão dos recursos humanos das autarquias que podem incidir sobre o mérito das declarações negociais que os órgãos das autarquias locais entendam fazer, dentro da margem de livre atuação que o legislador confiou aos empregadores públicos, o que é inaceitável.

No domínio da gestão de pessoal — porque se trata de um elemento constitutivo da autonomia local — é dificilmente justificável a existência de mecanismos de codecisão ou ponderação administrativa de interesses, cabendo a sua regulação e eventual compressão ao legislador democrático, dentro dos limites constitucionais. As autarquias, ao atuarem neste contexto estão a exercer a sua autonomia constitucionalmente protegida — que não pode ficar dependente de autorização, confirmação ou outro tipo de controlo estatal do mérito da sua atuação. O propósito da consagração constitucional da existência de pessoal próprio, dotado de um regime legal adaptado à realidade autárquica, é precisamente a garantia do carácter autónomo da administração local, permitindo às autarquias não depender da hierarquia da administração central no seu relacionamento (singular ou coletivo) com os respetivos trabalhadores.

24 — O Provedor de Justiça suscita a inconstitucionalidade da norma objeto do processo também face aos «termos delimitados para a tutela administrativa contidos no n.º 1 do seu artigo 242.º». A Constituição limita a tutela administrativa sobre as autarquias à «verificação do cumprimento da lei» (artigo 242.º, n.º 1), pelo que a considerar -se que estamos em presença de uma forma de tutela do mérito da atuação autárquica, esta seria indubitavelmente inconstitucional.

Analisando a solução normativa em presença, no entanto, é certo que não estamos perante a instituição de uma relação de tutela de mérito. De facto, atentos o conteúdo e o alcance da norma impugnada, é patente que nela não se estabelece uma relação tutelar. Ao atribuir legitimidade para a celebração de acordos coletivos de empregador público no âmbito da administração autárquica a membros do Governo, não se lhes atribui um poder de controlo sobre a atuação do empregador público autárquico, mas sim uma competência própria de decisão sobre o conteúdo das declarações negociais que, pela parte do empregador público, serão apresentadas à contraparte. Ainda assim, a mera inexistência da faculdade dos membros do Governo de dar ordens ou emitir diretivas à entidade autárquica não basta para se considerar respeitada a garantia da autonomia local. Se a Constituição limita a tutela administrativa sobre as autarquias à «verificação do cumprimento da lei», pode daí retirar -se uma conclusão mais abrangente: a rejeição constitucional de uma intervenção controladora do mérito da atuação autárquica no que respeita aos seus poderes de autonomia.

25 — A participação de membros do Governo, do mesmo lado e paritariamente à entidade autárquica, visa a definição, em conjunto, da posição negocial a adotar pelos sujeitos que unificadamente, como uma única parte contratante, contratam “pelo empregador público”. Trata -se de uma limitação da autonomia local quanto ao seu quadro de pessoal próprio, elemento da autonomia que exige o tratamento das autarquias como empregadores públicos autónomos, no âmbito dos poderes e deveres destas entidades, definidos na LTFP.

Concedida uma competência ou atribuição à autarquia, no domínio da sua autonomia, esta tem que a poder exercer em liberdade e sob sua responsabilidade, com os limites da lei. Ou seja, «a lei pode conformar, limitando, o poder de contratação coletiva no âmbito do governo autárquico. O que não é aceitável é a intervenção administrativa casuística do Estado no exercício da autonomia local» (A. Fernanda Neves, *ob. cit.*, p. 143). A autonomia local, nos seus vários elementos descritos, só pode ser limitada por vinculações legais que o justifiquem, sob pena de não se poder falar em responsabilidade própria. A modalidade de atuação prevista na norma impugnada (a intervenção administrativa direta do Governo, face a um caso

concreto, efetuando juízos de mérito) traduz uma restrição da autonomia do poder local, injustificada pelos interesses públicos em presença, violando, de modo frontal, o princípio da autonomia local previsto no artigo 6.º, n.º 1 da Constituição.”

“...”

A declaração de inconstitucionalidade impõe ao R. em obediência ao princípio da legalidade a obrigação de proceder ao depósito do ACEEP, sem prejuízo da verificação dos demais requisitos legais que possam obstar àquele depósito, mas, já em caso algum motivada a recusa na ausência da participação dos membros do Governo responsáveis pelas áreas das finanças e da administração pública na celebração e assinatura dos acordos coletivos de empregador público, no âmbito da administração autárquica.

- Dos demais requisitos aplicáveis

Por último, não se confunda a questão objecto do parecer n.º.9/2014, bem como do acórdão do TC, e fundamento da recusa de depósito do ACEEP, com a obrigação legal das entidades outorgantes do ACEEP quanto aos demais requisitos legais, tais como: a) os ACEEP estão sujeitos – como os demais acordos colectivos – à forma escrita imperativa, sob pena de nulidade (cfr. art.º.340º/RCTFP); b) o respeito da proibição de retroactividade, à excepção das cláusulas de natureza pecuniária (cfr. art.º.341º/RCTFP); c) obrigação de publicidade (cfr. art.º.342º/RCTFP); d) respeitar as regras de concorrência e articulação entre instrumentos de regulamentação colectiva (cfr. art.º.343º/RCTFP).

- Da recusa do depósito do ACEEP

No que respeita à recusa do depósito do ACEEP, disciplina o art.º.357º/RCTFP, que prevê e estatue o seguinte:

“Artigo 357.º

Recusa de depósito

1 - O depósito dos acordos colectivos de trabalho é recusado:

- a) Se não obedecerem ao disposto no artigo 350.º;
- b) Se não forem acompanhados dos títulos de representação exigidos no artigo 347.º;
- c) Se os sujeitos outorgantes carecerem de capacidade para a sua celebração;**
- d) Se não tiver decorrido o prazo de 10 meses após a data da entrada em vigor do acordo colectivo de trabalho;
- e) Se não for entregue o texto consolidado, no caso de ter havido três revisões.

2 - A decisão de recusa do depósito, com a respectiva fundamentação, é imediatamente notificada às partes e devolvido o respectivo acordo colectivo de trabalho. “

Os fundamentos de recusa são os ali previstos, e não outros, No que respeita ao estabelecido no art.º.357º/1/b)/RCTFP, o mesmo não é aplicável aos ACEEP celebrados

com a administração local, face ao supra expendido, restando, apenas, como motivos válidos de recusa o previsto nas demais alíneas.

- Dos fundamentos da recusa do depósito do ACEEP in casu

Em 1º lugar, e com fundamento no supra expendido, a recusa é inválida no que respeita à aplicação do disposto no artº.347º/3/b)/RCTFP, por não ser admissível a intervenção de membros do Governo responsáveis pelas áreas das finanças e da Administração Pública, e em consequência é inexigível o disposto no artº.357º/1/c)/RCTFP, o que hoje mostra-se claro e cristalino face ao acórdão nº.494/2015, proferido pelo Tribunal Constitucional, que vincula o R. no cumprimento do princípio da legalidade.

Quanto aos demais requisitos a obedecer pelo ACEEP, e atentos os fundamentos da recusa de depósito, o que se apura é que a recusa radica, unicamente, na aplicação do disposto nos artºs. 347º/3/b) e 357º/1/c), ambos do RCTFP, e por isso, a recusa é ilegal, por carecida de fundamento legal, nos termos supra expostos, e traduzindo-se em prática de acto nulo (cfr. artº.133º/2/CPA), por ofender a autonomia do poder local, nos termos e fundamentos constantes da presente sentença, e atento a declaração de inconstitucionalidade, com força obrigatória e geral, contida no acórdão nº.494/2015, pelo Tribunal Constitucional.

A falta de fundamento de recusa válida, aditada da declaração de inconstitucionalidade pelo acórdão nº.494/2015, do Tribunal Constitucional, impõe ao R. a obrigação de proceder ao depósito e consequente publicação do ACEEP na II Série do Diário da República (cfr. artº.382º/1/2/RCTFP). Assim, e em face do supra expendido, a pretensão do A. mostra-se fundamentada quer de facto, quer de direito, o que dita a procedência da presente acção, e consequente condenação do R. nos pedidos.

Fixa-se à acção o valor de 30.001,00 euros (cfr. artº.34º/1/2/CPTA).

V – Decisão

Nestes termos, e com fundamento no supra exposto, julga-se procedente a presente acção, por fundamentada e provada, e em consequência condena-se o R. nos pedidos, mediante depósito do ACEEP, seguido da respectiva publicação na II Série, do Diário da República, nos termos do artº.382º/RCTFP.

Custas a suportar pelo R., que se fixam em 6 UCs. (cfr. artº.527º/1/2/CPC aplicável “ ex vi” artº.1º/CPTA).

Registe e notifique.

Lisboa, aos 4 de Novembro de 2015

A Juíza de Direito

(Anabela Araújo)



Tribunal Administrativo de Circulo de Lisboa
- Folha de Assinaturas -