

uma posição relativa a todas as cláusulas da proposta, aceitando, recusando ou contrapondo» (artigo 352.º).

Os artigos 353.º e 354.º contêm disposições que devem ser observadas por todos os intervenientes no processo de negociação. Tem interesse aqui reproduzi-los:

«Artigo 353.º

Prioridade em matéria negocial

1 - As partes devem, sempre que possível, atribuir prioridade às matérias dos suplementos remuneratórios, dos prémios de desempenho e da duração e organização do tempo de trabalho, tendo em vista o ajuste do acréscimo global de encargos daí resultante, bem como à segurança, higiene e saúde no trabalho.

2 - A inviabilidade do acordo inicial sobre as matérias referidas no número anterior não justifica a ruptura de negociação.»

«Artigo 354.º

Boa fé na negociação

1 - As partes devem respeitar, no processo de negociação colectiva, o princípio de boa fé, nomeadamente respondendo com a máxima brevidade possível às propostas e contrapropostas, observando, caso exista, o protocolo negocial e fazendo-se representar em reuniões e contactos destinados à prevenção ou resolução de conflitos.

2 - Os representantes das partes no processo de negociação colectiva devem, oportunamente, fazer as necessárias consultas aos trabalhadores e às entidades empregadoras públicas interessadas, não podendo, no entanto, invocar tal necessidade para obterem a suspensão ou interrupção de quaisquer actos.

3 - Cada uma das partes do processo deve, na medida em que daí não resulte prejuízo para a defesa dos seus interesses, facultar à outra os elementos ou informações que ela solicitar.

4 - Não pode ser recusado, no decurso de processos de negociação dos acordos colectivos de entidade empregadora pública, o fornecimento de planos e relatórios de actividades e de orçamentos dos órgãos ou serviços e, em qualquer caso, a indicação do número de trabalhadores, por categoria, que se situem no âmbito de aplicação do acordo a celebrar.»

4 - O processo de celebração de um acordo colectivo em que tenha de intervir, do lado do empregador, o representante governamental e a autarquia, enquanto entidade empregadora pública exige uma negociação conjunta entre estas entidades. Terão necessariamente de conjugar, até onde for possível, tendo em conta os interesses que devem prosseguir, as suas posições nas propostas que formulem ou nas respostas que entendam apresentar à contraparte sindical.

Como já se referiu, citando-se ANTÓNIO MONTEIRO FERNANDES, pela entidade empregadora pública atuam duas entidades juridicamente distintas, com interesses distintos, complementares ou interdependentes que, no entanto, se têm de conjugar numa «frente negocial», numa negociação conjunta já que o resultado será um só acordo colectivo assinado por todas as partes.

Neste conspecto, o já citado Despacho n.º 110-A/2010 do então Ministro de Estado e das Finanças veio estabelecer uma metodologia, definindo «mecanismos de articulação» entre as entidades que detêm, cumulativamente, legitimidade para a celebração de acordos colectivos de entidade empregadora, nos termos do artigo 347.º, n.º 3, alínea b), do RCTFP. Assim:

«1 - As entidades empregadoras públicas devem enviar, previamente, ao membro do Governo que superintenda no órgão ou serviço bem como aos membros do Governo responsáveis pelas áreas das finanças e da Administração Pública as propostas de celebração de acordo colectivo de entidade empregadora pública que pretendam apresentar às associações sindicais competentes ou as que por estas lhe sejam apresentadas.

2 - As alterações que a entidade ou os membros do Governo referidos no número anterior pretendam fazer introduzir ao clausulado das propostas serão formalizadas através de suporte escrito ou de declaração presencial em reunião a realizar no âmbito da negociação do acordo colectivo de entidade empregadora pública.

3 - Quaisquer propostas de alteração aos clausulados iniciais com origem na entidade empregadora pública devem ser sempre notificadas e concertadas com os membros do Governo a que se refere o n.º 1.



Tribunal Administrativo de Circulo de Lisboa
- Folha de Assinaturas -

Anabela
Araújo
(Assinatura)

Digitally signed by
Anabela Araújo
(Assinatura)
Date: 2015.04.30
11:36:05 BST
Reason: Não
repudição



Tribunal Administrativo de Círculo de Lisboa

4 - *A outorga do acordo colectivo de entidade empregadora pública, traduzida na assinatura do clausulado final, será sempre realizada por todos os membros do Governo e entidade empregadora pública com legitimidade para a mesma, referidos no n.º 1, ou dos seus representantes»(74).*

5 - *Perante o exposto, respondendo à questão colocada, conclui-se que:*

O processo visando a celebração de um acordo colectivo em que, nos termos do disposto no citado artigo 347.º, n.º 3, alínea b), do RCTFP, tenha de intervir, do lado da entidade empregadora, para assegurar a sua legitimidade, o membro do Governo responsável pelas áreas das finanças e da Administração Pública e uma autarquia, enquanto entidade empregadora pública, apela a uma intervenção conjunta e articulada destas entidades na sua negociação.

Durante todo esse processo, está vedado ao membro do Governo referido dar ordens ou emitir directivas à entidade autárquica por força da autonomia de que esta goza, nos termos da Constituição e da lei, estando obrigado, durante a negociação, a fundamentar a sua proposta ou resposta, a tomar 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, a prosseguir o interesse público e a actuar com respeito pelos princípios da igualdade, da proporcionalidade, da justiça e da imparcialidade (artigo 266.º da Constituição), bem como, a actuar e a adoptar posições que não neutralizem ou esvaziem o direito de contratação colectiva constitucionalmente reconhecido às associações sindicais e que respeitem o princípio da promoção da contratação colectiva consagrado no artigo 246.º do RCTFP.

VIII

1 - *Pergunta-se finalmente se a intervenção da Administração Central nos acordos colectivos de trabalho na administração autárquica se restringe, para além da tutela inspectiva, às normas que regulam o depósito previstas nos artigos 356.º a 358.º do RCTFP.*

2 - *As autarquias locais não se constituem como um poder independente dentro da estrutura do poder democrático, enfrentando a sua autonomia alguns limites.*

Na verdade, princípios fundamentais como o da unidade do Estado, consagrado no artigo 6.º da Constituição da República, os princípios, «da prossecução do interesse público» e «da unidade e necessária eficácia e unidade de ação da Administração», consagrados nos artigos 266.º e 267.º do mesmo diploma, «exigem uma intervenção supraordenada de uma organização central sobre as organizações autónomas»(75), o que constitui e se designa por tutela administrativa.

ANDRÉ FOLQUE define a tutela administrativa como «a relação jurídica administrativa entre duas pessoas colectivas que integram a Administração Pública, na realização de tarefas administrativas, em que uma, investida numa posição de supremacia, dispõe com respeito pela autonomia da segunda, do poder de controlar actos e omissões, em subordinação ao parâmetro que, de acordo com a lei, conforma essa mesma actividade, de modo a fazer prevalecer a continuidade na prossecução do interesse público»(76).

Em coerência com os referidos princípios, a Constituição da República no seu artigo 242.º estabelece as bases do regime de tutela administrativa que incide sobre as autarquias locais.

Como se lê no parecer deste Conselho n.º 11/2006(77), que se vem acompanhando:

«A tutela estabelecida é uma tutela de mera legalidade, conforme resulta do n.º 1 daquele artigo, quando refere que a mesma consiste na «verificação do cumprimento da lei» pelos órgãos autárquicos, o que acaba por se constituir como uma garantia da autonomia local. Por tal motivo, «os órgãos investidos de

incumbências tutelares não podem pronunciar-se acerca do mérito, da conveniência ou da oportunidade dentro dos vastos espaços de discricionariedade confiados pelo legislador»(78) aos órgãos próprios da administração local.»

Como referem GOMES CANOTILHO e VITAL MOREIRA, «a função da tutela não é a de controlar o "mérito" da administração local ou a sua conformidade com os interesses gerais, tal como o Governo os vê, mas sim e apenas a de velar pela legalidade da administração local»(79).

Resulta daquele dispositivo constitucional que as medidas de tutela estão sujeitas ao princípio da legalidade, só podendo ser tomadas nos casos e formas previstas na lei. Vigora deste modo, nesta matéria um regime de «tipicidade legal das medidas de tutela, o que impõe não só definição legal das medidas tutelares admissíveis, mas também que as mesmas sejam estabelecidas de «forma densa, objectiva» e determinados os respectivos "termos de aplicação"»(80).

O regime jurídico da tutela administrativa encontra-se definido pela Lei n.º 27/96, de 1 de agosto(81). Em coerência com os princípios constitucionais, a tutela administrativa é definida no artigo 2.º daquela lei, referindo-se que a mesma «consiste na verificação do cumprimento das leis e regulamentos por parte dos órgãos e dos serviços das autarquias locais e entidades equiparadas», consagrando-se, assim, uma tutela de mera legalidade, estando excluído, em nome da autonomia das autarquias locais em relação ao Estado, qualquer controlo do mérito da gestão administrativa daquelas entidades.

A lei dedica o seu artigo 3.º aos meios de tutela, que, tal como acima foi referido, obedecem ao princípio da tipicidade, e que é do seguinte teor:

«Artigo 3.º

Conteúdo

1 - A tutela administrativa exerce-se através da realização de inspecções, inquéritos e sindicâncias.

2 - No âmbito deste diploma:

a) A inspecção consiste na verificação da conformidade dos actos e contratos dos órgãos e serviços com a lei;
b) O inquérito consiste na verificação da legalidade dos actos e contratos concretos dos órgãos e serviços resultante de fundada denúncia apresentada por quaisquer pessoas singulares ou colectivas ou de inspecção;
c) A sindicância consiste numa indagação aos serviços quando existam sérios indícios de ilegalidades de actos de órgãos e serviços que, pelo seu volume e gravidade, não devam ser averiguados no âmbito de inquérito.»

3 - Tendo presentes as considerações já tecidas sobre a intervenção da Administração Central nos acordos colectivos de trabalho na administração autárquica, há que concluir que ela não se configura como uma intervenção de natureza tutelar.

