



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Donia

ACÓRDÃO Nº 124/93

Proc.º N.º

Procº nº 744/92

Sec.

Rel. Cons. *Alves Correia*

Rel. Cons.

Acordam, em plenário, no Tribunal Constitucional:

I - Relatório.

1. O Ministro da República para a Região Autónoma dos Açores requereu ao Tribunal Constitucional, ao abrigo do nº 2 do artigo 278º da Constituição e dos artigos 57º e seguintes da Lei do Tribunal Constitucional (Lei nº 28/82, de 15 de Novembro), a apreciação preventiva da constitucionalidade da norma do artigo 1º do Decreto da Assembleia Legislativa Regional dos Açores nº 26/92, sobre "contenção de despesas", na parte em que revoga o Decreto Legislativo Regional nº 15/92/A, de 31 de Julho, decreto esse aprovado, em 11 de Dezembro de 1992, e recebido no seu Gabinete, no dia 22 de Dezembro de 1992, para ser assinado como decreto legislativo regional.

O pedido alicerça-se, em síntese, nos seguintes fundamentos:

a) O artigo 56, nº 2, alínea a), da Constituição consagra o direito à participação das associações sindicais na elaboração da legislação do trabalho, abrangendo este direito quer os trabalhadores da Administração Pública, quer os restantes trabalhadores;

Dact. O. C.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

P. Maria
.2.

Proc.º N.º

Sec.

Rel. Cons.
.....

b) Nos termos daquele preceito da Lei Fundamental e da alínea a) do nº 1 do artigo 6º do Decreto-Lei nº 45-A/84, de 3 de Fevereiro, a aprovação de legislação que fixe ou altere a retribuição dos trabalhadores da Administração Pública deve ser precedida da participação das associações sindicais;

c) A revogação do Decreto Legislativo Regional nº 15/92/A, de 31 de Julho, operada pelo artigo 1º do Decreto ora em apreço, altera a retribuição dos funcionários e agentes da administração pública regional e local.

Convém, com efeito, recordar que o Decreto Legislativo Regional nº 15/92/A, de 31 de Julho, criou uma remuneração complementar, abonável em 14 mensalidades de 5.000\$00 cada uma e actualizável anualmente em percentagem idêntica à estipulada para o índice 100 da escala da carreira do regime geral da função pública, para os funcionários e agentes em efectividade de funções na administração pública regional e local;

d) A extinção dessa remuneração complementar altera a retribuição dos trabalhadores da Região Autónoma dos Açores e das autarquias locais nela situadas, constituindo, nessa medida, legislação do trabalho, que não pode ser decidida sem a participação das associações sindicais;

Dact.....



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Assessor
.3.

Proc.º N.º

Sec.

Rel. Cons.
.....

e) Não tendo havido qualquer participação dos organismos representativos dos trabalhadores no procedimento de elaboração do Decreto da Assembleia Legislativa Regional dos Açores nº 26/92, a norma do seu artigo 1º, na parte em que revoga o Decreto Legislativo Regional nº 15/92/A, de 31 de Julho, viola a alínea a) do nº 2 do artigo 56º da Constituição.

2. Admitido o pedido, foi notificado o Presidente da Assembleia Legislativa Regional dos Açores para sobre ele se pronunciar, nos termos dos artigos 54º e 55º, nº 3, da Lei do Tribunal Constitucional.

Na sua resposta, o Presidente da Assembleia Legislativa Regional dos Açores teceu as seguintes *considerações*:

a) As razões aduzidas pelo Ministro da República reconduzem-se à invocação do facto dos organismos representativos dos trabalhadores não terem participado no procedimento que conduziu à aprovação do Decreto Legislativo Regional nº 26/92;

b) é certo, contudo, que a forma e o processo de participação dos trabalhadores na elaboração das leis do trabalho suscita diversas dificuldades, por não se encontrar devidamente definida por lei, não obstante a Lei nº 16/79 regular, em alguns aspectos, essa participação;

Dact.....



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Dono
. 4.

Proc.º N.º

Sec.

