

## ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

### Resolução da Assembleia da República n.º 139/2013

#### Deslocação do Presidente da República à Suécia

A Assembleia da República resolve, nos termos da alínea b) do artigo 163.º e do n.º 5 do artigo 166.º da Constituição, dar assentimento à deslocação de S. Ex.ª o Presidente da República, em Visita de Estado à Suécia, entre os dias 1 e 3 do próximo mês de outubro.

Aprovada em 11 de setembro de 2013.

A Presidente da Assembleia da República, *Maria da Assunção A. Esteves*.

## TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

### Acórdão do Tribunal Constitucional n.º 474/2013

#### Processo n.º 754/13

Acordam, em Plenário, no Tribunal Constitucional:

#### I — Relatório

1. O Presidente da República requereu, nos termos do n.º 1 do artigo 278.º da Constituição, bem como do n.º 1 do artigo 51.º e do n.º 1 do artigo 57.º da Lei n.º 28/82, de 15 de novembro, da Lei de Organização, Funcionamento e Processo do Tribunal Constitucional (LTC), a apreciação preventiva da constitucionalidade das seguintes normas do Decreto n.º 177/XII da Assembleia da República:

“a) A norma constante do n.º 2 do artigo 18.º, em conjugação com a segunda, terceira e quarta partes do disposto no n.º 2 do artigo 4.º do mesmo diploma;

b) A norma prevista no n.º 1 do artigo 4.º e a norma contida [n]a alínea b) do artigo 47.º do diploma, enquanto conjugada com a primeira e na parte em que revoga o n.º 4 do artigo 88.º da Lei n.º 12-A/2008, de 27 de fevereiro, na medida em que tornam aplicáveis as normas do artigo 4.º, com relevo para as que foram sindicadas na alínea anterior, aos funcionários públicos com nomeação definitiva ao tempo de entrada em vigor desta última lei”.

O pedido do Presidente da República é do seguinte teor:

“[...]”

I. Da inobservância do critério da justa causa na cessação do vínculo laboral

#### 1.º

O Decreto em exame alarga os motivos de cessação do vínculo laboral dos trabalhadores em funções públicas, com fundamento em razões objetivas.

#### 2.º

De acordo com o sentido da evolução registada na lei e na jurisprudência constitucional, resulta ser admissível que o conceito de justa causa na *cessação do contrato de trabalho com fundamento em razões de ordem ob-*

*jetiva* seja aplicável tanto aos trabalhadores do regime geral como aos trabalhadores do setor público, tendo, a título de exemplo, a Lei n.º 12-A/2008 consagrado essa possibilidade para os trabalhadores com contrato de trabalho em funções públicas admitidos após a sua entrada em vigor.

#### 3.º

A mesma jurisprudência reconhece a especificidade do estatuto de empregabilidade da função pública, assente numa relação “*entre um particular e o Estado*” *adstrita* à “*satisfação das necessidades de pessoal da Administração para prossecução do interesse público*” (Ac. 683/99), mas admite que “[...] *causas objetivas ligadas à reestruturação [...] dos serviços e organismos públicos podem levar à compressão do estatuto jurídico dos funcionários públicos sem que daí resulte forçosamente violada a segurança no emprego protegida constitucionalmente*” (Ac. 285/92).

#### 4.º

Reconhecendo a consagração de “*uma reserva constitucional em favor do estatuto específico da função pública*” (Ac 154/2010), o Tribunal Constitucional não extrai desse estatuto um qualquer carácter absoluto do direito do trabalhador ao lugar, destacando que:

a) “[...] *a nossa Constituição não afirma qualquer garantia de vitaliciedade do vínculo laboral da Função Pública*” (Ac. 4/2003);

b) “[...] *o regime de vínculos, remunerações e carreiras da Administração Pública poderá restringir a segurança do emprego público em vista da qualidade da atividade administrativa pública*. [...]” (Ac. n.º 154/2010).

#### 5.º

Sem embargo, os pressupostos da cessação do vínculo laboral dos trabalhadores em funções públicas, fundados em razões objetivas, devem estar constitucionalmente justificados à luz do conceito de “*justa causa*” de despedimento, enunciado no artigo 53.º da CRP e, na sua qualidade de restrições ao direito à segurança no emprego, devem submeter-se ao princípio do carácter “*restritivo das restrições*” de direitos, liberdades e garantias dos trabalhadores, extraído dos n.ºs 2 e 3 do artigo 18.º da CRP.

#### 6.º

Três razões de ordem objetiva passíveis de virem a justificar a cessação do vínculo laboral, enunciadas na segunda, terceira e quarta partes do n.º 2 do artigo 4.º do Decreto, radicam em fórmulas indeterminadas que intentam habilitar, sem que estejam necessariamente reunidas garantias de precisão e certeza normativas, bem como de salvaguarda do devido processo, a colocação unilateral de trabalhadores em funções públicas numa “*situação de requalificação*”, da qual pode resultar, nos termos do n.º 2 do artigo 18.º, a cessação do contrato de trabalho para aqueles que não reiniciem funções após o termo dessa situação.

## 7.º

Tal parece ser o caso do motivo atinente à “*redução de orçamento do órgão ou serviço decorrente da diminuição das transferências do Estado ou de receitas próprias*” (segunda parte do n.º 2 do artigo 4.º), o qual exibe dificuldades de enquadramento no conceito de “justa causa” na cessação do vínculo e de harmonia com o princípio da proporcionalidade na restrição do direito à segurança no emprego, dado que:

a) A cessação da relação de emprego de um trabalhador não pode depender, à luz do artigo 53.º da CRP, de eventos tão imponderáveis, ocasionais e fortuitos, como o facto de a unidade orgânica onde labora sofrer uma contração orçamental num certo e determinado ano, associado a uma simples ausência de decisão da Administração em reafectá-lo a outros serviços, volvido o período de 12 meses em que é colocado em situação de requalificação;

b) A relação sistemática de factos, atos e virtuais omissões que predica a cessação do vínculo laboral nos termos das normas impugnadas permite ao Estado dispor dos seus funcionários e dispensá-los com um grau de liberdade que, de acordo com a jurisprudência constitucional (Ac. n.º 117/2001), é dificilmente compatível com o conceito de justa causa, o qual exclui despedimentos sustentados em motivações *injustificadas, potencialmente arbitrárias e carentes de precisão*;

c) Parece existir, à luz do princípio da proporcionalidade, um *défice de justificação da norma*, pois não é possível demonstrar, à luz do n.º 2 do artigo 18.º da CRP, que o princípio de “boa gestão administrativa” (Ac. n.º 154/2010), que fundamentaria a dispensa de pessoal por razões orçamentais num dado ano económico, possa assumir um “maior peso” do que o núcleo essencial da segurança no emprego dos trabalhadores contratados para a prossecução do interesse público;

d) No que tange ao risco de eclosão de decisões *arbitrárias da Administração* que afetem negativamente a esfera dos direitos e garantias dos trabalhadores, cumpre acrescentar que uma redução orçamental aprovada para uma unidade orgânica no decurso de um determinado ano económico poderá ser decidida na base de motivações de ordem política, destinadas a gerar despedimentos especialmente orientados para determinados serviços;

e) Na verdade, as normas sindicadas não evitam que à redução de dotações orçamentais num dado ano possa corresponder, nos anos subsequentes, a reposição dos mesmos montantes e do anterior nível de emprego sem que se verifique qualquer consequência na vida dos que entretanto foram despedidos, deixando de ser necessária a clara identificação das funções que se extinguem ou transitam (e que a Lei n.º 12-A/2008 hoje acautela), bastando para o efeito a lista comparada de pessoal (antes e depois da redução orçamental), o que cria uma diferenciação em relação às regras do Código de Trabalho para as empresas que procedam a despedimentos coletivos ou extingam postos de trabalho;

f) Por fim, em termos de uma indispensável *precisão normativa na restrição de direitos*, tanto o motivo mediato de cessação do vínculo laboral por razões orçamentais (assente numa mera decisão política), como a causa imediata dessa cessação derivada da ocorrência de uma simples situação não materialmente fundamentada

(o não reinício do trabalhador em funções transcorridos doze meses) são desacompanhados de critérios “*objetivos*” e “*seguros*” (Ac. n.º 117/2001) que permitam aos tribunais controlar a legalidade das condutas da Administração que conduzam ao despedimento, gerando um *défice garantístico* lesivo do princípio da proporcionalidade.

## 8.º

Por maioria de razão, a mesma ordem de argumentos permite questionar nas terceira e quarta partes da norma do n.º 2 do art. 4.º, a relação de cabimento no conceito de justa causa dos dois motivos de cessação do vínculo laboral, radicados nas fórmulas indeterminadas da “*necessidade de requalificação dos respetivos trabalhadores, para a sua adequação às atribuições ou objetivos definidos*” e “*de cumprimento da estratégia estabelecida*” quando associadas à ausência de reinício de funções do trabalhador em requalificação, volvido o prazo de 12 meses, dado que:

a) As “*atribuições ou objetivos definidos*” e a “*estratégia estabelecida*”, relativamente aos quais os trabalhadores se deveriam adequar não são critérios suficientemente explícitos e determinados para nortearem a discricionariedade da Administração num processo de requalificação dos mesmos trabalhadores, do qual pode resultar a cessação do respetivo contrato de trabalho;

b) De acordo com a jurisprudência Constitucional “[...] o grau de exigência de determinabilidade e precisão da lei há-de ser tal que garanta aos destinatários da norma um conhecimento preciso, exato e atempado dos critérios legais que a Administração há-de usar [...]”; e que forneça à Administração regras de conduta dotadas de critérios que, sem jugularem a sua liberdade de escolha, salvaguardem o “*núcleo essencial da garantia dos direitos*” (Ac. n.º 285/92);

c) Ora, a textura vaga e imprecisa das normas sindicadas não lhes permite superar o teste de proporcionalidade ao qual, à luz do conceito de “justa causa”, o n.º 2 do artigo 18.º da CRP os submete em sede de *adequação e de justa medida*;

d) Isto, porque as mesmas disposições não fornecem um suporte normativo suficiente nem são acompanhadas por procedimentos de ordem garantística que permitam aos tribunais escrutinar, com objetividade e certeza, a motivação dos atos da Administração que determinam a ocorrência da situação de requalificação, a comprovação da existência de postos de trabalho dispensáveis (que passa a depender da simples elaboração de um mapa comparativo aprovado por um acto dificilmente controlável, como um despacho) e, sobretudo, a cessação do contrato, caso inexistir um ato de reafecção.

## 9.º

Existem, assim, dúvidas fundadas sobre a conformidade da norma do n.º 2 do artigo 18.º, em conjugação com as normas do n.º 2 do artigo 4.º do Decreto sindicado, com o conceito de justa causa (artigo 53.º da CRP), e com princípio do caráter restritivo das restrições a direitos, liberdades e garantias (n.º 2 do artigo 18.º da CRP).

## II. Da inobservância do princípio da proteção da confiança

### 10.º

A norma insita no n.º 1 do artigo 4.º, assim como a norma contida na alínea b) do artigo 47.º do Decreto, na parte em que a mesma revoga o n.º 4 do artigo 88.º da Lei n.º 12-A/2008 determinam, conjugadamente, a aplicação das normas do n.º 2 do artigo 4.º do mesmo Decreto, aos trabalhadores em funções públicas com nomeação definitiva ao tempo da entrada em vigor daquela lei.

### 11.º

Com efeito, a norma do n.º 4 do artigo 88.º da Lei n.º 12-A/2008 conferiu aos referidos funcionários públicos com nomeação definitiva a garantia de que, pese o facto de transitarem para a modalidade de contrato por tempo indeterminado, não poderiam ser objeto de despedimento por razões objetivas.

### 12.º

Sucede, porém, que as normas questionadas não apenas removem a mencionada garantia consagrada no artigo 88.º da Lei n.º 12-A/2008, como sujeitam também um largo espetro de trabalhadores, que não podiam ser despedidos com fundamento em razões objetivas, a um novo regime jurídico que permite cessar o seu vínculo laboral com base nessas razões.

### 13.º

Estar-se-á perante uma lei nova que, aplicando a factos novos normas restritivas de direitos, liberdades e garantias dos trabalhadores, afeta desfavoravelmente situações jurídicas criadas e salvaguardadas no passado que criaram expectativas jurídicas de estabilidade de emprego a um dado universo de trabalhadores, importando aferir, à luz do princípio da tutela da confiança, se a referida afetação retrospectiva:

a) Foi ou não “inadmissível”, por envolver uma mutação na ordem jurídica com a qual os destinatários não poderiam contar;

b) Foi ditada para salvaguardar outros direitos ou interesses constitucionalmente protegidos que devam considerar-se prevalecentes.

### 14.º

No respeitante à questão da *admissibilidade constitucional da mutação legal pretendida*, sem prejuízo da liberdade conformadora de que goza o legislador para dispor para o futuro, verifica-se no caso vertente que:

a) Parece ser incontornável que o Estado desenvolveu, ao longo do tempo, condutas suscetíveis de gerar naqueles que, no passado, optaram pelo funcionalismo público, expectativas de continuidade de um quadro jurídico pautado por uma estabilidade reforçada no emprego, afastando pressupostos de cessação do contrato de trabalho por razões objetivas;

b) Esse comportamento foi, *em primeiro lugar*, imputável ao legislador que, nomeadamente, quando, por força da Lei n.º 12-A/2008, admitiu o despedimento justificado em razões objetivas de trabalhadores com

relação de emprego público que correspondiam aos clássicos funcionários públicos, excetuou do novo regime os trabalhadores nomeados definitivamente antes da sua entrada em vigor e circunscreveu, para os restantes trabalhadores, os motivos de cessação do contrato, acompanhando-os de garantias substanciais e precisas;

c) Poderá até afirmar-se que a alteração introduzida pela Lei n.º 12-A/2008, no sentido de os trabalhadores com nomeação definitiva transitarem para um regime de contrato por tempo indeterminado, não teria sido política e constitucionalmente possível sem a garantia prevista no n.º 4 do artigo 88.º da mesma Lei n.º 12-A/2008, já que implicaria uma profunda mutação do quadro jurídico que sustentava a relação jurídica de emprego público, com efeitos retroativos lesivos de direitos e interesses juridicamente protegidos;

d) Pelo seu lado, o próprio Tribunal Constitucional, atenta a especificidade do estatuto constitucional da função pública, não só permitiu alguma consolidação da noção de maior estabilidade na relação de emprego público, por comparação com a relação jurídica privada<sup>(1)</sup> (cf. Ac. n.º 154/86, Ac. n.º 285/92, Ac. n.º 683/99, Ac. n.º 117/2001, e Ac. n.º 154/2010), como também, a propósito da Lei n.º 12-A/2008, não deixou de valorar a garantia expressa no n.º 4 do seu artigo 88.º;

e) Quanto esta última questão, o Tribunal Constitucional, no Ac. n.º 154/2010, sublinhou que “*se verifica uma exclusão expressa do regime de cessação da relação jurídica de emprego público e de mobilidade que, não fosse tal exclusão, a esses trabalhadores seria aplicável, constante do artigo 33.º do diploma, aí se salvaguardando ser-lhes aplicável o regime de cessação da relação jurídica de emprego público e de reorganização de serviços e colocação de pessoal em situação de mobilidade especial próprios da nomeação definitiva*”;

f) Pode assim constatar-se que o Estado sustentou até ao presente, pela sua conduta, a salvaguarda de um conteúdo nuclear de estabilidade dos funcionários públicos nomeados definitivamente e que acederam aos seus cargos na função pública e nela se mantiveram no pressuposto da estabilidade do seu vínculo laboral<sup>(2)</sup>, tendo transitado para um regime de contrato de trabalho por tempo indeterminado em funções públicas com expectativas legítimas de manutenção do conteúdo fundamental da garantia legal que salvaguardava essa estabilidade;

g) As normas impugnadas, ao removerem de forma abrupta essa garantia contra o despedimento por razões objetivas e ao permitirem até a introdução de novos fundamentos mais ágeis de despedimentos assentes nessa ordem de razões (cuja constitucionalidade foi questionada nos n.ºs 1 a 9 deste requerimento), determinam uma alteração não previsível e desfavorável na ordem jurídica que pode colidir, à luz do princípio da proteção da confiança, com expectativas legítimas dos referidos trabalhadores, quanto à subsistência do núcleo da garantia constante do n.º 4 do artigo 88.º da mesma Lei n.º 12-A/2008.

### 15.º

Quanto à necessidade de as normas questionadas deverem, à luz do n.º 2 do artigo 18.º e no respeito de um critério de proporcionalidade, salvaguardar outros

direitos ou interesses prevalecentes constitucionalmente protegidos, cumpre referir que:

a) Não parece que as normas impugnadas se destinem a salvaguardar quaisquer outros direitos, liberdades e garantias;

b) Podendo, em tese, o princípio da “boa Administração”, já invocado pelo Tribunal Constitucional, prevalecer sobre fundadas expectativas dos trabalhadores afetados pela revogação do n.º 4 do artigo 88.º da Lei n.º 12-A/2008, cumpre destacar que o mesmo princípio não pode ser convocado como uma medida vazia de valor e contendo uma habilitação indeterminada, importando exigir que implique uma fundamentação no concreto, que permita aferir os termos em que a redução de efetivos é essencial ou indispensável para promover essa boa Administração e até que ponto os hipotéticos benefícios introduzidos são mais valiosos do que a preservação de uma dimensão nuclear da segurança jurídica dos referidos trabalhadores;

c) É essa virtual prevalência de interesses constitucionalmente qualificados que levanta dúvidas quanto à sua existência e pertinência e quanto à conformidade das normas em crise com o princípio da tutela de confiança.

16.º

Suscita-se, por conseguinte, a necessidade da apreciação conjugada da conformidade com o princípio da proteção de confiança (artigo 2.º da CRP) da norma prevista no n.º 1 do artigo 4.º e da norma contida na alínea b) do artigo 47.º do diploma, na parte em que a mesma revoga o n.º 4 do artigo 88.º da Lei n.º 12-A/2008 de 27 de Fevereiro.

### III. O Pedido

17.º

Atentos os argumentos expostos, requeiro a apreciação preventiva da constitucionalidade:

a) Da norma constante do n.º 2 do artigo 18.º do Decreto n.º 177/XII, enquanto conjugada com a segunda, terceira e quarta partes do disposto no n.º 2 do artigo 4.º do mesmo diploma, na medida em que a mesma, como norma restritiva de direitos, liberdades e garantias de trabalhadores em funções públicas, afronte o conceito constitucional de justa causa no despedimento, previsto no artigo 53.º da CRP, bem como a dimensão de proporcionalidade do “princípio do caráter restritivo das restrições” a esses direitos, contido no n.º 2 do artigo 18.º da CRP;

b) Da norma constante no n.º 1 do artigo 4.º, bem como da norma prevista alínea b) do artigo 47.º do mesmo Decreto, na parte em que revoga o n.º 4 do artigo 88.º da Lei n.º 12-A/2008 de 27 de Fevereiro, com fundamento em violação do princípio da tutela da confiança insito no artigo 2.º da CRP, na medida em que impõem, conjugadamente, a aplicação do n.º 2 do artigo 4.º do mesmo Decreto, com relevo para as normas sindicadas na alínea anterior, aos trabalhadores em funções públicas com nomeação definitiva ao tempo da entrada em vigor daquela lei.”

2. Notificada para o efeito previsto nos artigos 54.º e 56.º, n.ºs 1 e 2, da LTC, a Presidente da Assembleia da República respondeu, oferecendo o merecimento dos autos.

3. Elaborado o memorando a que alude o artigo 59.º da LTC e sujeito a debate, foi fixada a orientação do Tribunal. Cumpre, assim, decidir de harmonia com o que aí se estabeleceu.

4. Foram apensos por linha uma “nótula explicativa sobre as questões suscitadas no presente processo” e um parecer de jurisconsulto, enviados ao Tribunal por iniciativa do proponente da norma.

## II — Fundamentação

### A) Delimitação das questões de constitucionalidade

5. Os preceitos em que se alojam as normas cuja apreciação da constitucionalidade vem requerida, inscritos no Decreto n.º 177/XII, apresentam o seguinte teor:

#### Artigo 4.º

##### Procedimentos

1 — Aos trabalhadores em funções públicas de órgãos e serviços ou subunidades orgânicas que sejam objeto de reorganização ou de racionalização de efetivos previstos no Decreto-Lei n.º 200/2006, de 25 de outubro, aplicam-se os procedimentos previstos nos artigos seguintes.