Com efeito, o Governo apresenta-se aí como um verdadeiro actor negocial ao lado da autarquia local empregadora pública, gerindo o processo negocial com autonomia em função dos interesses que entenda defender ou fazer valer e exprimindo autonomamente a sua vontade, ainda que de forma conjugada ou articulada com o ente autárquico. Não se descortina aqui qualquer posição de supremacia relativamente aos demais intervenientes no processo visando a celebração do acordo colectivo de trabalho.

4 - A Administração Central é, no entanto, chamada a intervir num outro plano, já não na qualidade de parte ou sujeito contratual do instrumento de regulamentação colectiva de trabalho, mas na qualidade de autoridade administrativa no exercício de uma específica competência que a lei lhe defere para a verificação da conformidade formal do acordo colectivo de trabalho celebrado.

Essa verificação ocorre com o depósito do acordo colectivo de trabalho, figura a que se referem os artigos 356.º, 357.º e 358.º do RCTFP, cujo teor interessa conhecer:

«Artigo 356.º

Depósito

1 - O acordo colectivo de trabalho, bem como a respectiva revogação, é entregue para depósito, na Direcção-Geral da Administração e do Emprego Público, nos cinco dias subsequentes à data da assinatura.

2 - O depósito considera-se feito se não for recusado nos 15 dias seguintes à ressecção do acordo colectivo de trabalho nos serviços referidos no número anterior.»

«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.»

«Artigo 358.º

Alteração dos acordos

1 - Por acordo das partes, e enquanto o depósito não for efectuado ou recusado, pode ser introduzida qualquer alteração formal ou substancial ao conteúdo do acordo colectivo de trabalho entregue para esse efeito.

2 - A alteração referida no número anterior interrompe o prazo previsto no n.º 2 do artigo 356.º.»

O depósito do acordo colectivo de trabalho consiste na ressecção e registo, pela Direcção-Geral da Administração e do Emprego Público (DGAEP), serviço central da administração directa do Estado, integrado no Ministério das Finanças(82), do texto do acordo, devidamente assinado, ou da sua revogação.

Este serviço do Estado não procede ao controlo administrativo do conteúdo do acordo recebido para depósito. O controlo que é efectuado é, como já foi dito, de mera conformidade formal(83). No entanto, considera ANTÓNIO MONTEIRO FERNANDES que «esse controlo existe [...] em relação a aspectos individualizados, pela via da (eventual) recusa do depósito e, por conseguinte, da não publicação do texto acordado, que determina a sua ineficácia enquanto instrumento de regulamentação colectiva de trabalho»(84).

A recusa do depósito deve ser fundamentada, podendo, designadamente, constituir motivo para tal decisão qualquer um das circunstâncias enumeradas no artigo 357.º, n.º 1, acima transcrito, ato administrativo susceptível de impugnação.

Nos termos do n.º 2 do artigo 356.º, o depósito considera-se feito se não for recusado nos 15 dias seguintes à ressecção do acordo colectivo de trabalho na DGAEP.

5 - Decorre do exposto que a intervenção da Administração Central nos acordos colectivos de trabalho na administração autárquica não configura o exercício de poderes de tutela administrativa, nem se restringe ao controlo da conformidade formal de tais instrumentos de regulamentação colectiva de trabalho no âmbito do seu depósito. A Administração Central, através do membro do Governo responsável pelas áreas das finanças e da Administração Pública, intervém igualmente como parte contratante na celebração de acordos colectivos de entidade empregadora no âmbito das autarquias locais, ao abrigo da legitimidade que lhe está conferida no artigo 347.º, n.º 3, alínea b), do RCTFP.

IX

Em face do exposto, formulam-se as seguintes conclusões:

1.ª - A relação jurídico-funcional dos trabalhadores das autarquias locais vinculados por contrato de trabalho pode ser regulada por instrumentos de regulamentação colectiva de trabalho, nos termos do disposto nos artigos 3.º, n.º 2, e 81.º, n.º 2, da Lei n.º 12-A/2008, de 27 de Fevereiro, do artigo 2.º, n.º 1, do Decreto-Lei n.º 209/2009, de 3 de Setembro, e do artigo 3.º, n.º 1, da Lei n.º 59/2008, de 11 de Setembro, que aprovou o Regime do Contrato de Trabalho em Funções Públicas (RCTFP);

2.ª - 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;

3.ª - Esta 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;

4.ª - O processo destinado à celebração de um acordo colectivo em que, nos termos do disposto no artigo 347.º, n.º 3, alínea b), do RCTFP, 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;

5.ª - 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;

6.ª - Os membros do Governo intervenientes, com a autarquia local, em acordos colectivos de entidade empregadora pública, 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;

7.ª - 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.

ESTE PARECER FOI VOTADO NA SESSÃO DO CONSELHO CONSULTIVO DA PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA, DE 22 DE MAIO DE 2014.

Maria Joana Raposo Marques Vidal - Manuel Pereira Augusto de Matos (Relator) - Fernando Bento - Maria Manuela Flores Ferreira (Votei vencida pelas razões expostas pela Exm.ª Colega Doutora Alexandra Leitão, às quais adiro) - Paulo Joaquim da Mota Osório Dá Mesquita - Alexandra Ludomila Ribeiro Fernandes Leitão - (Com voto de vencida em anexo) - Maria de Fátima da Graça Carvalho.

Votei vencida todas as conclusões do Parecer n.º 9/2014 pelas razões que se passam a expor.

Voto de vencida

1- Colocação do problema e sequência

Votei vencida o presente Parecer por considerar que a interpretação adotada 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.

O desenvolvimento do presente voto de vencida, que se contera na economia de uma declaração deste tipo, sobretudo no contexto de urgência solicitado, seguirá a seguinte sequência:

i) Conformidade constitucional da participação do Governo, como parte, nos acordos colectivos de entidade empregadora pública respeitantes a autarquias locais, à luz do princípio da autonomia local e do direito de contratação colectiva;

ii) Interpretação do artigo 347.º do RCTF.

2 - Conformidade constitucional da participação do Governo, como parte, nos acordos colectivos de entidade empregadora pública respeitantes a autarquias locais, à luz do princípio da autonomia local e do direito de contratação colectiva

2.1 - O artigo 347.º do RCTF estabelece a legitimidade e representação, por parte dos trabalhadores e por parte dos empregadores públicos, para a celebração de acordos colectivos de carreiras gerais (n.º 1), de acordos colectivos de carreiras especiais (n.º 2) e de acordos colectivos de entidade empregadora pública (n.º 3).

Em todos os casos, a legitimidade é conferida, do lado do empregador público, aos membros do Governo responsáveis pelas áreas das finanças e da Administração Pública, sendo que, no que respeita aos acordos colectivos de entidade empregadora pública, além destes, estão presentes também "o membro do Governo que superintende no órgão ou serviço, bem como a própria entidade empregadora pública" [artigo 347.º, n.º 3, alínea b) *in fine*].

Isto significa que este preceito determina que, nos acordos colectivos de entidade empregadora pública, a parte pública é composta por três entidades: a própria entidade empregadora pública; o membro do Governo que representa a área das finanças e da administração pública; e ainda o membro do Governo que exerça o poder de superintendência sobre a primeira.

A interpretação deste preceito é duvidosa porque a sua letra apenas se refere às entidades empregadoras públicas que se integrem na Administração indirecta do Estado, uma vez que apenas sobre estas existe o poder de superintendência nele referido.

Trata-se, contudo de um aspecto que desenvolverei no ponto 3. do presente voto, na medida em que cumpre, em primeiro lugar, traçar o enquadramento e os limites constitucionais da questão, que não podem deixar de condicionar a interpretação do preceito, à luz do imperativo de interpretação conforme à Constituição.

O problema central colocado na Consulta é o de saber se a norma acima referida "pode ser lida, no que diz respeito às autarquias locais, 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".

No Parecer considerou-se 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 que "[E]sta solução normativa não viola o direito de contratação colectiva, nem ofende o princípio da autonomia local, consagrados nos artigos 56.º, n.º 3, e 6.º, n.º 1, da Constituição da República".

É um entendimento que não posso acompanhar porque, bem pelo contrário, considero que aquela interpretação da norma constante do artigo 347.º, n.º 3, alínea b), do RCTFP viola o princípio da autonomia local previsto nos artigos 237.º e 242.º da Constituição e coloca também fundadas dúvidas de constitucionalidade por potencial violação do direito de contratação colectiva consagrado, como direito, liberdade e garantia dos trabalhadores, no artigo 56.º, n.º 3, da Constituição.

2.2 - A autonomia local está contemplada logo no artigo 6.º da Constituição, a par dos princípios da subsidiariedade e da descentralização democrática da Administração Pública, sem prejuízo da natureza unitária do Estado.

A descentralização imposta por este preceito implica autonomia jurídica e autogoverno(85) dos entes descentralizados, o que significa que se trata de uma descentralização político-administrativa (e não mera devolução de poderes), sendo esta uma característica do princípio do Estado de Direito democrático, expressamente consagrado no artigo 2.º da Constituição.

Neste sentido, a autonomia local garante o equilíbrio entre diferentes legitimidades, todas ancoradas no povo(86).

A garantia constitucional da autonomia local, tal como em Portugal está consagrada nos artigos 237.º e 242.º da Constituição, é um limite absoluto à actuação dos poderes públicos, ao nível legislativo, político e administrativo.

Assim, a Constituição e a lei não podem deixar de reconhecer às autarquias locais um conjunto de atribuições que correspondem à realização dos interesses das populações locais e que estão na base da consagração da própria garantia constitucional da autonomia local, enquanto produto espontâneo da realidade social que tem como pressuposto a existência de comunidades humanas definidas em função de aspectos geográficos e dos interesses próprios, comuns a todos os elementos dessa comunidade(87).

Trata-se, por isso, de um princípio pré e meta-constitucional (nas palavras de MARCELO REBELO DE SOUSA)(88), o que se traduz, além do mais, no facto de a autonomia das autarquias locais ser um limite material de revisão constitucional, nos termos do artigo 288.º, alínea n) da CRP, imposto ao próprio legislador constituinte(89).