Rel. Cons.
.....

c) No caso em apreciação, constata-se que, em contactos havidos com os Grupos e Representações Parlamentares dos partidos políticos com assento na Assembleia Legislativa Regional dos Açores, quer através dos órgãos de comunicação social existentes na Região, os dirigentes das principais associações sindicais representadas na Região, nomeadamente o Sindicato da Função Pública do Sul e Ilhas (SINTAP), a U.G.T., C.G.T.P.-Intersindical e o Sindicato dos Professores da Região, tomaram conhecimento e expressaram a sua posição relativamente ao propósito de se proceder à revogação do Decreto Legislativo Regional nº 15/92/A, de 31 de Julho, sobre cuja matéria, aquando da sua apreciação, e a pedido da competente Comissão Especializada desta Assembleia, se haviam pronunciado, o que em nosso juízo configura o exercício do direito consagrado no artigo 56º nº 2, alínea a), da Constituição;

d) Nestes termos, a norma constante do artigo 1º do Decreto Legislativo Regional nº 26/92, sobre "Contenção de despesas", na parte em que revoga o Decreto Legislativo Regional nº 15/92/A, de 31 de Julho, deve ser achada conforme à Constituição, improcedendo consequentemente as razões invocadas pelo requerente.

Dact.....

3. Tudo visto e ponderado, cumpre, então,



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Donato
.5.

Proc.º N.º

Sec.

Rel. Cons.
.....

apreciar e decidir a questão de saber se a norma do artigo 1º do Decreto da Assembleia Legislativa Regional dos Açores nº 26/92, na parte em que revoga o Decreto Legislativo Regional nº 15/92/A, de 31 de Julho, é (ou não) inconstitucional.

II - Fundamentos.

4. O Decreto da Assembleia Legislativa Regional dos Açores nº 26/92 tem como epígrafe "contenção de despesas" e apresenta, no seu preâmbulo, como elementos justificativos da sua aprovação dois considerandos: o de que "a Região Autónoma dos Açores enfrenta graves dificuldades financeiras, decorrentes da quebra de receitas que resultou da profunda mudança verificada na conjuntura internacional, numa perspectiva de distensão e de paz" e, bem assim, o de que, "nestas circunstâncias, é absolutamente indispensável concentrar a aplicação dos recursos existentes no cumprimento estrito das obrigações fundamentais, deixando cair veleidades de ir para além delas, em termos que se traduzem em puro despesismo".

Compõe-se de três artigos, o primeiro dos quais dispõe o seguinte:

"São revogados os Decretos Legislativos Regionais nºs 3/92/A, de 11 de Fevereiro, de 15/92/A, de 31 de Julho, 16/92/A, de 5 de Agosto e 24/92/A, de 24 de Outubro".

é a norma deste artigo 1º - não em toda a sua

Dact.....



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

.6.

Proc.º N.º

Sec.

Rel. Cons.
.....

extensão, mas apenas no segmento em que opera a revogação do Decreto Legislativo Regional nº 15/92/A, de 31 de Julho - que constitui o objecto do presente recurso. A revogação do Decreto Legislativo Regional nº 15/92/A é feita, porém, nos termos do artigo 3º do Decreto aqui em análise, com ressalva dos efeitos por aquele produzidos até 31 de Dezembro de 1992.

5. O Decreto Legislativo Regional nº 15/92/A, de 31 de Julho, invocando, nos prolegómenos justificativos do seu articulado, a existência de "desigualdades advenientes das diferenças médias do nível de custo de vida entre a Região e o Continente", criou, com efeitos a partir de 1 de Agosto de 1992 (artigo 4º), uma remuneração complementar para os funcionários e agentes em efectividade de funções na administração pública regional e local (artigo 1º).

Esta remuneração complementar é abonável em 14 mensalidades de 5.000\$00 cada uma e actualizável anualmente em percentagem idêntica à estipulada para o índice 100 de escala da carreira do regime geral da função pública (artigo 3º, nº 1), sendo-lhe aplicável o regime da renumeração principal quanto a férias, faltas e processo de pagamento (artigo 3º, nº 2). Da renumeração complementar, prevista no Decreto Legislativo nº 15/92/A, são excluídos os titulares de cargos políticos e das autarquias locais, bem como os membros dos respectivos gabinetes e o pessoal dirigente considerado como tal no artigo 2º do

Dact.....



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

.7.

Proc.º N.º

Decreto-Lei nº 323/80, de 26 de Setembro.

Sec.

Rel. Cons.

