

TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Gabinete do Presidente

N/ Ref. Of. 356/13

De: 21.11.13

Proc. n° 935/13

Tem incorporado o

Proc. n° 962/13

Plenário

EXCELENTÍSSIMO SENHOR

DEPUTADO ANTÓNIO FILIPE

Tenho a honra de enviar a Vossa Excelência fotocópia do Acórdão n° 794/2013, proferido por este Tribunal em processo de fiscalização abstrata sucessiva, relativo a dois pedidos: 1 - Apreciação e declaração da inconstitucionalidade, com força obrigatória geral, das seguintes normas da Lei n° 68/2013, de 29 de Agosto:

- Artigo 2°, na interpretação conjugada com a norma constante do artigo 10°;

- Norma constante do artigo 3°, na parte em que altera o artigo 126°, do RCTFP;

- Normas constantes do artigo 4°, na parte em que alteram os artigos 7° e 8°, do Dec.-Lei n° 259/98, de 18 de agosto e pelas Leis n°s 64-A/2008, de 31 de dezembro e 66/2012, de 31 de dezembro, requerido por um Grupo de Deputados da Assembleia da República e do qual o Deputado António José Seguro, foi o primeiro subscritor. .../.

TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Gabinete do Presidente

.../..

2 - Apreciação e declaração da inconstitucionalidade, com força obrigatória geral, das normas dos artigos 2º, 3º, 4º e 11º da Lei nº 68/2013 - Estabelece a duração do período normal de trabalho dos trabalhadores em funções públicas e procede à 5ª Alteração à Lei nº 59/2008, de 11 de setembro, à 4ª alteração ao Dec.-Lei nº 259/98, de 18 de agosto e à 5ª alteração à Lei nº 2/2004, de 15 de janeiro, requerido por um Grupo de Deputados da Assembleia da República e do qual Vossa Excelência foi o segundo subscritor.

Apresento a Vossa Excelência os melhores cumprimentos,
mais cordiais.

O PRESIDENTE DO TRIBUNAL CONSTITUCIONAL,



.../..



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

ACÓRDÃO N.º 794/2013

Processos n.ºs 935/13 e 962/13

Plenário

Relator: Conselheiro Pedro Machete

Acordam, em Plenário, no Tribunal Constitucional:

I. Relatório

1. Um grupo de Deputados à Assembleia da República, eleitos pelo Partido Socialista, veio requerer, ao abrigo do disposto no artigo 281.º, n.º 2, alínea f), da Constituição da República Portuguesa, a declaração de inconstitucionalidade, com força obrigatória geral:

- a) Das normas do artigo 2.º da Lei n.º 68/2013, de 29 de agosto, na interpretação conjugada com a norma constante do artigo 10.º da mesma Lei;
- b) Da norma do artigo 3.º da Lei n.º 68/2013, de 29 de agosto, na parte em que altera o artigo 126.º do Regime do Contrato de Trabalho em Funções Públicas, aprovado pela Lei n.º 59/2008, de 11 de setembro; e
- c) Das normas do artigo 4.º da Lei n.º 68/2013, de 29 de agosto.

Entendem os requerentes que tais normas são inconstitucionais por violarem – todas elas:

- (i) O direito a um limite máximo da jornada de trabalho, previsto no artigo 59.º, n.º 1, alínea d), da Constituição, e o comando constitucional que obriga o Estado a fixar, a nível nacional, os limites da duração do trabalho, previsto no artigo 59.º, n.º 2, alínea b), da Constituição;
- (ii) Os princípios constitucionais da igualdade, da proteção da confiança legítima e da proporcionalidade próprios do Estado de Direito e acolhidos nos artigos 2.º, 13.º, n.º 1, e 18.º, n.º 2, da Constituição;



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

2 – Os horários específicos devem ser adaptados ao período normal de trabalho de referência referido no número anterior.

3 – O disposto no n.º 1 não prejudica a existência de períodos normais de trabalho superiores, previstos em diploma próprio.

Artigo 3.º

Alteração ao Regime do Contrato de Trabalho em Funções Públicas

Os artigos 123.º, 126.º, 127.º, 127.º-A, 127.º-C, 127.º-D, 131.º e 155.º do Regime do Contrato de Trabalho em Funções Públicas, aprovado em anexo à Lei n.º 59/2008, de 11 de setembro, 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, e 66/2012, de 31 de dezembro, passam a ter a seguinte redação:

«Artigo 123.º

[...]

1 – ...

2 – O período de atendimento deve, tendencialmente, ter a duração mínima de oito horas diárias e abranger os períodos da manhã e da tarde, devendo ser obrigatoriamente afixadas, de modo visível ao público, nos locais de atendimento, as horas do seu início e do seu termo.

Artigo 126.º

[...]

1 – O período normal de trabalho é de oito horas por dia e quarenta horas por semana.

2 – ...

3 – ...

4 – ...

Artigo 127.º

[...]

1 – Por instrumento de regulamentação coletiva de trabalho, o período normal de trabalho pode ser definido em termos médios, caso em que o limite diário fixado no n.º 1 do artigo anterior pode ser aumentado até ao máximo de quatro horas, sem que a duração o trabalho semanal exceda sessenta horas, só não contando para este limite o trabalho extraordinário prestado por motivo de força maior.

2 – O período normal de trabalho definido nos termos previstos no número anterior não pode exceder cinquenta horas semanais em média num período de dois meses.

Artigo 127.º-A

[...]

1 – ...

2 – O acordo pode prever o aumento do período normal de trabalho até duas horas e que a duração do trabalho semanal possa atingir cinquenta horas, só não se contando nestas o trabalho extraordinário prestado por motivo de força maior.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Os artigos 3.º, 7.º, 8.º, 16.º e 17.º do Decreto-Lei n.º 259/98, de 18 de agosto, alterado pelo Decreto-Lei n.º 169/2006, de 17 de agosto, e pelas Leis n.ºs 64-A/2008, de 31 de dezembro, e 66/2012, de 31 de dezembro, passam a ter a seguinte redação:

«Artigo 3.º

[...]

- 1 - ...
- 2 - O período de atendimento deve, tendencialmente, ter a duração mínima de oito horas diárias, abranger o período da manhã e da tarde e ter obrigatoriamente afixadas, de modo visível ao público, nos locais de atendimento, as horas do seu início e do seu termo.
- 3 - ...
- 4 - ...
- 5 - ...

Artigo 7.º

[...]

- 1 - A duração semanal do trabalho nos serviços abrangidos pelo presente diploma é de quarenta horas.
- 2 - ...

Artigo 8.º

[...]

- 1 - O período normal de trabalho diário tem a duração de oito horas.
- 2 - ...

Artigo 16.º

[...]

- 1 - ...
- 2 - ...
- 3 - ...
- 4 - ...
- 5 - Para efeitos do disposto no n.º 3, a duração média do trabalho é de oito horas e, nos serviços com funcionamento ao sábado de manhã, a que resultar do respetivo regulamento.
- 6 - ...

Artigo 17.º

[...]

- 1 - ...
- 2 - O horário rígido é o seguinte:
 - a) Serviços de regime de funcionamento comum que encerram ao sábado:
Período da manhã - das 9 às 13 horas;
Período da tarde - das 14 às 18 horas;
 - b) Serviços de regime de funcionamento especial que funcionam ao sábado de manhã:
Período da manhã - das 9 horas e 30 minutos às 13 horas de segunda-feira a sexta-feira e até às 12 horas aos sábados;
Período da tarde - das 14 às 18 horas de segunda-feira a sexta -feira.
- 3 - ...»



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

trabalho *não pode exceder* oito horas por dia e quarenta horas por semana”) e eram até agora realizadas, na função pública, através do artigo 126.º do Regime do Contrato de Trabalho em Funções Públicas onde, de forma perfeitamente análoga ao que se estabelece no Código do Trabalho, sob a epígrafe “limites *máximos* dos períodos normais de trabalho” se dispunha que “o período normal de trabalho *não pode exceder* sete horas por dia nem trinta e cinco horas por semana” (sublinhados nossos).

b) Ora, foi precisamente esta fixação obrigatória, não apenas da duração do trabalho, mas dos seus limites, mormente o limite máximo, foi agora frustrada e esvaziada pelas alterações introduzidas pelas normas aqui impugnadas, na medida em que, apesar da manutenção da epígrafe do artigo 126.º do Regime de Contrato de Trabalho em Funções Públicas, se faz intencionalmente desaparecer qualquer referência a limites máximos ou a “não poder exceder” no corpo daquele artigo 126.º, bem como no artigo 2.º da Lei n.º 68/2013, de 29 de agosto.

c) Por outro lado, uma vez que se estabelece no artigo 10.º desta Lei que o “disposto no artigo 2.º tem natureza imperativa e prevalece sobre quaisquer leis especiais e instrumentos de regulamentação coletiva de trabalho”, então isso significa que aquilo que o legislador fez foi a fixação, a nível nacional, e exclusivamente para a função pública, de um limite mínimo coincidente com o período normal de trabalho imperativamente fixado, prescindindo intencionalmente da fixação, a que todavia estava constitucionalmente obrigado, de um limite máximo da jornada de trabalho e da duração do trabalho.

d) Mais ainda, essa intenção, e consequente inconstitucionalidade, resultam inequívocas quando nem sequer se pode dizer que estaria pressuposta no novo regime uma coincidência entre o período normal de trabalho agora legalmente imposto e a respetiva duração e limite máximos. É que, assumindo abertamente aquelas intenção e inconstitucionalidade, o legislador estabelece no n.º 3 do referido artigo 2.º da Lei n.º 68/2013, de 29 de agosto que o período normal de trabalho agora fixado nas quarenta horas semanais e oito horas diárias “não prejudica a existência de períodos normais de trabalho superiores, previstos em diploma próprio”.