BATISTA MACHADO sublinha também que as autarquias locais radicam numa tradição histórica frente ao Estado e não são uma criação deste, bem como o facto de o artigo 6.º, n.º 1, da Constituição(90).

E, no mesmo sentido, GOMES CANOTILHO e VITAL MOREIRA salientam que as autarquias locais são "dados orgânico-sociológicos preexistentes à própria conformação constitucional da organização do poder político", mas também "um pilar da organização democrático-constitucional do Estado"(91).

Pode, pois, dizer-se que, ao prosseguirem interesses próprios de um certo agregado populacional através de órgãos próprios, representativos e democraticamente eleitos, as autarquias locais são emanações dessas populações e não do Estado (SÉRVULO CORREIA)(92).

Esta ideia é corroborada pelo disposto no artigo 235.º, n.º 2, da Constituição, que define as autarquias locais como pessoas colectivas territoriais dotadas de órgãos representativos, visando a prossecução de interesses próprios das populações respectivas.

Ora, a liberdade de auto-organização dos serviços e do regime de trabalho dos seus funcionários, agentes e trabalhadores é um elemento essencial - um meio - de prossecução desses fins.

Dá que exista sempre certa discricionariedade no poder de auto-organização das pessoas colectivas públicas(93), sem prejuízo, obviamente, das vinculações legais, cujo grau de pré-determinação normativa varia em função do tipo de entidade que esteja em causa e da sua inserção na Administração directa, indirecta ou autónoma.

Naturalmente que tem de haver um equilíbrio entre a unidade e o pluralismo próprio de um Estado unitário, não só por razões de eficácia e de eficiência da actuação administrativa, mas também para promover a igualdade entre os cidadãos, designadamente a homogeneidade na prestação de serviços a todos os cidadãos de um determinado Estado.

Essa unidade é obtida através das figuras da direcção (sobre a Administração directa), da superintendência e da tutela (sobre a Administração indirecta) e da tutela (sobre a Administração autónoma), nos termos dos artigos 199.º, alínea d) e 267.º, n.º 2, da Constituição.

Em caso algum, essa unidade pode ser garantida à custa da autonomia incompressível das autarquias locais, nem por quaisquer formas que ponham em causa a descentralização democrática imposta pelos artigos 6.º e 267.º da Lei Fundamental.

2.3 - Na minha opinião, o entendimento segundo o qual o Governo é parte necessária nos acordos colectivos celebrados entre as autarquias locais e os seus trabalhadores viola essa autonomia.

Refira-se, em primeiro lugar, que o Governo tem meios de garantir a unidade da actuação administrativa e a uniformidade das soluções substantivas ao nível dos regimes laborais na Administração Pública, desde logo, através da lei, estabelecendo regras imperativas para todos os trabalhadores em funções públicas.

Optando por soluções legislativas que deixam margem de conformação através da contratação colectiva - o que, aliás, é coerente com a aproximação do regime da relação jurídica de emprego público ao regime laboral privado -, o Governo abdica desse meio de uniformização dos regimes substantivos.

Mas, para além da lei, o Governo pode ainda celebrar acordos colectivos de carreiras gerais, nos termos do artigo 347.º, n.º 1, do RCTFP, nos quais apenas os membros do Governo responsáveis pelas áreas das finanças e da Administração Pública são parte, pelo lado das entidades empregadoras.

Ora, nos termos do artigo 343.º do RCTFP, relativo à articulação entre acordos colectivos, os acordos de carreiras gerais devem indicar as matérias que podem ser reguladas pelos restantes acordos colectivos, sendo que, na ausência de tal indicação, os acordos colectivos de entidade empregadora pública apenas podem versar sobre as matérias de duração e organização do tempo de trabalho, excluindo as respeitantes a suplementos remuneratórios, segurança, higiene e saúde no trabalho.

Isto significa que o Governo pode, também dessa forma, subtrair matérias à negociação colectiva. Existem, portanto, meios mais do que suficientes no próprio quadro do RCTF para garantir a uniformidade das relações laborais na Administração Pública.

Contudo, na medida em que o Governo opte por não utilizar tais meios, a sua presença na celebração de acordos colectivos de entidade empregadora entre as autarquias locais e os seus trabalhadores afigura-se inadmissível como forma de assegurar essa uniformidade ou por quaisquer outras razões.

Em primeiro lugar, porque a defesa dos interesses próprios das populações locais implica autonomia de auto-organização dos recursos humanos da autarquia. É por isso que o artigo 243.º da Constituição impõe que as autarquias locais possuam quadros de pessoal próprio, nos termos da lei e reitera, no n.º 3, a autonomia das autarquias nessa matéria, mesmo quando esses meios resultem de apoios do Estado.

Como referem GOMES CANOTILHO e VITAL MOREIRA, a existência de um quadro de pessoal próprio é "um elemento da autonomia das autarquias locais": "[O]s funcionários 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 actividades, segundo o princípio da liberdade de escolha do sistema de organização"(94).

É verdade que o n.º 2 do artigo 243.º também determina a aplicação aos funcionários e agentes da administração local do regime dos funcionários e agentes do Estado, com as adaptações necessárias, nos termos da lei, mas se isso significa que a Lei Fundamental pretende uniformidade nas relações laborais na Administração Pública, também daí decorre que essa uniformidade deve ser obtida essencialmente através da lei.

E na Revisão Constitucional de 1997 acrescentou-se o incíso "com as devidas adaptações", cujo sentido útil, segundo GOMES CANOTILHO e VITAL MOREIRA é o seguinte(95):

"(1) salvaguarda regimes próprios referentes à constituição, modificação e extinção da relação jurídica de emprego na administração local;

(2) autonomia contratual nos termos do RCTFP".

Além disso, como refere JORGE MIRANDA, "[A] adoçam 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"(96). *Efetivamente, a aproximação do regime aplicável aos trabalhadores em funções públicas ao direito laboral conduz a maior abertura à negociação colectiva, com a modulação das soluções e perda da uniformidade em toda a Administração e, em especial, nas entidades dotadas de autonomia constitucionalmente garantida. Mais: neste caso estamos, provavelmente, perante matérias em que o princípio da subsidiariedade aponta para a adoção de soluções mais próximas das situações concretas.*

Efectivamente, o princípio da subsidiariedade tem consagração nos artigos 6.º, n.º 1, e 7.º, n.º 6, da Constituição, e assume uma vertente constitucional, uma vertente europeia e uma vertente administrativa, esta última entendida enquanto princípio constitucional que comanda a organização administrativa portuguesa(97).

Aliás, é também nesta dimensão de princípio orientador da organização administrativa, designadamente no que se refere às relações entre a Administração central do Estado e as autarquias locais que a subsidiariedade aparece consagrada no artigo 4.º, n.º 3, da Carta Europeia de Autonomia Local (CEAL) - que foi o primeiro texto internacional a consagrar expressamente este princípio(98).

Se o legislador não regulou uma matéria em termos uniformes, nem tão pouco o fez em acordos colectivos gerais, significa que considerou que existem vantagens na adoção de regimes particulares em diferentes situações concretas e em função de especificidades regionais, locais ou materiais - e esses regimes devem ser negociadas pelas entidades que se encontram mais próximas dessas especificidades, sob pena de se adoptarem soluções one size fits all(99), não permitindo a adaptação às diferentes circunstâncias de facto e traduzindo-se, assim, numa forma de imposição de escolhas nacionais ao nível local.

A intervenção do Governo, como parte, nos acordos a celebrar entre as autarquias locais e os seus trabalhadores viola a autonomia local porque impede as autarquias de, sem o acordo do Governo, adequar certos aspectos do regime laboral dos seus trabalhadores às especificidades locais da sua autarquia.

Trata-se de uma compressão da autonomia local que, além do mais, não encontra fundamento na necessidade de garantir a uniformidade de regimes laborais substantivos na Administração Pública, uma vez que existem outros meios para assegurar (cf. supra).

De facto, sendo necessária a assinatura do membro do Governo para que o acordo colectivo seja eficaz, qualquer solução que os representantes da autarquia e os representantes dos trabalhadores pretendam adoptar só será possível com a concordância do Governo.

E é este aspecto que põe em causa o direito de contratação colectiva consagrado como direito, liberdade e garantia dos trabalhadores, no artigo 56.º, n.º 3, da Constituição.

Efectivamente, ao impor a presença de uma terceira entidade na relação colectiva de trabalho - que, em princípio, se estabelece apenas entre a entidade empregadora e os trabalhadores -, a solução adoptada no Parecer admite igualmente uma restrição do direito à negociação colectiva, na medida em os resultados da mesma só serão eficazes se o membro do Governo der a sua concordância, assinando o acordo.

Ora, apesar de o artigo 56.º, n.º 3, remeter para "os termos da lei", isso "não confere um cheque em branco ao legislador, não tolerando que, em nome da definição da legitimidade para a celebração das convenções colectivas de trabalho e da eficácia das respectivas normas, a lei imponha restrições desproporcionadas ao direito de contratação colectiva" (RUI MEDEIROS)(100).

3 - Interpretação do artigo 347.º do RCTF

3.1 - Independentemente da posição assumida a propósito da inconstitucionalidade da interpretação que o Parecer adoptou quanto ao âmbito do artigo 347.º do RCTF, justifica-se ainda ter algumas considerações quanto à própria interpretação do preceito.

É que, como referi supra, o artigo 347.º do RCTF não se refere nunca às autarquias locais e inclui mesmo algumas expressões que, quanto a mim, afastam a sua aplicação às autarquias locais.

O artigo 347.º do RCTF estabelece a legitimidade e representação, por parte dos trabalhadores e por parte dos empregadores públicos, para a celebração de acordos colectivos de carreiras gerais (n.º 1), de acordos colectivos de carreiras especiais (n.º 2) e de acordos colectivos de entidade empregadora pública (n.º 3).

Em todos os tipos de acordos a legitimidade para a respectiva celebração é conferida, do lado do empregador público, aos membros do Governo responsáveis pelas áreas das finanças e da Administração Pública, sendo que, no que respeita aos acordos colectivos de entidade empregadora pública, além destes, estão presentes também "o membro do Governo que superintenda no órgão ou serviço, bem como a própria entidade empregadora pública" [artigo 347.º, n.º 3, alínea b) in fine].