6. Nos termos do requerimento do Ministro da República para a Região Autónoma dos Açores, a norma do artigo 1º do Decreto da Assembleia Legislativa Regional dos Açores nº 26/92, na parte em que revoga o Decreto Regional nº 15/92/A, de 31 de Julho, é inconstitucional, por violação do direito reconhecido às associações sindicais de participação na elaboração da legislação do trabalho, previsto na alínea a) do nº 2 do artigo 56º da Constituição.

Acaso enfermará aquela norma de um *vício de inconstitucionalidade formal*, ou talvez mais rigorosamente, será ela inconstitucional *por vício de procedimento*, por não ter havido, na fase que precedeu a sua aprovação, uma participação, em termos constitucionalmente adequados, das associações sindicais?

A este quesito responde o Tribunal afirmativamente.

Vejamos porquê, justificando, *sucintamente*, as seguintes proposições: a matéria sobre que versa a norma do artigo 1º do Decreto nº 26/92, na parte em que revoga o Decreto Legislativo Regional nº 15/92/A, enquadra-se no conceito constitucional de "legislação do trabalho"; no procedimento de elaboração daquela norma, deveria ter sido efectivamente assegurado, em termos constitucionalmente adequados, o direito

Dact.....



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

[Handwritten signature]
.8.

Proc.º N.º
Sec.
Rel. Cons.

de participação (audição ou negociação) de *todas* as associações sindicais representativas dos funcionários e agentes da Região Autónoma dos Açores e das autarquias locais nela localizadas; no processo de elaboração da norma aqui *sub judicio*, não só não teve lugar a participação de *todas* as associações sindicais representativas dos trabalhadores interessados, como também não foi adoptado um meio constitucionalmente *idóneo* em relação àquelas que, nos termos da resposta do autor da norma, tiveram uma qualquer intervenção no processo de produção legislativo-laboral aqui em causa.

6.1. é já vasta a jurisprudência do Tribunal Constitucional em matéria de densificação do conceito de "legislação do trabalho", a que se referem os artigos 54º, nº 5, alínea d), e 56º, nº 2, alínea a), da Constituição - embora, no caso que o Tribunal agora tem entre mãos, apenas esteja em causa o direito de participação reconhecido às associações sindicais, no artigo 56º, nº 2, alínea a), e não já daquele que o artigo 54º, nº 5, alínea d), atribui também às comissões de trabalhadores, uma vez que este Tribunal já entendeu que as comissões de trabalhadores existentes nos serviços públicos não beneficiam do direito de participar na elaboração da legislação do trabalho (cfr. os Acórdãos nºs 22/86 e 24/92, publicados no *Diário da República*, II Série, de 29 de Abril de 1986, e de 11 de Abril de 1992, respectivamente).

Dact.....



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Domín
.9.

Proc.º N.º

Sec.

Rel. Cons.
.....

Segundo uma formulação utilizada em múltiplos arestos do Tribunal Constitucional, "legislação do trabalho" há-de ser "a que visa regular as relações individuais e colectivas de trabalho, bem como os direitos dos trabalhadores, enquanto tais, e suas organizações" ou, se assim melhor se entender, há-de abranger "a legislação regulamentar dos direitos fundamentais dos trabalhadores reconhecidos na Constituição" (cfr. os Acórdãos do Tribunal Constitucional n.ºs. 31/84, 451/87, 15/88, 107/88, 61/91, 64/91, 355/91 e 93/92, publicados nos seguintes *Diários da República*: I Série, de 17 de Abril de 1984; I Série, de 14 de Dezembro de 1987; I Série, de 3 de Fevereiro de 1988; I Série, de 21 de Junho de 1988; I Série-A, de 1 de Abril de 1991; I Série-A, de 11 de Abril de 1991; II Série, de 28 de Dezembro de 1991; e I Série-A, de 28 de Maio de 1992).

A nível da legislação ordinária, a Lei nº 16/79, de 26 de Maio, no seu artigo 2º, encerra uma definição genérica de legislação do trabalho, acompanhada de um *numerus apertus* de matérias que se integram naquele conceito (cfr., sobre esta temática, Bernardo Lobo Xavier, *Curso de Direito do Trabalho*, Lisboa, Verbo, 1992, p. 241, 242).

A referida lei veio disciplinar a participação das organizações de trabalhadores na elaboração da legislação de trabalho, fornecendo desta última, no seu artigo 2º, nº 1, a seguinte noção:

Dact.....