2. Inconstitucionalidade das normas referidas por violação autónoma e conjugada do princípio da igualdade, do princípio da proteção da confiança legítima e do princípio da proporcionalidade

a) Uma alteração tão quantitativamente significativa do período normal de trabalho como a que agora vem imposta, com as inevitáveis consequências nos



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

- c) Em primeiro lugar, como se referiu acima, enquanto que no setor privado (Código do Trabalho) o legislador fixou os limites máximos da duração semanal e da jornada de trabalho e deixou à contratação coletiva a disponibilidade e a margem para o estabelecimento de períodos normais de trabalho abaixo desse limite, na função pública o legislador fixou um período normal coincidente com os limites máximos do setor privado e, dado o caráter imperativo atribuído a esta norma, proibiu absolutamente qualquer afastamento desses limites. Por isso, contradizendo frontalmente a alegada justificação de convergência de regimes, fundada em preocupações de justiça e equidade, o legislador instituiu dois regimes distintos, com claro desfavor para o horário de trabalho em funções públicas. É assim que, na prática, enquanto que na função pública todos os trabalhadores passarão a ter de cumprir um período normal de quarenta horas semanais e oito diárias, no sector privado continuará a haver inúmeras situações, sectores de atividade e categorias profissionais, abrangendo largas dezenas de milhares de trabalhadores, com horários abaixo desse limite que, como se referiu, é apenas limite *máximo* no sector privado, mas passou a ser *mínimo imperativo* no sector público.
- d) Dir-se-ia que ao legislador não restava outra via, dado que, se pretendia equiparar os dois setores, não poderia manter a generalidade dos trabalhadores da função pública com os horários atualmente existentes. Não é assim, o legislador poderia garantir a equidade e equiparação dos regimes e não o fez porque, intencionalmente, optou pela diferenciação. Para garantir a equiparação em termos jurídicos, bastava que o legislador adotasse exatamente o mesmo regime para os dois setores, ou seja, reproduzisse, no Regime do Contrato de Trabalho em Funções Públicas, as disposições correspondentes constantes do Código do Trabalho. Para garantir a equiparação em termos práticos, bastava que o legislador tivesse feito as mesmas imposições num e noutro setor, ou seja, se pretendia que todos passassem a trabalhar quarenta horas semanais devia ter fixado essa imposição para todos; se pretendia admitir flexibilização, devia tê-la admitido para todos. Se admite que um acordo coletivo no setor privado possa fixar um horário abaixo dos limites máximos, como hoje acontece generalizadamente, deve admitir a mesma possibilidade no setor público.
- e) Nem se diga que o legislador tem margem constitucional para fixar esse regime no setor público, mas não o pode fazer no setor privado. Essa ideia não tem qualquer sustento constitucional e é totalmente anacrónica, o que é claramente



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

funções públicas nos últimos anos, apresenta a gravidade suplementar que resulta do seu caráter permanente.

Como tal, e tendo especialmente em conta que para um *corte* com essa gravidade o legislador não apresenta qualquer justificação específica, há um manifesto excesso e desproporcionalidade no sacrifício por ele imposto.»

3.2. Fundamentação apresentada pelo segundo grupo de requerentes (Deputados do Partido Comunista Português, do Partido Ecologista Os Verdes e do Bloco de Esquerda):

«3. Há que reconhecer que foram sempre intensas as lutas dos trabalhadores ao longo dos tempos com vista à redução dos períodos de trabalho e ao conseqüente aumento dos tempos de repouso e de lazer, contrapondo-se a essas lutas as reações das entidades patronais a tais reivindicações, agitando a bandeira da ruína e falência das empresas.

Entre nós, e quanto ao sector privado, registe-se a evolução a partir de 1971, com o Decreto-Lei n.º 409/71, de 27 de Setembro, com os limites máximos dos períodos normais de trabalho, fixados em 48 horas por semana e 42 horas para os empregados de escritório, seguindo-se as leis n.º 73/98, de 10 de Novembro, e 21/96, de 23 de Julho, quanto às soluções relativas aos limites de duração do trabalho, culminado nas 40 horas no atual Código do Trabalho (art. 163.º).

4. Relativamente à Administração Pública e, concretamente, aos trabalhadores em funções públicas, o patamar aqui relevante é o do Decreto-Lei n.º 187/88, de 27 de Maio, que, reconhecendo nunca ter existido “um instrumento legal que, de modo sistemático, reunisse os princípios fundamentais enformadores do regime jurídico da duração do trabalho”, veio fixar a duração semanal do trabalho em 35 horas ou em 40 a 45 horas, “respetivamente para o pessoal dos grupos auxiliar e operário”, podendo “ser reduzida progressivamente com vista à uniformização dos regimes de trabalho” (art. 2.º, n.º 1 e 2), o que aconteceu com o Decreto-Lei n.º 263/91, de 2 de Julho, fixando a duração semanal do trabalho em 40 horas para aquele pessoal.

Posteriormente, o Decreto-Lei n.º 259/98, de 18 de Agosto, veio substituir e revogar aqueles Decretos-Leis n.ºs 187/88 e 263/91, estabelecendo, de vez, a duração semanal do trabalho em 35 horas (arts. 7.º e 41.º), apenas com um regime transitório para o pessoal dos grupos operário e auxiliar, de 37 horas em 1998 e de 36 horas em 1999 (art. 39.º, n.º 1).

Tal significa que a conquista das 35 horas, hoje prevista no art. 126.º do Regime do Contrato de Trabalho em Funções Públicas (RCTFP), consolidar-se ao longo destes últimos vinte e cinco anos, tratando-se de um regime inovatório relevante



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

6. Depois, a disparidade materialmente injustificada entre a duração do trabalho no sector público - com o *standard* único das 40 horas, apontando para um limite máximo, prevendo-se ainda no Código do Trabalho soluções amortecedoras, com horários muito diversos. Do que resulta sempre uma semana de trabalho mais longa para os trabalhadores em funções públicas, o que significa que lhes é imposto um sacrifício excessivo e desnecessário.

Nem se diga que assim se avança, se dá mais um passo, na convergência entre aqueles dois sectores, quando há, na prática, uma diferenciação/discriminação real entre eles, criando-se com a lei das 40 horas dois regimes distintos, em claro desfavor do horário de trabalho dos trabalhadores em funções públicas (estes têm de cumprir sempre as 40 horas, mas os trabalhadores do sector privado podem ou não cumpri-las, dependendo das variáveis previstas no Código do Trabalho).

As 40 horas vigoram, assim, em pleno para o sector público, mas são um limite máximo do período normal de trabalho no sector privado, desde logo, menos de 40 horas na sequência das convenções coletivas do trabalho (o exemplo dos sectores da banca e de seguros).

Com efeito, no Boletim Estatístico de abril de 2013, do Banco de Portugal, constata-se que, de um total de 4.256,8 milhares de trabalhadores, em dezembro de 2012, mais de 1 milhão tem um horário inferior a 35 horas semanais e 2.113,4 milhares têm um horário entre 36 e 40 horas - os trabalhadores da AP rondam hoje os 580 mil.

Tal disparidade em diferenciação/discriminação negativa gera a violação do princípio da igualdade, lido à luz de uma justiça social para todos os trabalhadores, o que se extrai das normas dos arts. 13.º, 9.º, d), e 81.º, b), da CRP, conjugadamente aplicados.

7. Por fim, não pode esquecer-se o reflexo do aumento da duração semanal do trabalho para 40 horas - mais 5 horas do que a duração atual - na redução permanente da remuneração dos trabalhadores em funções públicas (mais trabalho por mais horas, mantendo-se inalterada a remuneração, o que se traduz numa perda da remuneração por semana, na ordem de uma desvalorização de cerca de 14,3).

Tratando-se de um fator de cálculo da remuneração dos trabalhadores, veja-se a diferença entre o regime atual e o proposto na "Lei das 40 horas".

Embora a CRP se refira apenas à "retribuição do trabalho, segundo a quantidade, natureza e qualidade", sem aludir a aumentos ou a diminuição, é facto que liga a retribuição do trabalho a uma "forma a garantir uma existência condigna" (art. 59.º, n.º1, a)).



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

7. Foi discutido em Plenário o memorando apresentado pelo Presidente do Tribunal Constitucional, nos termos do artigo 63.º, n.º 1, da LTC, e fixada a orientação do Tribunal sobre as questões a resolver, de acordo com o disposto no n.º 2 do mesmo artigo, cumprindo agora decidir em conformidade com o que então se estabeleceu.

II - Fundamentação

A) O sentido das normas objeto dos pedidos de fiscalização

8. Deve começar por notar-se que nos dois pedidos se destaca uma questão principal de inconstitucionalidade respeitante ao artigo 2.º da Lei n.º 68/2013, que estatui o novo período normal de trabalho dos trabalhadores em funções públicas. Nesse preceito inclui-se a previsão da prestação de oito horas de trabalho por dia e quarenta horas por semana, a adaptação dos horários específicos a essa mesma regra e a previsão da possibilidade de existência de períodos normais de trabalho superiores, previstos em diploma próprio. Todos os fundamentos aventados – do direito a um limite máximo da jornada de trabalho à questão da redução salarial e do retrocesso social, dos princípios da igualdade e da proporcionalidade à questão da proteção da confiança – se referem, no fundo, ao aumento da jornada de trabalho dos trabalhadores em funções públicas para oito horas diárias e quarenta horas semanais. Nestes termos, a verificar-se a inconstitucionalidade das normas dos artigos 3.º, 4.º e 11.º, n.º 1, da Lei n.º 68/2013, a mesma será sempre uma *consequência* da eventual inconstitucionalidade da norma do artigo 2.º da citada Lei, na medida em que aqueles artigos se limitam a introduzir nos diplomas legais pertinentes (designadamente, no Regime do Contrato de Trabalho em Funções Públicas e no Decreto-Lei n.º 259/98) as alterações necessárias à conformação com o regime jurídico instituído pelo artigo 2.º. De resto, isso mesmo é expressamente reconhecido no pedido apresentado pelo segundo grupo de requerentes. Assim, é essencialmente nas normas contidas neste preceito que deverá centrar-se a análise de conformidade com a Lei Fundamental, por parte deste Tribunal.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

trabalho. Os requerentes parecem questionar apenas a conformidade constitucional das normas contidas no artigo 2.º, *qua tale*, ou seja, pretendem simplesmente ver declarada a inconstitucionalidade do *aumento do período normal de trabalho dos trabalhadores em funções públicas*, sem mais, nos termos em que ele está previsto naquele artigo. Não só não é questionada a incidência do disposto no artigo 10.º sobre as normas do artigo 2.º, como aquela disposição nem sequer se integra no objeto do pedido.

Pode duvidar-se, é certo, que entre os dois pedidos interceda, a este respeito, uma sensível diferença de sentido impugnatório, uma vez que também no segundo pedido se parte do princípio de que as quarenta horas fixadas no artigo 2.º constituem um limite mínimo, o que é sobretudo manifesto quando aí se estabelece o confronto com o regime de duração do trabalho no sector privado (cfr. o n.º 6 desse pedido). De todo o modo, tal pedido não estabelece qualquer conjugação entre as normas dos artigos 2.º e 10.º da Lei n.º 68/2013, não imputando a interpretação quanto à obrigatoriedade do período laboral de quarenta horas (5x8 horas/dia) ao disposto neste último artigo.

Assim sendo, não é seguro que a interpretação do regime infraconstitucional feita nos dois pedidos seja rigorosamente a mesma, sendo inequívoco que a imperatividade imposta ao regime do citado artigo 2.º por via do disposto no artigo 10.º, na interpretação perfilhada pelo primeiro grupo de requerentes, abre a porta a dimensões valorativas que, em muito, fazem crescer a problematidade constitucional desse regime, desde logo, em virtude da radicalidade da mudança que o mesmo significaria, em relação ao regime anteriormente vigente para os trabalhadores da Administração Pública, e, bem assim, pela fundamental diferença de tratamento que o mesmo regime introduziria nas regras aplicáveis a estes últimos, quando contratados, no confronto com os trabalhadores sujeitos ao Código do Trabalho.

