



REGIÃO AUTÓNOMA DOS AÇORES
Vice - Presidência do Governo
Emprego e Competitividade Empresarial
Gabinete do Vice-Presidente

Email: arquivo@alra.pt

Exmo. Senhor
Chefe de Gabinete de S. Exa a
Presidente da Assembleia
Legislativa da R.A.A.
Rua Marcelino Lima
9901-858 HORTA

Sua referência	Sua Comunicação	Nossa referência	Nº Processo	Ponta Delgada
		Sai-VPG/2013/1055/F	106-24/01	16-12-2013

ASSUNTO: REQUERIMENTO N.º 153/X – PARECER JURÍDICO – COMPETÊNCIA DA RAA PARA LEGISLAR SOBRE O HORÁRIO NORMAL DE TRABALHO DOS TRABALHADORES EM FUNÇÕES PÚBLICAS

Em resposta ao requerimento referido em epígrafe, subscrito pelo Senhor Deputado Joaquim Machado, do Partido Social Democrata, sem prescindir quanto ao teor dos considerandos, encarrega-me S. Exa. o Vice-Presidente do Governo Regional de informar relativamente às questões colocadas o seguinte:

- 1- Junto se anexa cópia do respetivo parecer jurídico.
- 2- Junto se anexa cópia do despacho de adjudicação.
- 3- O custo do serviço foi de 20.000€ (+ IVA).
- 4- Prof. Doutor José Gomes Canotilho.
- 5- Prejudicado pela resposta em 4.

Com os melhores cumprimentos,

O CHEFE DO GABINETE


Luís Manuel Pereira dos Santos Borrego

ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DA REGIÃO AUTÓNOMA DOS AÇORES	
ARQUIVO	
Entrada 3893	Proc. n.º <i>54.03.00</i>
Data: <i>01/12/16</i>	N.º <i>321X</i>

JR/FM



REGIÃO AUTÓNOMA DOS AÇORES
Vice-Presidência do Governo
Emprego e Competitividade Empresarial
Gabinete do Vice-Presidente

Exmo. Senhor
Professor Doutor
José Joaquim Gomes Canotilho
Faculdade de Direito da Universidade de
Coimbra
Páteo das Escolas
Ala de São Pedro, 1º Andar, Gabinete 9
3004-545 COIMBRA

Sua Referência

Sua Comunicação

Nossa Referência

Data

SAI-GAB/2013/7

2013/08/21

ASSUNTO: ADJUDICAÇÃO - EMISSÃO DE PARECER DO PROFESSOR DOUTOR JOSÉ JOAQUIM GOMES CANOTILHO ACERCA DA POSSIBILIDADE DE REGIÃO AUTÓNOMA DOS AÇORES EMITIR DIPLOMA LEGISLATIVO QUE AFASTE A MATÉRIA DE DURAÇÃO DO PERÍODO NORMAL DE TRABALHO DOS TRABALHADORES DA ADMINISTRAÇÃO REGIONAL ÍNSITO NO DECRETO DA ASSEMBLEIA Nº 167/XII

Encarrega-me Sua Excelência o Vice-Presidente do Governo Regional, ao abrigo do artigo 77º do Código dos Contratos Públicos, de comunicar a V. Exa. que por seu despacho de 20 de agosto do corrente foi adjudicada a emissão do parecer solicitado.

Mais se constata que V. Exa. já apresentou os documentos de habilitação exigidos nos termos do disposto no artigo 81º do citado diploma.

Com os melhores cumprimentos,

A Adjunta


Conceição Infante

Consulta

A propósito do Decreto n.º 167/XII, da Assembleia da República, que estabelece a duração do período normal de trabalho dos trabalhadores em funções públicas, e procede à quinta alteração à Lei n.º 59/2008, de 11 de Setembro, à quarta alteração ao Decreto-Lei n.º 259/98, de 18 de Agosto, e à quinta alteração à Lei n.º 2/2004, de 15 de Janeiro, somos consultados sobre a questão de saber se o Governo Regional dos Açores dispõe de poderes constitucionais para “adaptar” o regime nele previsto aos trabalhadores da Administração Pública da respectiva Região Autónoma.

Parecer

1. Nota prévia

Através do Decreto n.º 167/XII, a Assembleia da República procedeu à aprovação da Proposta de Lei n.º 153/XII/2.^a, que estabelece uma nova duração do período normal de trabalho dos trabalhadores em funções públicas, e procede à quinta alteração à Lei n.º 59/2008, de 11 de Setembro, à quarta alteração ao Decreto-Lei n.º 259/98, de 18 de Agosto, e à quinta alteração à Lei n.º 2/2004, de 15 de Janeiro.

A questão essencial da Consulta centra-se no seguinte aspecto: em face do regime aprovado, pode o Governo Regional dos Açores, através de diploma legislativo próprio, estabelecer, para os trabalhadores da Administração Pública da Região Autónoma, um regime de duração do horário normal de trabalho diferente do ali previsto - estabelecer/manter o período normal de trabalho em 35 por semana em vez das 40 horas semanais previstas por aquele Decreto?

A questão assim colocada, de forma aparentemente simples, suscita, no entanto, em tese geral, delicados problemas jurídico-constitucionais. Sem prejuízo da densidade dogmática que lhe está subjacente, no presente texto, iremos apenas fazer apelo às dimensões jurídico-constitucionais que a questão colocada na Consulta imediatamente convoca, analisando o estatuto/poderes constitucionais da Região Autónoma, em matéria legislativa, e as relações entre os respectivos actos legislativos e as leis gerais da República no específico

contexto problemático daquela questão. É o que faremos de seguida, observando o guião metódico-analítico subsequente.

2. Análise

2.1. Síntese do regime do Decreto n.º 167/XII e as ilações imediatas que dele resultam

O Decreto n.º 167/XII, para valer como lei da Assembleia da República, no artigo 2.º, sob a epígrafe “**Período normal de trabalho dos trabalhadores em funções públicas**”, estabelece o período normal de trabalho dos trabalhadores em funções públicas passará para oito horas por dia e quarenta horas por semana (n.º 1), adiantando ainda, no n.º 2, que os horários específicos devem ser adaptados ao período normal de trabalho de referência – ou seja, o horário de trabalho previsto no n.º 1, e que o nele é disposto não prejudica a existência de períodos normais de trabalho superiores, previstos em diploma próprio (n.º 3).