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Dono
.10.

Proc.º N.º

Sec.

Rel. Cons.
.....

Entende-se por legislação de trabalho a que vise regular as relações individuais e colectivas de trabalho, bem como os direitos dos trabalhadores, enquanto tais, e suas organizações, designadamente:

- a) Contrato individual de trabalho;*
- b) Relações Colectivas de Trabalho;*
- c) Comissões de trabalhadores, respectivas comissões coordenadoras e seus direitos;*
- d) Associações sindicais e direitos sindicais;*
- e) Exercício do direito à greve;*
- f) Salário mínimo e máximo nacional e horário nacional de trabalho;*
- g) Formação profissional;*
- h) Acidentes de trabalho e doenças profissionais.*

No nº 2 do mesmo preceito, considera-se igualmente matéria de legislação do trabalho o processo de aprovação para ratificação das convenções da Organização Internacional do Trabalho (OIT).

Dact.....



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

.11.

Proc.º N.º

Sec.

Rel. Cons.
.....

O artigo 2º da Lei nº 16/79, de 26 de Maio - que versa a matéria relativa à participação das organizações de trabalhadores na elaboração da legislação do trabalho e que se apresenta como uma primeira concretização, a nível legislativo, das disposições constitucionais consagradores daquele direito dos trabalhadores -, contém uma noção constitucionalmente adequada de "legislação do trabalho", caracterizando os seus vectores mais importantes no domínio das relações individuais e colectivas de trabalho e dos direitos dos trabalhadores, enquanto tais, e suas organizações (cfr. os mencionados Acórdãos nºs. 31/84, 355/91 e 93/92).

Muito embora se possa entender que a Lei nº 16/79 não abrange os trabalhadores da função pública e a sua legislação do trabalho - solução, aliás, expressamente assumida no preâmbulo do Decreto-Lei nº 45-A/84, de 3 de Fevereiro, que regulamenta o direito de negociação dos trabalhadores da Administração Pública -, o certo é que, como se escreveu no Acórdão deste Tribunal nº 93/92, "sempre subsistirá, mesmo fora do contexto de aplicação daquela lei, a noção de legislação do trabalho que nela se contém". Significa isto que o conceito de "legislação do trabalho", inserto no artigo 2º daquela Lei nº 16/79, é utilizável tanto no domínio da "legislação do trabalho", de índole jurídico-privada, com no âmbito da "legislação do trabalho" da função pública.

Dact.....



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

.12.

Proc.º N.º
Sec.
Rel. Cons.
.....

A norma do artigo 1º do Decreto da Assembleia Legislativa Regional dos Açores nº 26/92, na parte em que revoga o Decreto Legislativo Regional nº 15/92/A, de 31 de Julho, na medida em que põe termo à "remuneração complementar" criada por este diploma regional, integra-se, assim, à luz do que vem de expor-se, na *extentio* do conceito constitucional de "legislação do trabalho", concretamente na legislação do trabalho da função pública. Aliás, o artigo 6º, nº 1, do Decreto-Lei nº 45-A/84, de 3 de Fevereiro, ao estatuir que serão objecto de negociação colectiva as matérias relativas à fixação ou alteração "dos vencimentos e das demais prestações de carácter remuneratório" dos trabalhadores da Administração Pública, considera, implicitamente, que elas reportam-se ao conceito de "legislação do trabalho".

A afirmação antecedente não é prejudicada pelo facto de a remuneração criada pelo Decreto Legislativo Regional nº 15/92/A não ser uma remuneração base, mas apenas uma remuneração complementar ou acessória. É que, atendendo ao regime constante do artigo 3º do Decreto Legislativo Regional nº 15/92/A, aquela "remuneração complementar" enquadra-se na noção legal de retribuição, a qual, como salienta a doutrina, é um elemento *essencial* do contrato, sendo constituída não apenas pelo salário base, mas também pelo *conjunto de valores* que a entidade patronal está *obrigada* a pagar *regular e periodicamente*

Dact.....



Proc.º N.º

Sec.