2 — A racionalização de efetivos é realizada nas situações a que se refere o n.º 4 do artigo 3.º e o artigo 7.º do Decreto-Lei n.º 200/2006, de 25 de outubro, bem como por motivos de redução de orçamento do órgão ou serviço decorrente da diminuição das transferências do Orçamento do Estado ou de receitas próprias, de necessidade de requalificação dos respetivos trabalhadores, para a sua adequação às atribuições ou objetivos definidos, e de cumprimento da estratégia estabelecida, sem prejuízo da garantia de prossecução das suas atribuições.

#### Artigo 18.º

##### Prazo do processo de requalificação

1 — A situação de requalificação decorre durante o prazo de 12 meses, seguidos ou interpolados, após a colocação do trabalhador nessa situação.

2 — Findo o prazo referido no número anterior sem que haja reinício de funções, é praticado o ato de cessação do contrato de trabalho em funções públicas.

3 — A situação de requalificação decorre durante prazo indefinido quando se trate de trabalhador nomeado a que se refere o artigo 10.º da Lei n.º 12-A/2008, de 27 de fevereiro, 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/2010, de 31 de dezembro, e pelo Decreto-Lei n.º 47/2013, de 5 de abril.

#### Artigo 47.º

##### Norma revogatória

São revogados:

a) [...];

b) Os n.ºs 8 a 10 do artigo 33.º e o n.º 4 do artigo 88.º da Lei n.º 12-A/2008, de 27 de fevereiro, 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/2010, de 31 de dezembro, e pelo Decreto-Lei n.º 47/2013, de 5 de abril;

c) [...];

d) [...].

Tendo em atenção que se encontra em questão a norma revogatória do n.º 4 do artigo 88.º da Lei n.º 12-A/2008, de 27 de fevereiro, mostra-se útil, para maior perceção do conteúdo material que se procura afastar, enunciar também esse preceito:

#### Artigo 88.º

##### Transição de modalidade de constituição da relação jurídica de emprego público por tempo indeterminado

1 — [...];

2 — [...];

3 — [...];

4 — Os actuais trabalhadores nomeados definitivamente que exercem funções em condições diferentes das referidas no artigo 10.º mantêm os regimes de cessação da relação jurídica e de emprego público e de reorganização de serviços e colocação de pessoal em situação de mobilidade especial próprios da nomeação definitiva e transitam, sem outras formalidades, para a modalidade de contrato por tempo indeterminado, com o conteúdo decorrente da presente lei.

6. O pedido apresentado pelo Presidente da República elenca duas questões de constitucionalidade, denotando-se o propósito de conexão da sua apreciação em atenção a planos comuns.

Essa formulação suscita, porém, algum espaço de dúvida sobre a exata dimensão normativa contida em cada uma das questões, o que impõe, para o efeito de fixação do objeto do pedido e dos poderes de cognição do Tribunal, esforço prévio de delimitação.

6.1. A primeira questão de constitucionalidade formulada dirige-se a norma extraída do n.º 2 do artigo 18.º do Decreto n.º 177/XII, na sua conjugação com a segunda, terceira e quarta partes do disposto no n.º 2 do artigo 4.º do mesmo diploma. O requerente afirma a existência de dúvidas fundadas sobre a conformidade constitucional dessa norma, face ao princípio constitucional da proibição do despedimento sem justa causa (artigo 53.º da Constituição) e da proporcionalidade (artigo 18.º, n.º 2 da Constituição), a partir do entendimento de que a norma — ou normas se considerarmos individualmente cada um dos segmentos do n.º 2 do artigo 4.º referidos no pedido — introduz no regime dos trabalhadores com relação de emprego público três novas razões de índole objetiva, motivadoras, mesmo que mediata e incertamente, da cessação da relação jurídica de emprego público.

Para tanto, o requerente considera que a relação jurídica de emprego público fica vulnerada com a norma especificada no pedido, em termos que colocam em crise a sua legitimidade constitucional, na medida em que, assentes em *fórmulas indeterminadas*, tais razões habilitam a colocação gestionária de trabalhadores em situação de requalificação com défice de garantia de precisão e certeza normativas, bem como de salvaguarda do devido processo. Pondera-se que, por força do n.º 2 do artigo 18.º do Decreto n.º 177/XII, decorrido o prazo de um ano em

situação de requalificação sem reinício de funções por tempo indeterminado, o contrato de trabalho em funções públicas do trabalhador em causa é cessado pelo empregador público, o que convoca a apreciação da conformidade com a Lei Fundamental da intervenção legislativa, por um lado com o conceito de justa causa no despedimento constitucionalmente acolhido e, por outro, com o princípio da proporcionalidade na restrição do direito fundamental do trabalhador ao emprego.

Assim, o problema colocado pelo requerente remete, do ponto de vista da posição jurídica afetada, para o plano da salvaguarda substantiva que deve revestir a fixação pelo legislador de causas de despedimento por razões de natureza *objetiva*.

Acontece que, no desenvolvimento argumentativo que se segue, o requerente alude, tanto aos pressupostos da colocação do trabalhador em situação de requalificação, como ao decurso do prazo de 12 meses sem reinício de funções por tempo indeterminado, que qualifica de “simples situação não materialmente fundamentada” (artigo 7.º, alíneas *a*) e *f*) do requerimento), e a que se associa o ato de cessação do contrato de trabalho em funções públicas.

Coloca-se, então, interrogação, no sentido de saber se o requerente interpela, no âmbito da primeira questão de constitucionalidade, a fixação de um prazo certo (e a sua duração) para o processo de requalificação, bem como o nexo causal estabelecido entre o seu transcurso e a cessação unilateral da relação *juslaboral*.

A resposta a essas interrogações deve ser negativa.

Na verdade, a norma que estabelece prazo certo para o processo de requalificação, fixa a sua duração e estipula a respetiva contagem contínua ou interpolada, encontra-se alojada no n.º 1 do artigo 18.º do Decreto n.º 177/X, que não se encontra referido no pedido. Do mesmo jeito, também não se questiona a necessária articulação entre esse preceito e a nova redação que o diploma vem conferir ao artigo 33.º da Lei n.º 12-A/2008, de 27 de fevereiro (artigo 37.º), onde se passa a dizer no n.º 5: “[a] confirmação da necessidade de cessação do contrato decorre do não reinício de funções do trabalhador colocado em situação de requalificação no termo do prazo previsto na lei”.

E, decisivamente, decorre da circunscrição do pedido a três dos quatro fundamentos da decisão de requalificação, que se pretendeu excluir do campo de apreciação o primeiro fundamento e a sua articulação com os n.ºs 1 e 2 do artigo 18.º do Decreto n.º 177/XII. Ou seja, não se encontra questionado o pressuposto da requalificação e, no final de uma sequência de atos intermédios (positivos e negativos), a consequente prolação do ato de cessação do contrato de trabalho decorridos que estejam 12 meses (seguidos ou interpolados) sem reinício de funções por tempo indeterminado nas situações de *racionalização de efetivos*, previstas no n.º 4 do artigo 3.º e no artigo 7.º do Decreto-Lei n.º 200/2006, de 25 de outubro. A que se juntam, por força do n.º 1 do artigo 4.º do Decreto n.º 177/XII, também ausente da formulação da primeira questão de constitucionalidade, as modalidades de *reorganização de serviços*, previstas no referido Decreto-Lei n.º 200/2006, de 25 de outubro.

Assim sendo, afigura-se-nos seguro concluir que o requerente pretende ver apreciada a conformidade constitucional de *alguns* dos pressupostos objetivos da decisão gestionária de racionalização de efetivos, na perspetiva em que comporta habilitação para, mais tarde, decorrida uma cadeia de atos e de procedimentos correlacionais (cuja

normação não se indica no pedido, destacando-se aqui o elo relativo à elaboração, fundamentação e aprovação do mapa comparativo a que aludem os n.ºs 2 a 5 do artigo 9.º do Decreto n.º 177/XII, a que o requerente também faz alusão argumentativa), vir a ser proferido o ato de cessação do contrato de trabalho em funções públicas.

Ou seja, não se trata de questionar o regime de requalificação de trabalhadores em funções públicas *em si mesmo*, nas suas várias componentes e múltiplos graus de afetação de posições jurídicas subjetivas que comporta, ou enquanto elemento de um processo de racionalização de efetivos, mas sim, e apenas, enquanto regime predutivo do *despedimento por razões objetivas*, que adquire novas componentes na relação jurídica de emprego público com a normação apontada na primeira questão de constitucionalidade.

**6.2.** A segunda questão de constitucionalidade dirige-se primacialmente ao âmbito de aplicação subjetiva do regime que se procura instituir. Interpela a sua aplicação a todos os abrangidos pela norma de salvaguarda do n.º 4 do artigo 88.º da Lei n.º 12-A/2008, de 27 de fevereiro, nos termos da qual os sujeitos de relação de emprego público, cujo estatuto decorria da titularidade de vínculo de nomeação definitiva no momento da entrada em vigor daquele diploma, transitaram *ope legis* para vínculo contratual, pese embora mantendo duas componentes essenciais estatutárias: os regimes de cessação da relação laboral e de reorganização e colocação em mobilidade especial.

A sua formulação incorpora a expressão “com relevo para as que foram sindicadas na alínea anterior”, o que aponta no sentido de que o requerente considera, singularizando esses trabalhadores, o mesmo ponto de vista da primeira questão. Porém, o seu alcance objetivo é mais vasto. A pretensão de controlo formulada é dirigida, não apenas a parte do n.º 2 do artigo 4.º do Decreto n.º 177/XII, mas igualmente ao n.º 1 e a todo o n.º 2, o que significa que se pretende ver sindicadas *todas* as razões objetivas que podem conduzir a cessação da relação de emprego público desse conjunto de trabalhadores.

Nesses termos, e novamente, a afronta ao princípio da tutela da confiança legítima, insito no artigo 2.º da Constituição, encontra-se referida à expectativa de segurança e estabilidade do emprego, e à suscetibilidade de cessação da relação jurídica de emprego público, na sequência de colocação em situação de requalificação, que permanece vedada para os trabalhadores com vínculo de nomeação definitiva.

Não se trata, nem o requerente argumenta por qualquer forma nesse sentido, de ver apreciada a sujeição desses trabalhadores ao regime de requalificação, na parte em que também é aplicável aos trabalhadores com vínculo de nomeação definitiva (cf. n.º 3 do artigo 18.º do Decreto n.º 177/XII).

Feito este percurso, verificamos que as duas questões colocadas encontram identidade no seu núcleo essencial, a saber, o alargamento trazido pelo Decreto n.º 177/XII dos motivos de cessação do vínculo contratual de emprego público decorrente de *razões objetivas*: primeiro, na sua compatibilidade com o conceito constitucional de justa causa e com o teste da proporcionalidade imposto pelo n.º 2 do artigo 18.º da Constituição; depois, na sua aplicabilidade aos trabalhadores cujo vínculo de nomeação definitiva foi convertido em vínculo contratual pela Lei n.º 12-A/2008, de 27 de fevereiro, perante o princípio da tutela da confiança legítima.

#### B) Enquadramento das normas questionadas

7. Para cabal compreensão do âmbito e alcance da normação questionada, é forçoso proceder a uma visão mais geral do diploma e do quadro legislativo em que se inscreve.

**7.1.** O primeiro dos diplomas relevantes para esse efeito corresponde ao Decreto-Lei n.º 200/2006, de 25 de outubro, a que já fizemos referência, pelo qual se estabelece o regime geral relativo à extinção, fusão e reestruturação de serviços da Administração Pública e à racionalização de efetivos, aplicável a todos os serviços da administração direta e indireta do Estado, com exceção das entidades públicas empresariais e serviços periféricos externos do Estado (n.º 1 do artigo 2.º). A sua teleologia encontra-se na substituição e sistematização das regras e procedimentos que se encontravam dispersos por dois diplomas — as Leis n.ºs 3/2004, de 15 de janeiro, e 4/2004, de 15 de janeiro — e também em acrescentar-lhes uma nova valência, dirigida especificamente à intervenção no plano da organização e gestão de recursos humanos da Administração Pública: o procedimento de racionalização de efetivos.

Nos termos do seu artigo 3.º, a extinção e fusão de serviços exige a prolação de diploma próprio, e implica, respetivamente, a cessação, sem transferência de atribuições e competência, e a transferência total das atribuições e competências de um ou mais serviços, que se extinguem, para um ou mais serviços existentes ou a criar (n.ºs 1 e 2). Por seu turno, a reestruturação de serviços tem lugar por determinação de ato próprio, tendo, porém, como pressuposto, a reorganização de serviços, por efeito de alteração da sua natureza jurídica ou das suas atribuições, competências ou estrutura orgânica interna (n.º 3). Encontra-se, assim, em comum aos referidos campos de atuação, a intervenção no plano orgânico e funcional, surgindo o plano da gestão de recursos humanos — o número de postos de trabalho a manter e a sua distribuição — como vertente necessária, mas secundária, da reorganização operada pela extinção ou fusão do órgão ou serviço, ou de modificações estruturais na sua conformação estatutária e definição de atribuições e competências. Pode bem acontecer que a lógica organizativa que preside ao impulso de reorganização não tenha na sua base a identificação e avaliação de redundâncias ou entropias nos recursos humanos, geradoras de ineficiências, resultando, por exemplo, de políticas públicas de parceria em sectores antes assegurados pela Administração Pública.

Diferentemente, a racionalização de efetivos dirige-se primariamente à maximização gestionária dos recursos humanos, como resposta corretiva de quadros disfuncionais em órgão ou serviços cuja estrutura e missão não sofre modificações. Toma como pressuposto o desajustamento do órgão ou serviço para a prossecução das suas atribuições e competências, desajustamento que apresenta nexo causal com os meios humanos que tem ao seu dispor. Finalmente, estabelece procedimentos destinados, num primeiro momento, à avaliação dessa distonia e, em seguida, à intervenção adequada dos efetivos aos objetivos, atribuições, atividades e necessidades de funcionamento do serviço.

Importa ainda referir que, distintamente das restantes modalidades de reorganização de órgãos ou serviços previstas no artigo 1.º do Decreto-Lei n.º 200/2006, de 25 de outubro, que se iniciam com o diploma que determina a extinção ou reestruturação, ou com a entrada em vigor do diploma orgânico do serviço integrador em caso de fusão,

o procedimento de racionalização de efetivos depende de decisão fundamentada em avaliação prévia.

Com efeito, nos termos do n.º 4 do artigo 3.º do Decreto-Lei n.º 200/2006, de 25 de outubro, a racionalização de efetivos ocorre quando, por decisão do dirigente máximo do serviço ou do membro do Governo de que dependa, se procede a alterações no seu número ou nas carreiras ou áreas funcionais dos recursos humanos necessários ao adequado funcionamento de um serviço, necessariamente precedida de processo de avaliação e através de ato motivado, impondo-se a demonstração de que o pessoal afeto ao serviço é desajustado face às suas necessidades permanentes ou à prossecução de objetivos. Adicionalmente, no n.º 3 do artigo 7.º, o legislador admite que essa fundamentação seja feita por referência a conclusões e recomendações de relatórios de auditoria ou de estudos de avaliação organizacional ou em resultado de ações de racionalização e simplificação administrativas, o que denota a preocupação de fazer revestir tal decisão de densidade técnico-gestonária e assim informar adequado controlo de legalidade.

Qualquer das modalidades operativas de reorganização da Administração Pública *supra* referidas e que continuam em vigor — extinção, fusão, reestruturação de serviços e racionalização de efetivos — permite expressamente a colocação de trabalhadores em situação de mobilidade especial (artigos 4.º, n.º 1, 5.º, n.º 1, 6.º, n.º 1 e 7.º, n.º 1 do Decreto-Lei n.º 200/2006, de 25 de outubro).

**7.2.** O regime contido no Decreto n.º 177/XII procura substituir inteiramente o regime da mobilidade especial, incluindo, como se disse, no campo de ação delimitado pelo Decreto-Lei n.º 200/2006, de 25 de outubro.

O regime da mobilidade especial encontra-se presentemente na Lei n.º 53/2006, de 7 de dezembro (alterada pelas Leis n.ºs 11/2008, de 20 de fevereiro, 64-A/2008, de 31 de dezembro, e 64-B/2011, de 30 de dezembro), complementada por outros diplomas sectoriais. Nos termos do seu n.º 2, aplica-se a todos os serviços da administração direta e indireta (com exclusão das entidades públicas empresariais, o que também acontece com o Decreto-Lei n.º 200/2006, de 25 de outubro), aos serviços periféricos do Estado (apenas na mobilidade geral) e aos serviços das administrações regionais e autárquica (diretamente quanto ao reinício de funções de trabalhadores colocados em situação de mobilidade especial e através de diplomas de adaptação, constantes na Região Autónoma da Madeira, do Decreto Legislativo Regional n.º 9/2008/M, de 27 de março, na Região Autónoma dos Açores, do Decreto Legislativo Regional n.º 27/2012/M, de 3 de setembro, e para as autarquias locais, do Decreto-Lei n.º 209/2009, de 3 de setembro).

Contempla, nos seus artigos 11.º e seguintes, a colocação de trabalhadores em situação de mobilidade especial, nas mesmas modalidades de reorganização de serviços previstas no Decreto-Lei n.º 200/2006, de 25 de outubro: extinção, fusão e reestruturação de serviços e racionalização de efetivos. Porém, o seu âmbito objetivo pode comportar subunidades orgânicas que se integrem em serviço ou dele dependam, estabelecimentos públicos periféricos sem personalidade jurídica e, em caso de racionalização de efetivos, os recursos humanos integrados no mesmo grupo de pessoal, na mesma carreira ou na mesma área funcional.

A fusão e a reestruturação de serviços implicam, de acordo com os artigos 13.º e 14.º da Lei n.º 53/2006, de 7 de

dezembro, a fixação em diploma de critérios gerais e abstratos de seleção do pessoal necessário à prossecução das atribuições ou ao exercício das competências, aplicando-se a segunda, tanto aos casos em que não ocorre transferência de atribuições ou competências (artigo 14.º, n.ºs 2 a 6), como quando tem lugar a transferência de atribuições ou competências para serviços diferentes (artigo 14.º, n.ºs 7 a 14). Segue-se a elaboração pelo dirigente máximo (do serviço integrador em caso de fusão, ouvido o dirigente máximo do serviço extinto) de duas listas e um mapa: *i*) lista de atividades e procedimentos que devem ser assegurados para a prossecução e o exercício de atribuições e competências a transferir para a realização de objetivos, em conformidade com as disponibilidades orçamentais existentes; *ii*) lista de postos de trabalho necessários para assegurar as atividades e procedimentos na lista anterior, por subunidade orgânica ou estabelecimento público periférico sem personalidade jurídica, quando se justifique, identificando a carreira e as áreas funcional, habilitacional e geográfica, quando necessárias, com a respetiva fundamentação e em conformidade com as disponibilidades orçamentais existentes; *iii*) mapa comparativo entre o número de efetivos existentes no serviço extinto ou reestruturado e o número de postos de trabalho indicados na segunda lista como necessários. Essas listas e mapa são apresentados, para aprovação, ao membro do Governo de que dependa o serviço (serviço integrador no caso de fusão), bem como aos membros do Governo responsáveis pelas finanças e pela Administração Pública.

A racionalização de efetivos, por seu turno, rege-se pelo disposto no artigo 15.º da Lei n.º 53/2006, de 7 de dezembro. Inicia-se com decisão de racionalização de efetivos, a que se segue a elaboração pelo dirigente máximo dos serviços de listas e mapa comparativo de conteúdo similar ao que decorre do diploma para as situações de extinção, fusão ou reestruturação de serviços, igualmente sujeitos a aprovação pelo membro do Governo de que dependa o serviço, bem como pelos membros do Governo responsáveis pelas finanças e pela Administração Pública. Quando o número de postos de trabalho seja inferior aos efetivos existentes, há lugar à colocação de pessoal em situação de mobilidade (n.º 4 do artigo 15.º), caso em que a aprovação das listas e mapa equivale ao reconhecimento de que o pessoal que está afeto ao serviço é desajustado face às suas necessidades permanentes ou à prossecução de objetivos (n.º 6 do artigo 15.º).

Da conjugação desses preceitos resulta que, em bom rigor, a decisão de racionalização de efetivos não constitui o ato que determina a redução de pessoal e quantifica a colocação de trabalhadores em situação de mobilidade especial. Esse sentido material da decisão gestonária primária só se concretiza após a elaboração e aprovação do mapa comparativo. Pode acontecer, embora se admita que o regime não se encontra pensado para essa situação, que da elaboração desse mapa comparativo resulte que o número de trabalhadores em funções não exceda o determinado pelas necessidades permanentes ou o mínimo indispensável para assegurar a prossecução de objetivos; o que também acontece com o procedimento de reestruturação, pois também nesses casos a colocação de pessoal em regime de mobilidade especial tem como requisito que o número de efetivos existentes no serviço seja desajustado, por excesso (n.º 4 do artigo 14.º).