Em conformidade, o Decreto n.º 167/XII procede à alteração de alguns diplomas legislativos fundamentais na matéria, designadamente: *i)* O Decreto-Lei n.º 259/98, de 18 de Agosto, que estabelece as regras e os princípios gerais em matéria de duração e horário na Administração Pública, já alterado pelo Decreto-Lei n.º 169/2006, de 17 de Agosto, e pelas Leis n.ºs 64-A/2008, de 31 de Dezembro, e 66/2012, de 31 de Dezembro; *ii)* A Lei n.º 59/2008, de 11 de Setembro, que aprova o Regime do Contrato de Trabalho em Funções Públicas, entretanto alterada pela Lei n.º 3-B/2010, de 28 de Abril, pelo Decreto-Lei n.º 124/2010, de 17 de Novembro, e pelas Leis

n.ºs 64 B/2011, de 30 de Dezembro, e 66/2012, de 31 de Dezembro; *ii*) O Regime do Contrato de Trabalho em Funções Públicas, aprovado em anexo à Lei n.º 59/2008, de 11 de Setembro, que já havia sido alterado pela Lei n.º 3-B/2010, de 28 de Abril, pelo Decreto-Lei n.º 124/2010, de 17 de Novembro, e pelas Leis n.ºs 64-B/2011, de 30 de Dezembro, e 66/2012, de 31 de Dezembro.

Por sua vez, no artigo 10.º, sob a epígrafe “Prevalência”, determina-se que o disposto no artigo 2.º tem natureza imperativa e prevalece sobre quaisquer leis especiais e instrumentos de regulamentação colectiva de trabalho. E no artigo 11.º, a título de “Norma transitória”, impõe-se que os “horários específicos existentes à data da entrada em vigor da presente lei devem ser adaptados ao disposto no artigo 2.º”, salvaguardando, no entanto, os “regimes próprios de carreiras para as quais vigora, à data da publicação da presente lei, o período normal de trabalho de quarenta horas por semana e oito horas por dia, incluindo os respectivos regimes de transição”.

Segundo resulta do Preâmbulo da Proposta de Lei aprovada pelo Decreto n.º 167/XII, com o novo regime de duração do período normal de trabalho pretende o Estado prosseguir “dois eixos de acção prioritários”: *i*) Estabelecer a aplicação de um mesmo período normal de trabalho a todos os trabalhadores que exercem funções públicas, independentemente da sua modalidade de emprego e da carreira em que se encontrem inseridos, permitindo, assim, corrigir, entre outros, os casos de flagrante injustiça e desigualdade em que trabalhadores que exercem as mesmas funções no mesmo local de trabalho se

encontrem sujeitos a diferentes regimes de horário de trabalho; *ii*) Alcançar uma maior convergência entre os sectores público e privado, passando os trabalhadores do primeiro a estar sujeitos ao período normal de trabalho que há muito vem sendo praticado no segundo. A estes “eixos prioritários” associa um outro: externalizar positivamente o novo regime de horário de trabalho na vida dos cidadãos, fazendo reflectir o aumento de 5 horas semanais do período normal de trabalho no alargamento do número de horas de atendimento semanal dos serviços públicos, dispondo, assim, os cidadãos de mais tempo para os utilizar e da possibilidade de melhor organizarem as suas vidas e o seu tempo.

Nesta sequência e considerando os objectivos de carácter nacional visados pelo legislador justifica-se a referência, ainda no Preâmbulo da Proposta de Lei n.º 153/XII/2.^a que, “Atenta a matéria, no âmbito do processo legislativo a decorrer na Assembleia da República devem ser ouvidos os órgãos de governo próprio das Regiões Autónomas, a Associação Nacional de Municípios Portugueses e a Associação Nacional de Freguesias”. Tal denuncia que a participação no processo legislativo das Regiões Autónomas pretendeu “consumir” qualquer liberdade legislativa *a posteriori* para estabelecer regimes diferenciados.

De igual modo, a *natureza e âmbito nacionais dos objectivos prosseguidos pelo legislador* justificará também, na perspectiva do legislador, a inexistência de qualquer salvaguarda expressa à possibilidade de definir regimes de horários diferentes (no caso, a

manutenção de 35 horas semanais), atendendo, por exemplo, às necessidades funcionais dos serviços ou outras equivalentes. Ou seja, em face das conclusões anteriores, pela matéria objecto do Decreto e pelos objectivos prosseguidos, todos os dados indicam que, no caso, estamos ante uma *matéria que constitui uma reserva legislativa do Parlamento* (da Assembleia da República).

2.2. O estatuto jurídico-constitucional da Região Autónoma dos Açores em matéria legislativa no âmbito do regime da função pública: a definição dos limites da duração do trabalho como uma reserva constitucional exclusiva do Estado

Resulta expressamente do artigo 112.º da Constituição da República Portuguesa (CRP) que, no ordenamento jurídico-constitucional português, são leis todos os actos que, independentemente do seu conteúdo, sejam emanados pela Assembleia da República, pelo Governo e pelas Assembleias Legislativas Regionais, no exercício das respectivas competências legislativas jurídico-constitucionalmente previstas.

A relação entre este grupo de actos legislativos caracteriza-se, desde logo, por uma dimensão/divisão espacial - os actos legislativos regionais têm um âmbito regional, conforme se deduz do n.º 4 do mesmo artigo -, devendo respeitar as leis da República de autorização e de bases, tal como se determina no artigo 227.º, n.º 1, alíneas b) e c), da CRP.

Nos termos do n.º 1 do artigo 227.º da CRP, compete à Região Autónoma dos Açores: *i)* Legislar, no âmbito regional, em matérias enunciadas no respectivo estatuto político-administrativo e que não estejam reservadas aos órgãos de soberania; *ii)* Legislar em matérias de reserva relativa da Assembleia da República, mediante autorização desta, com excepção das previstas nas alíneas a) a c), na primeira parte da alínea d), nas alíneas f) e i), na segunda parte da alínea m) e nas alíneas o), p), q), s), t), v), x) e aa) do n.º 1 do artigo 165.º; *iii)* Desenvolver, para o âmbito regional, os princípios ou as bases gerais dos regimes jurídicos contidos em lei que a eles se circunscrevam.

Neste quadro, só as leis da Assembleia da República podem ter por objecto qualquer matéria, não tendo, em princípio, limites quanto ao respectivo âmbito material, desde que respeitada a reserva constitucional exclusiva do Governo e salvaguardada a autonomia legislativa das regiões autónomas, a qual incide sobre as matérias enunciadas no respectivo estatuto político-administrativo que não estejam reservadas aos órgãos de soberania, tal como resulta do n.º 1 do artigo 228.º da CRP, conjugado com o artigo 37.º do Estatuto Político Administrativo dos Açores, que, sob a epígrafe “**Competência legislativa própria**”, estabelece que “Compete à Assembleia Legislativa legislar, para o território regional, nas matérias da competência legislativa própria da Região e que não estejam constitucionalmente reservadas aos órgãos de soberania” (n.º 1), constituindo matérias da competência legislativa própria da Região as referidas na subsecção II da presente secção (Secção II), sendo certo

José Joaquim Gomes Canotilho



que, no seu dispositivo, não se descortina uma habilitação expressa e específica para a Assembleia Legislativa dos Açores estabelecer, por sua iniciativa, uma duração do horário normal de trabalho na Administração Pública regional própria, diferente e autónoma da que seja estabelecida imperativamente, por lei geral de âmbito nacional, para todos os trabalhadores da Administração Pública (do continente e das Regiões Autónomas).