Isto significa que, nos acordos colectivos de entidade empregadora pública, a parte pública é composta por três entidades: a própria entidade empregadora pública; o membro do Governo que represente a área das finanças e da administração pública; e ainda o membro do Governo que exerça poder de superintendência sobre a primeira.

A letra do preceito só se refere às entidades empregadoras públicas que se integrem na Administração indirecta do Estado, uma vez que apenas sobre estas existe o poder de superintendência nele referido.

É claro que a presença do membro do Governo responsável pela área das finanças e da administração pública não depende da existência dessa relação de superintendência, mas a referência a este poder indicia que o legislador apenas quis incluir nesta disposição as entidades integradas na Administração indirecta do Estado.

Contra este argumento poderá aduzir-se que o RCTF inclui no seu âmbito de aplicação as autarquias locais e as regiões autónomas, nos termos do artigo 3.º, n.º 1, do diploma preambular, por remissão para o

artigo 3.º, n.º 2, da Lei dos Vínculos, Carreiras e Remunerações dos trabalhadores que exercem funções públicas (adiante designada LVCR).

E, por sua vez, a LVCR foi adaptada às autarquias locais pelo Decreto-Lei n.º 209/2009, de 3 de Setembro, que nada dispõe em matéria de contratação colectiva.

Sendo assim, existiria uma lacuna no RCTFP quanto à legitimidade para celebrar acordos colectivos nas autarquias locais, sendo aplicável analogicamente o artigo 347.º, conduzindo à conclusão de que esses acordos são celebrados pelo membro do Governo responsável pela área das finanças e da Administração Pública e pela entidade empregadora (a autarquia) na medida em que não há nenhum membro do Governo com poderes de superintendência.

Vejamos por que razão entendo, salvo o devido respeito, que essa não é a interpretação correcta.

3.2 - Em primeiro lugar, o artigo 3.º, n.º 2, da LVCR estabelece que "[A] presente lei é também aplicável, com as necessárias adaptações, designadamente no que respeita às competências em matéria administrativa dos correspondentes órgãos de governo próprio, aos serviços das administrações regionais e autárquicas."

E essas adaptações são exigidas, essencialmente, em matérias orgânicas e procedimentais.

Por outro lado, o âmbito de aplicação definido no diploma preambular do RCTFP por referência à LVCR significa que a ausência de um regime expressamente aplicável à negociação colectiva nas autarquias locais e nas regiões autónomas consubstancia uma lacuna.

Trata-se de uma lacuna patente porque "a lei não contém qualquer regra que seja aplicável a certo caso ou grupo de casos, se bem que a mesma lei, segundo a sua própria teleologia imanente e a ser coerente consigo própria, deveria conter tal regulamentação" (BATISTA MACHADO)(101).

Ora, o RCTFP deveria conter regulamentação sobre a legitimidade para negociar acordos colectivos de entidade empregadora pública no caso das autarquias locais e das regiões autónomas, pelo que, não contendo essa regulação, existe uma lacuna.

Mas, quanto a mim, essa lacuna não pode ser preenchida por analogia com o artigo 347.º, n.º 3, do RCTF, por duas razões:

i) porque não existe uma identidade de natureza entre, por um lado, a Administração directa e indirecta do Estado e, por outro lado, as autarquias locais e as regiões autónomas (não se trata, por isso, de casos "paralelos, isomorfos", na expressão de BATISTA MACHADO)(102);

ii) a analogia sem adaptações conduziria, pelas razões acima expostas, a uma solução inconstitucional.

Assim, cumpre ao intérprete construir uma solução legal, "dentro do espírito dos sistema", como é determinado pelo artigo 10.º, n.º 3, do Código Civil.

Neste caso, a coerência com os princípios e normas do sistema, designadamente a própria natureza da Administração autónoma e os limites aos poderes do Estado relativamente aquela, afastam a possibilidade de o Governo intervir, como parte, nos acordos celebrados entre as autarquias locais (ou as regiões autónomas) e os seus trabalhadores.

A prova de que esta é a única solução compatível com a Constituição, à luz da necessária interpretação conforme, é que existe, igualmente, uma lacuna relativamente às regiões autónomas e teria de se concluir que o artigo 347.º, n.º 3, alínea b) lhes é igualmente aplicável, o que se afigura manifestamente inconstitucional, atendendo à autonomia político-legislativa e administrativa das regiões autónomas.

Por outras palavras: sendo impossível aplicar as soluções constantes do artigo 347.º às regiões autónomas, isso significa que este preceito não regula todas as realidades integradas na Administração Pública, o que demonstra a necessidade de recorrer à norma que o intérprete criaria dentro da unidade do sistema jurídico, tanto para encontrar o regime aplicável às regiões autónomas, como às autarquias locais (ambas pertencentes à Administração autónoma do Estado).

É verdade que relativamente aos regulamentos de extensão, o RCTFP estabelece uma diferença entre as autarquias locais - sobre as quais nada diz - e as regiões autónomas (cf. os artigos 3.º, n.º 2, e 379.º) mas trata-se de instrumentos de regulamentação colectiva de trabalho não negociais que só vigoram quando não houver instrumentos negociais e cuja aplicação é afastada se entrar em vigor um instrumento de regulamentação colectiva de trabalho (artigo 345.º do RCTFP).

Por esta razão, o paralelismo entre a solução a aplicar às regiões autónomas e às autarquias locais permanece inteiramente válido.

Este parecer foi votado na sessão do conselho consultivo da Procuradoria-Geral da República, de 22 de maio de 2014.

Maria Joana Raposo Marques Vidal - Manuel Pereira Augusto de Matos (Relator) - Fernando Bento - Maria Manuela Flores Ferreira - Paulo Joaquim da Mota Osório Dá Mesquita - Alexandra Ludomila Ribeiro Fernandes Leitão - Maria de Fátima da Graça Carvalho.

Este parecer foi homologado por sua excelência o Secretário de Estado da Administração Pública, de 26 de Setembro de 2014.

Está conforme.

(1) Ofício n.º 0153, de 10 de Fevereiro de 2014 - Proc. n.º 1571/2010.

(2) Parecer distribuído em 20 de Fevereiro de 2014. Foi junta, entretanto, uma exposição assinada pela Direcção Nacional do Sindicato dos Trabalhadores da Administração Local e Regional, Empresas Públicas, Concessionárias e Afins, onde, designadamente, expressa o entendimento de que o Governo não deve intervir na negociação e celebração de acordos colectivos de trabalho envolvendo autarquias locais sob pena de violação do direito à contratação colectiva consagrado no artigo 56.º, n.º 3, da Constituição, e do princípio da autonomia do poder local.

(3) Fontes próprias porquanto não são compartilhadas com os outros ramos do Direito.

(4) Curso de Direito do Trabalho, I, Introdução - Quadros Organizacionais e Fontes, 3.ª Edição, Verbo, 2004, pp. 532-533.

(5) Tratado de Direito do Trabalho, Parte III - Situações Laborais Colectivas, Almedina, 2012, p. 184.

(6) Ob. cit., p. 186.

(7) BERNARDO DA GAMA LOBO XAVIER, ob. cit., p. 537.

(8) Direito do Trabalho, 2013, 6.ª Edição, Almedina, p. 1052.

(9) Direito do Trabalho, 14.ª Edição, Almedina, 2009, p. 759.

(10) Idem, ibidem.

(11) Ob. cit., p. 539.

(12) Constituição da República Portuguesa Anotada, Volume I, 4.ª Edição revista, Coimbra Editora, 2007, pp. 744-745 (anotação IX ao artigo 56.º).

(13) In JORGE MIRANDA - RUI MEDEIROS, Constituição Portuguesa Anotada, Tomo I, Coimbra Editora, 2005, pp. 569-570.