Rel. Cons.
.....

ao trabalhador em *razão da actividade* por ele desempenhada (cfr. A. L. Monteiro Fernandes, *Direito do Trabalho*, Vol. I, 8ª ed., Coimbra, Almedina, 1992, p. 347 ss. e 361 ss.; cfr. também A. Menezes Cordeiro, *Manual de Direito do Trabalho*, Coimbra, Almedina, 1991, p. 717 ss.). A isto acresce que, nos termos dos artigos 15º e seguintes do Decreto-Lei nº 184/89, de 2 de Junho, o sistema retributivo da função pública é composto pela remuneração base, pelas prestações sociais e subsídio de refeição e por suplementos (cfr., por último, o citado Acórdão nº 24/92, que considerou que a regulamentação legal do subsídio de refeição constitui legislação do trabalho).

Deve, assim, concluir-se que a norma do artigo 1º do decreto aqui em análise, na parte em que faz cessar, com efeitos a partir de 1 de Janeiro de 1993, um complemento de renumeração, anteriormente criado pelo Decreto Legislativo Regional nº 15/92/A em favor dos funcionários e agentes em efectividade de funções na administração pública regional e local, abonável em 14 mensalidades de 5.000\$00 cada uma e actualizável anualmente, versa sobre matéria que se integra no conceito de "legislação do trabalho".

Dact.....

6.2. Alcançada a conclusão de que a norma do artigo 1º do Decreto da Assembleia Legislativa Regional dos Açores nº 26/92, na parte questionada pelo requerente,



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

De Almeida
.14.

Proc.º N.º
Sec.
Rel. Cons.
.....

disciplina matéria reportável ao conceito de "legislação do trabalho", pode afirmar-se que, no procedimento da sua elaboração, devia ter sido efectivamente assegurado o direito de participação das associações sindicais representativas dos funcionários e agentes da Região Autónoma dos Açores e das autarquias locais existentes no território daquela.

Na verdade, como vem salientando o Tribunal Constitucional, em jurisprudência uniforme e constante, estando o direito de participação na elaboração da legislação do trabalho, garantido pelo artigo 56º, nº 2, alínea a), da Constituição às associações sindicais - configurando-se, por isso, como um direito institucional e orgânico de que são titulares aquelas organizações representativas dos trabalhadores, não estando, assim, em causa posições subjectivas individuais (cfr. Jorge Miranda, *A Constituição de 1976*, Lisboa, 1978, p. 462, 463, e J.C. Vieira de Andrade, *Os Direitos Fundamentais na Constituição Portuguesa de 1976*, Coimbra, Almedina, 1987, p. 91, 92) -, elencado no Capítulo III (Direitos, liberdades e garantias do trabalhadores) do Título II (Direitos, liberdades e garantias), beneficia ele do regime próprio previsto no artigo 18º, nº 1, sendo, assim, directamente aplicável, com vinculação das entidades públicas e privadas, quer se trate de "legislação do trabalho" própria dos trabalhadores da Administração Pública, quer dos restantes

Dact.....



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

.15.

Proc.º N.º

Sec.

Rel. Cons.
.....

trabalhadores (cfr. os citados Acórdãos n.ºs. 31/84, 451/87, 24/92, 93/92 e, bem assim, o Acórdão n.º 146/92, publicado no *Diário da República*, II Série, de 24 de Julho de 1992).

As associações sindicais representativas dos trabalhadores da Administração Pública é, pois, constitucionalmente reconhecido, tal como às associações sindicais representativas dos restantes trabalhadores, o direito de participarem na elaboração da "legislação do trabalho". Como ficou consignado no Acórdão deste Tribunal n.º 451/87, "a Constituição, ao garantir o direito de associação sindical, não distinguia - como não distingue - entre os trabalhadores da Administração Pública e os restantes trabalhadores, pelo que aqueles não podiam ver esse direito arbitrariamente restringido, não se descortinando, aliás, em que medida qualquer interesse público constitucionalmente protegido poderia constituir fundamento válido para impedir a participação das associações sindicais representativas daqueles trabalhadores na elaboração da respectiva 'legislação do trabalho'".

Dact.....

Aquele direito foi, entretanto, regulamentado pelo Decreto-Lei n.º 45-A/84, de 3 de Fevereiro, que, como já foi referido, disciplina o direito de negociação dos trabalhadores da Administração Pública (artigo 10, n.º 1). Este direito abrange a negociação e a participação na fixação das condições de trabalho (artigo 10, n.º 2).



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

António
.16.

Proc.º N.º

Sec.