A Lei n.º 53/2006, de 7 de dezembro, estabelece igualmente os métodos e critérios de seleção dos trabalhadores



a reafetar ou colocar em situação de mobilidade especial, em termos comuns a todas as modalidades de reorganização de serviços, podendo haver recurso a avaliação de desempenho ou a avaliação profissional de acordo com critério fixado pelo legislador.

O trajeto que acabamos de fazer pelas principais características do sistema composto pelo Decreto-Lei n.º 200/2006, de 25 de outubro, e pela Lei n.º 53/2006, de 7 de dezembro, permite concluir que a Administração Pública dispõe hoje de vários instrumentos de organização e alocação racional dos trabalhadores em funções públicas, seja por intervenção reformadora, seja por imperativos de reação corretiva de desajustamento funcional de recursos humanos, e que podem envolver modificações profundas da relação jurídica de emprego público, no plano dos sujeitos — mudança do ente público empregador — e do objeto — afastamento do posto de trabalho, colocação, primeiro, em situação de inatividade e depois a sua reafetação a outro lugar.

Nessas fases, que o legislador da Lei n.º 53/2006, de 7 de dezembro, configura como componentes do processo de *enquadramento do pessoal em situação de mobilidade especial*, encontra-se uma primeira *fase de transição*, durante 60 dias, em que o trabalhador mantém a remuneração base mensal, a que se segue uma *fase de requalificação*, durante o prazo de 10 meses, seguidos ou interpolados, destinada a reforçar as capacidades profissionais do trabalhador e criar melhores condições de *empregabilidade* e de reinício de funções, durante a qual o trabalhador sofre a redução da sua remuneração para dois terços da remuneração base mensal. A terceira e última fase, denominada *fase de compensação*, decorre após o decurso do prazo da fase de requalificação, prolongando-se por tempo indeterminado até que ocorra o reinício de funções em qualquer serviço por tempo indeterminado, aposentação, desvinculação ou pena disciplinar expulsa. A remuneração reduz-se, durante toda esta fase de compensação, para metade da remuneração base mensal (não podendo, em qualquer caso, ser inferior ao salário mínimo nacional), pese embora seja permitido ao trabalhador acumular esse rendimento com a remuneração auferida noutra atividade profissional.

Como afirma Ana Fernanda Neves, embora essas *contingências* ou *vicissitudes* não ponham em causa a subsistência da relação jurídica de emprego público, situam-se já fora da “dinâmica regular da relação de emprego” (cf. *O Direito da Função Pública*, Tratado de Direito Administrativo Especial, Vol. IV, 2010, pág. 492) e comportam afetação importante de posições jurídicas subjetivas no âmbito de relação juslaboral.

7.3. O enquadramento do regime em vigor não fica completo, no campo valorativo relevante para o pedido em apreço, sem referência às Leis n.ºs 23/2004, de 22 de junho, 12-A/2008, de 27 de fevereiro e 59/2008, de 11 de setembro.

7.3.1. A Lei n.º 23/2004, de 22 de junho, aprovou o regime jurídico do Contrato Individual de Trabalho na Administração Pública, consentindo a utilização generalizada do contrato de trabalho por tempo indeterminado para atividades que não impliquem o exercício de poderes de autoridade ou funções de soberania, podendo a entidade pública empregadora, fora desses domínios, recorrer à modalidade contratual de constituição da relação laboral em alternativa à de nomeação ou ao contrato administrativo de provimento (cf. Vera Antunes, *O Contrato de Trabalho na Administração Pública*, 2010, pág. 200). Acolheram-se,

assim, na Administração Pública vínculos laborais até aí específicos do contrato de trabalho de natureza privada, sem conferir aos trabalhadores contratados a condição de *funcionário* ou *agente administrativo*. Como referiu Ana Fernanda Neves, abriu caminho à substituição da figura arquetípica do funcionário público dada pelo regime de nomeação (cf. *O Contrato de Trabalho na Administração 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 (cf. 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 (cf. Paulo Veiga e Moura, *A privatização da função pública*, 2004, págs. 334 e segs. e Vera Antunes, *ob. cit.*, pág. 59).

Encontrou-se nesse regime a previsão de causas de cessação do contrato de trabalho por razões objetivas, o que já era reclamado como necessário, de forma a contrariar “um sentimento exagerado de estabilidade, que pode ter efeitos perversos sobre a rentabilidade e produtividade dos funcionários e agentes” (Paulo Veiga e Moura, *ob. cit.*, pág. 418). Acolheu-se o despedimento por redução de atividade, nas modalidades de despedimento coletivo e por extinção de posto de trabalho, com remissão procedimental para o Código do Trabalho. Os pressupostos substantivos de tais causas de cessação estabeleceram que as pessoas coletivas públicas podiam promover o despedimento coletivo ou a extinção de postos de trabalho por razões de economia, eficácia e eficiência na prossecução das respetivas atribuições quando ocorresse cessação parcial da atividade da pessoa coletiva pública determinada nos termos da lei (artigo 18.º).

Esse regime de cessação encontrou articulação com o disposto na Lei n.º 53/2006, de 7 de dezembro, através da Lei n.º 11/2008, de 20 de fevereiro. Os seus artigos 2.º e 3.º definem, respetivamente, um regime transitório e a aplicação do regime de mobilidade especial a trabalhadores públicos com contrato individual de trabalho. Assim, a identificação dos trabalhadores da Administração Pública vinculados por contrato individual de trabalho a termo indeterminado que deva cessar por despedimento coletivo ou por despedimento por extinção do posto de trabalho passou a operar-se nos termos da referida Lei n.º 53/2006, de 7 de dezembro, aplicando-se, a partir dessa identificação, os restantes procedimentos previstos no Código do Trabalho. Não obstante, o trabalhador público em regime de contrato individual de trabalho passou a ser notificado para, querendo, ser colocado em regime de mobilidade especial pelo prazo de um ano. Caso não o solicitasse, ou decorrido o prazo de um ano sem reinício de funções por tempo indeterminado, estipulou-se a prática do ato de cessação do contrato. Nos termos do n.º 7 do artigo 3.º da Lei n.º 11/2008, de 20 de fevereiro, estipulou-se ainda que a inexistência de alternativa à cessação do contrato ou de outros postos de trabalho compatíveis com a categoria ou com a qualificação profissional do trabalhador, seria



*justificada*, para os efeitos previstos no Código do Trabalho através de declaração emitida pela entidade gestora da mobilidade.

Como veremos adiante, embora a Lei n.º 23/2004, de 22 de junho, tenha sido objeto de revogação, persistem em vigor algumas das suas disposições, precisamente no domínio da cessação do contrato individual de trabalho.

**7.3.2.** 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 conceituais) 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 (cf. 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 (cf. 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).

Entre a modificação profunda que se operou nas relações de emprego público, cabe aqui atentar particularmente no disposto no artigo 33.º da Lei n.º 12-A/2008, de 27 de fevereiro (cuja redação o Decreto n.º 177/XII altera profundamente no seu artigo 37.º). Nos n.ºs 3 a 8 do artigo 33.º da Lei n.º 12-A/2008, de 27 de fevereiro, em simetria com a *supra* referida Lei n.º 11/2008, de 20 de fevereiro, estipula-se que quando o contrato por termo indeterminado deva cessar por despedimento coletivo ou por despedimento por extinção de posto de trabalho, e uma vez identificados os trabalhadores, de acordo com os procedimentos previstos na lei em caso de reorganização de serviço, o trabalhador é notificado para informar se deseja ser colocado em situação de mobilidade especial pelo prazo de um ano (n.º 5). Na ausência de manifestação de vontade nesse sentido, ou decorrido o prazo de um ano sem reinício de funções, é praticado o ato de cessação do contrato (n.ºs 6 e 8). Novamente, a certificação da inexistência de alternativas à cessação do contrato ou de outros postos de trabalho compatíveis com a categoria ou com a qualificação profissional do trabalhador é feita através de declaração justificativa emitida pela entidade gestora da mobilidade (n.º 10).

**7.3.3.** 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 dessa relação de trabalho subordinado como de natureza administrativa (artigo 9.º, n.º 3).

Pese embora esse diploma não contenha disposições similares ou aproximadas às que se encontram no Código de Trabalho para o despedimento coletivo e por extinção de posto de trabalho, importa referir que os artigos 7.º e 18.º, alínea f) do diploma, mantiveram em vigor os artigos 16.º, 17.º e 18.º (o n.º 1, pois o n.º 2 havia sido revogado) da Lei n.º 23/2004, de 22 de junho (revogando essa lei em todas as outras disposições), estipulando a sua aplicação excecional em caso de reorganização de órgão ou serviço, sendo a racionalização de efetivos determinada, sob proposta do dirigente máximo do serviço, por despacho conjunto dos membros do Governo da tutela e da Administração Pública (n.º 2 do artigo 7.º).

Esses fundamentos de cessação da relação de emprego público aplicam-se apenas aos trabalhadores com vínculo contratual por tempo indeterminado, com exceção, por força da salvaguarda decorrente do n.º 4 do artigo 88.º da Lei n.º 12-A/2008, de 27 de fevereiro, a que fizemos referência *supra*, dos titulares de relação de emprego público com estatuto correspondente ao vínculo de nomeação definitiva no momento da entrada em vigor daquele diploma.

**7.4.** O Decreto n.º 177/XII tem na sua origem a Proposta de Lei n.º 154/XII/2.<sup>a</sup>, em cuja exposição de motivos encontramos enunciado o propósito de ultrapassar “dificuldades e resistência” à aplicação da Lei n.º 53/2006, de 7 de dezembro, que se associa à *complexidade dos mecanismos* previstos na referida lei e ao “diminuto contributo que a mesma deu aos processos de reforma e de racionalização da Administração Pública”, impedindo que funcionem como “catalisadores privilegiados dos processos de reforma e racionalização atualmente impostos às Administrações Públicas”.

A exposição de motivos da Proposta de Lei n.º 155/XII/2.<sup>a</sup> refere igualmente o Memorando de Entendimento sobre as Condicionantes da Política Económica celebrado entre o Estado Português e a Comissão Europeia, o Banco Central Europeu e o Fundo Monetário Internacional. Esse documento, na sua 7.ª atualização, datada de maio de 2013, passou a prever a revisão da lei de mobilidade especial, no sentido da sua simplificação, redução superior ao longo do tempo da remuneração dos trabalhadores que se encontrem nessa situação e a sua duração (no idioma oficial: “to address the compensation that would be set to decline further over time and its duration”), bem como a aplicação do regime a professores e profissionais de saúde (cf. Ponto 3.32, documento acessível em [www.portugal.gov.pt](http://www.portugal.gov.pt)).

No que interessa especialmente às questões colocadas pelo requerente — cujo ponto focal, repete-se, reside nas alterações do regime de cessação da relação jurídica de emprego público — aponta-se como fator crítico do sistema de mobilidade especial a ausência de limite temporal máximo para o reinício de função, “o que leva em muitos casos a que os trabalhadores permaneçam nessa situação durante vários anos, muitas vezes até à ocorrência da aposentação ou reforma, sem qualquer tipo de ligação ou de apelo para o regresso ao exercício de funções na Administração Pública”.

Apresenta-se, então, o novo regime como “uma mudança de paradigma”, capaz de proteger “de forma mais intensa o seu direito fundamental ao trabalho, sem nunca

pôr em causa o seu direito fundamental à segurança no emprego”, não sem invocar o reconhecimento pela jurisprudência constitucional de que “quando estejam envolvidas causas objetivas ligadas à reestruturação e racionalização dos serviços e organismos públicos (desde logo, por razões de dificuldades financeiras do Estado) pode levar à compressão do estatuto jurídico dos trabalhadores em funções públicas sem que resulte violada a segurança no emprego protegida constitucionalmente”.

Releva ainda, no que diz respeito aos pressupostos objetivos de aplicação do regime, a intenção de “harmonização das regras aplicáveis no âmbito dos diferentes procedimentos de reorganização abrangidos pelo Decreto-Lei n.º 200/2006, de 25 de outubro, incluindo um reforço dos motivos orçamental e económico para efeitos de fundamento para o início de procedimentos de reorganização e aplicação do sistema de requalificação”.

**7.5.** O Decreto em apreço comporta âmbito objetivo transversal, abarcando todos os órgãos e serviços da administração direta e indireta do Estado, as instituições de ensino superior públicas, os serviços de administração autárquica e os órgãos e serviços da administração regional, estes com adaptação por diploma próprio (artigo 3.º).

Também o seu âmbito de aplicação subjetiva é vasto, abrangendo todos os trabalhadores que exerçam funções públicas, independentemente da modalidade da constituição da relação de emprego público ao abrigo da qual exercem funções, incluindo os trabalhadores cujo regime aplicável conste de lei especial. Apenas os trabalhadores que já haviam visto ser-lhes excluída a aplicação da Lei n.º 12-A/2008, de 27 de fevereiro — militares das Forças Armadas e da Guarda Nacional Republicana — se encontram igualmente excecionados da aplicação do diploma (artigo 2.º, n.ºs 1 e 2).

No elenco dos fundamentos da decisão inicial do processo de requalificação, constantes do artigo 4.º, encontramos remissão para o quadro de aplicação do Decreto-Lei n.º 200/2006, de 25 de outubro. Refere-se, no n.º 1, a reorganização de órgãos, serviços ou subunidades orgânicas (categoria que, como se viu, abrange naquele diploma quatro modalidades), que se coloca a par da racionalização de efetivos. Por seu turno, no n.º 2, estipula-se, quanto à racionalização de efetivos, agora como modalidade do *sistema de requalificação*, que se pode realizar no quadro de aplicação definido pelo referido decreto-lei — n.º 4 do artigo 3.º e artigo 7.º — ou seja, “após reconhecimento, em acto fundamentado, na sequência de processo de avaliação, de que o pessoal que [...] está afecto [a um serviço] é desajustado face às suas necessidades permanentes ou à prossecução de objectivos”, e junta-se-lhe três novos fundamentos (cuja fiscalização da constitucionalidade se peticiona): *i*) redução de orçamento do órgão ou serviço decorrente da diminuição de transferências do Orçamento do Estado ou de receitas próprias; *ii*) necessidade de requalificação dos respetivos trabalhadores, para a sua adequação às atribuições ou objetivos definidos; e *iii*) cumprimento da estratégia estabelecida.

Seguem-se regras atinentes à mobilidade voluntária, em caso de extinção do órgão ou serviço (artigo 5.º), à situação de trabalhadores em situação transitória e em situação de licença (artigos 6.º e 7.º) e à estipulação de critérios gerais e abstratos de identificação de trabalhadores a refetar em caso de fusão ou de reestruturação com transferência de atribuições ou competências (artigo 8.º).

Uma vez iniciado o procedimento, o dirigente máximo do serviço elabora um mapa comparativo entre o número de efetivos existentes no órgão ou serviço e o número “de postos de trabalho necessários para assegurar a prossecução e o exercício das atribuições e competências e para a realização de objetivos” (n.º 2 do artigo 9.º), o que é definido “de forma fundamentada e em conformidade com as disponibilidades orçamentais existentes” (n.º 3 do artigo 9.º). Esse mapa é aprovado nos mesmos termos do mapa de pessoal (ou seja, nos termos do artigo 5.º da Lei n.º 12-A/2008, de 27 de fevereiro) e, em caso de excesso de número de trabalhadores em funções, determina prioritariamente a cessação das relações jurídicas constituídas por tempo determinado ou determinável de que o órgão ou serviço não careça (n.º 9 do artigo 9.º) e, se tal não for suficiente, a colocação de trabalhadores com relações jurídicas por tempo indeterminado em situação de requalificação (n.º 8 do artigo 9.º).

De acordo com o n.º 6 do artigo 13.º, no procedimento em caso de racionalização de efetivos a aprovação pelos membros do Governo competentes dos mapas atrás referidos equivale ao reconhecimento de que “os trabalhadores que estão afetos ao serviço são desajustados face às suas necessidades permanentes ou à prossecução de objetivos”. Cabe notar que já se encontra no n.º 5 do artigo 5.º da Lei n.º 12-A/2008, de 27 de fevereiro, previsão de que a alteração dos mapas de pessoal que implique redução de postos de trabalho se fundamenta em reorganização do órgão ou serviço, suscetível de fiscalização judicial pela jurisdição administrativa (cf. Acórdão do Supremo Tribunal Administrativo de 25 de Janeiro de 2011, Processo n.º 538/10, proferido em processo em que estavam em causa trabalhadores colocados em mobilidade especial, acessível em [www.dgsi.pt](http://www.dgsi.pt). Crítico quando a essa norma, que considera demasiado vaga e imprecisa, cf. Miguel Lucas Pires, *ob. cit.*, págs. 124 e 125).

Os métodos de seleção e a sua aplicação encontram-se previstos nos artigos 10.º a 12.º do Decreto, podendo envolver, por decisão do dirigente responsável pelo procedimento, a avaliação de desempenho ou a avaliação de competências profissionais e, concluída essa escolha dos trabalhadores afetados, bem como ultrapassado procedimento prévio (artigo 13.º), segue-se a colocação dos trabalhadores sem possibilidade (imediata) de recolocação em situação de requalificação, através de lista nominativa a publicar no *Diário da República* (artigo 15.º).

O processo de requalificação envolve a frequência de programa de formação dirigido à promoção e ao reforço das suas competências profissionais, que se estipula individualizado e orientado profissionalmente, a cargo de uma entidade gestora à qual o trabalhador é afecto — a Direção-Geral da Qualificação dos Trabalhadores em Funções Públicas (INA) — e a que o legislador comete a tarefa central de acompanhamento e de dinamização do processo relativo aos trabalhadores em situação de requalificação (artigo 17.º).

Durante esse processo, o trabalhador em requalificação goza de preferências e de prioridades de vária ordem no recrutamento e na oposição a concursos, mantendo-se a decorrente da alínea *d*) do n.º 1 do artigo 54.º e do n.º 7 do artigo 106.º da Lei n.º 12-A/2008, de 27 de fevereiro (artigo 24.º).

O trabalhador em requalificação mantém o direito à remuneração durante o respetivo período, a subsídios de Natal e de férias, a férias e licenças, à proteção social, sendo o tempo de permanência nessa situação considerado para efeitos de aposentação ou reforma e bem assim para efeitos de antigui-

dade no exercício de funções públicas. Sofre, no entanto, e desde logo com a colocação na situação de requalificação, redução da remuneração para 66,7 % da remuneração base e durante os primeiros seis meses, que passa a ser reduzida para metade da remuneração base ultrapassado esse prazo. Como na mobilidade especial, a remuneração não pode ser inferior à retribuição mínima mensal garantida e admite-se, nos termos da lei e dispensando autorização, que o trabalhador exerça outra atividade remunerada (artigos 19.º e 22.º).

No plano dos deveres, para além daqueles inerentes à condição de trabalhador em funções públicas, inscreve-se agora a oposição obrigatória a postos de trabalhos objeto de recrutamento em categoria não inferior e com respeito das regras de aplicação de mobilidade funcional pertinentes, a apresentação a ações de formação profissional e ainda o dever de aceitar o reinício de funções, verificadas certas condições. A falta injustificada a ações de formação ou a recusa não fundamentada de reinício de funções, entre outras, constituem infrações graves puníveis com pena de demissão (artigo 23.º).

Cabe ainda referir que se encontra previsto o reinício de funções em outras pessoas coletivas de direito público (artigo 27.º) ou em instituições particulares de solidariedade social que celebrem para tanto protocolo com o Estado (artigo 28.º).

Este regime complexo, de densidade procedimental e previsão de investimento formativo superior àquele que vem substituir, comporta, porém, horizonte temporal limitado no que respeita a trabalhadores com estatuto contratual, pois, como se disse *supra*, uma vez decorrido o prazo de 12 meses, seguidos ou interpolados, após a colocação do trabalhador em situação de requalificação sem que tenha ocorrido o reinício de funções em qualquer órgão ou serviço por tempo indeterminado, tal processo cessa e segue-se inexoravelmente o ato terminal, de cessação do contrato de trabalho em funções públicas (artigos 18.º, n.ºs 1 e 2). Assim, ainda que não sejam causa direta e imediata do ato de cessação do contrato de trabalho, os segmentos normativos do n.º 2 do artigo 4.º em crise, constituem um pressuposto sem o qual não é possível chegar ao ato de despedimento, pelo que assumem uma importância fundamental.

