

Excelentíssimo Senhor Juiz Conselheiro
Presidente do Tribunal Constitucional

Q-6964/14

O Provedor de Justiça, no uso da competência prevista na alínea *d)* do n.º 2 do artigo 281.º da Constituição da República Portuguesa, vem requerer ao Tribunal Constitucional a fiscalização abstrata sucessiva da constitucionalidade das normas constantes da alínea *b)* do n.º 3 e do n.º 6 do artigo 364.º da Lei Geral do Trabalho em Funções Públicas, aprovada pela Lei n.º 35/2014, de 20 de junho, na parte que exige a 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.

Considera o Provedor de Justiça que as referidas normas violam o princípio da autonomia local acolhido no n.º 1 do artigo 6.º da Constituição, bem como os termos delimitados para a tutela administrativa contidos no n.º 1 do seu artigo 242.º, tendo por base a fundamentação a seguir aduzida.

1.º

Pela Lei n.º 35/2014, de 20 de junho, foi aprovada a Lei Geral do Trabalho em Funções Públicas (de agora em diante, abreviadamente, LTFP), a qual consta em anexo ao citado diploma, do mesmo fazendo parte integrante (veja-se o artigo 2.º da Lei n.º 35/2014).

2.º

Na Parte I da LTFP, dedicada às “Disposições gerais”, e inaugurando o respetivo Título I (sob a epígrafe “Âmbito”), o n.º 1 do artigo 1.º dispõe que a LTFP «regula o vínculo de trabalho em funções públicas».

3.º

Em delimitação do respetivo círculo de aplicação subjetiva e no que para o presente excurso releva, pode ler-se no n.º 2 do mesmo preceito que a LTFP é aplicável, «com as necessárias adaptações, designadamente no que respeita às competências em matéria administrativa dos correspondentes órgãos de governo próprio, aos serviços (...) da administração autárquica».

4.º

Por seu turno em sede de “Fontes” (Parte I, Título III, Capítulo I, da LTFP), dispondo o legislador sobre fontes específicas do contrato de trabalho em funções públicas, determina no n.º 1 do artigo 13.º que «[o] contrato de trabalho em funções públicas pode ser regulado por instrumento de regulamentação coletiva de trabalho, nos termos da presente lei».

5.º

Sempre com amparo na LTFP, os instrumentos de regulamentação coletiva, enquanto fonte de direito no âmbito do contrato de trabalho em funções públicas,

distinguem-se entre “convencionais” e “não convencionais”: são «convencionais (...) o acordo coletivo de trabalho, o acordo de adesão e a decisão de arbitragem voluntária», e «não convencional (...) a decisão de arbitragem necessária» (vejam-se os n.ºs 3 e 4 do artigo 13.º da LTFP).

6.º

Ainda à luz da arrumação tipológica vertida na LTFP, no tema que nos ocupa, os acordos coletivos de trabalho abrangem «o acordo coletivo de carreira e o acordo coletivo de empregador público» (n.º 5 do artigo 13.º), tendo o legislador definido este último como «a convenção coletiva aplicável no âmbito do órgão ou serviço onde o trabalhador exerça funções» (n.º 7 do artigo 13.º).

7.º

Note-se que, *inter alia*, as normas constantes dos artigos 13.º e 14.º (este último dispondo sobre a articulação dos acordos coletivos de trabalho) da LTFP integram o elenco das «normas base definidoras do regime e âmbito do vínculo de emprego público», tal como enunciado no artigo 3.º da mesma Lei, e que adensam aquele que é talhado como o núcleo essencial estatutário em matéria de emprego público.

8.º

Por seu turno e incorporando, de igual modo, esse cerne estatutário, a matéria relativa à negociação coletiva vem regulada na Parte III, Título II, da LTFP, compreendendo os artigos 347.º a 386.º.

9.º

No recorte sistemático acabado de traçar, dispõe o preceito que configura o objeto desta minha iniciativa o seguinte:

«Artigo 364.º
Legitimidade e representação

(...)

3 – Têm legitimidade para celebrar acordos coletivos de empregador público:

a) (...);

b) 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

(...)

6 – Os acordos coletivos são assinados pelos representantes das associações sindicais, bem como pelos membros do Governo e representantes do empregador público, ou respetivos representantes.»

10.º

Atenta a remissão, na alínea *b*), *in fine*, do n.º 3 do citado preceito, para o disposto no artigo 27.º da LTFP, observa-se que este rege sobre o exercício das competências inerentes à qualidade de empregador público, seja na administração direta e indireta do Estado, seja na administração autárquica.