No caso concreto, a Assembleia da República emite o Decreto 167/XII ao abrigo da alínea c) do artigo 161.º da Constituição, nos termos da qual compete a este órgão do Estado "Fazer leis sobre todas as matérias, salvo as reservadas pela Constituição ao Governo", sendo certo que a mencionada alínea t) do n.º 1 do artigo 165.º da CRP respeita, precisamente, às "*Bases do regime e âmbito da função pública*". E, embora a Assembleia da República não tenha procurado habilitação nem na citada alínea t) do n.º 1 do artigo 165, nem na sua alínea b), relativa aos direitos, liberdades e garantias, é, no entanto, de concluir que *o Decreto n.º 167/XII contém materialmente um regime que convoca simultaneamente ambas as matérias contidas nestas alíneas da Constituição, com a nota adicional de o limite estabelecido naquele Decreto, salvo para casos especiais, ser inultrapassável, para baixo, incluindo mesmo através de instrumentos de negociação colectiva de trabalho.*

Para além disso, *o Decreto n.º 167/XII também não constitui, na matéria e nos seus termos, uma qualquer habilitação legal de natureza autorizativa, seja para o Governo, seja para a Regiões Autónomas. E,*

para as Regiões Autónomas, em caso algum o Decreto 167/XII poderia constituir uma autorização legislativa constitucionalmente legítima, em virtude do limite constitucional expresso e inultrapassável resultante, precisamente, da citada alínea b) do n.º 1 do artigo 227.º da Constituição, nos termos da qual compete à Região Autónoma legislar em matérias de reserva relativa da Assembleia da República, mediante autorização desta, com excepção das previstas, entre outras, na alínea t) do n.º 1 do artigo 165.º, respeitante, justamente, ao regime da função pública, sendo seguro que a definição dos limites do horário de trabalho dos trabalhadores em funções públicas não pode deixar de constituir um dos aspectos fundamentais daquele regime.

Mas igualmente relacionada com a matéria está também a temática dos direitos, liberdades e garantias, relativamente à qual existe, do mesmo modo, uma inibição constitucional expressa a qualquer habilitação autorizativa do ou para o exercício, neste domínio, do poder legislativo regional (cfr. a citada alínea b) do n.º 1 do artigo 227.º da CRP, que excepciona também da competência das assembleias legislativas regionais, em matérias de reserva relativa da Assembleia da República, a definição do regime dos direitos, liberdades e garantias a que se refere a alínea b) do n.º 1 do artigo 165.º da Constituição). Efectivamente, a (de)limitação legal da duração do horário de trabalho - diária e/ou semanal do trabalho - está ligada à protecção da saúde física e psíquica do trabalhador bem como à protecção da autodisponibilidade do seu tempo segundo os seus interesses e preferências, em actividades familiares, recreativas, sociais,

cívicas, culturais ou outras¹. A necessidade de uma delimitação da duração do tempo de trabalho – delimitação diária e semanal do tempo de trabalho – relaciona-se directamente ou decorre do direito “ao repouso e aos lazeres, a um limite máximo da jornada de trabalho, ao descanso semanal e a férias periódicas pagas”, previsto no artigo 59.º, n.º 1, alínea d), da Constituição. Direito este que, por sua vez, liga-se ao direito à saúde (artigo 64.º) e deve conjugar-se não só com “o direito a constituir família e o direito à conciliação da vida profissional com a vida familiar e pessoal” (artigos 36.º e 59.º, alínea b)], mas também, mais em geral, com a liberdade pessoal e o direito ao livre desenvolvimento da personalidade (artigo 26.º). E constitui um direito de natureza análoga aos direitos, liberdades e garantias, nos termos do artigo 17.º². Doutrina que o Tribunal Constitucional tem reafirmado em diversos arestos, sendo disso exemplo, entre outros, o Acórdão n.º 338/2010.

Ou seja, por o Decreto 167/XII incidir sobre uma temática que, materialmente, faz, simultaneamente, apelo aos direitos, liberdades e garantias da pessoa do trabalhador e ao regime da função pública (às “*Bases do regime e âmbito da função pública*”, na letra da alínea t) do n.º 1 do artigo 165.º), a Constituição inibe/proíbe qualquer autorização legitimatória de derrogações regionais (das Regiões Autónomas) relativamente ao regime que seja estabelecido por lei da Assembleia da República. Trata-se, pois, de uma matéria em que, na relação entre

¹ Cfr. Jorge LEITE, *Direito do Trabalho*, vol. I, Serviços de Acção Social da Universidade de Coimbra – Serviço de Textos, Coimbra, 2004, pág. 88.

² Cfr. J. J. Gomes CANOTILHO e Vital MOREIRA, *Constituição da República Portuguesa Anotada*, vol. I, 4.ª ed., Coimbra Editora, 2007, págs. 773 e 774.

o Estado e as Regiões Autónomas, a Constituição estabelece expressamente uma reserva legislativa exclusiva/absoluta da Assembleia da República, não valendo contra ela, no caso, a invocação de um qualquer “interesse específico de âmbito regional”.

Argumento este que, aliás, sempre se encontraria prejudicado em virtude da eliminação desta cláusula geral de atribuição de poderes legislativos às Regiões Autónomas pela revisão constitucional de 2004. Como quer que seja, mesmo que, no plano hipotético, se admitisse que a legislação sobre o regime da função pública deverá sempre ter em conta “as condicionantes da insularidade”, em caso algum seria legítimo concluir que, numa tal cláusula, se encontraria contida uma espécie de credencial constitucional ou estatutária (Estatutos Político-Administrativos) justificativa de uma opção do legislador regional pelo estabelecimento de um regime de horário diferente do definido no Decreto da Assembleia da República, dado que, a matéria em causa, não se apresenta com qualquer especial e particular condicionalismo derivado da natureza arquipelágica da Região Autónoma dos Açores. Conclusão ou ilação esta que, em qualquer caso, também encontraria apoio na jurisprudência do Tribunal Constitucional emitida ainda sobre a revogada cláusula constitucional da “matéria de interesse específico regional”³.

³ Segundo a jurisprudência do Tribunal Constitucional, constituía matéria de interesse específico regional – cláusula que funcionava como um parâmetro positivo de reconhecimento de poderes legislativos às Regiões Autónomas - a que respeitasse exclusivamente às respectivas Regiões ou que nelas exigisse um tratamento especial, por aí assumir uma peculiar configuração (cfr., entre muitos outros, os acórdãos n.ºs 91/84, 42/85, 57/85, 164/86 e 154/88).