Saliente-se que o Decreto n.º 177/XII comporta ainda a alteração de uma pluralidade de diplomas, de que se destaca a nova redação do artigo 33.º da Lei n.º 12-A/2008, de 27 de fevereiro, a que se fez já referência, onde se passa a estipular, no n.º 4, que “a necessidade de cessação do contrato decorre da não reafetação do trabalhador envolvido em procedimentos de reorganização de serviços e racionalização de efetivos” e, no número seguinte, que “a confirmação da necessidade de cessação do contrato decorre do não reinício de funções do trabalhador colocado em situação de requalificação no termo do prazo previsto na lei”. Paralelamente, estabelece-se que o ato de cessação do contrato segue os termos do artigo 366.º do Código do Trabalho, em remissão para o preceito que regula a compensação por despedimento coletivo e por extinção de posto de trabalho (n.º 7 da nova redação).

Posto isto, passemos a dar resposta às duas questões de constitucionalidade colocadas.

C) *Da norma constante do n.º 2 do artigo 18.º do Decreto n.º 177/XII, em conjugação com a segunda, terceira e quarta partes do disposto no n.º 2 do artigo 4.º do diploma e a justa causa de despedimento.*

8. Como se disse *supra*, a primeira questão colocada dirige-se aos novos motivos substantivos que habilitam

a entidade empregadora a encetar regime de mobilidade funcional, na nova modalidade de *requalificação*, enquanto pressuposto de cessação da relação de emprego público.

Na sua dimensão de instrumento de mobilidade funcional, dirigido à promoção da qualidade do desempenho da Administração Pública, visa atingir uma melhor distribuição da força de trabalho e, nessa medida, gestão mais eficiente e racional de recursos humanos, bem como dos recursos financeiros ao dispor do Estado, em prol da eficácia na prossecução do interesse público.

Não se distingue, nessa dimensão, do regime que substitui. Como a mobilidade especial, a *requalificação* passa a integrar modalidade da mobilidade funcional na relação de emprego público, a par da mobilidade geral, com a possibilidade de modificação objetiva e subjetiva da relação laboral. O que a distingue fundamentalmente do regime pregresso reside na inscrição no seu seio de uma causa de cessação da relação jurídica de emprego público e, assim, na maior contundência da posição jurídico subjetiva do trabalhador envolvido, que passa a encontrar no novo regime dois *níveis* de afetação da relação jurídica de emprego público: no primeiro *nível*, o afastamento do seu posto de trabalho — do *lugar* — e a colocação em inatividade, caso não logre obter de imediato a reafetação, com consequências no direito à retribuição; num segundo *nível*, o prolongamento dessa situação para além de um ano intensifica o grau de afetação até atingir o grau máximo de compressão do direito à segurança no emprego: motiva o despedimento (objetivo). Elevam-se, então, a contundência e a gravidade da intervenção restritiva do legislador trazida pela norma do n.º 2 do artigo 18.º, agora dirigida ao núcleo essencial do bem jusfundamental, o que faz subir a par as exigências de controlo.

Como se viu, a eventualidade da cessação da relação de emprego público motivada por *razões objetivas* para os trabalhadores cujo vínculo se constituiu de acordo com contrato por tempo indeterminado já existe, mormente por efeito de reorganização de serviços, no âmbito de processo de despedimento coletivo ou despedimento por extinção de posto de trabalho, embora em condições de dispersão normativa e suscitando críticas quanto à ausência de previsão específica relativamente aos critérios de seleção e à compensação pelo despedimento (cf. Miguel Lucas Pires, *ob. cit.*, pág. 216).

O requerente não questiona que essa possibilidade exista, nem a compatibilidade constitucional da cessação da relação juslaboral pública por razões não imputáveis a qualquer dos sujeitos, de índole objetiva. Pelo contrário, afirma expressamente o acolhimento pela jurisprudência constitucional de tais fundamentos no domínio da *empregabilidade da função pública*, o que ilustra com referência aos Acórdãos n.ºs 285/92, 683/99 e 154/2010 (todos acessíveis em [www.tribunalconstitucional.pt](http://www.tribunalconstitucional.pt), como os demais referidos).

A questão de constitucionalidade afasta-se, pois, da admissibilidade de cessação da relação contratual de emprego público que o regime do Decreto n.º 177/XII encerra em virtude de inatividade por um ano, em período contínuo ou por períodos interpolados, permanecendo o trabalhador em procura (ativa) de reinício de funções no âmbito de requalificação. Atinge, sim, três novos fundamentos substanciais do despedimento por *razões objetivas* que o Decreto n.º 177/XII acolhe, no confronto com o princípio da proibição da justa causa de despedimento (artigo 53.º da Constituição) e também com o princípio da proporcionalidade.

lidade na restrição do direito fundamental à segurança no emprego que acarreta (artigo 18.º, n.º 2 da Constituição).

Na verdade, os segmentos normativos em crise não se esgotam na especificação ou concretização de conceitos já presentes no Decreto-Lei n.º 200/2006, de 25 de outubro, diploma que permanece aplicável, como decorre desde logo da exposição de motivos da Proposta de Lei n.º 154/XII/2.ª, que os qualifica de “reforço de motivos”. A autonomização operada pelo legislador de três segmentos normativos, colocados a par de remissão para uma das modalidades de reorganização previstas no referido decreto-lei, significa que se procurou aduzir novas valências substantivas ao regime e também isentá-las da vinculação procedimental decorrente daquele diploma, em especial da precedência de processo de avaliação. É essa triplíce via expedita (por confronto com as estipulações do Decreto-Lei n.º 200/2006, de 25 de outubro) do despedimento por *razões objetivas* que se encontra colocada em crise pelo requerente.

9. O artigo 53.º da Constituição consagra o direito à segurança no emprego, em que se inscreve, como *direito negativo* ou *de defesa*, a proibição dos despedimentos sem justa causa ou por motivos políticos ou ideológicos. Como elemento central da arquitetura constitucional dos direitos fundamentais próprios dos trabalhadores — que a revisão de 1982 reuniu em capítulo próprio e transferiu para o elenco dos *direitos, liberdades e garantias* —, constitui a *garantia da garantia* (Acórdão n.º 581/95). A importância primordial desta proibição decorre igualmente da sua condição de *princípio de direito público europeu*, com expressão no artigo 24.º da Carta Social Europeia (revista) e no artigo 30.º da Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia.

No preenchimento do conceito de *justa causa*, não determinado constitucionalmente, evoluiu a jurisprudência constitucional no sentido do acolhimento de causas objetivas da cessação da relação laboral, para além daquelas imputáveis aos sujeitos, desde que tornem praticamente impossível a subsistência do vínculo laboral. Esse momento de afirmação (dando seguimento ao que se questionara no Acórdão n.º 107/88) teve lugar com a prolação do Acórdão n.º 64/91, onde se lê:

“Este Tribunal perfilha o entendimento de que não é constitucionalmente ilegítima esta nova figura de cessação de contrato de trabalho, nos precisos termos em que está regulada no Decreto em apreciação, desenvolvendo assim a problemática que se deixara em aberto no Acórdão n.º 107/88, isto é, a questão da admissibilidade de despedimentos individuais fundados em «causas objetivas não imputáveis a culpa do empregador que, em cada caso concreto, tornem praticamente impossível a subsistência da relação de trabalho».

Em abono da constitucionalidade da figura agora prevista no diploma *sub judicio* poderá desde logo argumentar-se, num primeiro entendimento, que o conceito constitucional de *justa causa* é susceptível de cobrir *factos, situações ou circunstâncias objetivas*, não se limitando à noção de justa causa disciplinar que está aceite no nosso Direito do Trabalho desde 1976 (artigo 10.º do Decreto-Lei n.º 372-A/75, na redacção do Decreto-Lei n.º 841-C/76: «comportamento culposo do trabalhador que, pela sua gravidade e consequências, torne imediata e praticamente impossível a subsistência da relação de trabalho»; noção esta repetida no artigo 9.º, n.º 1, da nova *Lei dos Despedimentos* de 1989, aprovada pelo Decreto-Lei n.º 64-A/89).

Partindo da ideia de que a Constituição, «quando proíbe os despedimentos sem justa causa, coloca-se noutra perspectiva: a da defesa do emprego e da necessidade de não consentir denúncias imotivadas. Não fez apelo aos casos excepcionais da antiga ‘justa causa’ que legitimava uma rescisão imediata sem indemnizações; a proibição constitucional tem uma explicação diversa, pois pretende atingir os despedimentos arbitrários, isto é, sem motivo justificado» (Bernardo da Gama Lobo Xavier, «A recente legislação dos despedimentos», in *Revista de Direito e de Estudos Sociais*, ano XXIII, 1976, p. 161, passo transcrito na declaração de voto conjunta dos Conselheiros Cardoso da Costa e Messias Bento, anexa ao Acórdão n.º 107/88), é assim possível defender que a Constituição não veda formas de despedimento do trabalhador com fundamento em *motivos objetivos*, «tais como o despedimento tecnológico ou por absolutas necessidades da empresa». Isto sem prejuízo de o despedimento por estes últimos motivos dever obedecer a uma regulamentação específica, rodeada de adequadas garantias.”

Essa linha de orientação — mais restritiva da proteção conferida pelo conceito constitucional de justa causa — foi sendo sucessivamente reiterada em ulteriores pronúncias, de que são exemplo os Acórdãos n.ºs 581/95, 117/2001 e 550/2001.

Dela se retira que incidem sobre as causas de cessação da relação de trabalho por *motivos objetivos* requisitos não menos exigentes que aqueles incidentes sobre os despedimentos por *justa causa subjetiva*, mormente, como apontam Gomes Canotilho e Vital Moreira: definição legal quanto aos pressupostos de facto e de direito que constituem justa causa de despedimento; inadmissibilidade de causas absolutas de despedimento, na medida em que, estando em causa direitos, liberdades e garantias, a licitude do despedimento só pode aferir-se no confronto com as circunstâncias concretas de cada caso, devendo, então, assegurar a suscetibilidade de controlo judicial; proporcionalidade (proibição do excesso), com observância das dimensões da necessidade, adequação e proporcionalidade; garantias procedimentais, permitindo a defesa do trabalhador; e controlo das prognoses, aferindo da subsistências das razões de *ultima ratio* que conduzem ao despedimento (cf. *Constituição da República Portuguesa Anotada*, vol. I, 4.ª edição, 2007, págs. 709 e 710). Ao invés, a garantia do emprego sempre condicionará de forma muito exigente, por maioria de razão, a admissibilidade de despedimentos por *motivos objetivos*, sendo incumbência do Estado assegurar pelo menos dois pressupostos: a) a existência de situações não imputáveis ao próprio empregador que, pela sua própria natureza, tornem inexigível ao mesmo a continuação da relação de trabalho; b) a adequada compensação ao trabalhador pela rutura da relação de trabalho por facto que não lhe é imputável (*ibid.*).

Novamente nas palavras do Acórdão n.º 64/91, para ser constitucionalmente legítima a cessação do contrato de trabalho fundada em *razões objetivas*:

“Há-de considerar-se que tem de verificar-se uma prática *impossibilidade objetiva* e que tais despedimentos não-de ter uma regulamentação substantiva e processual distinta da dos despedimentos por *justa causa* (disciplinar), de tal forma que fiquem devidamente acauteladas as exigências decorrentes do princípio da proporcionalidade, não podendo através desse meio

conseguir-se, em caso algum, uma «transfiguração» da regulamentação que redunde na possibilidade, mais ou menos encapotada, de despedimentos imotivados ou *ad nutum* ou de despedimentos com base na mera conveniência da empresa.”

Na mesma linha, sublinhou posteriormente o Acórdão n.º 581/95: “entre essas garantias estão a de determinação das causas (com suficiente concretização dos conceitos da lei), da controlabilidade das situações de impossibilidade objectiva, e do asseguramento ao trabalhador de uma indemnização”.

10. A relação jurídica de emprego público não se encontra excluída do campo de protecção constitucional do direito à segurança no emprego e da proibição do despedimento sem justa causa, com abrangência do despedimento por *razões objectivas*, que também é admissível neste campo de ação. Este Tribunal já teve oportunidade de dizer que, pese embora a relação de emprego público seja especialmente estável e duradoura, por confronto com a relação de emprego privada, a vitaliciedade do vínculo laboral público não encontra assento constitucional (Acórdãos n.ºs 154/86, 285/92, 4/2003 e 154/2010). Tal significa que, à semelhança dos restantes direitos fundamentais, o direito à segurança no emprego público admite limites e restrições à luz de outros direitos e valores constitucionalmente protegidos (artigo 18.º, n.º 2 da Constituição).

Dito isto, o problema aqui colocado não encontra identidade com qualquer das decisões do Tribunal Constitucional proferidas neste domínio, pois em nenhum momento esteve em controlo a constitucionalidade de normas integrantes de regime que comportasse a cessação da relação jurídica de emprego por *razões objectivas* e o parâmetro da proibição do despedimento sem *justa causa*. O que convive com a distinta ponderação do *estatuto da função pública* que as alterações legislativas ditaram, em especial o novo paradigma introduzido pela reforma de 2008. Todavia, mantêm-se inteiramente pertinentes algumas das considerações desses arestos.

10.1. No Acórdão n.º 154/86, estava em discussão o rompimento pelo Estado da relação de emprego e a retirada do vínculo à função pública a funcionários e agentes que se encontravam requisitados em empresas públicas e nacionalizadas. O que se questionou então foi a perda de um estatuto funcional e a adstrição forçada dos trabalhadores a outro, de direito privado, nas empresas (públicas) em que desempenhavam funções. A essas duas questões respondeu o Tribunal Constitucional no sentido da desconformidade constitucional, pela seguinte ordem de razões:

“a) Pode o Estado, unilateralmente, romper a relação de emprego com os seus funcionários?

b) Em qualquer caso, pode ele, unilateralmente, retirar-lhes o estatuto de funcionário público?

A primeira questão envolve directamente o artigo 53.º da Constituição, que garante a segurança no emprego, proibindo expressamente os despedimentos sem justa causa. Com efeito, em relação aos adidos que foram «transferidos» para as empresas públicas, o Estado desfez-se deles, rompeu o vínculo jurídico com eles. Em certo sentido, despediu-os. É certo que, do mesmo passo, transferiu-os para as empresas públicas onde se encontravam requisitados, mas a verdade é que as empresas públicas são entidades diversas do Estado e, embora entes públicos, não pertencem à Administração Pública em sentido próprio. Juridicamente, a questão

é clara: o Estado dispensou esses funcionários. Estes estavam vinculados ao Estado e deixaram de o estar por vontade unilateral deste.

Ora, essa dispensa *ope legis* afronta directamente o direito à segurança no emprego. O Estado não pode dispensar livremente os seus funcionários. Nem a extinção ou remodelação de serviços podem constituir motivo adequado para isso. Podem dar lugar à transferência para outros serviços ou organismos públicos, à criação de excedentes inactivos, etc, mas não podem justificar de modo algum a dispensa dos atingidos, fora dos processos constitucionalmente admitidos.

Não podendo dispensar livremente os seus funcionários, o Estado também não pode livremente retirar-lhes o seu estatuto específico.”

A questão foi, então, analisada no confronto da norma com o *direito à função pública*, enquanto garantia específica de estabilidade e de segurança no emprego quanto aos funcionários públicos, e não perante o acolhimento de *razões objectivas* para o despedimento, que só mais tarde, com o referido Acórdão n.º 64/91, viram a sua inscrição no conceito constitucional de *justa causa* admitida pelo Tribunal Constitucional.

Persiste, ainda assim, a afirmação da proibição constitucional da cessação *livre* pelo empregador da relação jurídica de emprego público, cujo estatuto é configurado como dotado de garantias específicas de estabilidade, mesmo que não vitalício.

10.2. O Acórdão n.º 285/92 volta a defrontar um problema relacionado com a relação jurídica de emprego público. Apreciou a conformidade constitucional de normas inscritas em diploma votado ao *descongestionamento na Função Pública* e à racionalização de efectivos, através da transferência e integração de trabalhadores públicos no Quadro de Efetivos Interdepartamentais (Quadro de Excedente), em resposta a pedido de fiscalização preventiva da constitucionalidade de um conjunto de normas, por conflituarem com o princípio da precisão ou determinabilidade das leis e com o princípio da segurança no emprego, e bem assim com o princípio da tutela da confiança legítima.

Considerou o Tribunal que o diploma em questão não envolvia uma autêntica cessação do vínculo à função pública — ao contrário do que acontece nestes autos — mas, não obstante, que a medida em apreço era, por si só, idónea a convocar a protecção do artigo 53.º da Constituição, na dimensão ampla do princípio da segurança no emprego que acolhe, sem necessidade de considerar a dimensão, mais intensa, da proibição do despedimento sem justa causa. A sua ponderação sobre o quadro constitucional protetor releva então — e por maioria de razão — para a decisão das questões *sub judicio*.

Afirmou então o Tribunal:

“[...], é inofismável que a garantia constitucional da segurança no emprego abrange, também, os funcionários públicos, pelo que o Estado não pode dispensar livremente os seus funcionários, tal como a extinção ou reformulação dos seus serviços ou organismos não pode constituir, por si só, razão suficiente que leve à livre e total disponibilidade dos funcionários em causa. Pelo que a reorganização da Administração sempre terá que atender aos princípios e regras constitucionais que consagram e garantem os direitos dos funcionários públicos.

Assim sendo, importa reconhecer que, num primeiro momento, o princípio da segurança no emprego com-

preende o direito dos trabalhadores à manutenção do seu emprego. Mas, com este alcance, e invocando o paralelismo com a relação laboral de direito privado, podem efectivamente ocorrer situações onde a extinção ou reorganização dos serviços e organismos da Administração determinem a impossibilidade de manutenção, por parte do funcionário, do concreto lugar que desempenha. A resolução de tais situações poderá compreender, em tese geral, a necessidade de adoptar soluções que determinem alteração das condições de desempenho profissional dos funcionários públicos.

Ora, importa deixar claro, pelas razões já aduzidas, que as alterações estatutárias que o legislador entenda dever introduzir no ordenamento em nome do interesse geral prosseguido pela Administração e que afectem as aludidas condições de desempenho profissional dos funcionários públicos, porque se podem traduzir na compressão de direitos desses funcionários, deverão estar inelutavelmente subordinadas aos limites que a Constituição postula para as restrições aos direitos, liberdades e garantias dos trabalhadores”.

E, mais adiante:

“[...] a necessidade de modernização da Administração Pública, decorrente do normal alargamento da própria actividade administrativa, da progressiva ampliação das prestações de ordem social que lhe cabem num Estado de direito democrático e da necessidade de responder a novos desafios que se lhe colocam nos espaços geo-políticos mais amplos em que o País se insere, podem constituir relevantes interesses de ordem pública que, ao projetarem as suas sequelas no âmbito do funcionamento e da estrutura da Administração Pública, determinem a introdução de mecanismos de mobilidade dos seus funcionários e agentes, em termos que comportem a compressão ou restrição da garantia subjectiva decorrente do princípio da segurança no emprego. Mas, não sendo, por isso, a relação de emprego público imodificável em todos os seus elementos, os limites de tal compressão ou restrição não podem deixar de constituir, na sua tradução normativa, objecto de controlo de constitucionalidade, em função da concreta modulação das soluções adotadas pelo Decreto em apreço.

À semelhança de causas objectivas que podem determinar a cessação dos contratos de trabalho privados (cf., neste sentido, v. g., o Acórdão n.º 64/91 deste Tribunal, publicado no *Diário da República*, 1.ª série-A, de 11 de Abril de 1991), também no âmbito da Administração Pública causas objectivas ligadas à reestruturação e racionalização dos serviços e organismos públicos podem levar à compressão do estatuto jurídico dos funcionários públicos sem que daí resulte forçosamente violada a segurança no emprego protegida constitucionalmente. Mas, à luz do artigo 18.º, tal compressão deve conformar-se segundo o critério da restrição das restrições (devendo, por isso, «limitar-se ao necessário para salvaguardar outros direitos ou interesses constitucionalmente protegidos»), deve revestir carácter geral e abstracto, não poderá ter efeitos retroactivos nem diminuir a extensão e o alcance do conteúdo essencial dos preceitos constitucionais em causa. Em suma, a compressão da garantia constitucional da segurança no emprego deve ser necessária, adequada e proporcional

e respeitar o núcleo essencial do correspondente direito à segurança no emprego de que beneficiam os funcionários públicos.”