11.º

A esta luz, a norma constante da alínea *b*) do n.º 3 do artigo 364.º da LTFP estabelece, no segmento aplicável aos acordos coletivos de empregador público na esfera da administração autárquica, a legitimidade, pela parte do empregador público, dos membros do Governo responsáveis pelas áreas das finanças e da Administração Pública para, conjuntamente com o órgão autárquico interessado, celebrarem o tipo de acordos coletivos aqui versados.

12.º

Neste horizonte, entendo que a norma em causa viola, no segmento relevante, o princípio da autonomia local consagrado, em sede de “Princípios fundamentais”, no n.º 1 do artigo 6.º da Constituição.

13.º

Isto, porquanto, tendo o legislador, ao abrigo das regras de legitimidade ali contidas, feito obrigatoriamente depender a celebração dos acordos coletivos de empregador público, no âmbito da administração local, da concordância dos referidos membros do Governo, na qualidade de cocontratantes, a ausência dessa anuência acarreta a impossibilidade de outorga do acordo coletivo pelo empregador público autárquico interessado.

14.º

Vale por dizer: ante a falta de concordância dos membros do Governo responsáveis pelas áreas das finanças e da Administração Pública, quanto à celebração de acordo coletivo para ser aplicável no âmbito de determinada autarquia local, com a consequente inviabilidade do seu depósito e eficácia, resulta aniquilada a possibilidade de as autarquias locais e os seus trabalhadores (neste caso, através das associações sindicais) lograrem autonomamente acomodar o respetivo regime laboral, dentro daquela que é a margem legalmente aberta à regulação por este tipo de acordos coletivos de trabalho.

15.º

Nesse sentido, a norma visada é expressão, em meu juízo, de desconformidade constitucional, na medida em que, sem embargo da anuência do empregador público local e das associações sindicais quanto às soluções concretamente preconizadas no âmbito de procedimento negocial dirigido à celebração de acordo coletivo de em-

pregador público, pode a respetiva outorga ficar bloqueada sempre que o Governo, através dos seus membros indicados, não concorde com aquelas soluções, sinonimizando, relativamente a estes, uma sua prerrogativa ou poder de veto.

16.º

Tal realidade equivale, da parte do detentor do poder executivo, a uma inaceitável expropriação das autarquias locais do seu poder de “autoadministração” em matéria que respeita aos seus quadros de pessoal próprio (artigo 243.º da Lei Fundamental), concorrendo nesta valoração o entendimento que a doutrina e a jurisprudência constitucionais têm cimentado em relação ao princípio da autonomia local.

17.º

Deste modo, na doutrina, debruçando-se sobre o princípio da unidade do Estado e os princípios que o densificam, todos consagrados no n.º 1 do artigo 6.º da Constituição, J. J. Gomes Canotilho e Vital Moreira principiam por evidenciar, no que para a presente problemática releva, que «[a] garantia (...) da autonomia local, da descentralização e da subsidiariedade administrativa implica uma certa *policracia* ou pluralismo de centros de poder, enquadrados numa complexa estrutura vertical do poder político e da administração» (*In: Constituição da República Portuguesa Anotada*, Vol. I, 4.ª edição revista, Coimbra: Coimbra Editora, 2007, p. 232).

18.º

Segundo os mesmos constitucionalistas, «o conceito de autonomia (...) transporta uma ideia vertebradora de toda a compreensão do Estado unitário português. Para efeito de organização político-territorial do Estado, o princípio da autonomia aponta, desde logo, para uma liberdade de decisão de sujeitos territoriais colectivos («regiões autónomas», «Autarquias Locais») dentro de um esquema organizatório mais

amplo e de carácter geral – o *Estado Unitário*» (In: *Constituição da República Portuguesa Anotada*, Vol. II, 4.^a edição revista, Coimbra: Coimbra Editora, 2010, p. 633).

19.º

Especificamente sobre o princípio da autonomia local, os Autores que vimos citando adiantam que o mesmo «significa designadamente que as autarquias locais são formas de *administração autónoma territorial*, de descentralização territorial do Estado, dotadas de órgãos próprios, de atribuições específicas correspondentes a interesses próprios e não meras formas de *administração indirecta ou mediata do Estado*. O que não exclui, em certos termos, a tutela estadual (...)» (In: *Constituição da República Portuguesa Anotada*, Vol. I, cit., p. 234).