E note-se que as ilações anteriores em nada são contraditadas – pelo contrário, até são reforçadas – com o facto de as Regiões Autónomas terem hoje, por imperativo constitucional, competência para desenvolver as *bases do regime e âmbito da função pública* (cfr. os artigos 165.º, n.º 1, alínea t), e 227.º, n.º 1, alínea c)), devendo assim entender-se aquelas que, num acto legislativo, definam as opções político-legislativas fundamentais cuja concretização normativa se justifique que seja ainda efectuada por via legislativa (cfr. o Acórdão do Tribunal Constitucional n.º 620/2007). Efectivamente, da conjugação da alínea c) do n.º 1 do artigo 227.º da CRP com a alínea t) do n.º 1 do artigo 165.º é possível retirar-se a atribuição directa e genérica de competência às Assembleias Legislativas das Regiões Autónomas para “desenvolver para o âmbito regional os princípios ou as bases gerais” do regime e âmbito da função pública. Mas, mesmo que materialmente se entendesse que o Decreto n.º 167/XII também constituiria uma “lei de bases” na matéria, sempre seria forçoso concluir – nos termos, aliás, da própria Constituição -, que esta *competência legislativa complementar* da Assembleia Legislativas da Região Autónoma dos Açores estaria inevitavelmente limitada pelo dever de observância das opções políticas fundamentais adoptadas pelas leis de bases em matéria de função pública. Ora, a fixação do limite do horário diário e semanal de trabalho, tal como é estabelecido naquele Decreto, constitui inequivocamente uma opção político-legislativa fundamental do Estado, para valer, em todo o ordenamento

jurídico nacional, como um princípio inderrogável do regime laboral dos trabalhadores da Administração Pública do continente e das Regiões Autónomas. Trata-se de uma exigência que decorre directamente da Constituição, quer por ter reservado à Assembleia da República a definição das bases do regime da função pública, quer por estar em causa uma matéria - a definição do horário de trabalho na relação de emprego na função pública - em que o princípio da unidade do Estado e o princípio da igualdade, a ele subjacente, impõem claramente uma igualdade de tratamento, como, aliás, o tem reafirmado, como veremos, a jurisprudência do Tribunal Constitucional.

2.2.1. A incumbência, por norma constitucional expressa e específica, da fixação dos limites da duração do trabalho como uma reserva constitucional exclusiva do Estado: a relevância nacional da matéria

Obtidas as conclusões anteriores tanto bastaria para concluir que o poder jurídico-constitucional de definir ou fixar, a nível nacional, os limites de duração do período de trabalho no âmbito da função pública constitui uma reserva constitucional exclusiva do Estado, atribuída ou exercida através da Assembleia da República.

Contudo, outros dados constitucionais existem que sustentam a reserva exclusiva do Estado para definir, a nível nacional, o regime do horário de trabalho na relação de emprego público.

Efectivamente, constitui entendimento generalizado da doutrina - no que é também acompanhada pela jurisprudência do Tribunal Constitucional - que a reserva a favor dos órgãos de soberania a que se refere a parte final da alínea a) do n.º 1 do artigo 227.º da Constituição, por força da qual as Regiões Autónomas tem habilitação constitucional expressa para legislar no âmbito regional em matérias enunciadas no respectivo estatuto político-administrativo e que não estejam reservadas aos órgãos de soberania, não abrange apenas as matérias enunciadas nos artigos 161.º, 164.º, 165.º e 166.º, relativos à Assembleia da República, e no artigo 198.º, sobre a reserva exclusiva do Governo, estendendo-se a outras matérias que, nos termos da Constituição, exijam uma intervenção originária do Estado ou atribuam a este a competência exclusiva para, através de lei, definir o regime concretamente em causa.

Ora, assim sucede, precisamente, com a “fixação, a nível nacional, dos limites da duração do trabalho”, que, por força da alínea b) do n.º 2 do artigo 59.º, constitui uma incumbência do Estado, o que equivale a dizer que esta disposição constitucional atribui ao Estado a competência exclusiva para fixar, a nível nacional, os limites da duração do trabalho.

Na verdade, a redacção do n.º 2 do artigo 59.º da Constituição, conjugada com a da alínea b) do mesmo número não autoriza outra interpretação, pois *“Incumbe ao Estado assegurar as condições de trabalho, retribuição e repouso a que os trabalhadores têm direito, nomeadamente:*

(...)

b) A fixação, a nível nacional, dos limites da duração do trabalho”.

Por expressa e específica imposição constitucional, a fixação, a nível nacional, dos limites da duração do trabalho constitui, pois, uma incumbência/tarefa que a Lei Fundamental atribui ao Estado. E compreende-se a racionalidade desta decisão do legislador constitucional: pelo seu âmbito e extensão, por se estar em face de uma matéria referida a todo o corpo laboral e social da Administração Pública nacional, ela deve ser objecto de uma intervenção legislativa dos órgãos de soberania detentores do poder legislativo (Assembleia da República ou o Governo).

Mas não só, pois dos objectivos do Decreto n.º 167/XII também consta a necessidade de alargar a disponibilidade da generalidade dos cidadãos em relação ao funcionamento dos serviços públicos. Ora, partindo do princípio de que à competência própria dos órgãos de soberania acham-se reservadas todas as matérias que reclamem a intervenção do legislador nacional, entendendo-se por estas as que tenham um relevo imediato para a generalidade dos cidadãos, nos termos da jurisprudência do Tribunal Constitucional (cfr. o Acórdão n.º 326/86, e o Acórdão n.º 164/86), então forçoso é concluir que, entre elas, está a fixação dos limites do horário de trabalho dos trabalhadores da Administração Pública portuguesa⁴. Aliás, uma tal

⁴ A doutrina do texto seria, em 1991, objecto de uma apreciação crítica por Pedro MACHETE no seu artigo *Elementos para o estudo das relações entre os actos legislativos do Estado e das Regiões Autónomas no quadro da Constituição*, Revista de Direito

exigência, ainda segundo a jurisprudência do Tribunal Constitucional, sempre se justificaria por força dos princípios da unidade do Estado e dos laços de solidariedade que devem unir todos os Portugueses (cfr. os Acórdãos n.ºs 91/84 e 82/86). E assim terá de suceder sempre que esteja em causa a adopção de medidas legislativas que respeitam ou se repercutem nas várias parcelas do território nacional. Pela sua natureza ou pela natureza da matéria que regulam, em tais medidas haverão de intervir os órgãos legislativos nacionais, como órgãos representativos que são dos cidadãos de todas essas partes (neste sentido, o Acórdão do Tribunal Constitucional n.º.164/86).

Ora, tendo aquela matéria - a fixação do limite da duração do tempo de trabalho na Administração Pública - um relevo imediato para a generalidade dos cidadãos - de todos os cidadãos-trabalhadores da Administração Pública portuguesa e de todos os cidadãos-utilizadores dos serviços públicos - e analisada essa relevância à luz da dimensão normativa dos princípios da unidade do Estado e dos laços de solidariedade que devem unir todos os Portugueses - não é, naturalmente, irrelevante que, nos Açores (ou na Madeira), o horário normal de trabalho (diário e semanal) seja diferente (inferior ou superior) ao definido para o restante território nacional.

Nesta sequência, outra conclusão se impõe: tratando-se de legislação que, no quadro da Constituição, deve ser emitida pelos

e Estudos Sociais, 1991, em especial as págs. 193 e 211, considerando que um tal entendimento, pelo menos tendencialmente, conduziria a identificar os critérios assim adoptados com os critérios definidores das leis gerais da República.