Como se vê, o Tribunal admite claramente que a prossecução do interesse público pela Administração Pública implica constante esforço de modernização; e este, a reorganização de serviços e a racionalização de efectivos, o que pode implicar compressão da garantia de segurança no emprego contida no artigo 53.º da Constituição e a cessação da relação laboral por causas objetivas. Ponto é que a modulação normativa dessa rutura, independentemente da margem de *discrecionariiedade* que assista ao empregador público, respeite o programa constitucional relativo aos direitos fundamentais dos trabalhadores.

**10.3.** O Acórdão n.º 340/92 apreciou pedido de fiscalização preventiva de normas inseridas em diploma que extinguiu a auditoria jurídica da Presidência do Conselho de Ministros e colocou o pessoal aí em funções no quadro de excedentes. Nessa passagem não se encontrava implicada a cessação do vínculo à função pública mas apenas o *direito ao lugar*. O Tribunal reiterou o entendimento constante do Acórdão n.º 295/92 e considerou que não ocorria violação do artigo 53.º da Constituição porquanto as normas em apreço apenas envolviam a modificação — e não a extinção — da relação jurídica de emprego público, refletindo-se tão somente na “situação profissional”.

**10.4.** Já o Acórdão n.º 233/97 teve em atenção a rescisão de contrato administrativo de provimento relativo ao desempenho de funções de técnico auxiliar no Sistema de Informações de Segurança (SIS), com fundamento em “manifesta inadaptação funcional”. Em questão encontrava-se norma que previa a possibilidade de rescisão do contrato por mera conveniência de serviço, sem aviso prévio e sem indemnização.

Lê-se nesse acórdão:

“[...] o *direito à segurança no emprego* não impede que, havendo interesses com relevo constitucional que tal justifiquem, a *relação jurídica de emprego* na Administração Pública assuma uma certa *precariedade*, como sucede com a que se constitui por *contrato pessoal*. Tal acha-se, de resto, consagrado na lei geral, onde se prevê essa forma de constituição da relação jurídica de emprego público, na modalidade de *contrato administrativo de provimento* e na de *contrato de trabalho a termo certo* (cf. Artigos 3.º e 14.º a 21.º do Decreto-Lei n.º 427/89, de 7 de Dezembro).

De facto, embora a relação jurídica de emprego na Administração Pública tenha uma certa *vocação para a vitaliciedade* (cf., hoje, o artigo 5.º do citado Decreto-Lei n.º 427/89), não existe (para quem acede à função pública) uma garantia constitucional de exercer vitaliciamente as respectivas funções”.

E prosseguiu, reiterando o que havia sido dito no Acórdão n.º 285/92:

“[...] a *estabilidade* que é exigida pela garantia da *segurança no emprego* não impede a ‘compressão do estatuto jurídico dos funcionários públicos, quando ocorram ‘causas objectivas ligadas à reestruturação e racionalização dos serviços e organismos públicos’. Questão é que — frisou-se então — essa compressão seja ‘necessária, adequada e proporcional’ e que respeite

‘o núcleo essencial do correspondente direito à segurança no emprego de que beneficiam os funcionários públicos’”.

**10.5.** Por seu turno, o Acórdão n.º 4/2003 apreciou a aplicação a trabalhadores públicos de instrumentos de reafetação, flexibilização dos mecanismos de reclassificação e reconversão, no âmbito dos quais era comportada a redução de vencimento e a passagem à situação de licença sem vencimento de longa duração. Depois de salientar que não estava em apreço norma que comportasse a “morte jurídica” do vínculo laboral, considerou que:

“[...] independentemente de se saber até que ponto será até exacto, no plano da lei ordinária, o pressuposto da “vitalicidade” do vínculo laboral de que parte os requerentes — sendo certo que assim o será, no plano prático da vida, para uma larguíssima categoria dos trabalhadores —, acresce que a nossa Constituição não afirma qualquer garantia de vitalicidade do vínculo laboral da Função Pública. Os trabalhadores da Função Pública não beneficiam de um direito à segurança do emprego em medida diferente daquela em que tal direito é reconhecido aos trabalhadores em geral”.

Prosseguindo o controlo perante o parâmetro do princípio da proteção da confiança legítima, concluiu o Tribunal que tais modificações da relação jurídica de emprego público não poderiam ser tidas como intoleráveis, arbitrarias ou demasiado opressivas do mínimo de segurança quanto ao andamento sem quaisquer sobressaltos económico-financeiros das carreiras projetadas pelos trabalhadores afetados.

**10.6.** O último momento da jurisprudência constitucional que cumpre convocar encontra-se no Acórdão n.º 154/2010 e apresenta proximidade evidente com o campo normativo aqui em apreço. Nessa decisão, o Tribunal foi chamado a pronunciar-se sobre se a modificação dos vínculos de emprego público decorrente da Lei n.º 12-A/2008, de 27 de fevereiro, ao fazer transitar a generalidade dos trabalhadores que antes beneficiavam do regime de nomeação definitiva para o regime de contratação por tempo indeterminado, violava o direito à segurança no emprego e o princípio da proteção da confiança legítima, “com a específica intensidade com que deveriam valer no que respeita ao exercício de funções públicas, tendo em consideração o figurino constitucional da organização administrativa e o conjunto das tarefas que corresponde ao Estado de direito democrático”.

Novamente, o Tribunal apreciou o conteúdo do direito à segurança no emprego no âmbito da relação específica de emprego público e reafirmou a admissibilidade de restrições ao mesmo à luz de outros direitos e valores constitucionalmente protegidos. Disse, então:

“[...] é necessário ter em conta que a segurança no emprego (artigos 53.º e 58.º da Constituição) não é um direito absoluto, mas antes, à semelhança, aliás, de todos os outros direitos, um direito que admite limites e restrições à luz de outros direitos e valores constitucionalmente protegidos (artigo 18.º, n.º 2, da Constituição).

Ora no que especificamente respeita ao emprego público é necessário ponderar o objectivo constitucionalmente definidor da Administração Pública, ou seja, o “interesse público”, com o dever de boa administração que lhe é inerente.

Deste modo, deve entender-se que o regime de vínculos, remunerações e carreiras da Administração Pública poderá restringir a *segurança do emprego público em vista da qualidade da actividade administrativa pública*. Se a segurança no emprego é um imperativo constitucional não o é menos o modelo da boa administração inerente à prossecução do “interesse público” (artigo 266.º, n.º 1, da Constituição), interesse este ao serviço do qual se encontram exclusivamente dedicados os trabalhadores da função pública (artigo 269.º, n.º 1, da Constituição).

Era já isto, precisamente, o que se concluía no Acórdão n.º 233/97:

[...]

Desta forma, ainda que se admita “que a Constituição prevê e protege uma relação jurídica de trabalho específica, correspondente à função pública no seu sentido estrito”, não decorre daí que o modelo de vínculo laboral seja um “modelo estatutário simples ou puro” ou que o legislador não possa “prever outras formas jurídicas da relação de trabalho da Administração pública, *maxime* optar pela forma típica das relações de trabalho privadas, o contrato de trabalho” (veja-se Ana Fernanda Neves, ob. cit., p. 331 e ss.).

Nada obsta a que, no âmbito das relações de emprego público, a regra geral seja a da “contratação” e que a “nomeação” seja a excepção, especialmente justificada em razão da especificidade das funções públicas a exercer.”

Esta argumentação versa, é imperativo notar, quadro problemático contido no plano da *modificação* da relação de emprego público, e não da inscrição no seu regime de novos fundamentos (*causas*) de cessação dessa relação jurídica, mormente por razões objetivas. Era isso e apenas isso que se encontrava em questão, e o Tribunal sublinhou essa diferença de intensidade do grau de afetação do bem jusfundamental, desde logo por contraponto ao que havia sido decidido nos Acórdãos n.º 154/86, em que ocorrera a cessação da relação jurídica de emprego na Administração Pública, para concluir que “a Lei n.º 12-A/2008, não possibilita o resultado considerado inconstitucional pelo mencionado Acórdão n.º 154/86”. Lê-se no Acórdão n.º 154/2010:

“[...] importa precisar que [...] não resulta da norma constante do n.º 4 do artigo 88.º e 109.º, n.ºs 1 a 6 da Lei n.º 12-A/2008, de 27 de fevereiro, que o regime nele instituído seja aplicável aos trabalhadores que gozavam já de um vínculo de nomeação definitiva, tendo como consequência a perda deste último.

Com efeito, apesar de aí se prever que os actuais trabalhadores nomeados definitivamente que exerçam funções em condições diferentes das referidas no artigo 10.º transitam, sem outras formalidades, para a modalidade de contrato por tempo indeterminado, também aí se fixa um regime específico aplicável a essa categoria de indivíduos que não corresponde materialmente ao regime de vinculação, de carreiras e de remunerações dos trabalhadores que exercem funções públicas estabelecido nesse mesmo diploma.”

Mas, o Tribunal disse mais:

“Aliás, não só não existe tal correspondência como, em rigor, se verifica uma exclusão expressa do regime de cessação da relação de emprego pública e de mobi-



lidade que, não fosse tal exclusão, a esses trabalhadores seria aplicável, constante do artigo 33.º do diploma, aí se salvaguardando ser-lhes aplicável o regime de cessação da relação jurídica de emprego público e de reorganização de serviços e colocação de pessoal em situação de mobilidade especial próprios da nomeação definitiva”.

**10.7.** Como se vê, o Tribunal Constitucional foi já chamado diversas vezes a pronunciar-se sobre modificações da relação jurídica de emprego público e a sua conformidade com o direito fundamental dos trabalhadores à segurança no emprego, mas apenas no Acórdão n.º 154/86 esteve em questão dimensão normativa que comportava a cessação do vínculo público e, mesmo aí, não ocorria a perda (absoluta) de trabalho e os parâmetros de controlo convocados foram diversos. Não oferece dúvidas que o grau de *compressão* estatutária da relação jurídica de emprego público em causa nas normas *sub judicio* é bem superior ao de qualquer das restantes decisões. Coloca-se na sua dimensão *maior*, de perda do emprego: no despedimento.

**11.** Retomando a primeira questão de constitucionalidade colocada, verifica-se que o Presidente da República questiona a conformidade constitucional dos segmentos segundo, terceiro e quarto do n.º 2 do artigo 4.º do Decreto em apreço, pela imprecisão que aduzem ao regime de cessação do contrato de trabalho em funções públicas.

Partindo do reconhecimento que “o princípio da determinabilidade ou precisão das leis não constitui parâmetro constitucional *a se*, isto é, desligado da natureza das matérias em causa ou da conjugação com outros princípios constitucionais que relevem para o caso” (Acórdão n.º 285/92), a apreciação que se nos oferece fazer não incide tanto sobre a precisão denotativa dos segmentos da norma do n.º 2 do artigo 4.º do Decreto n.º 177/XII indicados no pedido, no que significam os vocábulos na pluralidade de contextos de sentido em que se podem inscrever, desde logo no universo gestor, mas sim na aferição dos critérios relevantes de que são portadores, no plano do preenchimento do conceito de *justa causa*, o “*quid* extralinguístico para que remete[m]” (cf. Baptista Machado, *Introdução ao Direito e ao Discurso Legitimador*, págs. 371 e 372).

Como já se disse, o contexto material que determina o rigor exigível ao controlo do conteúdo normativo dos segmentos apontados pelo requerente encontra-se na sua conexão com a causa de despedimento contida no n.º 2 do artigo 18.º do Decreto n.º 177/XII, e não com o sistema de requalificação, enquanto instrumento de mobilidade funcional. Daí decorre que, mais do que a indeterminabilidade em si mesma, a questão em presença reconduz-se a saber se o legislador respeitou as exigências de rigor, precisão e clareza que a Constituição impõe no artigo 53.º para as causas de despedimento por *razões objetivas*. O que carece de ser visto à luz do controlo de proporcionalidade imposto pelo n.º 2 do artigo 18.º da Constituição, da compressão (profunda) do direito à segurança do emprego, enquanto restrição das restrições, que se deve limitar ao necessário para salvaguardar outros direitos ou interesses constitucionalmente protegidos.

**12.** O primeiro segmento normativo questionado estipula como fundamento da decisão de início de processo de requalificação a “redução de orçamento do órgão ou serviço decorrente da diminuição das transferências do Estado ou de receitas próprias”. Considera o requerente que

essa normação enferma de déficit de *precisão normativa na restrição de direitos* e ainda que encerra a possibilidade de motivações *injustificadas e potencialmente arbitrárias*, logo, violadoras dos princípios constitucionais da justa causa e da proporcionalidade.

Pensamos que com razão.

Com efeito, ao habilitar a decisão gestonária que determina o processo de requalificação, enquanto elo inicial da cadeia de atos em que se pode inscrever a cessação da relação de emprego público, por efeito da mera redução da transferência do Estado, o legislador não individualiza, nem precisa, qualquer critério ou padrão que permita sindicatizar a adequação das razões que determinaram o decisor, mormente se são razões de índole geral, independentes do desempenho (potencial ou efetivo) do órgão ou serviço em questão na satisfação das suas competências e atribuições, e na prossecução do interesse público, ou razões de disfunção do órgão ou serviço, mormente no plano dos recursos humanos (sendo as despesas com pessoal apenas uma das rubricas do orçamento, de acordo com o artigo 7.º da Lei n.º 12-A/2008, de 27 de fevereiro). Nenhum critério quantificador do significado gradativo de tal diminuição quantitativa de dotação e da sua relação causal com o início de procedimento de requalificação no concreto e específico órgão ou serviço resulta da previsão legal, o que abre campo evidente à imotivação e esta à arbitrariedade, com projeção inexorável na cadeia decisória que se segue, predeterminados os seus atos (e fundamentos) pela decisão genética. Inexiste, assim, na norma constante do segundo segmento do n.º 2 do artigo 4.º do Decreto em apreço, qualquer campo valorativo de controlo, na perspetiva da colocação de trabalhadores em situação de inatividade, potencialmente causadora da cessação do respetivo contrato de trabalho.

Pode, é certo, abonar-se a escolha do legislador na consideração de que os elementos normativos “redução de orçamento” e “diminuição” se colocam como funcionalmente orientados ao regime em que se inserem, de reorganização (aqui considerada na modalidade específica dos recursos humanos, por *racionalização de efetivos*), aplicando-se-lhes a mesma *ratio* de adequação dinâmica à pluralidade de quadros situacionais, presentes e futuros, que conduz à adoção de conceitos indeterminados e à recusa de *fórmulas estreitas* na delimitação da discricionariedade administrativa, especialmente em domínios marcados por forte tecnicidade. Porém, o problema aqui em análise não se mede pelo que esses conceitos valem para a *racionalização de efetivos*, em si mesma, antes pela *consequência* que o legislador lhe associa para a subsistência da relação de emprego público. Ou seja, a medida da precisão normativa relevante encontra-se na previsão de uma *causa objetiva* de despedimento e no conceito constitucional de *justa causa*, bem como na aptidão normativa ao seu controlo, e não na densidade normativa requerida pela afetação *menor* que a requalificação, enquanto instrumento de mobilidade funcional, encerra.

Posto assim, o problema volta a encontrar no Acórdão n.º 285/92 resposta adequada:

“[...] a questão da relevância do princípio da precisão ou determinabilidade das leis anda associada de perto à do princípio da reserva de lei e reconduz-se a saber se, num dado caso, o âmbito de previsão normativa da lei preenche ou não requisitos tidos por indispensáveis para se poder afirmar que o seu conteúdo não consente a atribuição à Administração, enquanto executora da

lei, de uma esfera de decisão onde se compreendem elementos essenciais da própria previsão legal, o que, a verificar-se, subverteria a ordem de repartição de competências entre o legislador e o aplicador da lei.

[...]

Reconhece-se, sem dificuldade, que o princípio da determinabilidade ou precisão das leis não constitui um parâmetro constitucional «a se», isto é, desligado da natureza das matérias em causa ou da conjugação com outros princípios constitucionais que relevem para o caso. Se é, pois, verdade que inexistente no nosso ordenamento constitucional uma proibição geral de emissão de leis que contenham conceitos indeterminados, não é menos verdade que há domínios onde a Constituição impõe expressamente que as leis não podem ser indeterminadas, como é o caso das exigências de tipicidade em matéria penal constantes do artigo 29.º, n.º 1, da Constituição, e em matéria fiscal (cf. artigo 106.º da Constituição) ou ainda enquanto afloramento do princípio da legalidade (*nulla poena sine lege*) ou da tipicidade dos impostos (*null taxation without law*).

Ora, atento o especial regime a que se encontram sujeitas as restrições aos direitos, liberdades e garantias, constante do artigo 18.º da Constituição, em especial do seu n.º 3, e em articulação com o princípio da segurança jurídica inerente a um Estado de direito democrático (artigo 2.º da Constituição), forçoso se torna reconhecer que, em função de um critério ou princípio de proporcionalidade a que deverão estar obrigadas as aludidas restrições, uma vez que está em causa a garantia constante do artigo 53.º da Constituição, o grau de exigência de determinabilidade e precisão da lei há-de ser tal que garanta aos destinatários da norma um conhecimento preciso, exacto e atempado dos critérios legais que a Administração há-de usar, diminuindo desta forma os riscos excessivos que, para esses destinatários, resultariam de uma norma indeterminada quanto aos próprios pressupostos de actuação da Administração; e que forneça à Administração regras de conduta dotadas de critérios que, sem jugularem a sua liberdade de escolha, salvaguardem o «núcleo essencial» da garantia dos direitos e interesses dos particulares constitucionalmente protegidos em sede de definição do âmbito de previsão normativa do preceito (*Tatbestand*); e finalmente que permitam aos tribunais um controlo objectivo efectivo da adequação das concretas actuações da Administração face ao conteúdo da norma legal que esteve na sua base e origem.

Incumbe ao Estado inscrever na lei critérios claros, precisos e seguros de decisão, em termos de conferir à actuação da Administração espaço concretizado de vinculação — e não de volição primária — através da identificação de um núcleo relevante para legitimar a intervenção restritiva do direito, liberdade e garantia afetado. Como, igualmente, permitir o controlo judicial da (eventual) ausência de critérios de gestão e a proporcionalidade das suas consequências face à lesão profunda do direito à segurança no emprego que pode acarretar. Essa concretização encontra-se ausente do segmento em apreço.

Mormente, o aplicador-intérprete não apreende da norma em questão se o critério de ponderação imposto pelo legislador ultrapassa o plano meramente conjuntural, fluindo anualmente apenas em função de decisões políticas prévias quanto ao financiamento alocado a determinado

órgão ou serviço a que, como refere o requerente, pode seguir-se, igualmente por decisão de índole política, a reposição (ou até o acréscimo) no ano seguinte do nível de transferências do Estado. Neste prisma, o sistema trazido pelo Decreto n.º 177/XII comporta uma insuprível margem de indeterminação sobre a suficiência de razões transitórias, que coloquem a decisão no perímetro da redução de efectivos apenas ao serviço da diminuição imediata e pontual de custos, e não da identificação de disfunções profundas, *estruturais*, que só se corrigem com intervenção duradoura (tanto quanto imponha a gestão racional) no plano dos recursos humanos. Apenas as segundas, e não as primeiras, encontram legitimação como *racionalização de efectivos*.

Essa ausência de clareza encontra subsídio ainda na consideração de que o Decreto-Lei n.º 200/2006, de 25 de outubro, já permite, no quadro do atual regime de mobilidade especial, dar resposta gestonária a tais disfunções *estruturais*, aí necessariamente apoiada em instrumentos analíticos de gestão.

Esta ordem de considerações encontra ainda maior procedência quando ponderamos o elemento “redução de receitas próprias”, igualmente acolhido como fundamento da decisão de requalificação (e mediatamente da cessação da relação de emprego público). Comportando por natureza o exercício orçamental uma dimensão prospetiva, revestida de inelutável aleatoriedade, o legislador não precisou o padrão relacional de aferição da redução de receitas próprias relevante, podendo perspetivar-se diversas *soluções*: aquelas efetivamente percebidas no último exercício orçamental; as receitas que o dirigente do serviço projeta auferir, ou, ainda, as receitas que sejam vinculativamente inscritas no orçamento por força de regras contabilísticas anualmente dimanadas da Direção Geral do Orçamento. A título de ilustração, veja-se a recente circular da Direção Geral do Orçamento n.º 1374, de 9 de Agosto, em que se determina, tendo em vista a elaboração da proposta de Orçamento do Estado para 2014, que:

“7. As entidades financiadas no todo ou em parte com receitas próprias ou consignadas (com exclusão de fundos europeus e transferências provenientes de outros subsectores) devem, independentemente dos valores que preveem cobrar no ano de 2014, apresentar as suas propostas de orçamento com uma redução na despesa a realizar com essas verbas, de acordo com os efeitos das medidas de contenção orçamental determinadas pelo Governo e respeitando a redução fixada para cada Programa Orçamental.