Justifica-se, por conseguinte, que o tratamento das questões de constitucionalidade seja precedido da fixação do sentido com que as normas objeto dos pedidos de fiscalização



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

e esvaziada pelas alterações introduzidas pelas normas aqui impugnadas, na medida em que se faz intencionalmente desaparecer qualquer referência a limites máximos ou a “não pode exceder” no corpo daquele artigo 126.º, bem como no artigo 2.º da Lei n.º 68/2013, de 29 de agosto.

c) Por outro lado, uma vez que se estabelece no artigo 10.º desta Lei que “o disposto no artigo 2.º tem natureza imperativa e prevalece sobre quaisquer leis especiais e instrumentos de regulamentação coletiva de trabalho”, então isso significa que aquilo que o legislador fez foi a fixação, a nível nacional, e exclusivamente para a função pública, de um limite mínimo coincidente com o período normal de trabalho imperativamente fixado, prescindindo intencionalmente da fixação, a que todavia estava constitucionalmente obrigado, de um limite máximo da jornada de trabalho e da duração do trabalho.

d) Mais ainda, essa intenção, e consequente inconstitucionalidade, resultam inequívocas quando nem sequer se pode dizer que estaria pressuposta no novo regime uma coincidência entre o período normal de trabalho agora legalmente imposto e a respetiva duração e limite máximos. É que, assumindo abertamente aquelas intenção e inconstitucionalidade, o legislador estabelece no n.º 3 do referido artigo 2.º da Lei n.º 68/2013, de 29 de agosto que o período normal de trabalho agora fixado nas quarenta horas semanais e oito horas diárias “não prejudica a existência de períodos normais de trabalho superiores, previstos em diploma próprio”.»

Deste modo, a norma que este grupo de requerentes retira do artigo 2.º da Lei n.º 68/2013, em conjugação com o artigo 10.º da mesma lei, é a *imposição de um limite mínimo imperativo de oito horas diárias e quarenta horas semanais para o trabalho em funções públicas, limite este que se sobrepõe a qualquer lei especial ou instrumento de regulamentação coletiva de trabalho já em vigor, e que impede igualmente o estabelecimento, para o futuro, de períodos normais de trabalho inferiores com recurso a tais leis ou instrumentos.*

Saliente-se que tal interpretação não invoca a seu favor – compreensivelmente, dada a data de início da produção de efeitos das alterações constantes dos artigos 2.º a 4.º da Lei n.º 68/2013, de acordo com o respetivo artigo 12.º - qualquer manifestação do «direito vivente»:



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

não pretende modificar os termos de tal articulação; aliás, o mesmo artigo nem sequer se reporta aos artigos 3.º e 4.º, os quais estão, assim, fora do seu âmbito de aplicação.

O objetivo e alcance do artigo 10.º em causa é apenas, e nos seus termos literais, fazer prevalecer o novo período normal de trabalho de referência sobre “quaisquer leis especiais e instrumentos de regulamentação coletiva de trabalho”. Na verdade, uma vez que tal preceito não integra uma lei de valor reforçado nos termos do artigo 112.º, n.º 3, da Constituição, o mesmo também não pode impedir *leis especiais novas* de derogarem o período normal de trabalho fixado no artigo 2.º. E, do mesmo modo, não afetando o artigo 10.º diretamente nem a disciplina do RCTFP nem a disciplina do Decreto-Lei n.º 259/98 – a concretização das alterações decorrentes da fixação do novo período normal de trabalho de referência pelo artigo 2.º da Lei n.º 68/2013 é feita direta e especialmente (e, portanto, também exclusivamente) pelos artigos 3.º e 4.º da mesma Lei –, tal preceito não impede igualmente que sejam estabelecidas *derrogações posteriores* ao novo período normal de trabalho, nos precisos termos em que no âmbito de cada um desses dois regimes comuns – para efeitos do artigo 10.º em causa, trata-se em ambos os casos de *leis gerais* (aliás expressamente qualificadas como tais, respetivamente, no artigo 81.º, n.º 1, alínea d), e no artigo 80.º, n.º 1, alínea d), ambos da Lei n.º 12-A/2008) – tais derrogações sejam admitidas.

Por isso, em especial no que se refere aos instrumentos de regulamentação coletiva do trabalho expressamente admitidos pelo artigo 130.º do RCTFP, a prevalência prevista no artigo 10.º da Lei n.º 68/2013 rege apenas *para o passado*, fazendo cessar todos aqueles instrumentos de que resulte um período laboral inferior ao agora fixado; mas, *para o futuro*, não fica impedida a consagração, por via de negociação coletiva, de alterações ao novo período normal de trabalho dos trabalhadores em funções públicas, em sentido mais favorável a esses trabalhadores.

Por outro lado, a mesma imperatividade não contende com a existência de períodos normais de trabalho *superiores* previstos em leis especiais anteriores – que são expressamente



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Mais:

«Esta alteração, importa ainda esclarecer, em nada colide com o núcleo essencial da relação jurídica de emprego na Administração Pública, tal como constitucionalmente protegida. Num processo que o Tribunal Constitucional tem vindo a apelar de laboralização da função pública, tem sido reconhecida a convergência entre o regime laboral privado e as regras do trabalho público, em termos de flexibilidade da parte do trabalhador e condicionalismos do empregador. Acresce que, se é indiscutível que essa relação é caracterizada pela tendência para a estabilidade, é também verdade, como também vem sendo repetidamente confirmado pelo Tribunal Constitucional, que a mesma pode ser comprimida em benefício de outros direitos ou valores também constitucionalmente protegidos (como é o caso do princípio da justiça, do modelo de boa administração que é inerente ao princípio da prossecução do interesse público e da necessidade de uma eficiente gestão dos recursos humanos), situando-se a alteração do período normal de trabalho em 5 horas semanais claramente fora da esfera de imprevisibilidade que poderia fazer perigar o princípio da proteção da confiança.»

Na verdade, se o objetivo é o da convergência de regimes de duração do trabalho entre o sector privado e a Administração Pública, e sendo o regime do Código do Trabalho iniludivelmente o da fixação de um limite máximo redutível por negociação coletiva, do mesmo modo deve ser entendido o limite agora introduzido pelas normas impugnadas.

Mas, para além disso, e tão decisivamente, a mesma interpretação é consistentemente suportada pela letra e pela integração sistemática dos preceitos em causa. Para tanto, importa atentar em mais três ordens de razões.

12. O ponto de partida da análise da redação dada pela Lei n.º 68/2013 ao artigo 126.º, n.º 1, do RCTFP de que parte o primeiro grupo de requerentes não é exato. De acordo com o respetivo requerimento, o paralelismo que até à citada Lei existia entre o Código do Trabalho, artigo 203.º, e o mencionado Regime assentaria numa redação muito parecida: as epígrafes de



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

(Limite máximo do período normal de trabalho)

- 1 – O período normal de trabalho diário tem a duração de sete horas.
- 2 – ...»

A única modificação introduzida pelo artigo 4.º da Lei n.º 68/2013 respeita ao número de horas semanais e diárias: respetivamente, quarenta horas e oito horas, em vez das anteriores trinta e cinco horas e sete horas (cfr. *supra* o n.º 2).

Todavia, a fixação ou o estabelecimento daqueles períodos não corresponde à imposição dos mesmos como «limites mínimos imperativos». Para o comprovar, basta tomar em consideração a epígrafe do artigo 8.º e, sobretudo, o disposto no n.º 2 do artigo 7.º, que expressamente admite “a existência de regimes de duração semanal inferior já estabelecidos, nem os que se venham a estabelecer mediante despacho conjunto”. Acresce que tanto a citada epígrafe, como este n.º 2 foram expressamente ressalvados pela Lei n.º 68/2013 (cfr. o respetivo artigo 4.º).

Idêntica técnica legislativa foi adotada pela Lei ora considerada em relação à previsão do período normal de trabalho no RCTFP (cfr. o artigo 126.º, n.º 1, nova redação). Também, neste caso, a nova formulação dada ao preceito em causa não implica a imposição de quaisquer «limites mínimos imperativos». Daí compreender-se não apenas a manutenção da epígrafe do citado artigo 126.º - “Limites máximos dos períodos normais de trabalho” -, e, bem assim, da referência no artigo 129.º, n.º 1, do mesmo Regime aos “limites máximos dos períodos normais de trabalho fixados no artigo 126.º”; como, sobretudo, a *não revogação* do artigo 130.º do RCTFP. É o seguinte o teor deste último:

«Artigo 130.º

Redução dos limites máximos dos períodos normais de trabalho

- 1 – A redução dos limites máximos dos períodos normais de trabalho pode ser estabelecida por instrumento de regulamentação coletiva de trabalho.
- 2 – Da redução dos limites máximos dos períodos normais de trabalho não pode resultar diminuição da remuneração dos trabalhadores.»



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

que determinaria para aqueles trabalhadores, em princípio, sujeitos a um regime mais acentuadamente juspublicístico, em razão de exercerem a sua atividade num âmbito mais próximo das funções de soberania do Estado – os nomeados (cfr. o artigo 10.º da Lei n.º 12-A/2008, de 27 de fevereiro) –, uma solução mais flexível do que aquela que seria aplicável aos trabalhadores cujo regime funcional é mais marcado pela laboralização do regime da função pública – os trabalhadores contratados. Como os próprios requerentes reconhecem, uma solução rígida de imposição de limites mínimos obrigatórios afasta-se totalmente do regime consagrado no Código do Trabalho para os trabalhadores do sector privado.

14. Por fim, é justamente a partir deste plano da maior flexibilidade própria do regime do RCTFP que se torna mais clara a inconsistência sistemática da interpretação do artigo 2.º da Lei n.º 68/2013, em articulação com o artigo 10.º do mesmo diploma, preconizada pelo primeiro grupo de requerentes.

Para além da circunstância de, no seu teor literal, o mencionado artigo 10.º nem sequer se reportar ao artigo 3.º da Lei n.º 68/2013 – que justamente concretiza no âmbito do RCTFP a alteração do período normal de trabalho consagrada no artigo 2.º da mesma Lei –, a verdade é que o mesmo artigo 10.º não se sobrepõe nem afasta – nem pretende afastar – o artigo 81.º, n.º 2, da Lei n.º 12-A/2008, de 27 de fevereiro:

«São ainda fonte normativa [do regime jurídico-funcional, aplicável aos trabalhadores que, enquanto sujeitos de uma relação jurídica de emprego público diferente da comissão de serviço, se encontrem em condições diferentes das referidas no artigo 10.º da Lei ora considerada], nas matérias que, face ao disposto na lei, possam regular, os instrumentos de regulamentação coletiva de trabalho que integrem ou derroguem disposições ou regimes constantes das fontes referidas na alíneas a) a d) do número anterior [- entre elas, além da própria Lei n.º 12-A/2008, justamente o RCTFP -], desde que mais favoráveis aos trabalhadores [...].»

Em conformidade, dispõe-se nos artigos 1.º e 4.º, n.º 1, ambos do RCTFP:



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

referido, uma «lei geral» (cfr. o artigo 81.º, n.º 2, alínea d), da Lei n.º 12-A/2008, de 27 de fevereiro).