órgãos de soberania - Assembleia da República ou Governo -, devem, igualmente, ser estes órgãos a introduzir as especialidades que se mostrem necessárias, designadamente por, no caso, concorrerem interesses insularmente localizados (neste sentido, o Acórdão n.º 91/84, do Tribunal Constitucional). Isto, caso, eventualmente, ainda se considere relevante, mesmo depois da Revisão Constitucional de 2004, o “argumento das particularidades próprias ou específicas das Regiões Autónomas”, pois, quando esteja em causa uma matéria constitucionalmente reservada à competência própria dos órgãos de soberania não há “interesse específico” que legitime o poder legislativo das regiões autónomas (também, neste sentido, os Acórdão n.ºs 160/86, 37/87 e 91/88, do Tribunal Constitucional).

Nestes termos - e mesmo independentemente da questão de saber se a matéria em causa há-de ser merecedora de um tratamento jurídico-constitucional semelhante ao que a Constituição dispensa aos direitos, liberdades e garantias, desde logo do ponto de vista orgânico, é incontornável, de acordo com o que se vem dizendo, que ela tem de ser objecto de uma disciplina legislativa por parte dos órgãos de soberania da República. Donde resulta, logicamente, uma interdição constitucional à intervenção legislativa das Regiões Autónomas. Consequentemente, um diploma legislativo regional que a tenha por objecto, estabelecendo um regime de horário de trabalho diferente do fixado no Decreto n.º 167/XII, não pode deixar de estar ferido de uma incompetência absoluta, por violação directa e frontal da Constituição, por se tratar de matéria constitucionalmente reservada a uma intervenção legislativa dos órgãos de soberania do

Estado. Isto é, serão inconstitucionais, por incompetência absoluta, os diplomas legislativos regionais que violem aquele limite - aquela reserva -, invadindo a competência própria dos órgãos de soberania.

Em apoio do que vem sendo dito e como, aliás, já resulta do próprio texto, pode invocar-se a jurisprudência do Tribunal Constitucional.

Também ela vai no sentido de que a cláusula “não estejam reservadas aos órgãos de soberania”, contida na segunda parte da alínea b) do n.º 1 do artigo 227.º da Constituição, não abrange apenas as matérias enunciadas nos artigos 161.º, 164.º, 165.º e 166.º, relativos à Assembleia da República, e no artigo 198.º, sobre a reserva exclusiva do Governo, estendendo-se a outras matérias que, nos termos da Constituição, exijam uma intervenção originária do Estado ou atribuam a este a competência exclusiva para, através de lei, definir o regime concretamente em causa.

Efectivamente, relativamente a este parâmetro - parâmetro negativo de delimitação da competência legislativa das Regiões Autónomas (“não estejam reservadas aos órgãos de soberania”) -, regista-se que, de acordo com a praxis decisória do Tribunal Constitucional, as matérias reservadas à competência legislativa própria dos órgãos de soberania não se circunscrevem às que a CRP expressamente reserva, nos artigos já mencionados, à Assembleia da República e ao Governo, estendendo-se ainda às matérias em relação às quais a CRP, ainda que implicitamente, exige a intervenção do

legislador nacional (cfr., entre outros, os Acórdãos n.ºs 82/86, 164/86 e 326/86).

Na verdade, resulta de diversos arestos que a jurisprudência do Tribunal Constitucional tem entendido aquele parâmetro – parâmetro negativo delimitador das competências legislativas dos órgãos de governo próprio das regiões autónomas –, não apenas à luz de um estrito critério de repartição orgânica, mas também em função da natureza das matérias em causa, concluindo, de forma reiterada (embora em alguns acórdãos com votos de vencido), que àqueles órgãos de soberania estão reservadas não só as matérias da reserva absoluta e relativa de competência da Assembleia da República e da reserva legislativa do Governo, mas também todas aquelas em relação às quais a Constituição, ainda que apenas de forma implícita, exija a intervenção do legislador nacional, em função da natureza de Estado unitário e do princípio da solidariedade entre todos os portugueses que postulam nessas matérias um tratamento dirigido à generalidade dos cidadãos. Tal entendimento jurisprudencial pode, pelo menos, descortinar-se desde os Acórdãos n.ºs 164/86, 326/86, 268/88 e 376/89). Tratando *ex professo* algumas das matérias do artigo 59.º da Constituição, pode, exemplarmente, na linha da doutrina do texto, ver-se a jurisprudência obtida no Acórdãos n.º 268/88, sobre a fixação do salário mínimo nacional, no Acórdão n.º 368/97, sobre o direito ao repouso e ao estabelecimento de um limite máximo de jornada de trabalho como direito análogo aos direitos, liberdades e garantias, e no Acórdão n.º 256/99, sobre o regime de trabalho suplementar e a duração da jornada de trabalho.

Sendo certo, no contexto da equiparação da matéria em apreço aos direitos, liberdades e garantias, que a duração do trabalho (diário e semanal) constitui uma espécie de conteúdo concretizador de direitos – os enunciados expressamente na redacção do n.º 2 do artigo 59.º da Constituição –, os quais são, na verdade, e em geral, como atrás já o salientámos, qualificados pela doutrina e pela jurisprudência do Tribunal Constitucional como direitos, liberdades e garantias (ou fora do catálogo próprio ou específico destes ou de natureza análoga)⁵, o que imediatamente nos remete para a reserva legislativa da Assembleia da República (alínea b) do n.º 1 do artigo 165.º). Tal significa, também por esta via, em relação às Regiões Autónomas, uma automática e directa inibição constitucional de legislar sobre a matéria - a fixação, no espaço regional, dos limites da duração do trabalho -, por interdição expressa da já citada segunda parte alínea b) do n.º 1 do artigo 227.º da Constituição.

⁵ Para além da já mencionada doutrina de Jorge LEITE, *Direito do Trabalho*, vol. I, Serviços de Acção Social da Universidade de Coimbra –Serviço de Textos, Coimbra, 2004, pág. 88, J.J. Gomes CANOTILHO e Vital MOREIA, *Constituição da República Portuguesa Anotada*, vol. I, 4.ª ed., Coimbra Editora, 2007, págs. 773 e 774, também Vieira de ANDRADE, *Os direitos fundamentais na Constituição portuguesa de 1976*, 5.ª ed., 2012, págs. 211-212, Jorge MIRANDA e Rui MEDEIROS, *Constituição Portuguesa Anotada*, Tomo I, 2.ª ed., Coimbra Editora, 2010, págs. 1144 e segs. Na jurisprudência do Tribunal Constitucional a qualificação daqueles direitos como direitos de natureza análoga aos direitos, liberdades e garantias sucede, pelo menos, entre outros, desde o Acórdão n.º 373/91, sobre direitos equiparados aos direitos, liberdades e garantias, do Acórdão n.º 368/97, precisamente sobre o direito ao repouso e ao estabelecimento de um limite máximo de jornada de trabalho como direito análogo aos direitos, liberdades e garantias, e dos Acórdãos n.ºs 368/98 e 635/99.