8. Da regra acima referida deve resultar um orçamento superavitário pelo menos no montante das referidas reduções, e uma previsão de receita não superior ao valor da receita cobrada em 2012.” (acessível em [www.dgo.pt](http://www.dgo.pt))

Importa acrescentar que, pese embora o exercício de elaboração orçamental seja informado pelo princípio da transparência, não deixa de constituir domínio altamente complexo e especializado, de difícil apreensibilidade na busca de explicações intrínsecas ou extrínsecas a partir de variação nominal anual, sobretudo em orçamentos de grande volume económico.

Neste quadro, não se vislumbra como podem os Tribunais, chamados a dirimir conflito sobre a legalidade da conduta da Administração Pública na determinação de abertura de procedimento de requalificação, na ausência

de critérios seguros de decisão na lei, proceder a esse controlo. Em especial, a decisão de restrição orçamental, subtraída ao controlo judicial porque de *índole política*, condiciona e determina toda a cadeia decisória a *jusante*, vinculada a esse pressuposto. Perante tais limitações, o controlo judicial não encontra parâmetros normativos que lhe permitam verificar se o sistema atuou ao serviço do expurgo de disfunções e da maximização da prossecução eficaz do interesse público ou procurou tão somente equilibrar conjunturalmente fatores endógenos através da mera redução de custos com pessoal. O controlo da proporcionalidade, nas suas várias dimensões, encontra-se comprometido.

Não se objete que os fatores orçamentais já se encontram acolhidos no quadro normativo em vigor, quando se exige juízo de “conformidade com as disponibilidades orçamentais existentes” na apreciação imposta no âmbito da Lei n.º 53/2006, de 7 de dezembro. É diferente estipular que o fator orçamental deverá ser especificamente ponderado, elevando-o até na hierarquia dos critérios valorativos sopesáveis, e referir apenas esse fator como critério inteiramente aberto de racionalização de efetivos e, na sua decorrência, de cessação da relação jurídica de emprego público. Cabe aqui sublinhar que “a exigência de determinabilidade das leis ganha particular acuidade no domínio das leis restritivas ou de leis autorizadoras de restrição” (J. J. Gomes Canto, *Direito Constitucional e Teorias da Constituição*, 7.ª edição, pág. 258).

Também não se encontra nas instâncias procedimentais subsequentes, suprimimento para a ausência de precisão e clareza que se denota na norma em apreço. É certo que o legislador confere a concretização do número de postos de trabalho necessários e a eliminar ao mapa comparativo a elaborar pelo dirigente máximo do serviço e impõe que esse documento seja fundamentado. Todavia, esse dever de fundamentação encontra-se condicionado pela decisão prévia. Aliás, o legislador voltou a acentuar o relevo primordial do vetor orçamental no n.º 3 do artigo 9.º do Decreto n.º 177/XII quando estipula que a definição dos postos de trabalho é feita “em conformidade com as disponibilidades orçamentais existentes”. Em tal jogo de remissões e reenvio para a *razão orçamental*, persistem ausentes da norma critérios que permitam perceber (e controlar) o seu adequado balanceamento com o direito à segurança no emprego dos trabalhadores afetados. Diferente seria se estivéssemos perante um procedimento prévio com densidade suficiente (no quadro constitucional das causas de despedimento por *razões objetivas*) e demonstração da necessidade, adequação e justa medida da racionalização de efetivos para suportar o ato genético do regime de requalificação, mas tal não acontece na norma em crise.

Por outro lado, importa dizer, como aponta o Presidente da República, que o regime *sub judicio* compara com o que se exige para o empregador privado no Código do Trabalho em termos desfavoráveis para o trabalhador em relação jurídica de emprego público. Sendo certo que por efeito da reforma instituída pela Lei n.º 12-A/2008, a transição da generalidade dos trabalhadores da Administração Pública para um regime de contrato de trabalho em funções públicas determina a sujeição ao regime de vínculo mais flexível — por confronto com o que decorria anteriormente no regime-regra, aproximando-o da relação de direito privado. Tal implica, correspondentemente, a sujeição do

empregador público a condicionamentos similares aos que se encontram estabelecidos para o contrato individual de trabalho.

Contrapondo-se à justa causa disciplinar, o despedimento por “eliminação de emprego” (Pedro Furtado Martins, *Revista de Direito e Estudos Sociais*, Ano XLIII, Janeiro/Julho de 2012, 1-2, pág. 174), quer na modalidade de despedimento coletivo, quer de despedimento por extinção do posto de trabalho, não pode ser obtido com a simples invocação de redução de receitas, seja por diminuição de dotações externas (por exemplo no quadro de organizações empresariais complexas), seja por diminuição de rendimentos. Para recorrer a esses instrumentos, o empregador privado tem que demonstrar a ocorrência de uma cláusula geral — motivos de mercado, estruturais ou tecnológicos — que não lhe seja imputável e, mais do que isso, que tais *motivos* estejam numa relação de adequação e de justa medida com o despedimento que visa empreender. Para conferir maior garantia ao trabalhador, o legislador do Código do Trabalho enunciou critérios densificadores, mesmo que exemplificativamente, através do elenco constante do n.º 2 do artigo 359.º do Código do Trabalho (com valência para a extinção de posto de trabalho, *ex vi* n.º 2 do artigo 367.º do mesmo Código), nos seguintes termos:

“a) Motivos de mercado — redução da actividade da empresa provocada pela diminuição previsível da procura de bens ou serviços ou impossibilidade superveniente, prática ou legal, de colocar esses bens ou serviços no mercado;

b) Motivos estruturais — desequilíbrio económico-financeiro, mudança de actividade, reestruturação da organização produtiva ou substituição de produtos dominantes;

c) Motivos tecnológicos — alterações nas técnicas ou processos de fabrico, automatização de instrumentos de produção, de controlo ou de movimentação de cargas, bem como informatização de serviços ou automatização de meios de comunicação.”

Aliás, existe clara similitude entre essas figuras juslaborais, em particular os *motivos estruturais*, e a causa de cessação da relação de emprego público que se encontra alojada no regime da requalificação, todas marcadas por uma cadeia de decisões do empregador, situadas em diferentes níveis mas causalmente interligadas: uma decisão gestionária inicial; uma decisão organizativa intermédia e uma decisão contratual “final” (cf. Monteiro Fernandes, *Direito do Trabalho*, 2012, pág. 510). A averiguação de justa causa para o despedimento *objetivo* haverá que ser feita com referência a cada um desses elementos.

Cabe atentar, neste ponto, que tem dominado na doutrina o entendimento de que o mérito económico de tais decisões gestionárias não se encontra, no quadro do Código do Trabalho, no perímetro de sindicância dos Tribunais, na medida em que o empresário goza de liberdade empresarial, podendo, no limite, como diz Pedro Martinez, “empreender um caminho ruinoso” (cf. *Direito do Trabalho*, 2013, pág. 928. Nesse sentido, igualmente António Monteiro Fernandes, *ob. cit.*, pág. 522; Maria do Rosário Ramalho, *Tratado de Direito do Trabalho*, II, 2012, pág. 883 e Pedro Furtado Martins, *Cessação do Contrato de Trabalho*, 2012, pág. 279. Posição diversa defende Júlio Gomes, que considera esse entendimento praticamente impossível de conciliar com a exigência constitucional de justa causa, cf. *Direito do Trabalho*, I, 2007, págs. 991 a 996). Mas,

mesmo quem o defende, considera que não há que confundir essa margem de decisão com despedimento não fundamentado, *ad nutum*, pois sempre cumprirá verificar se o empregador não se encontra a agir em abuso de direito ou se o motivo não foi ficticiamente criado.

A atuação da Administração Pública suscita outra ordem de ponderações, determinadas pela vinculação constante do artigo 266.º da Constituição à prossecução do interesse público — de que o princípio da *boa administração* é decorrência — e ao cumprimento dos princípios de igualdade, proporcionalidade, justiça, imparcialidade e da boa fé, a que se juntam as garantias procedimentais conferidas na lei aos particulares em defesa de agressões estaduais. Mesmo que assim seja, como é, dessa adstrição não resulta valoração distinta do direito fundamental ao emprego e intensidade menor do quadro constitucional que protege o trabalhador (público) do despedimento arbitrário, como, aliás, o Tribunal sempre afirmou.

As exigências substantivas e procedimentais que recaem sobre o despedimento por *razões objetivas* afirmam-se igualmente no espaço de atuação pública e privada. Como observa Júlio Gomes, “[p]ara o atingido é, em última análise, irrelevante saber se o poder jurídico é exercido pelo Estado ou por um particular” (*ob. cit.*, pág. 946, nota 2278), além de que “o interesse público é posto e não pressuposto” da atuação estadual (J. J. Gomes Canotilho e Vital Moreira, *ob. cit.*, II, pág. 796). Cabe ao legislador vincular normativamente o exercício da discricionariedade do empregador público e à Administração Pública demonstrar a adequação das *razões objetivas* de interesse público que determinam e justificam, em ponderação, a restrição do direito fundamental ao emprego. A densidade de controlo em matéria de cessação da relação jurídica de emprego imposta pelo artigo 53.º da Constituição, quer no plano substantivo, quer no plano procedimental, não consente, pois, que o legislador confira ao empregador público, pela indeterminação da legislação que edita, como aqui acontece, a capacidade primária de concretizar os critérios normativos da *requalificação por razões orçamentais* e assim definir e criar livremente os próprios pressupostos da atuação que conduz ao despedimento. Qualquer que seja o empregador, o legislador democrático, por imposição do artigo 53.º da Constituição, não pode deixar de assegurar o controlo do excesso no despedimento *objetivo* através do confronto entre o escopo da medida e as suas consequências.

O que, como se viu, não acontece com a norma contida na segunda parte do n.º 2 do artigo 4.º, em conjugação com o n.º 2 do artigo 18.º, ambos do Decreto n.º 177/XII.

Assim sendo, e porque estamos perante norma restritiva de direitos, liberdades e garantias, a solução legislativa em presença mostra-se desproporcionada face aos direitos e interesses protegidos e conduz, como sustenta o requerente, à conclusão pela sua desconformidade constitucional face ao disposto nos artigos 53.º e 18.º, n.º 2, da Constituição.

13. O requerente dirige os mesmos argumentos, em conjunto, aos segmentos terceiro e quarto do n.º 2 artigo 4.º: “necessidade de requalificação dos respetivos trabalhadores para a sua adequação às atribuições ou objetivos definidos” e “cumprimento da estratégia estabelecida”.

Valem, neste plano de análise, grande parte das considerações *supra*, a que acrescem as seguintes.

A inclusão do elemento “necessidade de requalificação” na fixação dos motivos para concluir precisamente por essa *necessidade* comporta alguma equivocidade, pois, numa

primeira análise, remete para fatores *subjetivos*, imputáveis a inadaptação da força laboral a mudanças funcionais, e não para o plano *objetivo*. Todavia, a menção plural aos “respetivos trabalhadores” afasta essa leitura e remete o elemento nuclear desse fundamento de requalificação para o desencontro entre os trabalhadores, abstratamente considerados, e as “atribuições ou objetivos definidos”. O mesmo acontece com o último segmento do preceituado no n.º 2 do artigo 4.º, em que o referente normativo é integrado pela “estratégia estabelecida”. Novamente, nenhum elemento concretizador ou remissão se encontra no diploma quanto aos critérios específicos que norteiam a elaboração — e quem os define — desses “objetivos” e “estratégia”, nem o respetivo suporte, em termos que garantam aos trabalhadores a sua cognição. Como, do mesmo jeito, quais os parâmetros do desvio que legitimam o impulso de requalificação, o que incapacita o seu controlo, desde logo na dimensão da *adequação* do princípio da proporcionalidade.

Note-se que, não comportando essa decisão a individualização dos trabalhadores colocados em situação de requalificação, sendo todos aqueles em funções no órgão e serviço em questão potencialmente afetados — *interessados* — até à elaboração do mapa que indique o pessoal a reduzir e, depois, à conclusão dos procedimentos de seleção, esses “objetivos” e “estratégia” haverão de se referir genericamente ao organismo ou serviço e incorporar conteúdo que não se esgote nas respetivas atribuições e competências. Terão que traduzir e concretizar *escolhas*, portadoras de sentido que permita medir o seu sucesso ou insucesso.

Ora, no quadro valorativo em que se inserem as normas em fiscalização, o problema volta a estar na ausência de fronteiras de ação minimamente concretizadas e perceptíveis pelos atores afetados (com destaque para os dirigentes, primeiros responsáveis pelos resultados), ou seja, na ausência em tais conceitos indeterminados de uma “zona iluminada” e uma “zona de penumbra” (cf. Miguel Teixeira de Sousa, *Linguagem e Direito*, in Estudos em Honra do Professor Oliveira Ascensão, vol. I, pág. 273) que possam ser minimamente recordadas pelo aplicador-intérprete na opção de valor que conduz ao despedimento. Neles não se encontra precisão e eficácia denotativa, propiciando, então, despedimentos imotivados, arbitrários, e desprovidos de controlo judicial adequado à preservação do núcleo protetor fundamental da proibição constitucional do despedimento sem justa causa.

Novamente, e tal como se referiu *supra* quanto à ponderação orçamental na decisão gestonária de encetar processo de requalificação, não se trata de negar o relevo na fixação de objetivos e estratégias no seio da Administração Pública e na aferição do seu cumprimento. Dúvidas não existem que tais ferramentas constituem componentes essenciais de gestão — e de gestão de recursos humanos —, peças importantes (ou até mesmo cruciais) para a prossecução do interesse público (cf. João Bilhim, *Gestão por Objetivos, Desempenho e Progressão na Carreira*, Handbook de Administração Pública, AAVV, 2012, pág. 189). Encontram-se, em todo o caso, funcionalmente orientadas pelo ideal de eficiência e de melhoria de resultados, ou seja, primariamente dirigidas à gestão e avaliação do desempenho.

Ora, tal domínio é regido em primeira linha pelo Sistema Integrado de Avaliação e Desempenho da Administração

Pública (SIADAP), aprovado pela Lei n.º 66-B/2007, de 28 de dezembro (alterada pelas Leis n.ºs 55-A/2010, de 31 de dezembro, e 66-B/2012, de 31 de dezembro). Esse sistema integra, no seu primeiro nível, o subsistema de avaliação do desempenho dos serviços (SIADAP I), e nele se encontra uma definição de objetivos, como “o parâmetro de avaliação que traduz a previsão dos resultados que se pretendem alcançar no tempo, em regra quantificáveis” (artigo 4.º, alínea e)). Por seu turno, agora no artigo 11.º, esse conceito decompõe-se em três parâmetros autónomos: “objetivos de eficácia”, definidos como “medida em que um serviço atinge os seus objetivos e obtém ou ultrapassa os resultados esperados”; “objetivos de eficiência”, enquanto “relação entre os bens produzidos e serviços prestados e os recursos utilizados”; “objetivos de qualidade”, como tradução do “conjunto de propriedades e características de bens ou serviços, que lhe conferem aptidão para satisfazer necessidades explícitas ou implícitas dos utilizadores”. O conceito de “estratégia” surge igualmente no diploma em conjugação com o de objetivos, compondo o de “objetivos estratégicos plurianuais determinados superiormente” (artigo 8.º), enquanto parte do “ciclo de gestão”.

Não se retira do Decreto n.º 177/XII se tais conceitos indeterminados encontram articulação com aqueles que se encontram nesse diploma, ou se haverá que buscar outro sentido que os preencha. Voltamos a encontrar no regime em apreço margem de liberdade amplíssima na atuação da Administração, enquanto empregador público, e que o torna resistente ao controlo pelos Tribunais, para além de incapaz de permitir aos seus destinatários — aqueles vinculados ao cumprimento de objetivos e estratégia — adequarem os seus comportamentos, cientes que podem ter reflexos sobre a manutenção do emprego. Nessa medida, pode mesmo dizer-se que a norma em apreço não obedece ao seu propósito de maior racionalidade e eficiência, promovendo a maximização das utilidades proporcionadas pelos recursos humanos afetos à Administração Pública, o que só pode ser atingido, entre outros fatores, com precisão nos objetivos e nos respetivos critérios de cumprimento (cf. João Bilhim, *ob. cit.*, pág. 190).

Como se referiu no Acórdão n.º 581/95, quanto às causas objetivas de cessação do vínculo laboral: “a garantia constitucional da segurança no emprego exige aqui que o «direito do sistema» seja já, na medida do possível, «direito do problema», direito operativo e não regulação aberta capaz de potenciar despedimentos arbitrários, judicialmente incontroláveis”.

É essa função, de *direito operativo*, que não se encontra aqui respeitada, impondo a conclusão, também aqui, pela desconformidade constitucional da norma contida nos segmentos terceiro e quarto do n.º 2 do artigo 4.º, articulada com o n.º 2 do artigo 18.º, por violação conjugada dos princípios da justa causa do despedimento (artigo 53.º da Constituição) e da proporcionalidade (artigo 18.º, n.º 2, da Constituição).

Conclui-se, pelo exposto, pela inconstitucionalidade da norma constante do n.º 2 do artigo 18.º, em conjugação com a segunda, terceira e quarta partes do disposto no n.º 2 do artigo 4.º do mesmo diploma, por violação da proibição do despedimento sem justa causa, consagrada no artigo 53.º da Constituição, em conjugação com o princípio da proporcionalidade, contido no n.º 2 do artigo 18.º da Constituição.

D) Da norma constante do n.º 1 do artigo 4.º e a norma contida na alínea b) do artigo 47.º do Decreto n.º 177/XII, enquanto conjugada com a primeira e na parte em que revoga o n.º 4 do artigo 88.º da Lei n.º 12-A/2008, de 27 de fevereiro, na medida em que torna aplicáveis as normas do artigo 4.º aos funcionários públicos com nomeação definitiva ao tempo da entrada em vigor daquela lei, e o princípio da confiança.

14. A segunda questão colocada toma como ponto de partida o campo normativo referido, agora com maior amplitude objetiva — pois atinge todos os fundamentos previstos no artigo 4.º — pese embora cingida a um universo subjetivo mais restrito, correspondente aos sujeitos vinculados por relação jurídica de emprego público até agora excecionados da aplicação de quaisquer causas de cessação da relação jurídica de emprego público por *razões objetivas*, por efeito do n.º 4 do artigo 88.º da Lei n.º 12-A/2008, de 27 de fevereiro.

Com efeito, culminando uma nova fase do impulso de *laboralização* do regime de emprego na Administração Pública, como se disse *supra*, os trabalhadores que contavam com vínculo de nomeação definitiva no momento da entrada em vigor da Lei n.º 12-A/2008, de 27 de fevereiro, viram a sua relação de emprego público convertida em relação contratual por efeito desse diploma. Preservaram, porém, o regime de mobilidade e de cessação da relação laboral nos mesmos termos da condição dos trabalhadores com vínculo de nomeação, por força da norma do n.º 4 do artigo 88.º da Lei n.º 12-A/2008, de 27 de fevereiro, do que deriva um estatuto misto para esse grupo de trabalhadores: regido pelas mesmas regras dos demais trabalhadores em regime de contrato de trabalho em funções públicas; parcialmente integrado pelas regras dos trabalhadores com vínculo de nomeação definitiva, sem qualquer cristalização ou paragem no tempo, pois as modificações supervenientes operadas nesses domínios estatutários do vínculo de nomeação definitiva refletem-se igualmente naquele grupo de trabalhadores.

As razões para esse estatuto misto foram atribuídas à vontade do legislador de 2008 de salvaguardar o núcleo essencial do estatuto jurídico-laboral desses trabalhadores, de que o regime de cessação da relação de emprego constitui elemento identificativo principal (assim, Ana Fernanda Neves, *O direito da função pública, cit.*, pág. 537. A Autora atribui essa salvaguarda ao respeito pelo princípio da proteção da confiança). Não escapa, contudo, a críticas por estabelecer disparidades entre trabalhadores com vínculo contratual suscetíveis de violar o princípio da igualdade (cf. Miguel Lucas Pires, *ob. cit.*, pág. 118).

Ora, com a norma em questão, essa norma de salvaguarda desaparece, o que significa que os trabalhadores com vínculo de nomeação no momento da entrada em vigor da Lei n.º 12-A/2008, de 27 de fevereiro, passam a estar sujeitos às causas de cessação da relação laboral dos trabalhadores contratados, mormente à causa objetiva de cessação contida nos preceitos conjugados do n.º 1 do artigo 4.º e do n.º 2 do artigo 18.º, ambos do Decreto n.º 177/XII.