- (14) Acórdão n.º 966/96.
- (15) Acórdão n.º 517/98. V. também, entre outros, os Acórdãos do Tribunal Constitucional n.º 634/98, n.º 360/2003 e, mais recentemente, o Acórdão n.º 602/2023.
- (16) Constituição da República Portuguesa Anotada, Volume I, cit., p. 745.
- (17) In JORGE MIRANDA - RUI MEDEIROS, *Constituição Portuguesa Anotada*, Tomo I, cit., p. 570.
- (18) In JORGE MIRANDA - RUI MEDEIROS, *Constituição Portuguesa Anotada*, Tomo I, cit., p. 572.
- (19) "Contratação colectiva e universidades públicas", *Direito e Justiça - Estudos dedicados ao Professor Doutor Nuno José Espinosa Gomes da Silva*, Volume II, pp. 447-472.
- (20) Têm-se citado J. GOMES CANOTILHO e VITAL MOREIRA *Constituição da República Portuguesa*, volume I, cit., p. 706.
- (21) Sobre este tópico, v. MARLA DO ROSÁRIO PALMA RAMALHO, *Tratado de Direito do Trabalho*, Parte III - Situações Laborais Colectivas, cit., pp. 196-207.
- (22) ANTÓNIO MONTEIRO FERNANDES, *Direito do Trabalho*, cit., p. 764.
- (23) *Idem*, *ibidem*.
- (24) *Constituição da República Portuguesa*, volume I, cit., pp. 746-747.
- (25) A ratificação foi operada pela Lei n.º 17/80, de 15 de Julho.
- (26) Sobre o Decreto-Lei n.º 45-A/84, v. FRANCISCO LIBERAL FERNANDES, *Autonomia Colectiva dos Trabalhadores da Administração. Crise do Modelo Clássico de Emprego Público*, *Studia Iuridica* 9, *Boletim da Faculdade de Direito - Universidade de Coimbra*, Coimbra Editora, 1995, pp. 157-160.
- (27) *Direito do Trabalho*, cit., p. 766.
- (28) *Idem*, *ibidem*.
- (29) Sobre a contratação colectiva na Administração Pública e evolução da regulamentação colectiva de trabalho em Portugal, v. "A contratação colectiva na Administração Pública - Caracterização e avaliação do modelo português (2009-2013)" da Direcção-Geral da Administração e do Emprego Público, agosto de 2013, estudo elaborado pela «Equipa de trabalho» constituída por MARLA ASENSIO e SÉRGIO PRATAS, acessível em http://www.dgaep.gov.pt/upload/Estudos/Contratacao_Coletiva.pdf.
- (30) *Contrato de Trabalho na Administração Pública - Anotação à Lei n.º 23/2004*, de 22 de Junho, Almedina, p. 89.
- (31) A Lei n.º 59/2008 foi alterada pela Lei n.º 3-B/2010, de 28 de Abril, pelo Decreto-Lei n.º 124/2010, de 17 de Novembro, e pelas Leis n.os 64-B/2011, de 30 de Dezembro, 66/2012, de 31 de Dezembro, e 68/2013, de 29 de agosto.
- (32) Rectificada pela Declaração de Rectificação n.º 22-A/2008, de 24 de Abril, e alterada pelas Leis nos 64-A/2008, de 31 de Dezembro, 3-B/2010, de 28 de Abril, 34/2010, de 2 de Setembro, 55-A/2010, de 31 de Dezembro, 64-B/2011, de 30 de Dezembro, 66-B/2012, de 31 de Dezembro, 66/2012, de 31 de Dezembro, e pelo Decreto-Lei n.º 47/2013, de 5 de Abril.
- (33) Alterado pelas Leis nos 3-B/2010, de 28 de Abril, 66/2012, de 31 de Dezembro, e 80/2013, de 28 de Novembro.
- (34) Os novos regimes de vinculação, de carreiras e de remunerações dos trabalhadores da Administração Pública - Comentário à Lei n.º 12-A/2008, de 27 de Fevereiro, 2.ª Edição, Coimbra Editora, 2010, p. 16.
- (35) Sobre a questão da hierarquia das fontes normativas e prioridade na sua aplicação, v. os entendimentos, não coincidentes, de PAULO VEIGA E MOURA e CÁTLA ARRIMAR, *ob. cit.*, p. 233, e RUI MEDEIROS e JOÃO LAMY DA FONTOURA, *ob. cit.*, pp. 458-465.
- (36) *Direito do Trabalho*, cit., p. 787.
- (37) *Idem*.
- (38) ANTÓNIO MONTEIRO FERNANDES, *ob. cit.*, p. 787.
- (39) Neste sentido, MARLA DO ROSÁRIO PALMA RAMALHO, *Tratado de Direito do Trabalho*, Parte III - Situações Laborais Colectivas, cit., p. 232.

- (40) *Supra* III.2.2.3.
- (41) *Contrato de Trabalho na Administração Pública - Anotação à Lei n.º 23/2004, de 22 de Junho*, Almedina, p. 89.
- (42) *A regulação colectiva 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.*
- (43) "O direito da função pública", *Tratado de Direito Administrativo Especial, Volume IV*, sob a coordenação de PAULO OTERO e PEDRO GONÇALVES, Almedina, p. 393.
- (44) *Conforme Despacho n.º 1110-A/2010 do então Ministro de Estado e das Finanças, publicado no Diário da República, 2.ª série, n.º 10, de 15 de Janeiro de 2010, no qual se estabelece a metodologia a adoptar na negociação dos acordos colectivos de carreiras e de entidades empregadoras públicas.*
- (45) *Introdução ao Direito e ao Discurso Legitimador*, 21.ª Reimpressão, Almedina, p. 182.
- (46) KARL ENGISCH, *Introdução ao Pensamento Jurídico*, 6.ª edição, Fundação Calouste Gulbenkian, Lisboa, pp. 147-148
- (47) *Manual de Direito Constitucional*, Tomo II, 4.ª Edição, Coimbra Editora, 2000, pp. 266-270.
- (48) *Idem. Sobre o tema da interpretação conforme, v. também J. J. GOMES CANOTILHO, Direito Constitucional e Teoria da Constituição*, 7.ª edição, p. 1310 e ss., e os pareceres do Conselho Consultivo nos 26/98, de 24 de Setembro de 1998 (*Diário da República*, 2.ª série, n.º 279, de 3 de Dezembro de 1998), 94/2001, de 22 de Novembro de 2002 (*inédito*), 37/2002, de 23 de Outubro de 2003 (*inédito*), 112/2002, de 10 de Abril de 2003 (*Diário da República*, 2.ª série, n.º 261, de 11 de Novembro de 2003), 14/2006, de 28 de Setembro de 2006 (*Diário da República*, 2.ª série, n.º 219, de 14 de Novembro de 2006), 26/2006, de 11 de maio de 2006 (*Diário da República*, 2.ª série, n.º 152, de 8 de agosto de 2006) e 22/2007, de 23 de Outubro de 2008 (*inédito*).
- (49) *Supra*, ponto II.2.
- (50) "A convenção colectiva segundo o Código do Trabalho", *Estudos de Direito do Trabalho em Homenagem ao Prof. Manuel Alonso Olea*, Almedina, p. 81.
- (51) *De entre outros, podem apontar-se os pareceres nos 27/88, de 27 de Outubro de 1988 (inédito), 71/93, de 14 de Janeiro de 1994 (Diário da República, 2.ª série, n.º 212, de 3 de Dezembro de 1999), 7/99, de 24 de Junho de 1999 (Diário da República, 2.ª série, n.º 281, de 3 de Dezembro de 1999), 138/2001, de 20 de Novembro de 2003 (Diário da República, 2.ª série, n.º 184, de 6 de agosto de 2004), 46/2002, de 16 de Janeiro de 2003 (Diário da República, 2.ª série, n.º 56, de 7 de março de 2003), 111/2004, de 24 de Novembro de 2005 (inédito), 31/2005, de 30 de Junho de 2005 (Diário da República, 2.ª série, n.º 228, de 28 de Novembro de 2005), e 79/2004, de 27 de Abril de 2006 (Diário da República, 2.ª série, n.º 93, de 15 de maio de 2007), que agora se passa a acompanhar (ponto II), por vezes, textualmente.*
- (52) J. J. GOMES CANOTILHO e VITAL MOREIRA, *Constituição da República Portuguesa Anotada*, volume I, cit. p. 234. *Sobre os princípios da autonomia local, da descentralização administrativa e da subsidiariedade, v. Ainda MARIA JOSÉ CASTANHEIRA NEVES, Governo e Administração Local*, Coimbra Editora, 2004, pp. 9 a 14. Cfr., sobre o «objecto e conteúdo da autonomia municipal», ANDRÉ FOLQUE, *A Tutela Administrativa nas Relações entre o Estado e os Municípios (Condicionalismos Constitucionais)*, Coimbra Editora, 2004, pp. 60 a 66, JOSÉ CASALTA NABAIS, "A Autonomia Local (Alguns aspectos gerais)", número especial do *Boletim da Faculdade de Direito de Coimbra - Estudos em Homenagem ao Prof. Doutor Afonso Queiró*, II, 1993, pp. 143 e segs. e JOSÉ DE MELO ALEXANDRINO, "Direito das autarquias locais", *Tratado de Direito Administrativo Especial, Volume IV*, cit., pp. 90 e segs.
- (53) *Curso de Direito Administrativo*, Vol. I, com a colaboração de LUÍS FÁBRICA, CARLA AMADO GOMES e J. PEREIRA DA SILVA, 3.ª edição, Almedina, 2006, p. 480.
- (54) "Autonomia e atribuições das autarquias locais", *Manual do Eleito Local*, CEFA - Centro de Estudos e Formação Autárquica, Coimbra, 1994, p. 20.
- (55) *Ibidem*.

- (56) *Constituição da República Portuguesa Anotada, Volume II, 4.ª Edição revista, Coimbra Editora, pp. 716-717.*
- (57) *Ob. cit., p. 717. Sobre a fórmula «interesses próprios das populações», v. JOSÉ DE MELO ALEXANDRINO, "Direito das autarquias locais", Tratado de Direito Administrativo Especial, Volume IV, cit., pp. 123-129.*
- (58) *Direito das Autarquias Locais, 2.ª Edição, Coimbra Editora, p. 227*
- (59) JOSÉ CASALTA NABAIS, "A Autonomia Local (Alguns aspectos gerais)", número especial do Boletim da Faculdade de Direito de Coimbra - Estudos em Homenagem ao Prof. Doutor Afonso Queiró, II, 1993, p. 174.
- (60) *A Carta Europeia da Autonomia Local foi aprovada para ratificação 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.*
- (61) *Ob. cit., p. 27.*
- (62) J. J. GOMES CANOTILHO e VITAL MOREIRA, *Constituição da República Portuguesa Anotada, Volume II, cit., p. 750. Assim também ANTÓNIO CÁNDIDO OLIVEIRA, ob. cit., p. 202, e ANTÓNIO FRANCISCO DE SOUSA, Direito Administrativo das Autarquias Locais, 3.ª Edição, Lisboa, 1993, p. 106.*
- (63) *Idem, ibidem.*
- (64) *Supra ponto III.2.2.4.*
- (65) *Ob. cit., p. 206.*
- (66) *Curso de Direito Administrativo, cit., p. 490.*
- (67) *Curso de Direito Administrativo, cit., pp. 490-491.*
- (68) *V. Acórdãos do tribunal Constitucional nos 329/99 e 107/03, disponíveis, tal como os demais já citados no texto, em <http://www.tribunalconstitucional.pt/tc/acordaos>.*
- (69) *Não obstante este diploma ter sido objecto de revogação pela Lei n.º 75/2013, de 12 de Setembro, o entendimento deste autor continua actual à luz do novo regime jurídico das autarquias locais e do regime jurídico da transferência de competências do Estado para as autarquias locais.*
- (70) *"O poder das autarquias locais. Novas perspectivas", Forum Iustitiae, Ano I, n.º 10, Abril de 2000, p. 46.*
- (71) *É do conhecimento público que alguns municípios, sem a intervenção do Governo, celebraram com as associações sindicais representativas dos seus trabalhadores, acordos colectivos de entidade empregadora pública nos quais, designadamente se convencionou na reposição do período normal de trabalho de sete horas por dia e trinta e cinco horas semanais, em derrogação do regime de oito horas diárias e quarenta horas semanais instituído pela Lei n.º 68/2013, de 29 de agosto. Refira-se que Tribunal Constitucional apreciou a constitucionalidade desta Lei no Acórdão n.º 794/2013. V. também o Acórdão n.º 793/2013 do mesmo Tribunal.*
- (72) *Terá interesse em dar conta da existência de acordos colectivos de entidade empregadora pública entre diversos municípios e associações sindicais e com intervenção do Secretário de Estado da Administração Pública, celebrados na sequência da entrada em vigor do RCTFP. V. os acordos colectivos de trabalho n.º 7/2010 (Município de Oeiras), publicado no Diário da República, 2.ª série, n.º 150, de 4 de agosto de 2010, n.º 4/2012 (Município de Matosinhos), publicado no Diário da República, 2.ª série, n.º 160, de 20 de agosto de 2012, n.º 5/2013 (Município de Albufeira), publicado no Diário da República, 2.ª série, n.º 199, de 13 de maio de 2013, n.º 6/2013, (Município de Albufeira), publicado no Diário da República, 2.ª série, n.º 156, de 14 de agosto de 2013, e n.º 8/2013 (Município de Lisboa), publicado no Diário da República, 2.ª série, n.º 165, de 28 de agosto de 2013.*
- (73) *Tratado de Direito do Trabalho, cit., p. 234*
- (74) *Também a Associação Nacional de Municípios Portugueses (ANMP) emitiu a Circular n.º 147/2013-ANMP, de 20 de Dezembro de 2013, sobre o assunto: «"Lei das 40 horas". Acórdão n.º 794/2013 do Tribunal Constitucional. Acordos colectivos de entidade empregadora pública», onde se refere a necessidade de uma negociação conjunta e articulada dos municípios e do Governo. Como se lê no ponto 3 desta Circular:*