Em todo caso, sempre poderia retorquir-se que esta disposição constitucional só abrangeria, no seu âmbito subjectivo, os trabalhadores do sector privado, ficando os trabalhadores da Administração pública a coberto das outras normas constitucionais, designadamente as constantes do corpo do artigo 269.º, sobre o regime da função pública, mas que, para o caso, nada contém de decisivo, e da também já citada alínea t) do n.º 1 do artigo 165.º, relativa às bases gerais e ao âmbito da função pública⁶.

Só que esta perspectiva interpretativa do texto constitucional, a eventualmente existir ou a ser invocada, não pode obter acolhimento, revelando-se até *contra constitutionem*. Na verdade, quer a doutrina, quer a jurisprudência do Tribunal Constitucional defendem, há muito, que as normas ínsitas no corpo do artigo 59.º, entre outras aí sistematicamente dispostas, são também “normas dos trabalhadores” da Administração Pública⁷, o que significa serem estes titulares de

⁶ No artigo 269.º, sob a epígrafe “(Regime da função pública)”, determina-se que: “1. No exercício das suas funções, os trabalhadores da Administração Pública e demais agentes do Estado e outras entidades públicas estão exclusivamente ao serviço do interesse público, tal como é definido, nos termos da lei, pelos órgãos competentes da Administração. 2. Os trabalhadores da Administração Pública e demais agentes do Estado e outras entidades públicas não podem ser prejudicados ou beneficiados em virtude do exercício de quaisquer direitos políticos previstos na Constituição, nomeadamente por opção partidária. 3. Em processo disciplinar são garantidas ao arguido a sua audiência e defesa. 4. Não é permitida a acumulação de empregos ou cargos públicos, salvo nos casos expressamente admitidos por lei. 5. A lei determina as incompatibilidades entre o exercício de empregos ou cargos públicos e o de outras actividades”.

⁷ Cfr. Jorge MIRANDA e Rui MEDEIROS, *Constituição Portuguesa Anotada*, Tomo I, 2.ª ed., Coimbra Editora, 2010, págs. 1144 e segs., J.J. Gomes CANOTILHO e Vital MOREIA, *Constituição da República Portuguesa Anotada*, vol. II, 4.ª ed., Coimbra Editora, 2010, págs. 835 e segs. Também a jurisprudência do Tribunal Constitucional

direitos, liberdades e garantias como os trabalhadores do sector privado. Consequentemente, as garantias resultantes do citado n.º 2 do artigo 59.º da Constituição e da alínea b) desse mesmo número valem igualmente para os trabalhadores da Administração Pública, seja, naturalmente, a do continente, seja a das Regiões Autónomas. Conclusão que, aliás, numa interpretação actualista do texto constitucional, sairá, hoje, ainda mais reforçada, dada a progressiva e cada vez mais generalizada e acentuada proximidade do regime do emprego público ao direito laboral do sector privado.

E o que se vem dizendo significa, por consequência lógica, que também por esta linha hermenêutica, a fixação dos limites da duração do trabalho dos trabalhadores da Administração Pública do continente e dos Arquipélagos se encontra sob a reserva de competência exclusiva do poder legislativo do Estado, por imposição expressa e específica do n.º 2 do artigo 59.º e da alínea b) do mesmo número.

Em síntese, a definição, a nível nacional, do período de duração do trabalho constitui um princípio fundamental e estruturante do direito do emprego público ou do direito laboral da Administração Pública. Por isso, seja porque convoca a competência exclusiva do Estado por se tratar de matéria que, a um só tempo, envolve o regime

tem vindo a invocar sucessivamente quer as disposições normativas do artigo 59.º, quer as contidas em outros artigos dessa parte sistemática da Constituição, a propósito da resolução de “conflitos” jurídico-constitucionais do emprego público. Entre muitos outros acórdãos, por exemplo, os Acórdãos n.ºs 313/89, 237/98, 625/98, 584/98, 180/99, 555/99, 254/00, 356/01, 426/01, 405/03, 424/03, 323/05, 624/05, 682/05, 528/06, 531/06.

dos direitos, liberdades e garantias e o regime da função pública, seja porque faz apelo à mesma competência constitucional exclusiva por imposição específica do artigo 59.º, n.º 2, alínea b), da CRP, está-se sempre, e em qualquer caso, ante uma matéria que tem de ser objecto do exercício de um poder legislativo constitucionalmente reservado ao Estado (à Assembleia da República).

2.3. Síntese da mais recente jurisprudência do Tribunal Constitucional em matéria de exercício de funções públicas nas Regiões Autónomas: a relevância dos princípios fundamentais do regime da função pública e dos princípios da igualdade e da unidade do Estado

Na sequência do que se disse na síntese anterior, pode dizer-se que não é inédito o apelo do Tribunal Constitucional aos princípios fundamentais do regime jurídico da função pública para declarar ilegítimas - inconstitucionais e/ou ilegais - algumas medidas legislativas regionais recentemente adoptadas na matéria.

Efectivamente, em matérias do mesmo âmbito e provavelmente mais problemáticas do ponto de vista jurídico-constitucional do que a subjacente à Consulta, a jurisprudência do Tribunal Constitucional aí emitida também não apoia, no caso, uma posição favorável à defesa da autonomia legislativa regional para o estabelecimento de um horário normal de trabalho dos trabalhadores em funções públicas diferente do definido no Decreto n.º 167/XII, da Assembleia da República (por

José Joaquim Gomes Canotilho

Norma Cunha

exemplo, entre outros, o Acórdão 256/2010, o Acórdão n.º 33/2011, e também o Acórdão n.º 154/2009).

Fazendo justamente apelo aos princípios fundamentais do regime da função público/regime do emprego público - que, no caso, eram, de resto, reafirmados no Estatuto Político-Administrativo da Região Autónoma da Madeira, ao estabelecer, no n.º 2 do artigo 79.º, que “o regime de quadros e carreiras dos funcionários dos serviços regionais rege[m]-se pelos princípios fundamentais estabelecidos para os funcionários do Estado” -, o Tribunal Constitucional, com esse fundamento, declarou, no seu Acórdão n.º 256/2010, de 23 de Junho, a ilegalidade, com força obrigatória geral, das normas contidas nos n.ºs 1 e 2 do artigo 4.º do Decreto Legislativo Regional n.º 1/2009/M, de 12 de Janeiro. Ante a questão de saber se este regime violava, ou não, os “princípios fundamentais estabelecidos para os funcionários do Estado” em matéria de manutenção e conversão da relação jurídica de emprego público, o Tribunal concluiu que tais princípios haveriam de ser os que se extraem da Lei n.º 12 -A/2008 (aplicável, com as necessárias adaptações aos serviços das administrações regionais - artigo 3.º, n.º 2), diploma que veio definir e regular “os regimes de vinculação, de carreiras e de remunerações dos trabalhadores que exercem funções públicas” e, “complementarmente”, definir “o regime jurídico-funcional aplicável a cada modalidade de constituição da relação jurídica de emprego público” (artigo 1.º). A propósito deste regime, adiantou o Tribunal que, do regime transitório estabelecido na Lei n.º 12 -A/2008, no tocante à manutenção e conversão da relação

José Joaquim Gomes Canotilho

Abreu Curry

jurídica de emprego, podia extrair-se um princípio fundamental: que o legislador ordinário estabeleceu para os funcionários do Estado, como princípio fundamental, o da transição imediata para a modalidade regra de contrato por tempo indeterminado, sem qualquer possibilidade de opção por parte deles. Princípio que, no caso, seria desrespeitado pelos n.ºs 1 e 2 do artigo 4.º do Decreto Legislativo Regional n.º 1/2009/M, na medida em que, por força deles, os trabalhadores da administração regional autónoma não transitariam imediatamente para a modalidade regra de contrato por tempo indeterminado.