Rel. Cons.
.....

Os direitos de negociação colectiva e de participação apenas poderão ser exercidos através das associações sindicais que, nos termos dos respectivos estatutos, representem interesses de trabalhadores da Administração Pública e se encontrem devidamente registadas (artigo 2º).

Os artigos 5º a 7º daquele diploma legal regulam o direito de negociação colectiva das condições de trabalho dos trabalhadores da Administração Pública. Considera-se negociação colectiva a apreciação e discussão, entre as associações sindicais e a Administração, das matérias relativas às condições de trabalho, com vista à obtenção de uma solução consensual (artigo 5º, nº 2). O acordo obtido vale, no entanto, apenas como recomendação e não tem a natureza de convenção colectiva, contrato ou acordo colectivo, nem produz, por isso, quaisquer efeitos jurídicos (artigo 5º, nº 3).

O artigo 6º, nº 1, prescreve que serão objecto de negociação colectiva as matérias relativas à fixação ou alteração dos vencimentos e das demais prestações de carácter remuneratório, das pensões de aposentação ou de reforma e das regalias da acção social e da acção social complementar. Por sua vez, o artigo 7º, nº 1, versando sobre o processo de negociação, determina que esta se inicia com a apresentação, por uma das partes, de uma proposta fundamentada sobre qualquer das matérias acima referidas que a outra parte aceite como base para negociação, devendo seguidamente proceder-se à calendarização das negociações.

Dact.....



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Donato
.17.

Proc.º N.º

Sec.

Rel. Cons.
.....

O diploma legal cujas coordenadas fundamentais estamos a referenciar regulamenta, no artigo 9º, o direito de participação dos trabalhadores da Administração Pública, através das suas associações sindicais, entre outras matérias, na elaboração da legislação relativa ao regime geral ou especial da função pública (artigo 9º, nº 1, alínea a)). O direito de participação que incide sobre esta temática tem a natureza de consulta, podendo para o efeito constituir-se comissões técnicas especializadas, considerando-se por ela abrangidas, além das matérias da competência do Governo, aquelas para que este tenha solicitado autorização legislativa (artigo 9º, nº 2).

Matérias excluídas de negociação ou participação por parte das associações sindicais são as respeitantes à estrutura, atribuições, competências, política de recursos humanos e gestão e funcionamento da Administração Pública (artigo 12º).

Importante é ainda referir que, nos termos do artigo 14º, nº 1, compete à Direcção-Geral da Administração e da Função Pública (hoje, Direcção-Geral da Administração Pública, por força do Decreto-Lei nº 229/86, de 14 de Agosto) assegurar o estabelecimento de relações com as associações sindicais dos trabalhadores da Administração Pública e a condução do processo de negociação colectiva e de participação na elaboração da legislação relativa ao regime geral ou especial da função pública.

Dact.....

Mod. 4

Interessa, por fim, assinalar que, nos termos



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Donic
.18.

Proc.º N.º
Sec.
Rel. Cons.
.....

do seu artigo 17º, o Decreto-Lei nº 45-A/84 aplica-se às regiões autónomas, sem prejuízo de estas poderem regulamentar a matéria constante do artigo 14º - isto é, a que tem a ver com a organização e competência dos serviços da Administração Pública regional que asseguram o estabelecimento de relações com as associações sindicais e conduzem o processo de negociação colectiva e de participação -, e que, de acordo com o preceituado no artigo 16º, a Direcção-Geral da Administração e da Função Pública, da Secretaria de Estado da Administração Pública, deverá requerer ao Ministério do Trabalho e Segurança Social a transcrição oficiosa do registo das associações sindicais que representem interesses dos trabalhadores da Administração Pública e comunicá-la às regiões autónomas.

Independentemente da questão de saber se a Assembleia Legislativa Regional dos Açores devia ter adoptado, no procedimento de elaboração da norma aqui *sub judicio*, um "processo de negociação", nos termos do artigo 7º do Decreto-Lei nº 45-A/84, de 3 de Fevereiro, ou antes um "processo de consulta", de acordo com o nº 2 do seu artigo 9º, já que a matéria sobre que versa a norma aqui em causa tanto se pode enquadrar na alínea a) do nº 1 do artigo 6º, como na alínea a) do nº 1 do artigo 9º do mesmo diploma legal - problema que aqui se deixa por resolver -, pode afirmar-se, com segurança, que aquele órgão de governo próprio da Região Autónoma dos Açores

Dact.....