15. A jurisprudência do Tribunal Constitucional sobre o princípio da confiança encontra-se sobretudo sedimentada em casos, como o presente, em que trata de sindicar a conformidade constitucional de normas *retrospectivas*, ou seja, de lei nova que se aplica a factos novos, ocorrendo anteriormente facto ou factos que criavam expectativas jurídicas, com especial destaque para o Acórdão n.º 287/90. Dele se retira que as situações de *retrospectividade* ou *retroatividade inautêntica* seriam tuteladas à luz do princí-

pio da confiança, enquanto decorrência do princípio do Estado de direito democrático, consagrado no artigo 2.º da Constituição.

Esse princípio postula “uma ideia de proteção da confiança dos cidadãos e da comunidade na ordem jurídica e na atuação do Estado, o que implica um mínimo de certeza e segurança jurídica nos direitos das pessoas e nas suas expectativas juridicamente criadas e, consequentemente, a confiança dos cidadãos e da comunidade na tutela jurídica” (Acórdão n.º 237/98). O que, porém, não posterga a liberdade de conformação do legislador democraticamente legitimado e a autorevisibilidade das leis, pelo que “não há [...] um direito à não-frustração de expectativas jurídicas ou à manutenção do regime em relação a relações jurídicas duradouras ou relativamente a factos complexos já parcialmente realizados” (acórdão n.º 287/90).

A ideia de arbitrariedade ou de excessiva onerosidade que o princípio da confiança tutela, enquanto vertente da segurança jurídica, tem sido operada pelo Tribunal Constitucional por referência a dois pressupostos essenciais:

a) a afetação de expectativas, em sentido desfavorável, será inadmissível, quando constitua uma mutação da ordem jurídica com que, razoavelmente, os destinatários das normas dela constantes não possa contar; e ainda

b) quando não for ditada pela necessidade de salvaguardar direitos ou interesses constitucionalmente protegidos que devam considerar-se prevaletentes (deve recorrer-se, aqui, ao princípio da proporcionalidade, explicitamente consagrado, a propósito dos direitos, liberdades e garantias, no n.º 2 do artigo 18.º da Constituição).

Por seu turno, como se disse no Acórdão n.º 188/2009, os critérios *supra* referidos são reconduzíveis a quatro requisitos ou *testes*, sem os quais a confiança dos cidadãos e da comunidade, tutelada pela Constituição, na estabilidade da ordem jurídica e na constância do comportamento do Estado não se mostra merecedora de proteção. Para que haja lugar à tutela jurídico-constitucional da confiança é necessário, em primeiro lugar, que o Estado (mormente o legislador) tenha desenvolvido comportamentos capazes de gerar nos privados expectativas de continuidade; em seguida, devem tais expectativas ser legítimas, justificadas em boas razões; em terceiro lugar, devem os privados ter feito planos de vida tendo em conta a prognose de continuidade do comportamento estadual; por último, é ainda necessário que não ocorram razões de interesse público que justifiquem, em ponderação, a não continuidade do comportamento que gerou a situação de expectativa.

**15.1.** Na busca de resposta para esses *testes*, cabe regressar ao que significou para os sujeitos de relação de emprego público a constante importação de modelos e soluções do regime aplicável à relação juslaboral privada, no movimento que se designou de *laboralização* do regime de emprego público.

O Tribunal recordou-o recentemente, no Acórdão n.º 187/2013:

“A principal consequência dessa sua vinculação ao interesse público é a sujeição a uma situação estatutária, que se distingue de um estatuto tipicamente contratual, por se tratar de uma situação jurídica objetiva, definida legal e regulamentarmente, e que pode ser modificada unilateralmente pelo Estado através de uma nova norma jurídica. O legislador dispõe de liberdade conformativa para adaptar o regime da função pública às

necessidades de interesse público que em cada momento se façam sentir.

Um dos aspetos mais relevantes da mais recente evolução legislativa no âmbito da relação jurídica de emprego público traduziu-se justamente na chamada laboralização da função pública, concretizada especialmente através do diploma que estabelece os regimes de vinculação, de carreiras e remunerações (Lei n.º 12-A/2008, de 27 de fevereiro), e pelo qual a modalidade de constituição da relação de emprego por nomeação passou a revestir um caráter excecional, abrangendo no essencial as atividades que envolvam poderes de autoridade ou de soberania (artigo 10.º), com o consequente alargamento do campo de aplicação do contrato de trabalho, que passou a constituir a modalidade comum da constituição da relação de emprego público (artigo 20.º).

O Contrato de Trabalho em Funções Públicas, regulado pela Lei n.º 59/2008, de 11 de setembro (RCTFP) — que deu concretização prática a essa alteração legislativa —, que tem um regime decalcado do Código de Trabalho (CT), é expressamente qualificado como uma relação de trabalho subordinado de natureza administrativa (artigo 9.º, n.º 3, da Lei n.º 12-A/2008), passando a sujeitar os trabalhadores adstritos à generalidade das atividades desenvolvidas pela Administração, a um regime de vinculação mais flexível do que aquele que decorria do anterior regime-regra de nomeação e equiparável ao da relação laboral de direito privado, e que simultaneamente implica para a entidade empregadora pública os mesmos condicionamentos, no âmbito da correspondente relação jurídica de emprego, que se encontram estabelecidos para o empregador privado.”

Sintomático do paralelismo agora estabelecido entre a relação laboral privada e o contrato de trabalho em funções públicas é a recente Lei n.º 66/2012, de 31 de dezembro, que procedeu à uniformização das regras entre o RCTFP e o CT, entretanto alterado pela Lei n.º 23/2012, de 25 de junho, mormente em matéria de flexibilização do horário de trabalho, retribuição do trabalho suplementar, eliminação do descanso compensatório remunerado, alteração do regime de contabilização dos dias de férias, regime de faltas ao trabalho e de cessação do contrato de trabalho, acentuando a aproximação às regras do Código do Trabalho.”

Esse movimento de aproximação, ou até de convergência, com reflexos nos dois polos da relação jurídica de emprego público, não deixou de ser percebido pelos trabalhadores e, então, incorporado nas prognoses que formularam sobre a estabilidade do respetivo estatuto legal. Mas, se assim é para as modificações estatutárias ponderadas no Acórdão n.º 154/2010, como igualmente no âmbito das medidas apreciadas no Acórdão n.º 187/2013, não é menos certo notar que esse impulso não tem acontecido nos mesmos termos no plano da “morte jurídica” do vínculo público, em especial quanto àqueles que adquiriram vínculo de nomeação definitiva, sempre imune à cessação da relação laboral por razões objetivas. Essa dimensão de segurança do estatuto de todos esses trabalhadores permaneceu inalterada ao longo de diversas e sucessivas reformas administrativas e do crescimento do número de efetivos na Administração Pública, trajetória que se registou igualmente em outros países da OCDE (cf. Carla Miguel Gouveia, Cartografia dos recursos humanos na Administração



Pública portuguesa, AAVV, *Interesse Público, Estado e Administração*, 2007, pág. 69 e segs.).

A reforma operada em 2008 e a peça central em que se ancorou — a Lei n.º 12-A/2008, de 27 de fevereiro — deixou imodificado esse elemento nuclear. Fê-lo relativamente aos trabalhadores que continuaram com vínculo de nomeação definitiva, através da inscrição no artigo 32.º da referida Lei da possibilidade do empregador cessar unilateralmente a relação jurídica de emprego público apenas por causas subjetivas; fê-lo também relativamente àqueles que, até então nomeados definitivamente, viram esse vínculo transferido para vínculo contratual por tempo indeterminado, através da norma de salvaguarda do n.º 4 do artigo 88.º

A pesquisa nos trabalhos preparatórios da Lei n.º 12-A/2008, de 27 de fevereiro, depara invariavelmente com sinais da reafirmação pelo Estado de que, apesar da mutação do vínculo, no reduto mais fundo da proteção do direito à segurança no emprego — cessação da relação laboral por causas objetivas, independentes do seu comportamento — aquele grupo de trabalhadores foi visto pelo Estado como permanecendo sujeito ao regime dos trabalhadores com vínculo de nomeação.

A sua génese encontra-se na Resolução do Conselho de Ministros n.º 109/2005 (DR, 1.ª série-B, de 30 de junho, pág. 4053 e 4054), na qual, ao mesmo tempo em que se refere a “gravidade da situação em matéria de finanças públicas”, a carência de “medidas urgentes de contenção da despesa no âmbito da Administração Pública”, o “excessivo peso estrutural da Administração Pública” e a necessidade de “redução global de efetivos da Administração Pública”, se determina a revisão do sistema de carreiras e remunerações dos funcionários públicos e dos demais servidores do Estado, tendo como princípio, entre outros, “reservar tendencialmente o regime público de carreira para as funções relacionadas com o exercício de poderes soberanos e de poderes de autoridade” (ponto 1, alínea g)).

Seguiu-se a apresentação, em 2006, do relatório final da Comissão para a Revisão do Sistema de Carreiras e Remunerações da Função Pública, de cujo *sumário executivo* constam os *items* de ponderação do âmbito de aplicação da reforma. Entre eles, encontra-se: “bb) A aplicação apenas aos novos trabalhadores reduz drasticamente o alcance da reforma, uma vez que não é previsível que as admissões venham a cifrar-se em valores elevados nos próximos anos”. Mas, logo se segue a reserva: “cc) Um âmbito de aplicação mais amplo implica que se encontre no quadro constitucional uma solução que concilie as expectativas legítimas e exigências de interesse público” (documento acessível em [www.dgaep.gov.pt](http://www.dgaep.gov.pt)).

Esse processo culminou na Proposta de Lei n.º 152/X e na Proposta de Lei n.º 189/X (esta na sequência de processo de fiscalização preventiva apreciado no Acórdão n.º 620/07). Qualquer delas contém norma de salvaguarda da aplicação das causas de cessação da relação de emprego público correspondentes ao vínculo de nomeação definitiva dos trabalhadores que transitavam de vínculo. Acresce que, em sede de apreciação parlamentar, sempre a norma que veio a constar do n.º 4 do artigo 88.º da Lei n.º 12-A/2008, de 27 de fevereiro, foi isenta de crítica, ou de proposta de alteração que contrariasse o seu sentido. Na aferição da intenção do legislador, destaca-se a afirmação do então Ministro de Estado e das Finanças em sede de apreciação na generalidade: “O novo regime do contrato em funções

públicas só será aplicado ou àqueles que já estão agora em contrato individual de trabalho ou a novos trabalhadores que ingressem na Administração já à luz deste diploma e, nesse sentido, não são defraudadas as expectativas de nenhum dos actuais membros da Administração Pública” (cf. *Diário da Assembleia da República* I-A, n.º 108/X, de 20 de julho de 2007).

Neste panorama, mostra-se seguro reconhecer que os trabalhadores a que a norma de salvaguarda se referiu criaram expectativas fundadas em comportamento positivo do Estado, no sentido da continuidade do respetivo estatuto quanto às causas de cessação da relação de emprego público, podendo ser despedidos nos mesmos termos daqueles que, com eles, haviam partilhado até então o estatuto correspondente ao vínculo de nomeação definitiva. Contexto esse que, como se viu, não era alheio a considerações de dificuldades orçamentais graves e a obrigações no contexto da União Europeia (as exposições de motivos das Propostas de Lei referem o Programa de Estabilidade e Crescimento (PEC) apresentado em 2005 e atualizado em 2006), vetores que o legislador democrático teve como compatíveis com a legislação editada.

Operou-se, assim, reforço significativo das expectativas alimentadas por esses trabalhadores, que dificilmente poderiam buscar manifestação mais expressiva do Estado quanto à exceção de que mereciam relativamente à cessação da relação jurídica de emprego público, ainda que defrontando modificações diversas do respetivo estatuto, em que se inscrevem aquelas apreciadas no Acórdão n.º 154/2010.

Esse quadro de expectativa sólida, que já vimos assente em comportamento positivo do Estado, deparou, é certo, com o agudizar das dificuldades económico-financeiras do Estado e com as vinculações decorrentes do Programa de Ajustamento Económico e Financeiro (nos termos referidos nos Acórdãos n.ºs 353/2012 e 187/2013). Porém, esses mesmos trabalhadores, juntamente com a generalidade daqueles que recebem por verbas públicas, viram ser-lhes impostas pelo Estado medidas de redução remuneratória nos anos de 2011, 2012 e no ano em curso de 2013, com motivação que assentou no benefício de maior estabilidade no emprego — relativamente aos trabalhadores aos quais é aplicável o Código do Trabalho — juízo em que a inaplicabilidade de causas de cessação da relação laboral por *razões objetivas* tomou parte principal. Mais se intensificou, então, o quadro gerador de confiança, resistente a tais constrangimentos, e em função dessa motivação.

Todos esses fatores reunidos, que se potenciam, não podem deixar de criar *normal e razoavelmente* nos destinatários da norma agora revogada expectativa especialmente forte na preservação em concreto desse regime de exceção e na força do reduto defensivo que lhes havia sido reconhecido por instrumento legal, afinal no plano mais fundo do direito à segurança no emprego que a Constituição lhes confere, e ter como *inesperada*, fora de situações de disrupção, a eliminação dessa norma de salvaguarda.

Por outro lado, impõe-se igualmente considerar que a expectativa assentou em boas razões. Estamos perante mais do que o protelamento no tempo de um elemento do estatuto laboral. A convicção dos trabalhadores coloca-se no âmago do vínculo que os liga ao empregador público e receberam do Estado múltiplos sinais claros e aproximados no tempo de que continuavam vivas as razões materiais que os ligavam (ou pelo menos não justificavam a diferenciação) aos trabalhadores que, como eles, no mo-



mento da mudança de paradigma, beneficiam do regime de nomeação.

Do mesmo jeito, a centralidade que a preservação do emprego assume em qualquer trabalhador marcou seguramente as opções de vida do grupo de trabalhadores em causa. Dificilmente se encontra grau de investimento pessoal superior àquele que incide sobre a preservação do trabalho, valor essencial para a realização pessoal e para a obtenção de condições de existência ao sustento próprio e do agregado familiar (cf. Acórdão n.º 683/99).

Pelo que se vem de dizer, importa concluir que os três primeiros requisitos ou *testes*, supraenunciados, encontram-se verificados, e verificados com particular intensidade, o que se projeta em maior exigência na demonstração de razões de interesse público de peso prevalecente.

O requerente alude, nesse ponto, ao princípio da *boa administração* e admite, embora logo de seguida o afaste em concreto, que possa merecer consideração prevalecente sobre o direito à segurança no emprego. Refere a jurisprudência deste Tribunal, o que também se encontra na exposição de motivos da Proposta de Lei n.º 154/XII/2.<sup>a</sup>

Como já se disse, a dimensão subjetiva e objetiva da proteção da confiança aqui em questão afirma-se com intensidade bem superior ao que esteve em equação em anteriores decisões deste Tribunal, mormente no Acórdão n.º 154/2010. A proibição constitucional do despedimento sem justa causa não protege apenas o trabalhador contra afetação profunda da sua vida; obedece igualmente a uma ordem de valores coletivos, enquanto “estrutura não individual, [...] de serviço da comunidade” (cf. Bernardo Xavier, *O Despedimento Coletivo no Dimensionamento da Empresa*, 2000, pág. 273), por forma a reduzir ao mínimo ou tornar infrequentes a situação de perda de emprego e as consequências sociais fortemente danosas que acarreta.

Entre a ponderação de eficiência e eficácia da Administração Pública e o respeito pelos direitos e garantias dos particulares não existe antinomia. O princípio da prossecução do interesse público — o “norte da Administração Pública”, na expressão de Marcelo Rebelo de Sousa e André Salgado Matos (cf. *Direito Administrativo Geral*, Tomo I, 2004, pág. 201) —, e o princípio da *boa administração*, sua decorrência, convocam igualmente valores e parâmetros exteriores à esfera jurídica, em que inscrevem necessariamente os princípios de gestão e de racionalidade económico-financeira, sem que daí decorra o afastamento do primado da juridicidade. Como diz Mário Aroso de Almeida:

“[...] não é boa a administração que, embora no respeito pelas exigências formais que o ordenamento lhe impõe, não assegure a eficaz e eficiente satisfação das necessidades postas a seu cargo. Mas a dimensão do respeito pelos direitos dos particulares não deixa igualmente de ser vista como uma das dimensões da boa administração num Estado de Direito democrático, pelo que também não é boa a administração que, embora sendo porventura eficaz na prossecução dos seus fins, o faça sem observância das exigências que o ordenamento jurídico lhe impõe e, em particular daquelas que decorrem do dever de respeito pelos direitos e interesses dos particulares” (cf. *Teoria Geral do Direito Administrativo: Temas Nucleares*, 2012, pág. 70).

Importa dizer que o oferecimento das razões de interesse público que justificam a medida constitui ónus do

legislador. Impõe-se aqui de forma acrescida, pela força das expectativas que contraria e sobretudo pela intensidade do grau de afetação que opera para todo um grupo de trabalhadores, muitos deles com dezenas de anos de serviço na Administração Pública. O legislador carece de demonstrar, nos planos da *adequação*, *necessidade* e *justa medida*, que a intervenção *funda* e *não transitória* que opera responde a exigências da Administração Pública, em especial perante a adstrição decorrente do artigo 266.º da Constituição.

Ora, a exposição de motivos da Proposta de Lei n.º 154/XII/2.<sup>a</sup> nada diz a este propósito. Refere tão somente que o regime de mobilização especial, por não comportar limite temporal máximo, levava em muitos casos à ausência de ligação ou de apelo para o regresso ao exercício de funções na Administração Pública e impedia a aplicação de processos de reforma e racionalização.

Por outro lado, o relatório elaborado pela Comissão Europeia em junho de 2013, no âmbito da 7.ª avaliação do Programa de Assistência Financeira — e em que se inscreve igualmente a 7.ª revisão do Memorando de Entendimento sobre as Condicionantes de Política Económica, referido na mesma exposição de motivos —, oferece visão mais ampla da aplicação do regime de mobilidade especial e concretiza as razões para a sua reduzida expressão numérica. Em quadro intitulado *necessidade de reforma na Administração Pública*, depois de comparar os dados do emprego público com outros Estados Membros da União Europeia, diz-se que o sistema de mobilidade especial constitui a única forma de realocar trabalhadores com desempenho insatisfatório (*underperforming employees*) na sequência de processo de reorganização. Para além da referência a que os trabalhadores em mobilidade especial continuam a receber metade do seu salário após a permanência no sistema e sem outro prazo, para além do da reforma, indica-se que no final de 2012 estavam nessa situação 1.108 trabalhadores, o que será causado — diz esse relatório — pela ausência de incentivo dos dirigentes para propor trabalhadores a integrar no sistema, em virtude da perda do posto de trabalho correspondente e da alteração das regras de mobilidade (cf. pág. 27; documento acessível em [ec.europa.eu](http://ec.europa.eu) ou em [www.bportugal.pt](http://www.bportugal.pt)).

Para além desses *diagnósticos*, que remetem para a necessidade de substituição do regime de mobilidade, mostra-se ausente da exposição de motivos da Proposta de Lei n.º 154/XII/2.<sup>a</sup> e dos respetivos trabalhos preparatórios, qualquer razão objetiva específica para a revogação da norma de salvaguarda do n.º 4 do artigo 88.º da Lei n.º 12-A/2008, de 27 de fevereiro.

E, na verdade, para além do alargamento do âmbito subjetivo que a medida comporta, pois esses trabalhadores compõem boa parte da Administração Pública, não se encontra fundamento que permita considerar a presença de razões de interesse público com peso prevalecente sobre a confiança gerada pela expectativa legítima reforçada de defesa relativamente ao afastamento do despedimento sem justa causa subjetiva, nos mesmos termos de outros trabalhadores com que partilharam até à entrada em vigor da Lei n.º 12-A/2008, de 27 de fevereiro, o regime de nomeação definitiva.

Noutra perspetiva, falece justificação para a lesão de expectativa fortemente reforçada pelo legislador, na *igualdade formal* que se obtém entre esses trabalhadores e os trabalhadores em regime de contrato de trabalho em funções públicas constituídos a partir de 2009. A unifor-

midade das relações jurídicas laborais não constitui um valor *per se*, nem integra, seja no regime público, seja no privado, fundamento de interesse público para postergar a tutela da confiança legítima e justificar a não continuidade do comportamento estadual quanto à modificação de elementos nucleares e identitários do estatuto laboral. Em especial num quadro tão vasto e complexo como a Administração Pública, dificilmente deixarão de existir hipóteses de trabalhadores a desempenhar a mesma tarefa com vinculações não inteiramente coincidentes, o que, note-se, acontece igualmente na relação jurídica de emprego privada.