E, embora sem lhe fazer expressa referência, não deixou de estar subjacente à jurisprudência do Tribunal Constitucional o princípio constitucional da igualdade na definição do regime da função pública, ao afirmar que, por força do cumprimento dos dois diplomas - o nacional e o regional -, destinatários diferentes, embora em idêntica situação, vêm-lhes ser aplicados regimes jurídicos diversos, que vão afectar o seu estatuto profissional: para os trabalhadores da administração regional, a nomeação seria a modalidade regra da relação jurídica de emprego, enquanto que para a grande maioria dos restantes trabalhadores passaria a ser a do contrato de trabalho em funções públicas, daqui decorrendo consequências jurídicas distintas. Mas a relevância do princípio da igualdade haveria de ser expressamente invocada no âmbito da mobilidade, afirmando-se que, em concretização do princípio constitucional da igualdade e para assegurar o exercício do direito à intercomunicabilidade entre os

funcionários da administração central e das administrações regionais, o Estatuto Político-Administrativo (no caso, da Madeira) impõe uma uniformidade de disciplina quanto aos princípios estabelecidos para os funcionários do Estado.

A força normativa e estruturante dos princípios fundamentais do regime da função pública/regime do emprego público seria, de igual modo, reiterada no Acórdão do Tribunal Constitucional n.º 33/2011, que teve por objecto a apreciação e declaração da ilegalidade, com força obrigatória geral, de decretos legislativos da Região Autónoma da Madeira que introduziam alterações ao Decreto Legislativo Regional n.º 1/2009/M, que adaptou à Região Autónoma da Madeira a mencionada Lei n.º 12 -A/2008, de 27 de Fevereiro, que estabelece os regimes de vinculação de carreiras e remunerações dos trabalhadores que exercem funções públicas.

Mas a uniformidade de princípios e regimes nos aspectos fundamentais da função pública das Administrações Públicas do continente e das Regiões Autónomas já, antes, havia sido salientada pelo Tribunal Constitucional no seu Acórdão n.º 525/2008, que, a propósito da garantia de mobilidade, fixou a jurisprudência traduzida na necessidade de conservar a identidade de regras de provimento e de estatuto profissional fixadas na lei geral para os funcionários do Estado, a qual radica, afinal de contas, no princípio da unidade do Estado, garantido no artigo 6.º da Constituição.

Os tópicos argumentativos mencionados não podem deixar de ser extensivos à matéria em causa na Consulta, na mediada em que,

como já se salientou, também ela convoca os princípios fundamentais referidos. Pelo que, considerando a natureza daquela “matéria normativa” - a definição, a nível nacional, do regime do horário normal de trabalho (diário e semanal) - e os mencionados princípios, aos quais, naturalmente, deve observância a competência legislativa que a Constituição reconhece às Regiões Autónomas, é seguro que a Assembleia Legislativa Regional dos Açores não pode, sobre ela, legislar validamente, por se tratar de um daqueles domínios em que a Constituição reclama a intervenção do legislador nacional. Pelo que, repetimos: independentemente da questão de saber se os direitos dos trabalhadores reconhecidos no n.º 2, alínea b), do artigo 59.º da Constituição dispõem de natureza análoga aos direitos, liberdades e garantias, é seguro que a fixação dos limites da duração do trabalho - no sector privado e no sector público - cabe aos órgãos de soberania da República.

3. Conclusões gerais

Em face do regime constante do Decreto n.º 167/XII, da Assembleia da República, que estabelece a duração do período normal de trabalho dos trabalhadores em funções públicas, do percurso analítico precedente podem extrair-se algumas conclusões gerais, de natureza jurídico-constitucional, relativamente aos poderes legislativos da Região Autónoma dos Açores para estabelecer um regime próprio de duração do horário normal de trabalho para a mesma categoria de trabalhadores, que, no caso, passaria por manter as actuais 35 horas semanais, afastando as 40 horas determinadas naquele Decreto.

1.^a Resulta expressamente do artigo 112.º da Constituição da República Portuguesa (CRP) que, no ordenamento jurídico-constitucional português, são leis todos os actos que, independentemente do seu conteúdo, sejam emanados pela Assembleia da República, pelo Governo e pelas Assembleias Legislativas Regionais, no exercício das respectivas competências legislativas jurídico-constitucionalmente previstas.

2.^a A relação entre este grupo de actos legislativos caracteriza-se, desde logo, por uma dimensão/divisão espacial - os actos legislativos regionais têm um âmbito regional, conforme se deduz do n.º 4 do mesmo artigo -, devendo respeitar as leis da República de autorização e de bases, tal como se determina no artigo 227.º, n.º 1, alíneas b) e c), da CRP.

3.^a Nos termos do n.º 1 do artigo 227.º da CRP, compete à Região Autónoma dos Açores: *i)* Legislar, no âmbito regional, em matérias enunciadas no respectivo estatuto político-administrativo e que não estejam reservadas aos órgãos de soberania; *ii)* Legislar em matérias de reserva relativa da Assembleia da República, mediante autorização desta, com excepção das previstas nas alíneas a) a c), na primeira parte da alínea d), nas alíneas f) e i), na segunda parte da alínea m) e nas alíneas o), p), q), s), t), v), x) e aa) do n.º 1 do artigo 165.º; *iii)* Desenvolver, para o âmbito regional, os princípios ou as bases gerais dos regimes jurídicos contidos em lei que a eles se circunscrevam.

4.^a Neste quadro, só as leis da Assembleia da República podem ter por objecto qualquer matéria, não tendo, em princípio, limites quanto ao respectivo âmbito material, desde que respeitada a reserva constitucional exclusiva do Governo e salvaguardada a autonomia legislativa das regiões autónomas, a qual incide sobre as matérias enunciadas no respectivo estatuto político-administrativo que não estejam reservadas aos órgãos de soberania, tal como resulta do n.º 1 do artigo 228.º da CRP, conjugado com o artigo 37.º do Estatuto Político Administrativo dos Açores, que, sob a epígrafe “**Competência legislativa própria**”, estabelece que “Compete à Assembleia Legislativa legislar, para o território regional, nas matérias da competência legislativa própria da Região e que não estejam constitucionalmente reservadas aos órgãos de soberania” (n.º 1), constituindo matérias da competência legislativa própria da Região as referidas na subsecção II da presente secção (Secção II), sendo certo

que, no seu dispositivo, não se descortina uma habilitação expressa e específica para a Assembleia Legislativa dos Açores estabelecer, por sua iniciativa, uma duração do horário normal de trabalho na Administração Pública regional própria, diferente e autónoma da que seja estabelecida imperativamente, por lei geral de âmbito nacional, para todos os trabalhadores da Administração Pública (do continente e das Regiões Autónomas). E, por expressa interdição constitucional, em caso algum poderia funcionar, no caso, como uma norma habilitante de exercício do poder legislativo regional.