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Donato
.19.

Proc.º N.º

Sec.

Rel. Cons.
.....

estava constitucionalmente obrigado a garantir às associações sindicais representativas dos funcionários e agentes da administração regional e das autarquias locais uma *intervenção efectiva* no processo de elaboração da norma do artigo 1º do Decreto nº 26/92. A participação das associações sindicais referidas na elaboração desta disposição legal devia ter tido lugar em termos *constitucionalmente adequados*, isto é, devia ter sido conduzida de molde a possibilitar não apenas que a Assembleia Legislativa Regional dos Açores tomasse conhecimento das posições assumidas pelos trabalhadores da Administração Pública regional e local interessados, através das associações sindicais que os representam, mas também e fundamentalmente a garantir que estas pudessem, com inteiro conhecimento de causa, exercer a sua influência sobre o conteúdo da norma em elaboração.

Como vincou este Tribunal no já citado Acórdão nº 22/86, "a *participação* das associações sindicais *na elaboração da legislação de trabalho* há-de traduzir-se no conhecimento, por parte delas, do texto dos respectivos projectos de diploma legal, antes naturalmente de eles serem definitivamente aprovados, desse modo se lhes dando a possibilidade de se pronunciarem sobre os mesmos, seja formulando críticas, dando sugestões, emitindo pareceres, ou até fazendo propostas alternativas - o que tudo deve ser tido em conta na elaboração definitiva da norma que se pretende produzir.

Dact.....



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Donato
.20.

Proc.º N.º

Sec.

Rel. Cons.
.....

Não se trata, por conseguinte, de qualquer participação das referidas organizações sindicais no trabalho dos órgãos legislativos, nem, muito menos, de uma qualquer espécie de 'direito de veto'. Tal como se não trata de impor aos órgãos de poder qualquer obrigação de consagrar nos diplomas legais esta ou aquela solução.

Do que, pois, tão-só se trata - vistas as coisas do lado do órgão legislativo - é de um dever de consulta dos trabalhadores; e, no tocante às sugestões, críticas, pareceres ou propostas que eles até si fizeram chegar, da *obrigação de as tomar em consideração*, acolhendo aquelas que o justifiquem".

A Assembleia Legislativa Regional dos Açores estava, além disso, constitucionalmente obrigada a propiciar a participação, durante a fase de elaboração da norma objecto do presente processo, de *todas* as associações sindicais que, nos termos dos respectivos estatutos, representem os interesses dos trabalhadores da Administração Pública potencialmente afectados pela norma em formação, e estejam registadas nos serviços competentes da Administração Pública regional, e não apenas de algumas delas, ainda que das principais ou das mais representativas. A este propósito, realçou recentemente o Tribunal Constitucional que o direito constitucionalmente reconhecido às associações sindicais de participarem na elaboração da legislação do trabalho "é de ordem geral e

Dact.....



Proc.º N.º

Sec.

Rel. Cons.
.....

universal, dirigindo-se a *todas* as associações sindicais representativas de trabalhadores interessados no processo e não apenas a algumas delas, como aliás logo se extrai do próprio normativo constitucional, que se reporta a *direitos das associações sindicais*, e não já a direitos das associações sindicais mais representativas, ou de certas e determinadas associações sindicais. Aliás, este preceito constitucional, ao ser traduzido nas leis que o regulamentaram (Lei nº 16/79 e Decreto-Lei nº 45-A/84), encontrou uma forma de execução que o acautela por inteiro e consente uma verdadeira e efectiva possibilidade de intervenção de *todas* as associações sindicais às quais a norma constitucional se dirige" (cfr. o mencionado Acórdão nº 93/92).

6.3. Tendo como ponto de referência o quadro traçado nas linhas antecedentes, cumpre agora averiguar o que nos oferece a *história* do Decreto da Assembleia Legislativa Regional dos Açores nº 26/92 em matéria de participação das associações sindicais no procedimento da sua elaboração.

No requerimento de interposição do presente recurso, o Ministro da República para a Região Autónoma dos Açores afirma categoricamente que "não houve qualquer participação dos organismos representativos dos trabalhadores no procedimento de elaboração do Decreto Legislativo Regional nº 26/92". Por outro lado, no preâmbulo do Decreto nº 26/92 não se

Dact.....