20.º

Ainda sobre o sentido da garantia constitucional da autonomia local, expressam, outrossim, J. J. Gomes Canotilho e Vital Moreira o que aqui se transcreve (In: *Constituição da República Portuguesa Anotada*, Vol. II, cit., pp. 716-717):

«A autonomia envolve necessariamente a liberdade de condução dos assuntos autárquicos (autodeterminação), na esfera de atribuições legalmente reconhecidas como suas, não podendo a lei conferir ao Governo (ou outra autarquia) o poder de lhe dar ordens ou instruções nem prever um controlo de mérito dos seus actos. Daí a redução da tutela ao controlo da legalidade (...)»

21.º

Por seu turno, na jurisprudência do Tribunal Constitucional, amparando-me no Acórdão n.º 296/2013 (*Diário da República*, I Série, n.º 116, de 19 de junho de 2013), em respigo do percurso densificador da ideia de autonomia local à luz do respetivo enquadramento jurídico-constitucional, sobressai o seguinte:

«O Acórdão do Tribunal Constitucional n.º 432/93 assinala o primeiro teste da consistência do conceito de autonomia local na jurisprudência do Tribunal Constitucional (cfr. Artur Maurício, «A Garantia Constitucional da Autonomia Local à Luz da Jurisprudência do Tribunal Constitucional», in *Estudos em Ho-*

menagem ao Conselheiro Cardoso da Costa, p. 635). Nessa ocasião, o Tribunal sublinhou que as autarquias locais são justificadas pelos valores da liberdade e da participação e concorrem para a organização democrática do Estado, conformando um «âmbito de democracia». Mais se salientou, então, que a Constituição não traça para as autarquias locais um «figurino de mera administração autónoma do Estado», pois constituem «uma estrutura do poder político», assumindo as normas que organizam o seu poder uma «justificação eminentemente democrática» e fundando-se o poder autárquico numa «ideia de consideração e representação aproximada de interesses».

Em jurisprudência subsequente veio a sublinhar-se que as autarquias locais integram a administração autónoma, existindo entre elas e o Estado uma relação de supraordenação-infraordenação, dirigida à coordenação de interesses distintos (nacionais, por um lado, e locais, por outro), e não uma relação de supremacia-subordinação dirigida à realização de um único interesse, designadamente o interesse nacional.»

22.º

Em suma, ante o que acabámos de expor, o princípio da autonomia local afirma-se, no horizonte do Estado de Direito democrático, como dimensão estruturante do nosso modo de ser coletivo, inclusive no marco geográfico mais dilatado das democracias europeias, supondo «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», conforme vem preambularmente afirmado na Carta Europeia de Autonomia Local, concluída em Estrasburgo em 15 de outubro de 1985 e de que o Estado português é parte.

23.º

A ponderação do que antecede aponta, por outro lado, para a consideração irrecusável de que, no domínio específico do regime do trabalho em funções públicas – espaço regulado do direito no qual conflui a problemática que nos ocupa – é ao Estado-legislador que compete a articulação entre os interesses do Estado e os interesses das autarquias locais, isto, naturalmente, no quadro das vinculações constitucio-

nais que nesta matéria se impõem (vejam-se, paradigmaticamente, o n.º 2 do artigo 47.º, a alínea *t*) do n.º 1 do artigo 165.º e o artigo 269.º da Lei Fundamental).

24.º

Acresce que, segundo anteriormente antecipado, a Lei Fundamental garante às autarquias locais a disponibilidade de «quadros de pessoal próprio, nos termos da lei», sendo «aplicável aos funcionários e agentes da administração local o regime dos funcionários e agentes do Estado, com as adaptações necessárias, nos termos da lei» (n.ºs 1 e 2 do artigo 243.º da Constituição).

25.º

A este respeito é significativa a expressão da anotação ao mencionado preceito constitucional, pela pena de Jorge Miranda e Ana Fernanda Neves (*In: Jorge Miranda e Rui Medeiros, Constituição Portuguesa Anotada*, Tomo III, Coimbra Editora, 2007, p. 508):

«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”. Deste modo, a adopção como parâmetro do “regime dos funcionários e agentes do Estado” requer um regime ou regimes jurídicos de trabalho que assegurem a comparabilidade e a mobilidade entre funções públicas (...).»

26.º

Nesta linha, prosseguem os mesmos Autores (*ibid.*):

«Por outro lado, a definição desse regime e a sua aplicação têm um limite no princípio da autonomia das autarquias locais (artigos 6.º, 235.º e 237.º). Esta demanda 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 respectivos trabalhadores ou a intervenção na gestão das respectivas relações de trabalho, sem prejuízo da verificação do cumprimento da lei em sede de tutela administrativa (artigo 242.º).»

27.º

Resulta, deste modo, clara a demarcação do espaço de intervenção do Estado-legislador e do Estado-administrador em matérias que relevam dos regimes jurídicos dos trabalhadores do Estado e dos trabalhadores da administração local, incluindo em sede de acordos coletivos de empregador público que possam reger as relações tituladas por contrato de trabalho em funções públicas, sendo que, ante a garantia de “quadros de pessoal próprio” das autarquias locais, o papel do Governo – “órgão superior da administração pública”, nos termos do artigo 182.º da Constituição –, encontra-se aí circunscrito ao exercício de funções administrativas de tutela, vale por dizer, estritamente para verificação do cumprimento da lei por parte dos órgãos autárquicos.

28.º

Neste sentido, a norma constante da alínea *b)* do n.º 3 do artigo 364.º da LTFP, atenta a faculdade de recusa que necessariamente inere à atribuição, aos membros do Governo responsáveis pelas áreas das finanças e da Administração Pública, do poder de também celebrarem, pela parte do empregador público, os acordos coletivos de empregador público no âmbito da administração autárquica, faz extravasar o domínio dentro do qual o Executivo deve cingir-se, na área de normaçoão em causa, turbando as suas relações com as autarquias locais com a lógica de “supremacia-subordinação”, constitucionalmente interdita.

29.º

Isto tanto mais quanto é certo que, ocorrendo já a salvaguarda, pela lei, da devida ponderação ou articulação entre os interesses do Estado e os interesses das autarquias locais – através de medidas, quer dirigidas a acautelar a referida “equivalência” e “comparabilidade” de regimes laborais nos respetivos distintos círculos da administração pública, senão mesmo a definir aqueles que sejam aspetos de regime inder-

rogáveis (mediante normas legais imperativas), quer, ainda, de carácter transversal, por via das limitações impostas, designadamente aos patamares de endividamento das autarquias locais (com eventuais reflexos nas opções destas últimas em matéria de orçamentação das despesas com pessoal e de gestão de recursos humanos) – o próprio legislador, no exercício da sua margem de conformação, não deixa, outrossim, de demarcar a montante aquele que é o espaço aberto à contratação coletiva no âmbito das relações tituladas por contrato de trabalho em funções públicas.

30.º

Ora, a este propósito, conforme afirmam Jorge Miranda e Ana Fernanda Neves, ainda a respeito da constitucionalmente franqueada diferenciação de regimes laborais dos trabalhadores do Estado e dos trabalhadores da administração local (*In: Jorge Miranda e Rui Medeiros, Constituição Portuguesa Anotada, cit., p. 508*):

«A adopção do regime laboral privado, ainda que com modelações juspublicistas, relativamente a relações de trabalho na Administração pública tem associada uma maior abertura para a contratualização colectiva do regime jurídico, propiciando esta a diversificação dos regimes de trabalho, o que afasta também uma equiparação “em toda a linha” dos regimes laborais.»

31.º

Neste enquadramento, o raciocínio que vimos trilhando dirige-se fundamentalmente à afirmação de uma ideia forte, inelutável, na temática suscitada pela norma posta em crise: no horizonte da contratação coletiva franqueada na esfera das relações laborais que têm na sua base o contrato de trabalho em funções públicas, é ainda ao Estado-legislador que está cometida a articulação ou harmonização dos interesses nacionais e locais que se perfilam.

32.º

É nesse recorte normativo de antemão demarcado pela lei que se torna imperiosa a afirmação do “autogoverno” das autarquias locais quanto aos seus trabalhadores, o

princípio da autonomia local reclamando a plenitude da sua “autodeterminação”, a exercer com responsabilidade própria, na celebração de acordos coletivos de empregador público, não sendo admissível que o legislador, na conformação das regras respeitantes à legitimidade para a respetiva celebração, pela parte do empregador público, aniquile esse espaço irredutível da autonomia local, como ocorre na situação vertente.

33.º

Vale por dizer: a celebração de acordo coletivo de empregador público, enquanto instrumento de regulação de determinados aspetos do regime laboral dos trabalhadores com contrato de trabalho em funções públicas, no âmbito da administração autárquica, configura domínio cuja gestão compete, dentro das vinculações legais pré-definidas, livre e plenamente às autarquias locais e em vista dos interesses próprios das respetivas populações – interesses que, justamente, «entranham as razões de proximidade, responsabilidade e controlabilidade que proporcionam a auto-organização», no dizer desse Tribunal, no Acórdão n.º 432/93 (publicado no *Diário da República*, II Série, n.º 193, de 18 de agosto de 1993).

34.º

Efetivamente, situamo-nos em domínio no seio do qual se afirma, em plenitude, a “individualidade jurídica das autarquias como sujeitos empregadores”, atuantes em um patamar de conformação normativa, mediante instrumento de regulamentação coletiva, que, pela sua própria natureza e tal como legislativamente autorizado, consubstancia um espaço de derrogação permitida a determinados aspetos do regime laboral “geral”, bem como de consentida contratualização autonomamente ajustada entre o empregador público e os seus trabalhadores, através das associações sindicais.

35.º

Acresce que esta abertura a regimes diferenciados, consentânea com a extroversão da relação de emprego público titulada por contrato de trabalho em funções públicas a mecanismos de contratação coletiva enquanto instrumentos de autogestão de relações laborais, tradicionalmente circunscrito ao mundo das relações de trabalho privadas, é perspectivada pelo próprio legislador como integrando aquele núcleo essencial estatutário em matéria de trabalho em funções públicas, atento o elenco do já citado artigo 3.º da LTFP.

36.º

Neste sentido, está interdito um mecanismo de bloqueio, a jusante, desse poder e liberdade de contratação coletiva, como é aquele que flui da alínea *b)* do n.º 3 do artigo 364.º da LTFP, sempre que ocorra a discordância do Governo quanto ao teor do acordo coletivo a celebrar.

37.º

Isto, porquanto, é de todo impensável, em conformidade com o sentido da doutrina constitucional, anteriormente exposta, uma intervenção do Governo na esfera da celebração de acordos coletivos de empregador público, no âmbito da administração autárquica, que extravase uma tutela administrativa para “verificação do cumprimento da lei por parte dos órgãos autárquicos”, como se define no n.º 1 do artigo 242.º da Lei Fundamental, sob pena de violação do mesmo.

38.º

Repito, se a outorga de um acordo coletivo de empregador público, no âmbito da administração autárquica, depende, obrigatoriamente, por força das regras de legitimidade fixadas naquele preceito, da concordância dos referidos membros do Governo, a falta de anuência destes acarreta necessariamente a impossibilidade de vi-

gência do acordo coletivo que acomode as relações laborais entre a autarquia local e os seus trabalhadores, assim se espoliando uma dimensão irrecusável da garantia da autonomia local, tal como gizada na Constituição.

39.º

As regras de legitimidade, da parte do empregador público, vertidas na alínea *b*) do n.º 3 do artigo 364.º da LTFP, equivalem pois a uma medida de sujeição dos acordos coletivos de empregador público, na esfera da administração autárquica, a uma espécie de autorização ou juízo de mérito do Governo, aniquiladora, no limite e enquanto prerrogativa de veto em matéria que releva da gestão do pessoal das autarquias locais, daquela «ideia de responsabilidade autónoma na gestão de um universo de interesses próprios que tem que ver com a essencialidade da autonomia», para me socorrer de passagem do Acórdão n.º 432/93 desse Tribunal, anteriormente invocado.

40.º

Ora, justamente, na sua “dimensão de juridicidade”, enquanto “dimensão básica do Estado de direito democrático” que inere à afirmação constitucional do poder local, a garantia da autonomia local estabelece-se como “limite do poder unitário e descentralizado” (nesse sentido, veja-se J. J. Gomes Canotilho e Vital Moreira, *Constituição da República Portuguesa Anotada*, Vol. II, cit., p. 639).

41.º

Neste sentido, é de todo intolerável uma norma que, ao fazer depender da concórdância do Governo a outorga de acordo coletivo de empregador público no âmbito da administração local, a falta da sua anuência obstaculizando a respetiva celebração, seja, ela própria, a negação clara e em termos inequívocos do princípio da autono-

mia local, afetando aquele que é o “espaço incompressível” ou a essencialidade da existência, no quadro do Estado unitário, das autarquias locais.

42.º

Em conformidade, viola consequentemente também o princípio constitucional da autonomia local a norma constante do n.º 6 do artigo 364.º da LTFP, na parte aplicável aos membros do Governo, ou respetivos representantes, na medida em que a assinatura pelos mesmos dos acordos coletivos de empregador público no âmbito da administração autárquica consubstancia uma verdadeira autorização para a respetiva celebração.

Nestes termos, requer-se ao Tribunal Constitucional que aprecie e declare, com força obrigatória geral, a 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, por violação do n.º 1 do artigo 6.º e do n.º 1 do artigo 242.º da Constituição.

O Provedor de Justiça

José de Faria Costa