O teor literal do artigo 1.º, n.º 1, da Lei n.º 68/2013 – que estatui sobre o respetivo objeto –, evidencia que esta Lei visa *apenas* estabelecer a duração do período normal de trabalho dos trabalhadores em funções públicas, alterando em conformidade o RCTFP e o Decreto-Lei n.º 259/98; a mesma Lei *não pretende alterar* nem o sistema de fontes específicas do contrato de trabalho em funções públicas nem os termos em que, no RCTFP, se encontra consagrado o princípio do tratamento mais favorável. Consequentemente, o artigo 4.º, n.º 1, de tal Regime nem sequer foi beliscado pela Lei n.º 68/2013, continuando plenamente em vigor.

Deste modo, se a intenção do legislador da Lei n.º 68/2013 fosse estabelecer no âmbito do regime aplicável aos contratos de trabalho em funções públicas um período normal de trabalho correspondente a um limite mínimo imperativo, revogando implicitamente o disposto no artigo 130.º do RCTFP, seria necessário, à luz do citado artigo 4.º, n.º 1, do mesmo Regime, que do seu artigo 126.º, n.º 1, com a nova redação, resultasse um qualquer impedimento a que o número de horas de trabalho diário e semanal pudesse ser afastado por instrumento de regulamentação coletiva do trabalho mais favorável. Com efeito, a expressão contida nesse artigo 4.º, n.º 1, «se daquelas normas resultar o contrário» refere-se exclusivamente às normas contidas no próprio RCTFP, e não a quaisquer outras. Ora, conforme referido, do teor literal do artigo 126.º, n.º 1, na redação dada pela Lei n.º 68/2013, não resulta qualquer impedimento a que a duração do período normal de trabalho aí referido seja reduzida por instrumento de regulamentação coletiva do trabalho.

A imperatividade do artigo 126.º, n.º 1, do IRCT, com a nova redação, é, assim, aquela que decorre do artigo 4.º, n.º 1, do mesmo Regime. E a Lei n.º 68/2013, porque circunscrita à matéria da duração do trabalho, não pretendeu alterar – nem alterou com a estatuição contida



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

poderão estabelecer as diferenciações que, em função dos diferentes sectores de atividade e pelos modos previstos nos regimes próprios aplicáveis, sejam consideradas convenientes.

16. É certo que uma outra interpretação da Lei n.º 68/2013, de 29 de agosto, fundada predominantemente no elemento literal, poderia conduzir a que se entendesse, tal como fazem os requerentes, que a imperatividade estatuída no respetivo artigo 10.º afastaria *também* a possibilidade de os limites máximos do período normal de trabalho previstos no artigo 126.º, n.º 1, do RCTFP, com a nova redação, serem derogados por instrumentos de regulamentação coletiva do trabalho posteriores ao início de vigência da citada Lei n.º 68/2013. Contudo, não sendo o elemento literal o único a considerar pelo intérprete, e devendo este presumir que o legislador democraticamente legitimado não quis afrontar a Constituição, deve, também por esta razão, dar-se preferência ao sentido anteriormente explicitado (cfr. *supra* o n.º 15).

B) Quanto à violação da obrigação de fixar um limite máximo do horário de trabalho

17. Entende o primeiro grupo de requerentes que a fixação obrigatória dos limites máximos da duração do trabalho “foi agora frustrada e esvaziada pelas alterações introduzidas [no artigo 126.º, n.º 1, do RCTFP], na medida em que, apesar da manutenção da epígrafe do artigo 126.º do Regime de Contrato de Trabalho em Funções Públicas, se faz intencionalmente desaparecer qualquer referência a limites máximos ou a «não poder exceder» no corpo daquele artigo 126.º, bem como no artigo 2.º da Lei n.º 68/2013, de 29 de agosto”.

Todavia, o parâmetro jurídico-constitucional do limite máximo da jornada de trabalho, de per se considerado, não levanta obstáculo à conformidade constitucional das normas impugnadas.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

enquanto empregadora, ofensivo, nessa medida, do artigo 59.º, n.ºs 1, alínea d), e 2, alínea b), da Constituição. O período normal de trabalho é um período que, com ressalva de lei especial e dos mecanismos legalmente previstos de flexibilização do tempo de trabalho, não pode ser excedido, pelo que a sua duração baliza simultaneamente um limite máximo. A garantia, constitucionalmente exigível, de um marco temporal para o exercício da atividade laboral está, deste modo, presente. Por isso, não corresponde aos dados normativos infraconstitucionais que a ordem jurídica portuguesa, no que respeita aos trabalhadores em funções públicas, seja omissa quanto ao limite máximo, quer do período normal de trabalho, quer dos períodos previstos em regimes especiais, como é o caso do banco de horas e do regime da adaptabilidade.

C) Quanto à violação da proibição do retrocesso social

18. O segundo grupo de requerentes assinala que o aumento do tempo de trabalho introduzido pela legislação impugnada constitui uma violação do princípio de proibição do retrocesso, na medida em que implica um regresso “aos tempos anteriores a 1988, quando os trabalhadores em funções públicas adquiriram um clima de segurança jurídica e de confiança consolidadas com a fixação da duração semanal do trabalho em 35 horas”.

É claramente de rejeitar a alegação, pois a simples alteração *in peius* das disposições normativas respeitantes ao tempo de trabalho na função pública não pode ser considerada contrária à Constituição, por violação de um princípio da proibição do retrocesso social. Como repetidamente tem sustentado este Tribunal, entre outros, no Acórdão n.º 3/2010:

«A jurisprudência do Tribunal, por seu turno, tem-se caracterizado por perfilhar a visão de que o princípio apenas poderá valer numa aceção restrita, valendo, por conseguinte, apenas quando a alteração redutora do conteúdo do direito social se faça com violação de outros princípios constitucionais. O princípio da proibição do retrocesso social, a admitir-se, sempre carecerá de autonomia normativa em relação não só a outros parâmetros normativos de maior intensidade constitucional mas de menor extensão económico-social, tais como [...] o princípio da igualdade,



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Pode admitir-se que um aumento do período normal de trabalho abrangendo universalmente o conjunto dos trabalhadores em funções públicas não cai facilmente na zona de previsibilidade de comportamento dos detentores do poder decisório. Aliás, a diminuição clara, no passado, da jornada normal de trabalho da função pública, consolidada, como argumentam os requerentes, ao longo dos últimos 25 anos, legitima uma expectativa consistente na manutenção, ao menos, de um período normal de trabalho de 35 horas semanais. Pode também admitir-se que essa expectativa fundou a tomada de opções e a formação de planos de vida assentes na continuidade dessa situação.

De acordo com esta linha de avaliação, o aumento agora introduzido, na medida em que contraria a normalidade anteriormente estabelecida pela atuação dos poderes públicos nesta matéria, frustra expectativas bem fundamentadas. E trata-se de um aumento relevante, passível de gerar ou acentuar dificuldades de manutenção de práticas vivenciais e de satisfação de necessidades dos cidadãos, nomeadamente, a conjugação lograda entre a vida privada e familiar e a vida laboral, ou o exercício de direitos fundamentais como a cultura, a liberdade de aprender e ensinar ou o livre desenvolvimento da personalidade.

Todavia, e em sentido inverso, pode, desde logo argumentar-se que a tutela constitucional da confiança, por sua natureza, não pode ser considerada entrave a qualquer alteração legislativa passível de frustrar expectativas legítimas e fundamentadas dos cidadãos. De facto, só poderá utilizar-se a ideia de proteção da confiança como parâmetro constitucional nas situações em que a sua violação contraria a própria ideia de Estado de Direito, de que aquela constitui um corolário.

Ora, no presente caso, deve ter-se em consideração que a tendência para a *laboralização* do regime dos trabalhadores da Administração Pública, fortemente acentuada, a partir de 2008, com a adoção, como regime-regra, do contrato de trabalho em funções públicas (disciplinado por um diploma – o RCTFP – próximo do Contrato de Trabalho),



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Pública, in Estudos em Homenagem ao Professor Doutor Marcello Caetano, 2006, vol. I, pág. 126) e acentuou o movimento de atração da relação de emprego público pelo regime laboral privado, de acordo com dinâmica de interseção de regimes que há muito se vinha sentindo (cfr. Maria do Rosário Ramalho, *Intersecção entre o Regime da Função Pública e o Regime Laboral*, Estudos de Direito do Trabalho, vol. I, 2003, págs. 69 e segs.; Cláudia Viana, *A Laboralização do Direito da Função Pública*, *Sciencia Iuridica*, Tomo LI, 2002, págs. 81 e segs.; e Ana Fernanda Neves, *Os «Desassossegos» de Regime da Função Pública*, *Revista da Faculdade de Direito de Lisboa*, 2000, pág. 49 e segs.). Movimento este que encontrou manifestações noutros países europeus com estrutura de emprego público similar (cfr. Paulo Veiga e Moura, *A privatização da função pública*, 2004, págs. 334 e segs. e Vera Antunes, *ob. cit.*, pág. 59). [...]

Em 2008, é publicada a Lei n.º 12-A/2008, de 27 de fevereiro, que define e regula os regimes de vinculação, de carreiras e de remunerações dos trabalhadores que exercem funções públicas (retificada pela declaração n.º 22-A/2008, de 24 de abril e alterada pelas Leis n.ºs 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, 66/2012, de 31 de dezembro, e 66-B/2012, de 31 de dezembro, e pelo Decreto-Lei n.º 47/2013, de 5 de abril).

Esse diploma abandona na sua terminologia as noções de *funcionário* e de *agente administrativo* (que não mais são utilizadas e permanecem hoje como definições conceptuais) e afasta a *nomeação* como regime-regra da constituição da relação de emprego público, colocando nesse lugar o contrato de trabalho. Deu dessa forma novo impulso ao movimento de *laboralização* da relação de emprego público, mesmo que continuando relação laboral específica, apenas aplicável na Administração Pública (cfr. Alda Martins, *A laboralização da função pública e o direito constitucional à segurança no emprego*, *Julgar*, n.º 7, 2009, pág. 169). A constituição do vínculo de nomeação passou a ser reservada aos trabalhadores cuja carreira esteja diretamente adstrita ao exercício de poderes de autoridade ou de soberania, *i.e.*, ao que já se designou de *núcleo duro* da função pública (cfr. Paulo Veiga e Moura e Cátia Arrimar, *Os Novos Regimes de Carreiras e de Remunerações dos Trabalhadores da Função Pública*, 2010, pág. 57 e Miguel Lucas Pires, *Os Regimes de Vinculação e a Extinção das Relações Jurídicas dos Trabalhadores da Administração Pública*, 2013, pág. 57). [...]

O quadro normativo dessa alteração de paradigma completa-se meses depois, com a publicação da Lei n.º 59/2008, de 11 de setembro, que aprovou o Regime do Contrato de Trabalho em Funções Públicas, com aproximação ainda mais marcada ao regime do Código do Trabalho, mesmo que convivendo com a qualificação



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Com efeito, contrariamente ao alegado pelos dois grupos de requerentes, o aumento do período normal de trabalho dos trabalhadores em funções públicas, equiparando-o àquele que já vigorava para os trabalhadores do sector privado, não constitui uma medida “inesperada”; ao invés, mostra-se conseqüente com o conjunto de reformas legislativas da Administração Pública que têm vindo a ser adotadas ao longo dos últimos anos.

23. Mas, mesmo que assim não se entendesse, haveria que ter em conta que só é inadmissível a frustração da confiança quando ela não seja justificada pela salvaguarda de um interesse público que deva considerar-se prevaiente. Só poderá afirmar-se estarmos perante uma desproteção da confiança constitucionalmente desconforme, caso o Tribunal Constitucional entenda que as razões que fundamentam as normas questionadas não são suficientes para justificar a alteração do comportamento do legislador em relação ao rumo que até aqui podia ser considerado como previsível.

Neste quadro, a determinação da violação do parâmetro jurídico constitucional da proteção da confiança dependerá necessariamente da ponderação valorativa que se faça entre os direitos e valores em conflito. Como se escreveu no Acórdão n.º 304/2001:

«Haverá, assim, que proceder a um justo balanceamento entre a proteção das expectativas dos cidadãos decorrentes do princípio do Estado de direito democrático e a liberdade constitutiva e conformadora do legislador, também ele democraticamente legitimado, legislador ao qual, inequivocamente, há que reconhecer a legitimidade (senão mesmo o dever) de tentar adequar as soluções jurídicas às realidades existentes, consagrando as mais acertadas e razoáveis, ainda que elas impliquem que sejam “tocadas” relações ou situações que, até então, eram regidas de outra sorte.»

Ora, não poderá deixar de assinalar-se que a medida de aumento do período normal de trabalho dos trabalhadores em funções públicas visa a salvaguarda de interesses públicos relevantes.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

E, atento o exposto, sempre se poderia concluir que, na presente situação, os interesses públicos a salvaguardar, não só estão claramente identificados, como são indiscutivelmente de grande relevo.

Assim, ainda que não se ignore a intensidade do sacrifício causado aos trabalhadores em funções públicas, devido à mutação legislativa, no que respeita à delimitação do período normal de trabalho, a verdade é que, a existirem expectativas legítimas relativamente ao regime anteriormente em vigor, ainda assim não resulta evidente que a tutela das mesmas devesse prevalecer sobre a proteção dos interesses públicos que estão na base da alteração legislativa operada mediante a Lei n.º 68/2013, pelo que, também sob o ponto de vista deste teste, não se mostra procedente a violação do princípio da proteção da confiança.

E) Quanto à violação dos princípios da igualdade e da proporcionalidade

24. A invocação, por parte dos requerentes, de que o aumento do período normal de trabalho dos trabalhadores em funções públicas, de sete para oito horas por dia, e de trinta e cinco para quarenta horas por semana, viola os princípios da proporcionalidade e da igualdade assenta num pressuposto: o de que o regime de duração do trabalho aplicável aos trabalhadores do sector privado, constante do Código do Trabalho, consagra um regime de *limites máximos sujeitos a derrogação por via da contratação coletiva*; enquanto o regime aprovado pela Lei n.º 68/2013, de 29 de agosto, teria consagrado um regime de *limites mínimos imperativos* e, portanto, *inderrogáveis por via de instrumentos de regulamentação coletiva*.

Saliente-se, em primeiro lugar, que nem os requerentes do primeiro grupo nem os do segundo grupo pretendem sindicar os regimes que foram objeto de alteração pela citada Lei, designadamente o Decreto-Lei n.º 259/98 e o RCTFP, em si mesmos, e nas diferenças que estabelecem entre si ou nas diferenças que cada um deles consagra relativamente ao regime



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

E, na verdade, não pode negar-se existir, efetivamente, uma óbvia diminuição do salário/hora com implicações no que respeita à *remuneração do trabalho extraordinário*, o que, aliás, constitui objetivo declarado do Governo, no âmbito das medidas de redução de despesa pública, como já se evidenciou (cfr. *supra* o n.º 23). Ou seja, se para os trabalhadores em funções públicas a tempo inteiro a quantia em dinheiro recebida mensalmente não deverá sofrer alterações, a redução do salário/hora terá, porém, consequências reais no que respeita às quantias recebidas como contrapartida do trabalho extraordinário, uma vez que este tem por base de cálculo o valor do salário/hora, que sofrerá uma redução de cerca de 14%, segundo cálculo dos requerentes.

Estes alegam ainda que a diminuição do salário/hora afetará igualmente o *salário nominal dos trabalhadores em tempo parcial* que mantiverem, por necessidades de serviço, o horário atual.

Todavia, é de duvidar que assim seja. Na verdade, nos termos do artigo 145.º do RCTFP, “do contrato a tempo parcial deve constar a indicação do período normal de trabalho diário e semanal com referência comparativa ao trabalho a tempo completo”. Ou seja, o trabalho a tempo parcial é sempre concebido como uma fração ou percentagem do período normal de trabalho a tempo inteiro, pelo que parece mais razoável concluir que, face às alterações legislativas ora em causa, o que deverá ocorrer é um aumento do período normal de trabalho diário e semanal dos trabalhadores a tempo parcial, em proporção do aumento estabelecido para os trabalhadores em funções públicas a tempo completo. Não deverá haver, por isso, redução do salário nominal dos trabalhadores a tempo parcial, mas sim um incremento das horas de trabalho, à semelhança dos restantes trabalhadores. A diminuição salarial no que respeita ao salário/hora não deverá assim refletir-se nas quantias efetivamente auferidas por aqueles trabalhadores.



V.

TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

necessidades materiais, tanto próprias como da sua família, uma vez que a quantia pecuniária recebida se mantém a mesma.

Não se ignora que o aumento do período normal de trabalho diário poderá originar despesas adicionais para os trabalhadores (relacionadas com transportes, com o cuidado de ascendentes ou descendentes, etc.), mas, em todo o caso, há que ter presente que o grande prejuízo que as normas impugnadas lhes trazem é de *tempo*: tempo disponível para si mesmos, para as suas famílias e para o exercício de um conjunto de direitos fundamentais consagrados na Constituição (direito ao livre desenvolvimento da personalidade, liberdade de criação e fruição cultural, liberdade religiosa, liberdade de aprender e ensinar, liberdade de associação, entre outros), que se reconduzem a dimensões importantes da vida.

A perda salarial *real* limita-se, assim, à remuneração do trabalho suplementar. Como a remuneração deste tipo de trabalho tem por base a remuneração horária do período normal de trabalho, é óbvio que as alterações legislativas ora introduzidas, ao comportarem uma redução *nominal* dos salários, provocarão uma redução das quantias recebidas como contrapartida das horas extraordinárias.

Este facto não pode deixar de ser valorado pelo Tribunal Constitucional, tendo, além do mais, em conta as reduções salariais efetivas que o universo dos trabalhadores em funções públicas tem sofrido nos últimos anos, em virtude da necessidade de consolidação orçamental no âmbito do programa de assistência financeira. Não pode, igualmente, deixar de se tomar em conta a obrigatoriedade de prestação de trabalho extraordinário, à luz do disposto no artigo 26.º, n.º 2, do Decreto-Lei n.º 259/98 e do artigo 159.º do RCTFP.

Contudo, e quanto à redução da remuneração pelo trabalho extraordinário, afirmou este Tribunal no Acórdão n.º 187/2013:

«[P]or sua própria natureza, apesar de ser tido como um suplemento remuneratório e de corresponder à contrapartida do trabalho efetuado, o acréscimo pecuniário devido pela prestação de trabalho extraordinário não assume, contrariamente ao

Processos n.ºs 935/13 e 962/13



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Maic José Soares
de Maic António (com declarações
que se junta)
Catarina Instrumentalistas (venido, parcialmente,
pelas razões constantes de declarações de voto junte).
Ma José de Melo (Parcialmente venido pela via
anterior de declarações de voto em mesa).
- João Luís Marques (venido, parcialmente
pelas razões constantes de declarações de voto
junte)
Fernando (venido, parcialmente,
pelas razões constantes de declarações de voto por junta)
António (venido parcialmente em nome de
declarações de voto em mesa)
Américo (venido, em parte
pelas razões constantes de declarações
em mesa)



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Procs. n.ºs 935/13 e 962/13

Plenário

Relator: Conselheiro Pedro Machete

Declaração de voto

Votei a declaração de não inconstitucionalidade da norma dos artigos 2.º, em articulação com o artigo 10.º, 3.º, 4.º e 11.º, todos da Lei n.º 68/2013, de 29 de agosto, afastando-me, no entanto, de alguns pontos essenciais da fundamentação do Acórdão.

Note-se, antes de mais que o que está em causa não é o artigo 2.º isoladamente, mas sim a leitura conjugada deste preceito legal com o artigo 10.º.

Desde logo, não subscrevo o *iter* argumentativo constante dos n.ºs 10 a 16 da fundamentação relativo ao sentido a atribuir ao artigo 2.º conjugado com o artigo 10.º da referida Lei. Não acompanho, de todo, o modo como se procedeu à articulação sistemática das alterações introduzidas pela Lei constante do Acórdão, nem a forma como a teleologia da lei nele foi tratada, pois considero que não têm a mínima correspondência na letra da lei. Ao interpretar determinada norma vertida em preceito legal, o julgador constitucional não pode, tal como resulta das mais elementares regras hermenêuticas, abstrair-se do elemento literal, que se autonomiza da específica vontade dos ocasionais titulares dos órgãos com competência legislativa. Como refere o n.º 2 do artigo 9º do Código Civil, não pode o intérprete considerar um "*pensamento legislativo que não tenha na lei um mínimo de correspondência verbal*".

Ora, sendo a letra da lei o ponto de partida de toda a interpretação jurídica é por ela que vou começar. Em meu entender, o artigo 10.º da lei em apreço apresenta claramente duas partes. A primeira estabelece que o disposto no artigo 2.º tem natureza imperativa, o que significa – sem qualquer margem para dúvidas – que a norma constante do artigo 2.º – o período



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Com efeito, não só o n.º 2 do artigo 112.º da Constituição determina que os decretos-lei de desenvolvimento de matérias integradas em leis de bases se subordinam a estas, como a doutrina jusconstitucionalista é unânime em qualificar como “leis de valor reforçado” as que versem sobre matéria de “bases” de determinado regime jurídico, por força do artigo 112.º, n.º 3, *in fine*, da Constituição. Tal significa que o comando injuntivo resultante do artigo 10.º da Lei n.º 68/2013, por ser forçosamente conjugado com o artigo 2.º desse diploma, goza dessa natureza jurídica reforçada e, portanto, sempre impediria – se se aceitasse a sua redação literal – quer a adoção de leis especiais, quer a negociação e celebração de convenções coletivas mais favoráveis aos trabalhadores em funções públicas.

Este é, em meu entender, o único sentido possível a extrair da letra da lei.

Daqui não decorre, evidentemente, que o sentido literal seja o único a ponderar, nem, tão pouco, que aquele seja mesmo determinante – o que, aliás, na atualidade, é totalmente pacífico na Doutrina. As palavras não têm em si mesmas uma qualidade essencial, sendo fundamental o contexto em que se inserem, bem como a finalidade que prosseguem, pelo que se devem levar em linha de conta outros elementos extrínsecos à fixação linguística, a saber, os elementos sistemático, histórico ou teleológico. Note-se, porém, que estes elementos encontram-se, em certo sentido, dependentes do enunciado linguístico. Com efeito, existe um limite à tomada em conta desses outros elementos, o qual é constituído pela sua necessária correspondência verbal.

Posto isto, importa averiguar se, contra um sentido literal unívoco – como se afigura, em meu entender, aquele que acabei de expor relativamente à norma do artigo 2.º conjugado com o artigo 10.º em apreço nos presentes autos – ainda se podem procurar outros pontos de vista interpretativos, designadamente, ainda se pode explorar a via do cânone da interpretação conforme à Constituição.

É certo que a interpretação conforme à Constituição tem sido normalmente utilizada na fiscalização sucessiva concreta da constitucionalidade das normas. Porém, nada impede – e a Doutrina admite-a (cfr. Rui Medeiros, *A decisão de inconstitucionalidade*, Lisboa, UCP, 1999, p. 396)



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

provável, tal como sucede com a norma ora em apreço, a verificação de uma inconstitucionalidade normativa –, desde que encontre outros mecanismos interpretativos que possam contornar os efeitos que acarretam uma declaração de inconstitucionalidade. Ora, neste caso, atenta a vontade inequívoca do legislador em permitir a vigência de leis especiais e de convenções coletivas de trabalho que derroguem, em sentido mais favorável aos trabalhadores em funções públicas, a fixação de um horário máximo de 40 horas semanais e de 8 horas diárias, não faria sentido que o Tribunal Constitucional insistisse numa declaração de inconstitucionalidade. Ainda que da norma em apreço se extraia um sentido prescritivo inconstitucional, o julgador constitucional pode (e, a meu ver, deve) interpretá-la de tal modo que a mesma seja conforme aos comandos e vinculações jurídico-constitucionais.

Com efeito, a vontade expressa, de forma clara e inequívoca, pelo legislador quer na exposição de motivos da proposta de lei n.º 153/XII que deu lugar à lei n.º 68/2013 quer na “*Nota Explicativa*” apensa aos presentes autos e quer ainda na proposta de lei n.º 184/XII que se encontra pendente para aprovação como lei na Assembleia da República converge no sentido de considerar que não se pretendeu – nem se pretende no futuro – que a norma do artigo 2.º prevaleça sobre futuros instrumentos de regulamentação coletiva.

Com efeito, analisados os trabalhos preparatórios da Lei n.º 68/2013, nada permite concluir que o legislador tenha pretendido afastar para o futuro a existência de normas mais favoráveis ao trabalhador em matéria de período normal de trabalho dos trabalhadores em funções públicas. Ou seja, a imperatividade do artigo 10.º não significa que, para futuro, o legislador e os instrumentos de regulamentação coletiva não possam estabelecer períodos de trabalho inferiores ao estipulado no artigo 2.º da Lei n.º 68/2013.

Da discussão na generalidade da proposta de lei na Assembleia da República pode inferir-se que o proponente da norma pretendeu a equiparação entre o setor público e o setor privado em matéria de período normal de trabalho (cfr. «*Diário da Assembleia da República*», I Série, n.º 112, de 12 de julho de 2013, p. 5. Ou seja, a vontade presumida do proponente do ato seria aplicar regime idêntico ao do Código do Trabalho, o qual admite redução dos limites



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Aqui chegados, a questão a resolver é a de saber se se deve aceitar esta interpretação corretiva, em nome de alguns princípios caros à ordem jurídica constitucional, como é o caso, por exemplo, do princípio da hierarquia constitucional e da unidade da ordem jurídica, o princípio da segurança jurídica, o princípio do aproveitamento dos atos normativos, o princípio da presunção da constitucionalidade dos atos normativos e o princípio da proporcionalidade (cfr. Carlos Blanco de Moraes, *Justiça Constitucional*, tomo II, 2.ª ed., Coimbra, Coimbra Editora, 2011, p. 381 e ss), ou se, pelo contrário, se deve dar prevalência ao princípio do expurgo das normas inconstitucionais da ordem jurídica portuguesa, optando pela declaração de inconstitucionalidade da norma em apreço.

Não obstante a última solução apontada me parecer, em tese geral, mais consentânea com o sistema português de fiscalização da constitucionalidade de normas jurídicas, na medida em que as decisões interpretativas de rejeição, ao contrário das decisões interpretativas de acolhimento, não gozam dos efeitos jurídicos previstos no artigo 282.º da CRP, admito, no entanto, em casos excecionais, como, em meu entender, é o que se está a analisar, aceitar a interpretação conforme com a Constituição mesmo em sentido contrário à letra da lei, se for evidente que o legislador disse o contrário daquilo que teria querido dizer.

Ora, no caso em apreço, já apontei vários argumentos que convergem nesse sentido.

Assim sendo, é com base na interpretação conforme à Constituição que voto no sentido da declaração de não inconstitucionalidade do artigo 2.º em conjugação com o artigo 10.º da Lei n.º 68/2013, de 29 de agosto.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Processos n.ºs 935/2013 e 962/2013

Plenário

Relator: Conselheiro Pedro Machete

Declaração de voto

1. Acompanhei a decisão de não inconstitucionalidade da norma constante do artigo 2.º da Lei n.º 68/2013, de 29 de agosto, que consagra o período normal de trabalho dos trabalhadores em funções públicas, fixando-o em oito horas por dia e quarenta horas por semana.

Subscrevi, nessa parte, embora com alguns pontos de discordância, o essencial da fundamentação do Acórdão.

Os pontos da fundamentação em que mais me distancio – designadamente no que respeita à valoração do princípio da protecção da confiança – não me conduziram a considerar violados os parâmetros apreciados, pelo que sempre chegaria a idêntica solução, numa leitura da norma que correspondesse, apenas e só, à fixação de um horário máximo de trabalho de oito horas por dia e quarenta horas por semana.

2. Contudo, a minha leitura das normas em apreciação, para a qual é decisivo o conteúdo e alcance do artigo 10.º da Lei n.º 68/2013, não coincide com a do Acórdão (teria subscrito a que foi, então, proposta no memorando apresentado pelo Senhor Conselheiro Presidente Joaquim de Sousa Ribeiro, que pode ser apreendida na respectiva declaração de voto).

Em tal leitura não ignoro que o proponente da Lei n.º 68/2013 veio, em nota explicativa junta ao processo de apreciação da constitucionalidade, sustentar uma diferente interpretação. Mas considerei-a, desde logo, demasiado afastada do teor literal de um dos preceitos que a suporta. Pelo que, como afirmámos já, o entendimento que fizemos do que hoje, de facto, dispõe a lei, não coincide com a interpretação avançada pelo Acórdão (nessa matéria são, aliás, bem visíveis as variadíssimas e contraditórias leituras que a norma provocou, para tal bastando atentar nas manifestações inscritas nas declarações de voto apostas ao presente Acórdão, até por aqueles que se manifestaram pela inexistência de vício gerador de inconstitucionalidade).



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Na verdade, como a entendemos, a norma do artigo 10.º determina que a previsão do artigo 2.º (que fixa o horário de 8 horas diárias e 40 horas semanais) seja imperativa, sobrepondo-se às convenções colectivas de trabalho que venham a ser celebradas no futuro, e que prevaleça sobre as convenções já celebradas (para além de leis especiais, o que, naturalmente, não está aqui em causa).

Em nosso entender, a lei pode, e deve, estabelecer um limite máximo da jornada de trabalho, e o Tribunal Constitucional – no presente Acórdão – não censura o limite fixado nas 8 horas diárias e 40 horas semanais. Mas já não deveria ser permitido ao legislador vedar a fixação, mediante instrumento de regulamentação colectiva de trabalho, de horários que, cumprindo o limite superior fixado por aquele padrão normal, pudessem vir a ser convencionados, para o futuro, beneficiando o trabalhador. Do mesmo modo, em meu entender, será constitucionalmente censurável que da norma em apreciação resulte a prevalência do horário normal agora fixado, sobre contratos colectivos de trabalho pretéritos que hajam fixado um horário de trabalho inferior.

Ora, no caso da norma conjugada em apreço, não só o limite horário definido no artigo 2.º prevalece sobre o anteriormente acordado na contratação colectiva, como também veda, para o futuro, que um instrumento de regulamentação colectiva de trabalho se desvie desse tecto imperativamente estipulado na lei, favorecendo o trabalhador.

Cabendo à lei fixar o horário normal de trabalho – ao estabelecer o limite máximo da jornada de trabalho (artigo 59.º da Constituição) –, o legislador não pode retirar, por completo, à disponibilidade da contratação colectiva, a modelação do horário de trabalho, desde que cumprido aquele limite.

A modelação do concreto horário de trabalho – negociado a partir do valor de referência necessariamente fixado por lei – integra o núcleo essencial do direito à contratação colectiva (artigo 56.º, n.º 3, da Constituição). Pelo que não pode deixar de se considerar constitucionalmente desconforme.

Em face da interpretação alcançada da conjugação do artigo 2.º com o artigo 10.º, esta seria, aliás, a única posição coerente com a que anteriormente assumi relativamente às normas constantes do artigo 7.º do Código de Trabalho. Considerei, então, que tais normas, embora



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Processos n.ºs 935/13 e 962/12

Plenário

Relator: Conselheiro Pedro Machete

Declaração de voto

A) Divergi da Decisão do presente Acórdão no que respeita à norma do artigo 10.º da Lei n.º 68/2013, de 29 de agosto, pelas razões essenciais que de seguida se explicitam.

O artigo 10.º da Lei n.º 68/2013, de 29 de agosto, com a epígrafe «Prevalência», determina que «O disposto no artigo 2.º tem natureza imperativa e prevalece sobre quaisquer leis especiais e instrumentos de regulamentação coletiva de trabalho».

Acolhe-se, no essencial, o Acórdão e a sua fundamentação quando afirma, em conclusão, quanto ao sentido das normas objeto do pedido de fiscalização, que o que está em causa no artigo 2.º da Lei n.º 68/2013, mesmo lido em articulação com o artigo 10.º da mesma Lei, é *o aumento da duração do período normal de trabalho de referência dos trabalhadores em funções públicas para oito horas diárias e quarenta horas semanais* (II, A) 15) e, ainda, que aquela norma, quando confrontada com os parâmetros constitucionais invocados pelos requerentes, não se afigura contrária à Constituição da República Portuguesa (II, B) a F)).

Não obstante entende-se, quanto ao sentido das normas objeto do pedido de fiscalização, que caberia ainda no pedido a apreciação da conformidade constitucional da norma do artigo 10.º na parte em que, por referência à nova duração do período normal de trabalho de referência dos trabalhadores em funções públicas prevista no artigo 2.º, determina a prevalência deste sobre os instrumentos de regulamentação coletiva de trabalho anteriores ao



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

O resultado da prevalência é a afetação do regime (ou regimes) resultante de instrumento de regulamentação coletiva de trabalho, livremente celebrado pelas estruturas associativas que subscreveram os instrumentos de regulamentação coletiva de trabalho. Para mais tratando-se de domínio do contrato de trabalho em funções públicas incluído na reserva de contratação coletiva, as razões que terão determinado a opção do legislador não justificarão a pretendida e efetiva ablação do exercício, em concreto, do direito fundamental de contratação coletiva.