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Deane
.22.

Proc.º N.º

Sec.

Rel. Cons.
.....

faz referência a uma eventual audição das organizações representativas dos trabalhadores da Administração Pública regional e local, omissão cujo significado há-de ser, na linha da jurisprudência deste Tribunal, a presunção de que tal audição não se concretizou (cfr. os citados Acórdãos nºs 451/87 e 15/88).

Trata-se, no entanto, de uma presunção *juris tantum*, que, como se assinalou no Acórdão deste Tribunal nº 93/92, seria susceptível de ser ilidida mediante elementos de prova fornecidos pelo autor daquele diploma legislativo regional.

Ora, na resposta do Presidente da Assembleia Legislativa Regional dos Açores, refere-se que "os dirigentes das principais associações sindicais representadas na Região, nomeadamente o Sindicato da Função Pública do Sul e Ilhas (SINTAP), a U.G.T., C.G.T.P. - Intersindical e o Sindicato dos Professores da Região, tomaram conhecimento e expressaram a sua posição relativamente ao propósito de se proceder à revogação do Decreto Legislativo Regional nº 15/92/A, de 31 de Julho" - trecho este que demonstra não terem participado, durante a fase de elaboração da norma do artigo 1º do decreto de que tratam os presentes autos, *todas* as associações sindicais que, nos termos dos respectivos estatutos, representam os interesses dos trabalhadores da Administração Pública regional e local, mas somente as consideradas como *principais* ou mais importantes.

é esta uma mácula que, por si só, é suficiente

Dact.....



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Domènec
.23.

Proc.º N.º

Sec.

Rel. Cons.
.....

para inquirar a norma do artigo 1º do Decreto da Assembleia Legislativa Regional dos Açores nº 26/92, na parte questionada, de inconstitucionalidade *por vício de procedimento*, decorrente da violação do artigo 56º, nº 2, alínea a), da Lei Fundamental.

Mas, para além disso, importa observar que a participação das "principais associações sindicais" representadas na Região Autónoma dos Açores no procedimento de elaboração da norma do artigo 1º daquele decreto, na parte aqui impugnada, não decorreu de *forma constitucionalmente adequada ou idónea*, entendida esta nos termos acima assinalados. Na verdade, salienta-se na resposta do Presidente da Assembleia Legislativa Regional dos Açores que o conhecimento por parte dos dirigentes das principais associações representadas na Região do propósito de se proceder à revogação do Decreto Legislativo Regional nº 15/92/A, de 31 de Julho, e a expressão da sua posição relativamente ao mesmo ocorreram "quer em contactos havidos com os Grupos e Representantes Parlamentares dos partidos políticos com assento na Assembleia Legislativa Regional dos Açores, quer através dos órgãos de comunicação social existentes na Região". Donde resulta que, mesmo que não se verificasse o défice acima referido quanto ao número das associações sindicais intervenientes no procedimento de formação legislativa, ainda assim a norma do artigo 1º do Decreto nº 26/92 seria inconstitucional, por infracção ao disposto na alínea a) do nº 2 do artigo 56º da Constituição.

Dact.....



Proc.º N.º
Sec.
Rel. Cons.
.....

Há, assim, que concluir pela inconstitucionalidade da norma submetida à sindicância deste Tribunal por *vício de procedimento*, em consequência da violação da alínea a) do nº 2 do artigo 56º da Lei Fundamental.

III - Decisão.

7. Nos termos e pelos fundamentos expostos, o Tribunal Constitucional decide pronunciar-se pela inconstitucionalidade da norma do artigo 1º do Decreto da Assembleia Legislativa Regional dos Açores nº 26/92, sobre "contenção de despesas", na parte em que revoga o Decreto Legislativo Regional nº 15/92/A, de 31 de Julho, por violação do artigo 56, nº2, alínea a), da Constituição.

Lisboa, 19 de Janeiro de 1993

Fernando de Brito
Vice-Presidente

António de Almeida

Luís de Almeida

Assessor

António de Almeida

António de Almeida

Dact.....



744/92

Proc.º N.º

Sec.

Rel. Cons.

[Handwritten signatures]
Trinidad
Javier
Francisco
José María Hernández

Dact.....