- «3. *Salienta-se que - nos termos e por força do disposto no n.º 3 do artigo 347.º do Regime do Contrato de Trabalho em Funções Públicas (Anexo I à Lei n.º 59/2008, de 11 de Setembro, RCTFP) - têm legitimidade para celebrar um acordo de entidade empregadora pública, em representação da entidade empregadora pública "... os membros do Governo responsáveis pelas áreas das finanças e da Administração Pública e o que superintenda o órgão ou serviço, bem como a própria entidade empregadora pública", ou seja, conjuntamente e em articulação com aquele membro do Governo, o Município tem legitimidade para negociar e firmar com as estruturas sindicais, nos termos previstos na lei, este tipo de instrumento de regulamentação colectiva de trabalho» (frizado e sublinhado no original).*
- (75) PEDRO GONÇALVES, *O Novo Regime Jurídico da Tutela Administrativa sobre as Autarquias Locais*, CEFA, 1997, p. 7.
- (76) *A Tutela Administrativa nas Relações entre o Estado e os Municípios*, Coimbra Editora, 2004, p. 334.
- (77) De 6 de Novembro de 2008.
- (78) MARIA DA GLÓRIA GARCIA e ANDRÉ FOLQUE, em *Constituição Portuguesa Anotada - Direcção de JORGE MIRANDA e RUI MEDEIROS*, Tomo III, Coimbra Editora, 2007, p. 501.
- (79) *Constituição da República Portuguesa Anotada*, Volume II, cit., p. 747.
- (80) PEDRO GONÇALVES, ob. cit., p. 16.
- (81) Revogado o n.º 2 do artigo 18.º pela Lei Orgânica n.º 1/2011, de 30 de Novembro.
- (82) *A orgânica da DGAEP encontra-se definida no Decreto Regulamentar n.º 27/2012, de 29 de Fevereiro.*
- (83) PEDRO ROMANO MARTINEZ, LUÍS MIGUEL MONTEIRO, JOANA VASCONCELOS, PEDRO MADEIRA DE BRITO, GUILHERME DRAY e LUÍS GONÇALVES DA SILVA, *Código do Trabalho Anotado*, 2.ª Edição revista, 2004, Almedina, p. 780, e ANTÓNIO MONTEIRO FERNANDES, *Direito do Trabalho*, cit., p. 798.
- (84) *Direito do Trabalho*, cit., p. 798.
- (85) Cfr. GOMES CANOTILHO e VITAL MOREIRA, *Constituição da República Portuguesa anotada volume I*, 4.ª Edição, Coimbra, 2007, pág. 235.
- (86) V. EBERHARDT SCHMIDT-ASSMANN, *Cuestiones Fundamentales sobre la Reforma de la Teoría General del Derecho Administrativo. Necesidad de la Innovación y Presupuestos Metodológicos*, in *Innovación y Reforma Derecho Administrativo*, obra colectiva, Sevilla, 2006, pág. 63.
- (87) Neste sentido, v. CASALTA NABAIS, "A Autonomia Local", in *Estudos em homenagem ao Prof. Doutor Afonso Rodrigues Queiró*, volume II, obra colectiva, Coimbra, 1986, pág. 156.
- (88) A expressão, que acompanho inteiramente, é de MARCELO REBELO DE SOUSA, "Distribuição pelos Municípios de Energia Elétrica de Baixa Tensão", in *Separata Coletânea de Jurisprudência*, Tomo V, 1988, pág. 30.
- (89) Idem.
- (90) Cfr. BATISTA MACHADO, *Participação e Descentralização. Democratização e Neutralidade na Constituição de 76*, Coimbra, 1982, págs. 8 e 9 e pág. 120.
- (91) Cfr. GOMES CANOTILHO e VITAL MOREIRA, *Constituição da República Portuguesa anotada*, volume II, 4.ª Edição, Coimbra Editora, Coimbra, 2010, págs. 715 a 718.
- (92) Cfr. SÉRVULO CORREIA, *Legalidade e Autonomia Contratual nos Contratos Administrativos*, Coimbra, 1987, pág. 262.
- (93) V. LUIS COSCULLUELA MONTANER, *Manual de Derecho Administrativo*, 7.ª Edição, Madrid, 1996.
- (94) V. GOMES CANOTILHO e VITAL MOREIRA, op. cit., volume II, pág. 751.
- (95) Idem.
- (96) V. JORGE MIRANDA e RUI MEDEIROS, *Constituição Portuguesa anotada*, Tomo III, Coimbra editora, Coimbra, 2007, pág. 508.
- (97) Como refere MARGARIDA SALEMA D'OLIVEIRA MARTINS, *O Princípio da Subsidiariedade em Perspetiva Jurídico-Política*, Coimbra, 2003, pág. 357 e 444.

(98) *A Carta, assinada sob a égide do Conselho da Europa, em Estrasburgo, a 15 de Outubro de 1985, foi aprovada pela Resolução da Assembleia da República n.º 28/90, de 13 de Julho, e ratificada pelo Decreto do Presidente da República n.º 98/90, de 23 de Outubro. O artigo 4.º, n.º 3, consagra que "regra geral, o exercício das responsabilidades públicas deve incumbir, de preferência, às autoridades mais próximas dos cidadãos. A atribuição de uma responsabilidade a uma outra autoridade deve ter em conta a amplitude e a natureza da tarefa e as exigências de eficácia e economia."*

(99) V. JOSEPH F. ZIMMERMAN, *Interstate Cooperation. Compacts and Administrative Agreements*, Westport, Connecticut, 2002, pág. 214.

(100) V. JORGE MIRANDA e RUI MEDEIROS, *op. cit.*, Tomo I, 2.ª Edição, Coimbra editora, Coimbra, 2010, pág. 1119.

(101) V. BATISTA MACHADO, *Introdução ao Direito e ao Discurso Legitimador*, Almedina, Coimbra, 1983, pág. 196.

(102) *Idem*, pág. 202.

Lisboa, 29 de Setembro de 2014. - O Secretário da Procuradoria-Geral da República, Carlos Adérito da Silva Teixeira."

A convicção do Tribunal fundamentou-se na prova documental supra referida, e quanto ao parecer n.º 9/2014, nos termos e ao abrigo do disposto nos art.ºs. 5º/2/c) e 607º/4, ambos os preceitos legais do CPC aplicáveis "ex vi" art.º 1º/CPTA, por se tratar de parecer publicado no D.R., disponível on line in www.dgsi.pt, e de conhecimento no exercício das funções, tendo a natureza de facto instrumental, no sentido de se tratar de parecer que já se debruçou sobre a matéria a dirimir nos autos, em ambos os sentidos, positivo e negativo, atento o parecer emitido e o voto de vencido proferido em sentido contrário ao votado quanto ao parecer, em causa.

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 o parecer do 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 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(1) 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?

Tais são as questões 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 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.

Vejamos,

- O parecer nº.9/2014, do Conselho Consultivo da PGR, e a votação do parecer no sentido de ser exigível a intervenção do governo/administração central, sob pena de legitimamente ser recusado o depósito e consequente publicação do ACEEP

No parecer são apreciadas as seguintes questões:

1 - A interpretação e aplicação do disposto no art.º 347º/3/Lei nº.59/2008, de 11.9., e se o resultado é o de que o ACEEP deve ser:

a) subscrito, também, pelo membro do Governo responsável pela área das finanças e da Administração Pública? E neste caso, que poderes em concreto lhe competem na negociação desses acordos?

ou,

b) subscrito apenas pela entidade empregadora pública autárquica?

2 - Âmbito da 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?

Na apreciação das questões o parecer apura e conclui pela afirmação de que **existe uma lacuna na lei aplicável**, cuja relevância dita a apreciação prévia de como integrar aquela lacuna, o que o parecer e o voto de vencido realizam de modo e sentidos distintos,

todavia, o que desde já se assinala é que a questão a dirimir tem a sua origem numa lacuna da lei, a qual carece de ser integrada, o que nos leva à discussão do modo de integração da lacuna, de molde a possibilitar a interpretação e aplicação da lei ao caso concreto!

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.

- 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.”

A fundamentação do voto de vencido, considera:

“...”

“A interpretação deste preceito é duvidosa porque a sua letra apenas se refere às entidades empregadoras públicas que se integrem na Administração indirecta do Estado, uma vez que apenas sobre estas existe o poder de superintendência nele referido.”