Em suma, estão reunidas razões bastantes para considerar que não se demonstram razões de interesse público idóneas a postergar a tutela de confiança legítima quanto à continuidade do comportamento do Estado relativamente a peça nuclear do estatuto juslaboral dos trabalhadores abrangidos pela norma do n.º 4 do artigo 88.º da Lei n.º 12-A/2008, de 27 de fevereiro. Assim sendo, a norma revogatória *sub judicio* viola a previsibilidade do Direito, como forma de orientação de vida (cf. Maria Lúcia Amaral, *A forma da República*, 2005, pág. 185) e, desse jeito, a confiança e a segurança jurídica inerentes ao princípio do Estado de direito consagrado no artigo 2.º da Constituição.

### III — Decisão

Pelo exposto, o Tribunal Constitucional decide:

a) Pronunciar-se pela inconstitucionalidade da norma constante do n.º 2 do artigo 18.º do Decreto n.º 177/XII, enquanto conjugada com a segunda, terceira e quarta partes do disposto no n.º 2 do artigo 4.º do mesmo diploma, por violação da garantia da segurança no emprego e do princípio da proporcionalidade, constantes dos artigos 53.º e 18.º, n.º 2, da Constituição da República Portuguesa;

b) Pronunciar-se pela inconstitucionalidade da norma constante do n.º 1 do artigo 4.º, bem como da norma prevista alínea b) do artigo 47.º do mesmo Decreto n.º 177/XII, na parte em que revoga o n.º 4 do artigo 88.º da Lei n.º 12-A/2008, de 27 de fevereiro, e na medida em que impõem, conjugadamente, a aplicação do n.º 2 do artigo 4.º do mesmo Decreto aos trabalhadores em funções públicas com nomeação definitiva ao tempo da entrada em vigor daquela lei, por violação do princípio da tutela da confiança insito no artigo 2.º da Constituição Republica Portuguesa.

(<sup>1</sup>) Mormente no respeitante à cessação do contrato de trabalho por razões objetivas, sem que, todavia, tenha reconhecido garantias de vitaliciedade e evoluindo na admissibilidade de motivos de cessação da relação laboral por razões objetivas.

(<sup>2</sup>) Facto que fundamentou medidas recentes de remunerações e de direitos.

Lisboa, 29 de agosto de 2013. — *Fernando Vaz Ventura* — *Maria Lúcia Amaral* (com declaração) — *Lino Rodrigues Ribeiro* — *Carlos Fernandes Cadilha* — *Ana Guerra Martins* — *José da Cunha Barbosa* (vencido quanto à questão suscitada na al. a), de acordo com a declaração de voto que junto) — *Joaquim de Sousa Ribeiro*.

### DECLARAÇÃO DE VOTO

1. A Constituição da República Portuguesa não é um «código» fechado e exaustivo de regulação da vida pública, nem como tal pode ser entendida ou interpretada. É antes

um sistema de normas fundamentais que, precisamente por serem isso mesmo — *fundamentais* —, detêm uma estrutura «aberta», cuja interpretação requer instrumentos especiais. Um desses instrumentos é claro, e diz o seguinte: em caso de dúvida presume-se que são conformes à constituição as soluções que o legislador ordinário achou para regular certo sector da vida colectiva. Isto é assim relativamente à Constituição da República como o é em relação a qualquer outra. Nada de diferente ou especial contém, quanto a este aspecto, a CRP.

No entanto, em todas as constituições existem *pontos claros* de vinculação. Muitos deles decorrem das normas [da constituição] que estabelecem por que forma, com que procedimentos e através de que órgãos deve o Estado agir. Mas não só: a *continuidade da ordem jurídica*, por exemplo, e a proibição de *comportamentos públicos arbitrários*, por outro lado, são em qualquer ordem constitucional de um Estado de direito imposições insofismáveis. É que uma ordem jurídica que sofra disrupções ou descontinuidades profundas e muito próximas no tempo — diversas pois, quer em quantidade quer em intensidade, do curso normal da auto-revisibilidade das leis — dificilmente pode aspirar ao estatuto de *normatividade* que a categoria “ordem” por si própria convoca; como dificilmente pode aspirar ao estatuto de *juridicidade* o agir estadual que seja arbitrário. O incumprimento destas vinculações claras, a existir, tem por isso que ser especialmente justificado. Sobre o legislador ordinário impende nestas circunstâncias um ónus acrescido, e exigente, de explicação das razões que o levaram a decidir como decidiu. E isto é assim em relação à Constituição portuguesa como o é em relação a qualquer outra — pelo menos no quadro civilizacional que nos é próximo, e que, é, para o que nos interessa, o do direito público europeu.

2. No caso, e quanto a uma das normas em juízo, o princípio afectado é o da continuidade da ordem jurídica. Se em 2008 o legislador toma a decisão (que o Tribunal, em cumprimento do princípio da presunção de constitucionalidade dos actos legislativos, coonestou) de transformar maioritariamente a relação de vínculo de função pública em relação de emprego público regida pelos cânones contratuais do direito do trabalho, e o faz então com a salvaguarda da manutenção do quadro de estabilidade quanto ao regime de cessação do contrato; se em 2010, 2011 e 2012 o mesmo legislador afecta direitos e rendimentos das pessoas abrangidas pela modificação operada em 2008 com fundamento, precisamente, na estabilidade da relação laboral; se em 2013 *acaba* com essa estabilidade, alterando a decisão anterior e negando os fundamentos invocados um e dois anos antes para justificar a afectação de direitos, então — e sobre isso não há dúvidas — a ordem jurídica em que tudo isto acontece sofre *disrupções e descontinuidades* que põem desde logo em causa a dimensão *objectiva* da “confiança” e da “segurança”, enquanto elementos centrais de um Estado de direito. O legislador tinha portanto o especial ónus de justificar por que razão optou por tal disrupção. No caso, o ónus de justificação implicava: a clara demonstração da *essencialidade da medida* para a contenção da dívida pública; a clara demonstração da *essencialidade da medida* para a resolução de emergência económico-financeira da República; a clara demonstração da *essencialidade da medida* para a racionalização da Administração Pública, em visão estratégica larga de reforma das estruturas estaduais. Nenhuma destas demonstrações foi, porém, feita.

Como não foi feita a demonstração de que, pelas mesmas razões — e, portanto, por imperativos de *sustentabilidade do Estado*, imediatos e mediatos — era necessário que a Administração, através de despedimentos *ad nutum*, ocorresse em comportamentos arbitrários.

A garantia da segurança no emprego, que o artigo 53.º da CRP consagra, não é uma “especificidade” da Constituição portuguesa. É antes um princípio comum aos Estados da Europa, se atentarmos no que dizem os artigos, que o Acórdão cita, das cartas europeias de direitos. O que está em causa é, tão-somente, o direito a não se ser *arbitrariamente privado de um emprego que legitimamente se obteve, e que é o modo de sustentação da vida própria e familiar*. A aplicação desta *garantia* (que é assim, tal como o princípio da continuidade mínima da ordem jurídica, um princípio constitucional comum aos Estados da Europa) ao *emprego público* traz, por certo, especificidades. Uma coisa é admitir restrições ao direito à segurança no emprego quando o que está em causa — como sucede nas relações laborais de direito privado — é a iniciativa económica privada, enquanto “valor constitucional” que legitime a restrição; outra coisa é admitir restrições a esta garantia quando o que está em causa — como sucede nas relações de emprego público — o bom funcionamento do Estado, convocado como motivo e fundamento para a restrição. Sobretudo em circunstâncias, como estas que rodeiam o contexto em que a presente questão é posta ao Tribunal, em que o “bom funcionamento do Estado” significa nem mais nem menos do que o imperativo de reestruturação da Administração Pública, não pode negar-se o particular *peso* e a particular *intensidade* dos valores constitucionais que justificariam a restrição do direito à segurança no emprego. Não há — sejamos claros — ordem constitucional que perdue para além da sustentabilidade do Estado, como não há constituição que racionalmente eleja como princípio orientador da ordem pública a “irresponsabilidade” (ou a indiferença) da geração presente perante a autonomia das gerações futuras. Simplesmente, e uma vez mais, para legitimar o comportamento *arbitrário* da administração no despedimento dos seus próprios “trabalhadores” seria necessária uma demonstração clara da *essencialidade da medida* para a prossecução desse princípio de sustentabilidade estadual. Cabia ao legislador ordinário o ónus da demonstração dessa *essencialidade*. Perante a sua inexistência, votei no sentido da inconstitucionalidade. — *Maria Lúcia Amaral*.

#### **Declaração de voto**

Discorda-se da pronúncia de inconstitucionalidade proferida relativamente à primeira questão de constitucionalidade enunciada pelo requerente, tendo em conta as razões que de seguida se explicitam.

Tal questão, talqualmente delimitada pelo presente aresto, tem que ver com a norma constante do n.º 2 do artigo 18.º conjugada com a segunda, terceira e quarta partes do disposto no n.º 2 do artigo 4.º do Decreto, «na medida em que a mesma, como norma restritiva de direitos, liberdades e garantias de trabalhadores em funções públicas, afronte o conceito constitucional de justa causa no despedimento, previsto no artigo 53.º da CRP, bem como a dimensão de proporcionalidade do “princípio do caráter restritivo das restrições” a esses direitos, contido no n.º 2 do artigo 18.º».

Não se ignora que o presente decreto é perpassado por algumas incoerências. A principal deflui, desde logo, do

*nomen iuris* escolhido pelo legislador — *requalificação*. Apesar do disposto no n.º 4 do artigo 17.º, que afirma que “o processo de requalificação destina-se a permitir que o trabalhador reinicie funções, nos termos da presente lei, bem como a reforçar as suas capacidades profissionais, criando melhores condições de empregabilidade e de reinício de funções”, certo é que a cessação do vínculo laboral pode dar-se não obstante a formação profissional recebida (i), e mesmo que o trabalhador dispensado não careça de formação profissional acrescida (ii).

Ainda assim, a norma em crise não merece a censura constitucional de que foi objeto.

Começemos por um ponto prévio.

A jurisprudência constitucional vem admitindo que a Constituição não veda formas de despedimento, seja no âmbito do emprego público, seja no âmbito do emprego privado, com fundamento em motivos objetivos, desde que — *bem entendido* — fiquem acauteladas certas exigências materiais e adjetivas. O que a Constituição proíbe através do artigo 53.º é que as relações de emprego subordinado cessem por ação arbitrária, discriminatória ou injustificada do empregador (cf. o acórdão n.º 632/2008, disponível em [www.tribunalconstitucional.pt](http://www.tribunalconstitucional.pt)), devendo por isso garantir-se que as previsões legislativas pertinentes respeitem o princípio da proporcionalidade, não possibilitando, de forma encapotada, despedimentos imotivados ou por mero “motivo atendível” (cf. o acórdão n.º 107/88, disponível em [www.tribunalconstitucional.pt](http://www.tribunalconstitucional.pt)).

Vale por dizer que a interpretação que vinha sendo dada ao artigo 53.º da Constituição não inviabilizava a introdução de despedimentos por justa causa objetiva — algo que sucedeu, para os trabalhadores contratados, com a entrada em vigor do artigo 18.º da Lei n.º 23/2004, de 22 de junho, e prosseguiu com o Decreto-Lei n.º 200/2006, de 25 de outubro, e com a Lei n.º 59/2008, de 11 de setembro, que aprovou o Regime do Contrato de Trabalho em Funções Públicas — nem tampouco colocava obstáculos à modificação do regime da mobilidade especial (cf. a Lei n.º 53/2006, de 17 de dezembro) no sentido de este poder passar a culminar numa situação de efetiva cessação do vínculo dos funcionários públicos e agentes administrativos. Recorde-se que, nos termos do artigo 25.º da Lei n.º 53/2006, de 17 de dezembro, a mobilidade especial desembocava numa fase de compensação, de duração indeterminada, durante a qual o funcionário ou agente tinha direito a auferir uma remuneração de quatro sextos da remuneração base mensal.

Deflui, portanto, que a intenção do legislador, com a introdução do modelo de requalificação, foi a de aprimorar as virtualidades da mobilidade especial e a de adaptar as causas objetivas de cessação da relação laboral previstas no Código do Trabalho às idiossincrasias da administração pública, colocando todos os titulares de contrato de trabalho em funções públicas sob a alçada do mesmo regime. A aplicação *tout court* das causas objetivas de cessação de contrato de trabalho ao emprego público, mormente no que respeita ao despedimento coletivo (artigo 359.º do Código do Trabalho) e ao despedimento por extinção do posto de trabalho (artigo 367.º do Código do Trabalho), não sendo intrinsecamente impossível, suscita naturalmente as maiores reservas (cf. MIGUEL LUCAS PIRES, Os regimes de vinculação e a extinção das relações jurídicas dos trabalhadores da Administração Pública, Almedina, 2013, p. 215). Não se trata de uma impossibilidade intrínseca porque existe noutros ordenamentos jurídicos, como, por ex., o

espanhol, em que, por força do artigo 7.º da Ley 7/2007, de 12 de abril, que institui o Estatuto Básico del Empleado Público, valem para os trabalhadores da administração pública as causas objetivas de cessação do vínculo laboral previstas no Estatuto de los Trabajadores. Trata-se, porém, de uma opção de duvidosa valia, na medida em que os órgãos e serviços da Administração não têm fins lucrativos e não concorrem em regime de mercado, encontrando-se o setor empresarial público fora do âmbito de aplicação do Decreto.

À luz do Decreto-Lei n.º 200/2006 (e da Lei n.º 53/2006, de 7 de dezembro), estão previstas quatro modalidades de reorganização de serviços — a extinção, a fusão e a reestruturação dos serviços — e ainda a racionalização dos efetivos. De acordo com o artigo 3.º, n.º 4, “a racionalização de efetivos ocorre quando, por decisão do dirigente máximo do serviço ou do membro do Governo responsável de que depende, se procede a alterações no seu número ou nas carreiras ou áreas funcionais dos recursos humanos necessários ao adequado funcionamento de um serviço, após reconhecimento, em ato fundamentado, na sequência de processo de avaliação, de que o pessoal que lhe está afeto é desajustado às suas necessidades permanentes”. Ora, o n.º 2 do artigo 4.º amplia a figura da racionalização de efetivos, na medida em que esta deixa de se processar apenas nas situações mencionadas naquele normativo, para passar abranger outros dois motivos ou causas: “redução de orçamento do órgão ou serviço decorrente da diminuição das transferências do Orçamento do Estado e de receitas próprias” e “necessidade de requalificação dos respetivos trabalhadores, para a sua adequação às atribuições ou objetivos definidos, e de cumprimento da estratégia estabelecida, sem prejuízo da garantia de prossecução das suas atribuições”.

Admite-se que não é fácil perceber quais as reais consequências desta ampliação, tendo em conta os instrumentos já previstos na lei. Em todo o caso, a intenção legislativa parece ter sido a de reiterar e esclarecer que, paralelamente a causas organizativas ligadas à fusão, extinção ou organização dos serviços, também as causas económicas (quanto ao caso que nos ocupa, diga-se, inerentes à particular situação de crise económico-financeira que o país atravessa, como é do conhecimento público) podem ter impacto no processo de gestão dos recursos humanos. O Código do Trabalho reconhece a possibilidade de despedimento coletivo ou por extinção do posto de trabalho com base em “motivos de mercado, estruturais ou tecnológicos”, avançando alguma doutrina que tais despedimentos serão de admitir para lá dos casos limite ou de iminente insolvência da empresa. Trata-se de decisões de gestão empresarial cujo mérito não cabe ao tribunal apreciar porque o empresário é livre de empreender um caminho ruinoso (assim, PEDRO ROMANO MARTINEZ/LUÍS MIGUEL MONTEIRO/JOANA VASCONCELOS/PEDRO MADEIRA DE BRITO/GUILHERME DRAY/LUÍS GONÇALVES DA SILVA, Código do Trabalho — Anotado, 7.ª edição, Almedina, 2009, p. 810). Esta argumentação, alicerçada no direito de livre iniciativa económica (artigo 61.º da CRP), não vale no domínio da administração pública, para quem a ruína não é opção, em razão da vinculação funcional à prossecução do interesse público e dos princípios da eficiência e da boa administração.

A administração pública deve, portanto, guiar-se por critérios de racionalidade na gestão do dinheiro público. Por isso, mesmo não competindo no mercado

nem almejando o lucro, ela não deixa de ser entidade empregadora e de carecer de uma organização de recursos racional, que limite os gastos com pessoal ao necessário (cf. AGUILLERA IZQUIERDO, “La extinción del contrato de trabajo del personal al servicio de las Administraciones Públicas: algunas singularidades”, Revista del Ministerio de Trabajo e Inmigración, n.º 93, 2011, p. 328). Essa organização racional de recursos está dependente de uma avaliação periódica, que acresce àquela que sempre será necessária em virtude da extinção, fusão ou reestruturação de serviços. O artigo 4.º, n.º 1 limita-se a estatuir que essa avaliação periódica pode ser motivada por uma redução da dotação orçamental do órgão ou serviço.

O mesmo é dizer que não se entende que a redução da dotação orçamental do serviço se siga automática e necessariamente a colocação em situação de requalificação ou a cessação do vínculo de emprego público. Na verdade, a racionalização de efetivos, assim como a fusão e reestruturação de serviços, desencadeia um procedimento (artigo 9.º do Decreto) que compreende a elaboração de um mapa comparativo, delineado com base nos constrangimentos orçamentais, é certo, mas também na necessidade de satisfação das atribuições e competências do órgão ou serviço em causa e de prestação de serviços de qualidade. A cessação do vínculo de emprego público ocorrerá quando se conclua que o número de postos de trabalho necessários para assegurar a prossecução e o exercício das atribuições e competências é inferior ao número de efetivos existentes (artigo 9.º, n.º 8, do Decreto); quando, selecionados os trabalhadores a reafectar através dos métodos previstos na lei (artigo 10.º, n.º 1, alíneas a) e b) do Decreto), se conclua que a sua integração noutros serviços não é possível, havendo, nesse caso, colocação em situação de requalificação (artigo 16.º, n.º 5, do Decreto); e, finalmente, quando, após um período de 12 meses, não haja lugar ao reinício de funções (artigo 18.º, n.ºs 1 e 2, do Decreto).

A posição que assim se adota assenta, em síntese, em duas proposições:

— O presente decreto consagra um conjunto de expedientes já conhecidos da atividade de gestão dos recursos humanos (v. g., fusão, extinção, reestruturação de serviços e racionalização de efetivos), expedientes esses cuja adopção não será necessariamente estranha a uma gestão eficiente de tais recursos por parte da administração pública (note-se que, para alguns trabalhadores, aqueles expedientes já antes poderiam culminar num ato de cessação do vínculo de emprego público; para outros, o instituto que desta feita se cria — a *requalificação* — permite, no fundo, que a administração pública ponha termo àquilo que, no modelo anterior, equivalia à situação de mobilidade especial).

— Quanto à álea inerente à decisão de racionalizar — que já existia mas que, naturalmente, não se ignora — e porque não se vislumbram formulações e instrumentos alternativos igualmente eficazes na prossecução do interesse público em presença, considera-se que as normas em crise não violam o princípio da proporcionalidade, consagrado no artigo 18.º, n.º 2 da CRP, não só porque a decisão de despedir não é consequência automática da decisão de racionalizar nem tampouco da colocação em situação de requalificação, mas também porque o procedimento desencadeado nos termos do artigo 9.º do Decreto preenche os requisitos que a jurisprudência constitucional

vem sedimentando nesta matéria, e fá-lo de forma mais rigorosa e escrutinável do que aquilo que vale para o emprego privado.

Assim, pronunciar-nos-íamos pela não inconstitucionalidade da norma constante do n.º 2 do artigo 18.º do

Decreto n.º 177/XII, enquanto conjugada com a segunda, terceira e quarta partes do disposto no n.º 2 do artigo 4.º do mesmo diploma, ponderada à luz da garantia da segurança no emprego e do princípio da proporcionalidade, constantes dos artigos 53.º e 18.º, n.º 2 da Constituição. — *José da Cunha Barbosa*.

*I SÉRIE*



Depósito legal n.º 8814/85

ISSN 0870-9963

*Diário da República Eletrónico:*

Endereço Internet: <http://dre.pt>

*Contactos:*

Correio eletrónico: [dre@incm.pt](mailto:dre@incm.pt)

Tel.: 21 781 0870

Fax: 21 394 5750

Toda a correspondência sobre assinaturas deverá ser dirigida para a Imprensa Nacional-Casa da Moeda, S. A. Unidade de Publicações Oficiais, Marketing e Vendas, Avenida Dr. António José de Almeida, 1000-042 Lisboa