Acresce que a ingerência em causa também se afigura desnecessária na medida em que se dirija a instrumentos de contratação coletiva necessariamente sujeitos a um termo (cfr. artigo 363.º e seguintes do Regime do Contrato de Trabalho em Funções Públicas) que determinará num futuro próximo, se antes não for acordado pelas partes, a renegociação das cláusulas contratuais agora postas em crise, fazendo participar as estruturas representativas dos trabalhadores, no exercício do direito de contratação coletiva (artigo 56.º, n.ºs 3 e 4, da CRP) e os representantes das entidades empregadoras públicas.

Atendendo ao exposto, a nossa pronúncia foi no sentido da inconstitucionalidade da norma do artigo 10.º da Lei n.º 68/2013, de 29 de agosto, na parte em que determina a prevalência do disposto no artigo 2.º – em matéria de duração do período normal de trabalho de referência dos trabalhadores em funções públicas – sobre instrumentos de regulamentação coletiva de trabalhos anteriores ao início de vigência da mesma Lei, por se entender que se verifica uma restrição desproporcionada do direito consagrado no artigo 56.º, n.º 3, da Constituição da República Portuguesa.

B) Divergi, parcialmente, da fundamentação do presente acórdão no que respeita à apreciação da violação do princípio da proteção da confiança, pelas razões essenciais que de seguida se explicitam.

Não se acolhe a fundamentação do Acórdão na parte em que admite, por duas ordens de razões – a tendência para a *laboralização* da relação de emprego público (e assim também em



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

por essa via, a redução, de modo sustentado, da despesa pública. Admite-se, pois, que o incremento do período normal de trabalho de referência dos trabalhadores em funções públicas pode constituir uma medida necessária e adequada ao fim de interesse público a prosseguir pelo legislador, no âmbito da sua margem de conformação legislativa. E, na medida em que deixa ao trabalhador um período diário que lhe permite ainda o gozo de outros direitos fundamentais, como o direito ao repouso e aos lazeres – e, apesar de com um esforço acrescido, o direito à conciliação da atividade profissional com a vida familiar – não se afigura desproporcionada.

Il.ª D.ª Ana de Melo



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

DECLARAÇÃO DE VOTO

O presente acórdão optou por efetuar uma interpretação dos artigos 2.º e 10.º, da Lei n.º 68/2013, de 29 de agosto, no sentido de que a consagração de novos limites máximos de referência do tempo de trabalho diário e semanal dos trabalhadores em funções públicas se impunham quer a leis especiais, quer a instrumentos de regulamentação coletiva de trabalho pré-existentes, derrogando quaisquer disposições nessa matéria, mas não impedia a celebração de futuros instrumentos de regulamentação coletiva que acordassem na prestação de trabalho por tempos inferiores aos novos limites máximos.

Se esta interpretação corretiva da letra da lei, salva a constitucionalidade da parte do artigo 10.º, da Lei n.º 68/2013, de 29 de agosto, onde se prescreve que o disposto no artigo 2.º, tem natureza imperativa, não afasta o problema da constitucionalidade da parte do mesmo preceito que confere prevalência ao novo período normal de trabalho fixado no artigo 2.º, da mesma Lei, sobre os instrumentos de regulamentação coletiva de trabalho celebrados em data anterior à entrada em vigor do diploma sob apreciação.

Incluindo-se esta dimensão normativa no objeto do pedido formulado pelos deputados do Partido Socialista e não estando este Tribunal limitado na sua apreciação pelos parâmetros constitucionais invocados pelos Requerentes, não podia o Tribunal Constitucional omitir a confrontação daquele segmento com o direito à contratação coletiva constante do artigo 56.º, n.º 3 e 4, da Constituição.

Ora, recorrendo ao raciocínio efetuado aquando da fiscalização do disposto no artigo 7.º da Lei n.º 23/2012, de 25 de junho, que recentemente introduziu alterações ao Código de Trabalho (Acórdão n.º 602/13), constata-se que as normas relativas à duração do trabalho diário e semanal não integram um regime caracterizado pela sua injuntividade, com exceção da definição do seu limite máximo; bem pelo contrário, tais matérias, pela sua conexão imediata com os direitos dos trabalhadores ao repouso, à conciliação da atividade profissional com a vida familiar e à proteção da família



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Processos n.ºs 935/13 e 962/13

Importa, desde logo, deixar claro que a minha divergência não reside na conformidade constitucional das normas constantes do artigo 2.º da Lei n.º 68/2013, de 29 de agosto, na medida em que estabelecem o *aumento* da duração do período normal de trabalho dos trabalhadores em funções públicas para oito horas diárias e quarenta horas semanais. O problema reside na articulação desse preceito com o disposto no artigo 10.º da Lei n.º 68/2013, mormente com a imperatividade que estatui para tal período normal de trabalho.

Com efeito, não vejo como possível, face ao peso e relevo fulcral que a imperatividade assume na relação entre fontes normativas juslaborais, que a hermenêutica acolhida na posição que encontrou vencimento possa subsistir, sem contrariar a letra do preceituado no artigo 10.º. Sobretudo quando se confronta essa formulação - que se presume *cuidada* - com a que se encontra no artigo 7.º da Lei n.º 23/2012, de 25 de junho, que introduziu alterações ao Código do Trabalho, e onde se encontra, de forma expressa, a aplicabilidade do regime então fixada aos instrumentos de regulamentação coletiva de trabalho celebrados *antes* da sua entrada em vigor, deixando margem para a contratação coletiva *futura* consagrar regras mais favoráveis. E, porque assim foi, cabe notar, entendi que tal norma não afetava o núcleo essencial da autonomia coletiva, em termos de conduzir à inconstitucionalidade de tais normas, face aos artigos 56.º, n.º 3 e 4, e 18.º, n.º 2, da Constituição, conforme declaração aposta no Acórdão n.º 612/2013.

Ora, a norma em apreço, na conjugação que cabe estabelecer entre o artigo 2.º e o artigo 10.º da Lei n.º 68/2013, de 29 de agosto, não se limita a estabelecer a imediata aplicabilidade e a automática prevalência do novo regime legal. Em virtude da *imperatividade* com que foi editado, o regime projeta igualmente para o futuro a inalterabilidade para *menos* da jornada de trabalho diária e semanal por via de instrumentos de regulação coletiva, sem que se perfilarem interesse constitucionalmente relevantes para remover doravante da contratação coletiva, no âmbito do Regime de Contrato de Trabalho em Funções Públicas, tal elemento *fulcral*, peça nuclear para a conformação dos períodos de repouso e lazer do trabalhador, incluindo naturalmente o trabalhador em funções públicas, e, bem assim, das condições para a conciliação da atividade profissional com a vida familiar. A essencialidade desse domínio de regulação



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Processo n.º 935 e 936/2013

Declaração de voto

Votei vencido quanto à decisão de não declaração de inconstitucionalidade da norma do artigo 2º em conjugação com a do artigo 10º da Lei n.º 68/2013, de 29 de agosto, quando interpretada no sentido de que o disposto nesse preceito tem natureza imperativa e prevalecente sobre quaisquer outras disposições legais ou convencionais.

A Lei n.º 68/2013 pretendeu estabelecer a duração do período normal de trabalho dos trabalhadores em funções públicas, alargando-o para oito horas por dia e quarenta horas por semana, e alterando em conformidade o Regime de Contrato de Trabalho em Funções Públicas (RCTFP), aplicável aos trabalhadores contratados, e o Decreto-Lei n.º 259/98, de 18 de agosto, que define as regras e os princípios gerais em matéria de duração de trabalho para os trabalhadores com vínculo de nomeação.

A técnica legislativa adotada foi a de introduzir um princípio regra, que consta do artigo 2º, e não prejudica a existência de horários específicos e de períodos normais de trabalho superiores (n.ºs 2 e 3), e adaptar ao período normal de trabalho de referência, por via dos subseqüentes artigos 3º e 4º, as disposições do RCTFP e do Decreto-Lei n.º 259/98 que se referissem especificamente ao tempo de trabalho. A necessidade de operar expressamente essas alterações, como sucede relativamente aos artigos 123º, 126º, 127º, 127º-A, 127º-C, 127º-D, 131º e 155º do RCTFP e aos artigos 3º, 7º, 8º, 16º e 17º do Decreto-Lei n.º 259/98, deve-se ao facto de estarem aí em causa disposições que continham uma menção específica a um período de referência (período de atendimento, adaptabilidade, banco de horas, duração média do trabalho, trabalho noturno), que carecia de ser adaptado em



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

normal de trabalho e simultaneamente se tenha absterido de modificar outros preceitos desses diplomas que possam conter um regime divergente em relação ao regime geral definido no artigo 2º. Essa é uma mera consequência da técnica legislativa utilizada. O legislador optou por definir um princípio geral em matéria de horário normal de trabalho, fazendo-o prevalecer sobre quaisquer disposições em contrário, e modificou a redação de preceitos contidos em diplomas especiais apenas na medida do estritamente necessário à conformação do estabelecido nesses preceitos com o regime regra. Não existe, por outro lado, qualquer incoerência no sistema visto que devem ter-se como tacitamente derogadas quaisquer disposições que contrariem o regime geral, sendo justamente essa a função da regra de prevalência que decorre da segunda parte do artigo 10º da Lei n.º 68/2013.

O sentido interpretativo a atribuir a este preceito, nos termos agora expostos, além de ser aquele que mais se aproxima da letra da lei, é o único que se mostra consentâneo com a teleologia do diploma. Como resulta da exposição de motivos da Proposta de Lei n.º 153/XII, que deu origem à Lei n.º 68/2013, a alteração do período normal de trabalho de 35 para 40 horas semanais visa obter uma maior convergência entre os trabalhadores do setor público e do setor privado, com vantagens para a prestação dos serviços públicos para as populações que os utilizam e para a competitividade da própria economia nacional, aproximando, assim, a média nacional de horas de trabalho da média dos países da OCDE, além de se justificar por razões de contenção orçamental. Sendo estes os objetivos do legislador, seria inteiramente incongruente que o princípio geral em matéria de período normal de trabalho, que se pretendeu instituir como padrão uniformizador, em ordem à dita convergência com o setor privado, pudesse ser afinal afastado mediante a possibilidade de fixação de horários inferiores nos termos gerais do disposto no artigo 130º do RCTFP e do artigo 7º, n.º 2, do Decreto-Lei n.º 259/98 e que o efeito prático da pretendida uniformização não fosse mais de que eliminar eventuais disposições avulsas que contivessem um regime divergente.

Por outro lado, havendo de entender-se a norma do artigo 2º, interpretada conjugadamente com a do artigo 10º, como possuindo um caráter de



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

n.º 63/2013), o legislador efetua uma restrição ilegítima ao conteúdo essencial do direito fundamental (artigo 18º, n.º 3, *in fine*, da Constituição). E que, para além disso, não cumpre as exigências atinentes ao princípio da proporcionalidade a que se refere o n.º 2 desse preceito. De facto, poderia entender-se que a medida é idónea à satisfação de valores constitucionalmente relevantes, tal como seja o incremento da produtividade, a diminuição do custo do trabalho e a melhoria da prestação de serviços aos cidadãos; mas de nenhum modo é um meio legal necessário ou indispensável para a satisfação desses interesses e que se situe numa *justa medida* em relação aos fins a realizar, visto que a fixação de um horário de trabalho mais favorável do que aquele que consta do regime geral, por via da contratação coletiva, só poderia ser obtida por acordo das partes e com base na realização de interesses que ao Estado, enquanto entidade empregadora, sempre lhe caberia prosseguir e defender.

Votei por isso a inconstitucionalidade da norma do artigo 2º em conjugação com a do artigo 10º da Lei n.º 68/2013, de 29 de agosto, na parte em que impede a celebração futura de convenções coletivas de trabalho de sentido mais favorável, por violação do direito à contratação coletiva.

(Carlos Fernandes Cadilha)



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Processos n.ºs 935/13 e 962/13

Plenário

Relator: Conselheiro Pedro Machete

DECLARAÇÃO DE VOTO

1. Começo por deixar bem claro que as razões da posição dissidente que assumi nada têm a ver com o disposto no artigo 2.º da Lei n.º 68/2013, de 29 de agosto, *em si mesmo considerado*. Considero, na verdade, que a fixação do período normal dos trabalhadores em funções públicas em oito horas diárias e quarenta semanais, com possibilidade de previsão de períodos normais de trabalho superiores, não seria constitucionalmente desconforme, se não sofresse a incidência do disposto no artigo 10.º da mesma lei.

Simplesmente, a conjugação entre os dois preceitos é inevitável. Desde logo por força do próprio conteúdo deste artigo, que expressamente se destina – e é essa a sua única função – a fixar o sentido vinculativo do artigo 2.º Mas a consideração isolada das normas do artigo 2.º também não é possível por obediência ao princípio do pedido, já que o primeiro grupo de requerentes solicita a apreciação e declaração de inconstitucionalidade das “normas constantes do artigo 2.º na interpretação conjugada com a norma constante do artigo 10.º”

Do teor do artigo 10.º resulta que o artigo 2.º vale com a força vinculativa que aquele artigo lhe inoculou. Sendo assim, é verdadeiramente crucial estabelecer o significado prescritivo do enunciado no artigo 10.º, para se medir o alcance da mutação legislativa operada pela Lei n.º 68/2013, ao fixar um mais dilatado período normal de trabalho em funções públicas. E essa tarefa, tratando-se de fiscalização abstrata, cabe ao Tribunal Constitucional, uma vez que, ao contrário da fiscalização concreta, o conteúdo e alcance da norma a fiscalizar não são um dado, resultante da atividade interpretativa do tribunal *a quo*.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

É este também o resultado interpretativo a que chegam os requerentes, o que os leva a qualificar como “limite mínimo imperativo” o fixado no artigo 2.º, n.º 1, da Lei n.º 68/2013.

Tal resultado é insistentemente contrariado na “Nota explicativa” apresentada pelo Governo e também rejeitado pelo Acórdão, que, no termo de um longo percurso interpretativo, atribui ao artigo 10.º o seguinte sentido: «A imperatividade de tal período de trabalho estatuída no artigo 10.º da Lei em apreço visa tão só garantir que os novos limites máximos se impõem, quer a leis especiais, quer a instrumentos de regulamentação coletiva do trabalho, desde que as primeiras e os segundos sejam anteriores à mesma Lei e prevejam uma duração do trabalho mais reduzida».

Retira-se daqui que a proibição e a prevalência estabelecidas no artigo 10.º são unidirecionais, regeriam apenas para o passado, ficando em aberto a possibilidade de redução dos limites horários agora fixados, quer por leis especiais, quer por instrumentos de regulamentação coletiva do trabalho.

Mas esta interpretação tem claramente contra si a formulação do enunciado normativo. Ela funde num único comando prescritivo os conceitos de “imperatividade” e de “prevalência”. Ora, a esta “*reductio ad unum*” dos dois segmentos opõe-se a obrigatória presunção de que o legislador “soube exprimir o seu pensamento em termos adequados” (artigo 9.º, n.º 3, 2.ª parte, do Código Civil). Os dois conceitos têm denotações não coincidentes, pelo que nem sequer se pode alvitrar que estamos perante uma redundância, um uso (desnecessário) de dois significantes com o mesmo sentido. É forçoso, por conseguinte, concluir que o legislador, ao atribuir “natureza imperativa” ao disposto no artigo 2.º quis exprimir algo de diferente do que diz ao estabelecer, no segundo segmento do artigo 10.º, a prevalência desse regime sobre as leis especiais e os instrumentos de regulamentação coletiva do trabalho.

Esta conclusão não levaria necessariamente à interpretação de que se quis afastar a conformação futura, por instrumento de regulamentação coletiva, de períodos de trabalho de menor duração se pudessemos admitir que a “natureza imperativa” corresponde aqui ao regime-regra de semi-imperatividade ou de imperatividade relativa, ou seja, à fixação de um limite horário máximo que se impõe ao empregador, mas não impede a redução, por via convencional, do horário de



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

fixada no n.º 1 do artigo 7.º do citado Decreto-Lei, deixou intocado o n.º 2 do mesmo artigo. Daqui retira o Acórdão a conclusão de que «a imperatividade estatuída no artigo 10.º daquela Lei não afasta a possibilidade de reduzir a duração semanal (e, por consequência, também a diária) fixada na lei para os trabalhadores nomeados». E, como o contrário representaria uma incongruência interna da Lei n.º 68/2013, o mesmo deve valer para os trabalhadores contratados.

Mas o Decreto-Lei n.º 259/98 rege apenas para os trabalhadores com vínculo de nomeação, área em que não opera, como fonte normativa autónoma, a contratação coletiva, pelo que o n.º 2 do artigo 7.º passa ao lado da questão da articulação do novo regime de duração do trabalho com o estabelecido naquela fonte. De resto, a atribuição à manutenção desta norma de alcance explicitante do pretendido significado do artigo 10.º provaria de mais, já que o que nela se estabelece é a salvaguarda absoluta, tanto para o futuro como para o passado, de regimes de duração inferiores. Basta atentar na sua formulação: «O disposto no número anterior não prejudica a existência de regimes de duração semanal inferior *já estabelecidos*, nem os que se venham a estabelecer (...)» (itálico meu).

Também não subscrevo a ideia de que, à luz do artigo 4.º, n.º 1, da Lei n.º 59/2008 (RCTFP), seria necessário que do artigo 126.º, n.º 1, deste diploma «resultasse um qualquer impedimento a que o número de horas de trabalho diário e semanal pudesse ser afastado por instrumento de regulamentação coletiva de trabalho mais favorável». A alteração no artigo 126.º, n.º 1, é introduzida pelo artigo 3.º da Lei n.º 68/2013, destinando-se a colocar aquela norma em consonância com o período de duração do trabalho fixado no artigo 2.º deste diploma. Desta forma, o regime daquele artigo replica o desta norma, com a carga vinculativa que ela incorpora, por força do disposto no artigo 10.º Ao atuar sobre o artigo 2.º, o artigo 10.º atua também sobre a nova redação do artigo 126.º, n.º 1, que mais não é do que a sua reprodução, no âmbito do RCTFP. O novo artigo 126.º, n.º 1, não é dissociável nem se autonomiza do modo como a Lei n.º 68/2013 fixa o período normal do horário de trabalho. Se não fosse assim, aliás, o primeiro segmento do artigo 10.º da Lei n.º 68/2013, com a sua cominação da natureza imperativa daquele período, perderia completamente campo de aplicação, pois não é aplicável aos trabalhadores com vínculo de nomeação, por força do n.º 2 do artigo 7.º do Decreto-Lei n.º 259/98, e



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

seguramente, a que mais se conforma com o sentido da fórmula normativa, só podendo alcançar-se por uma rebuscada “engenharia interpretativa”, que conduz à correção da letra da lei.

No plano hermenêutico geral, é discutida a admissibilidade de uma interpretação conforme à Constituição corretiva da lei (cfr., sobre o ponto, Rui Medeiros, *A decisão de inconstitucionalidade. Os autores, o conteúdo e os efeitos da decisão de inconstitucionalidade*, Lisboa, 1999, 302 e s.). Gomes Canotilho parece excluí-la, ao enunciar o *princípio da exclusão da interpretação conforme a constituição mas “contra legem”*, que “impõe que o aplicador de uma norma não pode contrariar a letra e os sentido dessa norma através de uma interpretação conforme a constituição” (*Direito Constitucional e Teoria da Constituição*, 5.ª ed., Coimbra, 2003, 1210) e ao afastar tal interpretação quando “em contradição com o sentido literal ou sentido objectivo claramente recognoscível da lei (...)” (*ob. cit.*, 1211).

Seja qual for a melhor solução, fora do domínio da fiscalização abstrata de constitucionalidade, neste domínio e em configurações deste tipo, levanta-se uma dificuldade específica quanto à admissibilidade do critério, atinente à falta de eficácia vinculativa das decisões de não inconstitucionalidade. Parece correto sustentar-se que, em processo de fiscalização abstrata, quando uma mesma disposição normativa é passível de várias interpretações, sendo uma delas, com fundamento sólido nas regras de interpretação, contrária à Lei Fundamental, deverá o Tribunal Constitucional optar pela declaração de inconstitucionalidade, tendo em conta, precisamente, a impossibilidade de impor aos órgãos administrativos e judiciais a adoção de uma interpretação conforme à Constituição. Sobretudo quando não há ainda um “direito vivente”, em resultado da efetiva aplicação da interpretação conforme, «a preferência, no âmbito da fiscalização abstrata sucessiva, vai claramente para as decisões interpretativas de acolhimento» (Rui Medeiros, *ob. cit.*, 406). E, para este efeito, não faz as vezes de um direito efetivamente aplicado uma proclamada intenção aplicativa, em certo sentido, ou um juízo de oportunidade que tenha em conta o que consta do artigo 105.º, n.º 3, da Proposta de lei n.º 184/XII: «O período normal de trabalho pode ser reduzido por instrumento de regulamentação coletiva de trabalho, não podendo daí resultar diminuição da retribuição dos trabalhadores». Não dispendo o Tribunal Constitucional português de instrumentos



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

duração de trabalho mais reduzida, não impedindo o estabelecimento, no futuro, de regimes de duração de trabalho mais favoráveis aos trabalhadores, atentaria, em minha opinião, contra o direito à contratação coletiva.

Como já sustentei em declaração de voto aposta ao Acórdão n.º 602/2013, a propósito do artigo 7.º da Lei n.º 23/2012, entendo que fere o conteúdo essencial do direito à contratação coletiva a ineficácia, por lei posterior, *ex abrupto* e sem mais, do produto do anterior exercício da autonomia coletiva, durante o seu período de vigência. Como defendem Gomes Canotilho/Vital Moreira, *Constituição da República Portuguesa Anotada*, I, Coimbra, 2007, 745, « (...) a lei não pode impor a caducidade retroactiva de normas de convenção colectiva de forma a afectar a estabilidade dos contratos afectados com base nessas normas».

(Joaquim de Sousa Ribeiro)