“...”

O problema central colocado na Consulta é o de saber se a norma acima referida “pode ser lida, no que diz respeito às autarquias locais, 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”.

Quanto ao entendimento adoptado no parecer, refere a autora do voto de vencido que:

“...”

“É um entendimento que não posso acompanhar porque, bem pelo contrário, considero que aquela interpretação da norma constante do artigo 347.º, n.º 3, alínea b), do RCTFP viola o princípio da autonomia local previsto nos artigos 237.º e 242.º da Constituição e coloca também fundadas dúvidas de constitucionalidade por potencial violação do direito de contratação colectiva consagrado, como direito, liberdade e garantia dos trabalhadores, no artigo 56.º, n.º 3, da Constituição.

2.2 - *A autonomia local está contemplada logo no artigo 6.º da Constituição, a par dos princípios da subsidiariedade e da descentralização democrática da Administração Pública, sem prejuízo da natureza unitária do Estado.*

A descentralização imposta por este preceito implica autonomia jurídica e autogoverno(85) dos entes descentralizados, o que significa que se trata de uma descentralização político-administrativa (e não mera devolução de poderes), sendo esta uma característica do princípio do Estado de Direito democrático, expressamente consagrado no artigo 2.º da Constituição.

Neste sentido, a autonomia local garante o equilíbrio entre diferentes legitimidades, todas ancoradas no povo(86).

A garantia constitucional da autonomia local, tal como em Portugal está consagrada nos artigos 237.º e 242.º da Constituição, é um limite absoluto à actuação dos poderes públicos, ao nível legislativo, político e administrativo.

Assim, a Constituição e a lei não podem deixar de reconhecer às autarquias locais um conjunto de atribuições que correspondem à realização dos interesses das populações locais e que estão na base da consagração da própria garantia constitucional da autonomia local, enquanto produto espontâneo da realidade social que tem como pressuposto a existência de comunidades humanas definidas em função de aspectos geográficos e dos interesses próprios, comuns a todos os elementos dessa comunidade(87).

Trata-se, por isso, de um princípio pré e meta-constitucional (nas palavras de MARCELO REBELO DE SOUSA)(88), o que se traduz, além do mais, no facto de a autonomia das autarquias locais ser um limite material de revisão constitucional, nos termos do artigo 288.º, alínea n) da CRP, imposto ao próprio legislador constituinte(89).

BATISTA MACHADO sublinha também que as autarquias locais radicam numa tradição histórica frente ao Estado e não são uma criação deste, bem como o facto de o artigo 6.º, n.º 1, da Constituição(90).

E, no mesmo sentido, GOMES CANOTILHO e VITAL MOREIRA salientam que as autarquias locais são "dados orgânico-sociológicos preexistentes à própria conformação constitucional da organização do poder político", mas também "um pilar da organização democrático-constitucional do Estado"(91).

Pode, pois, dizer-se que, ao prosseguirem interesses próprios de um certo agregado populacional através de órgãos próprios, representativos e democraticamente eleitos, as autarquias locais são emanações dessas populações e não do Estado (SÉRIULO CORREIA)(92).

Esta ideia é corroborada pelo disposto no artigo 235.º, n.º 2, da Constituição, que define as autarquias locais como pessoas colectivas territoriais dotadas de órgãos representativos, visando a prossecução de interesses próprios das populações respectivas.

Ora, a liberdade de auto-organização dos serviços e do regime de trabalho dos seus funcionários, agentes e trabalhadores é um elemento essencial - um meio - de prossecução desses fins.

Daí que exista sempre certa discricionariedade no poder de auto-organização das pessoas colectivas públicas(93), sem prejuízo, obviamente, das vinculações legais, cujo grau de pré-determinação normativa varia em função do tipo de entidade que esteja em causa e da sua inserção na Administração directa, indirecta ou autónoma.

Naturalmente que tem de haver um equilíbrio entre a unidade e o pluralismo próprio de um Estado unitário, não só por razões de eficácia e de eficiência da actuação administrativa, mas também para promover a igualdade entre os cidadãos, designadamente a homogeneidade na prestação de serviços a todos os cidadãos de um determinado Estado.

Essa unidade é obtida através das figuras da direcção (sobre a Administração directa), da superintendência e da tutela (sobre a Administração indirecta) e da tutela (sobre a Administração autónoma), nos termos dos artigos 199.º, alínea d) e 267.º, n.º 2, da Constituição.

Em caso algum, essa unidade pode ser garantida à custa da autonomia incompressível das autarquias locais, nem por quaisquer formas que ponham em causa a descentralização democrática imposta pelos artigos 6.º e 267.º da Lei Fundamental.

2.3 - Na minha opinião, o entendimento segundo o qual o Governo é parte necessária nos acordos colectivos celebrados entre as autarquias locais e os seus trabalhadores viola essa autonomia.

Refira-se, em primeiro lugar, que o Governo tem meios de garantir a unidade da actuação administrativa e a uniformidade das soluções substantivas ao nível dos regimes laborais na Administração Pública, desde logo, através da lei, estabelecendo regras imperativas para todos os trabalhadores em funções públicas.

Optando por soluções legislativas que deixam margem de conformação através da contratação colectiva - o que, aliás, é coerente com a aproximação do regime da relação jurídica de emprego público ao regime laboral privado -, o Governo abdica desse meio de uniformização dos regimes substantivos.

Mas, para além da lei, o Governo pode ainda celebrar acordos colectivos de carreiras gerais, nos termos do artigo 347.º, n.º 1, do RCTFP, nos quais apenas os membros do Governo responsáveis pelas áreas das finanças e da Administração Pública são parte, pelo lado das entidades empregadoras.

Ora, nos termos do artigo 343.º do RCTFP, relativo à articulação entre acordos colectivos, os acordos de carreiras gerais devem indicar as matérias que podem ser reguladas pelos restantes acordos colectivos, sendo que, na ausência de tal indicação, os acordos colectivos de entidade empregadora pública apenas podem versar sobre as matérias de duração e organização do tempo de trabalho, excluindo as respeitantes a suplementos remuneratórios, segurança, higiene e saúde no trabalho.

Isto significa que o Governo pode, também dessa forma, subtrair matérias à negociação colectiva. Existem, portanto, meios mais do que suficientes no próprio quadro do RCTF para garantir a uniformidade das relações laborais na Administração Pública.

Contudo, na medida em que o Governo opte por não utilizar tais meios, a sua presença na celebração de acordos colectivos de entidade empregadora entre as autarquias locais e os seus trabalhadores afigura-se inadmissível como forma de assegurar essa uniformidade ou por quaisquer outras razões.

Em primeiro lugar, porque a defesa dos interesses próprios das populações locais implica autonomia de auto-organização dos recursos humanos da autarquia. É por isso que o artigo 243.º da Constituição impõe que as autarquias locais possuam quadros de pessoal próprio, nos termos da lei e reitera, no n.º 3, a autonomia das autarquias nessa matéria, mesmo quando esses meios resultem de apoios do Estado.

Como referem GOMES CANOTILHO e VITAL MOREIRA, a existência de um quadro de pessoal próprio é "um elemento da autonomia das autarquias locais": "[O]s funcionários 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"(94).

É verdade que o n.º 2 do artigo 243.º também determina a aplicação aos funcionários e agentes da administração local do regime dos funcionários e agentes do Estado, com as adaptações necessárias, nos termos da lei, mas se isso significa que a Lei Fundamental pretende uniformidade nas relações laborais na Administração Pública, também daí decorre que essa uniformidade deve ser obtida essencialmente através da lei.

E na Revisão Constitucional de 1997 acrescentou-se o inciso "com as devidas adaptações", cujo sentido útil, segundo GOMES CANOTILHO e VITAL MOREIRA é o seguinte(95):

"(1) salvaguarda regimes próprios referetes à constituição, modificação e extinção da relação jurídica de emprego na administração local;

(2) autonomia contratual nos termos do RCTFP".

Além disso, como refere JORGE MIRANDA, "[A] adoção do regime laboral privado, ainda que com modelações juspubliastas, relativamente a relações de trabalho na Administração Pública tem associada uma maior abertura para a contratualização coletiva do regime jurídico, propiciando esta a diversificação dos regimes de trabalho, o que afasta também uma equiparação em toda a linha dos regimes laborais"(96). Efetivamente, a aproximação do regime aplicável aos trabalhadores em funções públicas ao direito laboral conduz a maior abertura à negociação coletiva, com a modulação das soluções e perda da uniformidade em toda a Administração e, em especial, nas entidades dotadas de autonomia constitucionalmente garantida. Mais: neste caso estamos, provavelmente, perante matérias em que o princípio da subsidiariedade aponta para a adoção de soluções mais próximas das situações concretas.

Efetivamente, o princípio da subsidiariedade tem consagração nos artigos 6.º, n.º 1, e 7.º, n.º 6, da Constituição, e assume uma vertente constitucional, uma vertente europeia e uma vertente administrativa, esta última entendida enquanto princípio constitucional que comanda a organização administrativa portuguesa(97).

Aliás, é também nesta dimensão de princípio orientador da organização administrativa, designadamente no que se refere às relações entre a Administração central do Estado e as autarquias locais que a subsidiariedade aparece consagrada no artigo 4.º, n.º 3, da Carta Europeia de Autonomia Local (CEAL) - que foi o primeiro texto internacional a consagrar expressamente este princípio(98).

Se o legislador não regulou uma matéria em termos uniformes, nem tão pouco o fez em acordos coletivos gerais, significa que considerou que existem vantagens na adoção de regimes particulares em diferentes situações concretas e em função de especificidades regionais, locais ou materiais - e esses regimes devem ser negociadas pelas entidades que se encontram mais próximas dessas especificidades, sob pena de se adotarem soluções one size fits all(99), não permitindo a adaptação às diferentes circunstâncias de facto e traduzindo-se, assim, numa forma de imposição de escolhas nacionais ao nível local.

A intervenção do Governo, como parte, nos acordos a celebrar entre as autarquias locais e os seus trabalhadores viola a autonomia local porque impede as autarquias de, sem o acordo do Governo, adequar certos aspetos do regime laboral dos seus trabalhadores às especificidades locais da sua autarquia.

Trata-se de uma compressão da autonomia local que, além do mais, não encontra fundamento na necessidade de garantir a uniformidade de regimes laborais substantivos na Administração Pública, uma vez que existem outros meios para a assegurar (cf. supra).

De facto, sendo necessária a assinatura do membro do Governo para que o acordo coletivo seja eficaz, qualquer solução que os representantes da autarquia e os representantes dos trabalhadores pretendam adotar só será possível com a concordância do Governo.

E é este aspeto que põe em causa o direito de contratação coletiva consagrado como direito, liberdade e garantia dos trabalhadores, no artigo 56.º, n.º 3, da Constituição.

Efetivamente, ao impor a presença de uma terceira entidade na relação coletiva de trabalho - que, em princípio, se estabelece apenas entre a entidade empregadora e os trabalhadores -, a solução adotada no Parecer admite igualmente uma restrição do direito à negociação coletiva, na medida em os resultados da mesma só serão eficazes se o membro do Governo der a sua concordância, assinando o acordo.

Ora, apesar de o artigo 56.º, n.º 3, remeter para "os termos da lei", isso "não confere um cheque em branco ao legislador, não tolerando que, em nome da definição da legitimidade para a celebração das convenções coletivas de trabalho e da eficácia das respetivas normas, a lei imponha restrições desproporcionadas ao direito de contratação coletiva" (RUI MEDEIROS)(100).

3 - Interpretação do artigo 347.º do RCTF

3.1 - Independentemente da posição assumida a propósito da inconstitucionalidade da interpretação que o Parecer adotou quanto ao âmbito do artigo 347.º do RCTF, justifica-se ainda tecer algumas considerações quanto à própria interpretação do preceito.

É que, como referi supra, o artigo 347.º do RCTF não se refere nunca às autarquias locais e inclui mesmo algumas expressões que, quanto a mim, afastam a sua aplicação às autarquias locais.

O artigo 347.º do RCTF estabelece a legitimidade e representação, por parte dos trabalhadores e por parte dos empregadores públicos, para a celebração de acordos coletivos de carreiras gerais (n.º 1), de acordos coletivos de carreiras especiais (n.º 2) e de acordos coletivos de entidade empregadora pública (n.º 3).

Em todos os tipos de acordos a legitimidade para a respetiva celebração é conferida, do lado do empregador público, aos membros do Governo responsáveis pelas áreas das finanças e da Administração Pública, sendo que, no que respeita aos acordos coletivos de entidade empregadora pública, além destes, estão presentes também "o membro do Governo que superintenda no órgão ou serviço, bem como a própria entidade empregadora pública" [artigo 347.º, n.º 3, alínea b) in fine].

Isto significa que, nos acordos coletivos de entidade empregadora pública, a parte pública é composta por três entidades: a própria entidade empregadora pública; o membro do Governo que represente a área das finanças e da administração pública; e ainda o membro do Governo que exerça poder de superintendência sobre a primeira.

A letra do preceito só se refere às entidades empregadoras públicas que se integrem na Administração indireta do Estado, uma vez que apenas sobre estas existe o poder de superintendência nele referido.

É claro que a presença do membro do Governo responsável pela área das finanças e da administração pública não depende da existência dessa relação de superintendência, mas a referência a este poder indicia que o legislador apenas quis incluir nesta disposição as entidades integradas na Administração indireta do Estado.

Contra este argumento poderá aduzir-se que o RCTF inclui no seu âmbito de aplicação as autarquias locais e as regiões autónomas, nos termos do artigo 3.º, n.º 1, do diploma preambular, por remissão para o artigo 3.º, n.º 2, da Lei dos Vínculos, Carreiras e Remunerações dos trabalhadores que exercem funções públicas (adiante designada LVCR).

E, por sua vez, a LVCR foi adaptada às autarquias locais pelo Decreto-Lei n.º 209/2009, de 3 de setembro, que nada dispõe em matéria de contratação coletiva.

Sendo assim, existiria uma lacuna no RCTF quanto à legitimidade para celebrar acordos coletivos nas autarquias locais, sendo aplicável analogicamente o artigo 347.º, conduzindo à conclusão de que esses acordos são celebrados pelo membro do Governo responsável pela área das finanças e da Administração Pública e pela entidade empregadora (a autarquia) na medida em que não há nenhum membro do Governo com poderes de superintendência.

Vejamos por que razão entendo, salvo o devido respeito, que essa não é a interpretação correta.

3.2 - Em primeiro lugar, o artigo 3.º, n.º 2, da LVCR estabelece que "[A] presente lei é também aplicável, com as necessárias adaptações, designadamente no que respeita às competências em matéria administrativa dos correspondentes órgãos de governo próprio, aos serviços das administrações regionais e autárquicas."

E essas adaptações são exigidas, essencialmente, em matérias orgânicas e procedimentais.

Por outro lado, o âmbito de aplicação definido no diploma preambular do RCTFP por referência à LVCR significa que a ausência de um regime expressamente aplicável à negociação coletiva nas autarquias locais e nas regiões autónomas consubstancia uma lacuna.

Trata-se de uma lacuna patente porque "a lei não contém qualquer regra que seja aplicável a certo caso ou grupo de casos, se bem que a mesma lei, segundo a sua própria teleologia imanente e a ser coerente consigo própria, deveria conter tal regulamentação" (BATISTA MACHADO)(101).

Ora, o RCTFP deveria conter regulamentação sobre a legitimidade para negociar acordos coletivos de entidade empregadora pública no caso das autarquias locais e das regiões autónomas, pelo que, não contendo essa regulação, existe uma lacuna.

Mas, quanto a mim, essa lacuna não pode ser preenchida por analogia com o artigo 347.º, n.º 3, do RCTF, por duas razões:

i) porque não existe uma identidade de natureza entre, por um lado, a Administração direta e indireta do Estado e, por outro lado, as autarquias locais e as regiões autónomas (não se trata, por isso, de casos "paralelos, isomorfos", na expressão de BATISTA MACHADO)(102);

ii) a analogia sem adaptações conduziria, pelas razões acima expostas, a uma solução inconstitucional.

Assim, cumpre ao intérprete construir uma solução legal, "dentro do espírito dos sistema", como é determinado pelo artigo 10.º, n.º 3, do Código Civil.

Neste caso, a coerência com os princípios e normas do sistema, designadamente a própria natureza da Administração autónoma e os limites aos poderes do Estado relativamente aquela, afastam a possibilidade de o Governo intervir, como parte, nos acordos celebrados entre as autarquias locais (ou as regiões autónomas) e os seus trabalhadores.

A prova de que esta é a única solução compatível com a Constituição, à luz da necessária interpretação conforme, é que existe, igualmente, uma lacuna relativamente às regiões autónomas e teria de se concluir que o artigo 347.º, n.º 3, alínea b) lhes é igualmente aplicável, o que se afigura manifestamente inconstitucional, atendendo à autonomia político-legislativa e administrativa das regiões autónomas.

Por outras palavras: sendo impossível aplicar as soluções constantes do artigo 347.º às regiões autónomas, isso significa que este preceito não regula todas as realidades integradas na Administração Pública, o que demonstra a necessidade de recorrer à norma que o intérprete criaria dentro da unidade do sistema jurídico, tanto para encontrar o regime aplicável às regiões autónomas, como às autarquias locais (ambas pertencentes à Administração autónoma do Estado).

É verdade que relativamente aos regulamentos de extensão, o RCTFP estabelece uma diferença entre as autarquias locais - sobre as quais nada diz - e as regiões autónomas (cf. os artigos 3.º, n.º 2, e 379.º) mas trata-se de instrumentos de regulamentação coletiva de trabalho não negociais que só vigoram quando não

houver instrumentos negociais e cuja aplicação é afastada se entrar em vigor um instrumento de regulamentação coletiva de trabalho (artigo 345.º do RCTFP).

Por esta razão, o paralelismo entre a solução a aplicar às regiões autónomas e às autarquias locais permanece inteiramente válido.

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 “indole 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 artº.10º/CC, que prevê e estatue o seguinte:

“Art.º10º

“

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.º10º/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 expendido, 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.º10º/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.º9/2014, e ainda o supra expendido, 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, concluir-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.º10º/3/CC, o que invalida o acto de recusa com aquele fundamento.

- Dos demais requisitos aplicáveis

Por último, não se confunda a questão objecto do parecer n.º 9/2014, 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 art.º 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 art.º 357º/1/c)/RCTFP.

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 art.ºs. 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. art.º.133º/2/CPA), por ofender a autonomia do poder local, nos termos e fundamentos constantes da persente sentença, com apelo ainda, ao teor do voto de vencido profendo no parecer nº.9/2014, do Conselho Consultivo da PGR.

A falta de fundamento de recusa válida impõe ao R. a obrigação de proceder ao depósito e consequente publicação do ACEEP na II Série do Diário da República (cfr. art.º.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.

Refira-se, ainda, que a sentença (proc.º.386/11.BELSB do TAC de Lisboa) a que alude a informação que sustenta a recusa do depósito, reporta-se a sentença que concede procedência à excepção dilatória inominada de inidoneidade do meio processual, que ditou a mera absolvição da instância da entidade demandada, e por isso, não teve lugar naqueles autos a apreciação do mérito da questão julgada nos presentes autos, ou seja, da interpretação e aplicação do disposto nos art.ºs. 347º/3/b) e 357º/1/c), ambos do RCTFP, e por isso, não deveria ter sido sequer considerado como paradigma para a decisão aqui impugnada.

Fixa-se à acção o valor de 30.001,00 euros (cfr. art.º.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 art.º.382º/RCTFP.

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

Registe e notifique.

Lisboa, aos 30 de Abril de 2015

A Juíza de Direito

(Anabela Araújo)



Tribunal Administrativo de Circulo de Lisboa

- Folha de Assinaturas -

Anabela
Araújo
(Assinatura)

Digitally signed by
Anabela Araújo
(Assinatura)
Date: 2015.04.30
11:36:22 BST
Reason: Não
repudiação