5.^a No caso concreto, a Assembleia da República emite o Decreto 167/XII ao abrigo da alínea c) do artigo 161.º da Constituição, nos termos da qual compete a este órgão do Estado “Fazer leis sobre todas as matérias, salvo as reservadas pela Constituição ao Governo”, sendo certo que a mencionada alínea t) do n.º 1 do artigo 165.º da CRP respeita, precisamente, às “*Bases do regime e âmbito da função pública*”.

6.^a E, embora a Assembleia da República não tenha procurado habilitação nem na citada alínea t) do n.º 1 do artigo 165, nem na alínea b), relativa aos direitos, liberdades e garantias, é de concluir que o Decreto n.º 167/XII contém materialmente um regime que convoca simultaneamente ambas as matérias contidas nestas alíneas, com a nota adicional de o limite estabelecido no Decreto, salvo para casos especiais, ser inultrapassável, para baixo, incluindo mesmo através de instrumentos de negociação colectiva de trabalho. Para além disso, o

Decreto n.º 167/XII também não constitui, na matéria e nos seus termos, uma qualquer habilitação legal de natureza autorizativa, seja para o Governo, seja para a Regiões Autónomas.

7.ª Segundo resulta do Preâmbulo da Proposta de Lei aprovada pelo Decreto n.º 167/XII, com o novo regime de duração do período normal de trabalho pretende o Estado prosseguir “dois eixos de acção prioritários”: *i)* Estabelecer a aplicação de um mesmo período normal de trabalho a todos os trabalhadores que exercem funções públicas, independentemente da sua modalidade de emprego e da carreira em que se encontrem inseridos, permitindo, assim, corrigir, entre outros, os casos de flagrante injustiça e desigualdade em que trabalhadores que exercem as mesmas funções no mesmo local de trabalho se encontrem sujeitos a diferentes regimes de horário de trabalho; *ii)* Alcançar uma maior convergência entre os sectores público e privado, passando os trabalhadores do primeiro a estar sujeitos ao período normal de trabalho que há muito vem sendo praticado no segundo. A estes “eixos prioritários” associa um outro: externalizar positivamente o novo regime de horário de trabalho na vida dos cidadãos, fazendo reflectir o aumento de 5 horas semanais do período normal de trabalho no alargamento do número de horas de atendimento semanal dos serviços públicos, dispondo, assim, os cidadãos de mais tempo para os utilizar e da possibilidade de melhor organizarem as suas vidas e o seu tempo.

8.^a Nesta sequência e considerando os objectivos de carácter nacional visados pelo legislador justifica-se a referência, ainda no Preâmbulo da Proposta de Lei n.º 153/XII/2.^a que, “Atenta a matéria, no âmbito do processo legislativo a decorrer na Assembleia da República devem ser ouvidos os órgãos de governo próprio das Regiões Autónomas, a Associação Nacional de Municípios Portugueses e a Associação Nacional de Freguesias”. Tal denuncia que a participação no processo legislativo das Regiões Autónomas pretendeu “consumir” qualquer liberdade legislativa a *posteriori* para estabelecer regimes diferenciados.

9.^a A natureza e âmbito nacionais dos objectivos prosseguidos justificará também, na perspectiva do legislador, a inexistência de qualquer salvaguarda expressa à possibilidade de definir regimes de horários diferentes (no caso, a manutenção de 35 horas semanais), atendendo, por exemplo, às necessidades funcionais dos serviços ou outras equivalentes.

10.^a Ou seja, em face das conclusões anteriores, pela matéria objecto do Decreto e pelos objectivos prosseguidos, todos os dados indicam que, no caso, estamos ante uma matéria que constitui uma reserva legislativa dos órgãos de soberania da República.

11.^a A definição, a nível nacional, do período de duração do trabalho constitui um princípio fundamental e estruturante do direito do emprego público ou do direito laboral da Administração Pública:

seja porque convoca a competência exclusiva do Estado por se tratar de matéria que, a um só tempo, envolve o regime dos direitos, liberdades e garantias e o regime da função pública, seja porque faz apelo à mesma competência constitucional exclusiva por imposição específica do artigo 59.º, n.º 2, alínea b), da CRP, está-se sempre, e em qualquer caso, ante uma matéria que tem de ser objecto do exercício de um poder legislativo constitucionalmente reservado ao Estado.

12.ª Sendo certo, mesmo de acordo com a praxis decisória do Tribunal Constitucional, que as matérias reservadas à competência legislativa própria dos órgãos de soberania não se circunscrevem às que a Constituição expressamente reserva à Assembleia da República e ao Governo, estendendo-se ainda às matérias em relação às quais a Lei Fundamental, ainda que implicitamente, exige a intervenção do legislador nacional. Neste âmbito enquadra-se, seguramente, a incumbência constitucional de o Estado fixar, a nível nacional, os limites de duração do horário de trabalho, que vale para o sector privado e para o sector público.

13.ª Pelo que, mesmo independentemente da questão de saber se a matéria em causa há-de ser merecedora de um tratamento jurídico-constitucional semelhante ao que a Constituição dispensa aos direitos, liberdades e garantias, desde logo do ponto de vista orgânico, é incontornável que ela tem de ser objecto de uma disciplina legislativa por parte dos órgãos de soberania da República. Donde resulta, logicamente, uma interdição constitucional à intervenção legislativa

das Regiões Autónomas. Consequentemente, um diploma legislativo regional que a tenha por objecto, estabelecendo um regime de horário de trabalho diferente do fixado no Decreto n.º 167/XII, não pode deixar de estar ferido de uma incompetência absoluta, por violação directa e frontal da Constituição, por se tratar de matéria constitucionalmente reservada a uma intervenção legislativa dos órgãos de soberania do Estado.

14.^a Por último, em matérias do mesmo âmbito e provavelmente mais problemáticas do ponto de vista jurídico-constitucional do que a subjacente à Consulta, a jurisprudência do Tribunal Constitucional aí emitida não apoia, no caso, uma posição favorável à defesa da autonomia legislativa regional para o estabelecimento de um horário normal de trabalho dos trabalhadores em funções públicas diferente do definido no Decreto n.º 167/XII, da Assembleia da República (por exemplo, entre outros, o Acórdão n.º 33/2011, o Acórdão 256/2010 e o Acórdão n.º 154/2009).

É este, salvo melhor, o nosso Parecer

Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra, 4 de Setembro de 2013



José Joaquim Gomes Canotilho
(Prof. Catedrático da Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra)