

O PRAZO DE IMPUGNAÇÃO DE DESPEDIMENTO PARA OS TRABALHADORES QUE EXERCEM FUNÇÕES PÚBLICAS

Pelo Dr. Pedro Miguel Ferraz

SUMÁRIO:

Introdução. 1. A posição clássica — os prazos do artigo 58.º do CPTA. 2. Posição adoptada; 2.1. O prazo previsto no RCTFP para o despedimento disciplinar; 2.2 O estranho caso do despedimento colectivo e do despedimento por extinção do posto de trabalho. **Conclusões.**

Introdução

O despedimento é um conceito típico do Direito do Trabalho. Por esta razão, o legislador foi evitando a sua utilização no âmbito da relação jurídica de emprego público. O conceito de despedimento encontrava-se limitado a relações contratuais que, apesar de terem a intervenção de entidades públicas, eram reguladas exclusivamente pelas normas de direito privado.

Com a reforma da administração pública operada pelos diplomas legais publicados em 2008, em particular, a Lei n.º 12-A/2008, de 27 de Fevereiro, e a Lei n.º 59/2008, de 11 de Setembro⁽¹⁾, o

⁽¹⁾ Que aprovou o Regime do Contrato de Trabalho em Funções Públicas, doravante, o “RCTFP”.

paradigma alterou-se radicalmente. A reforma, de natureza mista⁽²⁾, do sistema anteriormente vigente resultou na consagração de três modalidades da relação jurídica de emprego público: a nomeação, o contrato e a comissão de serviço. Estas modalidades diferem não só na constituição e na conformação da relação jurídica, mas também nos motivos e conceitos da respectiva cessação. Para os contratados — que, em virtude das conversões operadas a 1 de Janeiro de 2009, constituem a grande maioria dos “trabalhadores públicos”⁽³⁾ — foi, pela primeira vez numa relação jurídica de direito público, adoptado o conceito de despedimento como uma das modalidades de cessação da relação jurídica vigente⁽⁴⁾.

Ora, não obstante a importação de um conceito do direito do trabalho, permanece inquestionável que o acto de despedimento é um acto administrativo. Todos os requisitos de que depende a classificação de um acto como administrativo encontram-se preenchidos no acto de despedimento⁽⁵⁾, seja este por motivos disciplinares ou por motivos objectivos.

Enquanto acto administrativo cujo conteúdo é susceptível de lesar direitos legalmente protegidos⁽⁶⁾, o acto de despedimento pode ser impugnado judicialmente perante os Tribunais Administrativos e Fiscais (artigo 4.º, n.º 3 alínea *d*) do Estatuto dos Tribunais Administrativos e Fiscais)⁽⁷⁾ e nos termos do disposto no Código de Processo nos Tribunais Administrativos⁽⁸⁾ (artigos 59.º

(²) Consideramos que a reforma tem uma natureza mista porque, se a “nova” relação jurídica de emprego público por esta consagrada implicou uma clara privatização para os antigos funcionários e agentes, já quanto aos trabalhadores contratados ao abrigo da Lei n.º 23/2004, de 22 de Junho, foi evidente a publicização.

(³) Em sentido lato.

(⁴) Para o caso dos nomeados e dos que se encontram em comissão de serviço mantiveram-se os conceitos anteriormente vigentes de demissão e de cessação da comissão de serviço.

(⁵) Trata-se obviamente de uma decisão “dos órgãos da Administração que ao abrigo de normas de direito público visam produzir efeitos jurídicos numa situação individual e concreta” — artigo 120.º do Código de Processo Administrativo.

(⁶) *Vide* artigo 51.º, n.º 1 do Código de Processo nos Tribunais Administrativos.

(⁷) Com a redacção atribuída pela Lei n.º 59/2008, de 11 de Setembro.

(⁸) Doravante, o “CPTA”.

do Estatuto Disciplinar dos Trabalhadores que Exercem Funções Públicas⁽⁹⁾ e 274.º do RCTFP).

Sendo estes aspectos incontestados e conformes com a prática e a legislação que vinha regulando a relação jurídica de emprego público até 2008, há um ponto que é, na nossa opinião, bastante discutível: o prazo de caducidade para impugnar o acto administrativo de despedimento.

Com efeito, convém notar que os prazos previstos no artigo 58.º do CPTA não são semelhantes (nem sequer, quanto a nós, conciliáveis) ao prazo previsto no artigo 274.º, n.º 2 do RCTFP.

Não obstante, até à presente data, a doutrina ainda não revelou qualquer interesse ou curiosidade quanto a este aspecto. Aliás, parece não ter ainda assumido ou tomado consciência de que esta questão — do prazo de impugnação do acto de despedimento — levanta dúvidas fundadas. Tal deve-se, segundo cremos, à natureza mista desta nova modalidade de contrato de trabalho em funções públicas que os especialistas ainda não foram capazes de absorver verdadeiramente: se, por um lado, os administrativistas parecem aceitar sem reservas que o prazo de impugnação se mantém inalterado, por outro lado, os autores mais próximos do direito e processo do trabalho, intimamente ligados ao RCTFP — único regime que lhes é verdadeiramente familiar — dão como assente que o legislador segue a solução do Código do Trabalho de 2003, não questionando sequer se essa interpretação é corroborada pela jurisprudência.

Na esteira da inconsciente dicotomia de pensamento da doutrina, também os tribunais competentes para dirimir os conflitos da relação jurídica de emprego público não se pronunciaram ainda sobre as interpretações contraditórias que o prazo enunciado no artigo 274.º, n.º 2 do RCTFP pode gerar. As considerações da jurisprudência acerca destas questões processuais evidenciam, aliás, que as posições anteriormente defendidas se mantêm, como se o RCTFP não tivesse entrado em vigor.

(9) Doravante, o “Estatuto Disciplinar”.

Parece-nos que a solução para esta questão deve ser encontrada com ponderação, sendo indispensável proceder a uma interpretação cuidada dos preceitos legais, de forma a determinar, em definitivo e de forma segura, qual o prazo de caducidade para impugnação do acto administrativo de despedimento.

Assim sendo, tentaremos, no presente artigo, por um lado, pôr a nu as dúvidas que esta questão pode suscitar e, por outro, apresentar aquela que para nós se revela como a melhor solução, a qual, adiantamos desde já, não segue o entendimento clássico, ou seja, aquele que representa a continuidade da solução aplicável até 2008.

Estamos convictos que a entrada em vigor do RCTFP alterou o prazo de impugnação do acto administrativo de despedimento.

Uma vez que, conforme referido supra, tratamos no presente artigo de um tema novo inserido num regime igualmente novo e ainda amplamente ignorado, quer pela doutrina administrativa e jus-laboral, quer pela jurisprudência, organizaremos a exposição com uma análise e contraposição entre aqueles que cremos serem os argumentos genéricos do entendimento clássico e vigente até 31 de Dezembro de 2008, para depois referirmos a posição que julgamos ter sido a consagrada por um legislador errático que, incompreensivelmente, optou por uma falta de clareza lamentável. Neste contexto, faremos referência ao caso particular do despedimento colectivo e por extinção do posto de trabalho.

1. A posição clássica — os prazos do artigo 58.º do CPTA

O Estatuto Disciplinar, à imagem do que já sucedia no anterior Estatuto Disciplinar dos Funcionários e Agentes da Administração Central, Regional e Local⁽¹⁰⁾, não estabelece qualquer prazo para que o trabalhador que exerce funções públicas possa reagir à sanção disciplinar expulsiva.

(10) Aprovado pelo Decreto-Lei n.º 24/84, de 16 de Janeiro.

Da mesma forma, a Lei n.º 12-A/2008, de 27 de Fevereiro, e a Lei n.º 23/2004, de 22 de Junho, que estabelecem a possibilidade de recurso ao despedimento colectivo ou ao despedimento por extinção do posto de trabalho, nada referem expressamente quanto ao prazo ao dispor do trabalhador para reagir ao acto de despedimento.

Perante o silêncio destes diplomas legais, é compreensível que, em conformidade com a prática anterior à reforma de 2008, se entenda ser de manter o recurso às normas gerais do CPTA.

Conforme mencionado previamente, o acto de despedimento é um acto administrativo com eficácia externa, pelo que a forma de processo aplicável para reacção a um despedimento será necessariamente a acção administrativa especial.

Ora, o artigo 58.º do CPTA apresenta três prazos distintos para impugnação de actos administrativos: o dos actos nulos ou inexistentes, que podem ser impugnados por qualquer interessado a todo o tempo; o de actos administrativos anuláveis pelo Ministério Público, que é de um ano; e, por fim, o de actos administrativos anuláveis nos restantes casos, que é de três meses⁽¹¹⁾.

A nulidade está dependente de determinação expressa da lei nesse sentido⁽¹²⁾ e os supramencionados diplomas legais não a referem para o acto de despedimento. Nestes termos, a não ser no caso de um despedimento verbal que não tenha sido precedido do competente procedimento disciplinar, o qual, ao abrigo do disposto no artigo 133.º, n.º 2 f) do Código de Procedimento Administrativo, corresponderá a um acto nulo e, como tal, impugnável a todo o tempo, o trabalhador terá o prazo de três meses para impugnar o acto de despedimento.

⁽¹¹⁾ Para uma análise mais desenvolvida vide MÁRIO AROSO DE ALMEIDA, *Manual de Processo Administrativo*, Almedina, 2010, pp. 308 e ss, JOSÉ CARLOS VIEIRA DE ANDRADE, *A Justiça Administrativa (Lições)*, 7.ª Edição, Almedina, 2005, pp. 219 e ss, MÁRIO AROSO DE ALMEIDA e CARLOS ALBERTO FERNANDES CADILHA, *Comentário ao Código de Processo nos Tribunais Administrativos*, Almedina, 2005, pp. 290 e ss e MÁRIO ESTEVES DE OLIVEIRA e RODRIGO ESTEVES DE OLIVEIRA, *Código de Processo nos Tribunais Administrativos, Volume I, e Estatuto dos Tribunais Administrativos e Fiscais Anotados*, Almedina, 2004, pp. 377 e ss.

⁽¹²⁾ Cfr. MÁRIO AROSO DE ALMEIDA, *ob. cit.*, p. 78.

Esta é a posição que, até por manter a solução anterior a 2009, resulta de uma primeira leitura do Estatuto Disciplinar e da Lei n.º 12-A/2008, de 27 de Fevereiro.

Parece, aliás, ser esta a orientação perflhada por PAULO VEIGA E MOURA, único autor a fazer referência expressa, ainda que de forma indirecta⁽¹³⁾, ao prazo que, após a reforma, entende ser aplicável para este tipo de despedimento. Com efeito, ao pronunciar-se sobre os efeitos da invalidade da sanção disciplinar de demissão, despedimento ou cessação da comissão de serviço, mais propriamente sobre o facto de a lei prever que à compensação deve ser deduzido o montante da remuneração respeitante ao período decorrido desde a data de produção de efeitos do acto de aplicação da pena até trinta dias antes da data da sua impugnação jurisdiccional⁽¹⁴⁾, o Autor afirma que “a consagração desta dedução representa uma importação completamente despropositada do regime do direito laboral privado, pois se tal dedução faz todo o sentido no regime do direito privado — no qual o prazo máximo de recurso ao Tribunal é de um ano — não tem qualquer explicação no regime público, cujo prazo de impugnação de actos administrativos já é limitado a uns escassos três meses”⁽¹⁵⁾.

No que à sanção disciplinar de despedimento diz respeito, parece-nos que a afirmação é demasiado assertiva. Nada impede, obviamente, que PAULO VEIGA E MOURA mantenha a posição de que o trabalhador tem à sua disposição o prazo de três meses para impugnar o acto de despedimento, contudo, justificava-se que o Autor levantasse a questão do sentido a dar ao disposto no artigo 274.º, n.º 2 do RCTFP quando refere que “a acção [de impugnação do despedimento] tem de ser intentada no prazo de um ano a contar da data do despedimento”.

Fica a dúvida se o Autor defende conscientemente esta posição ou se não identificou a eventual contradição entre os dois diplomas legais.

⁽¹³⁾ O autor aparenta mesmo dar este ponto como assente, sem manifestar qualquer dúvida.

⁽¹⁴⁾ Vide artigo 64.º, n.º 5, do Estatuto Disciplinar.

⁽¹⁵⁾ Vide PAULO VEIGA E MOURA, *Estatuto Disciplinar dos Trabalhadores da Administração Pública Anotado*, Coimbra Editora, 2009, pp. 196-197.

Parece-nos incontestável que apenas se deverá recorrer à norma geral do artigo 58.º do CPTA se concluirmos que o âmbito de aplicação do mencionado artigo 274.º, n.º 2 do RCTFP não abrange todas as modalidades de despedimento, e PAULO VEIGA E MOURA não esclarece por que não o considera aplicável ao despedimento disciplinar. Esta é a importante questão que vem sendo deixada sem resposta.

Segundo cremos, a única interpretação plausível que permite a defesa de que o prazo de impugnação se mantém nos três meses para a generalidade dos despedimentos é a de que o âmbito de aplicação da referida norma se cinge ao despedimento por inadaptção.

Com efeito, não obstante não se retirar claramente do texto do referido artigo 274.º, n.º 2 do RCTFP, e da subsecção em que se insere⁽¹⁶⁾, a restrição àquela modalidade de despedimento, não deixa de ser verdade que o RCTFP apenas regula o despedimento por inadaptção; as restantes formas de despedimento — despedimento disciplinar, despedimento colectivo e despedimento por extinção do posto de trabalho — são regulados por outros diplomas legais, que não indicam qualquer prazo para a respectiva impugnação.

Assim, é possível considerar que o disposto na subsecção acima referida, e consequentemente no artigo 274.º, n.º 2, é apenas aplicável ao despedimento por inadaptção, sendo, portanto, e em virtude do silêncio dos respectivos diplomas legais, aplicáveis os prazos do artigo 58.º do CPTA para as restantes modalidades de despedimento. Tal representaria, pois, uma continuidade em relação ao regime anterior e determinaria a subsistência de três diferentes prazos para reacção a actos administrativos de despedimento: (i) a todo o tempo para despedimentos verbais, não precedidos do competente procedimento disciplinar; (ii) um ano para os despedimentos por inadaptção; (iii) três meses para o despedimento disciplinar, despedimento colectivo ou por extinção do posto de trabalho.

⁽¹⁶⁾ Subsecção III da Secção IV do Capítulo VII do Título II do RCTFP, com o título de “Ilícitude do despedimento”.

Este entendimento tem o mérito de atribuir aos nomeados, aos trabalhadores e aos que se encontram em comissão de serviço um tratamento idêntico, pois todos teriam o mesmo prazo para reagir à sanção disciplinar expulsiva, seja esta a demissão, a cessação da comissão de serviço ou o despedimento. Por outro lado, esta posição permite uma leitura segmentada, e portanto mais fácil, dos diplomas legais. Com efeito, adoptando-se esta posição, bastaria ao intérprete, para o conhecimento das normas aplicáveis, a análise do diploma legal que regula a específica modalidade de despedimento (e, quanto a questões processuais, do CPTA), sem necessidade de proceder à harmonização com o previsto noutros diplomas: para o despedimento disciplinar seria suficiente o recurso ao respectivo Estatuto, para o despedimento colectivo ou por extinção do posto de trabalho o intérprete recorreria apenas ao artigo 18.º da Lei n.º 23/2004, de 22 de Junho, e para o despedimento por inadaptação bastaria a leitura do RCTFP.

Uma vez que, conforme já destacámos, a jurisprudência — que parece encarar o RCTFP com bastante desconfiança — ainda não se pronunciou claramente quanto a esta matéria, e que a doutrina também mantém o silêncio, este entendimento clássico é o que aparenta vigorar presentemente.

2. Posição adoptada

2.1 O prazo previsto no RCTFP para o despedimento disciplinar

Não obstante as vantagens do entendimento acima referido e o facto de se tratar possivelmente da conclusão que resulta de uma leitura superficial da lei, não cremos ser essa a solução consagrada pelo legislador ou, pelo menos, cremos que não será, certamente, aquela que convém a uma leitura harmoniosa do sistema jurídico.

Na verdade, a lamentável técnica legislativa utilizada na reforma de 2008 obriga, não raras vezes, a que uma mesma questão seja analisada ao abrigo de vários diplomas legais, ficando o intér-

prete impedido de se cingir a um único regime, em claro detrimento da segurança jurídica.

Cremos que esta conclusão é igualmente aplicável ao tema em apreço. De facto, não nos parece claro, bem pelo contrário, que o disposto no artigo 274.º, n.º 2 do RCTFP seja apenas dirigido ao despedimento por inadaptação.

Convém não esquecer que o RCTFP é baseado no Código de Trabalho de 2003^(17/18) e que, consequentemente, o disposto no referido artigo 274.º, n.º 2 é idêntico ao disposto no artigo 435.º, n.º 2, 1.ª parte do referido Código de Trabalho. A interpretação do âmbito de aplicação do artigo 274.º, n.º 2 depende, pois, de uma análise do regime laboral, de modo a verificar se as soluções deste regime jurídico são igualmente aplicáveis ao RCTFP.

Pois bem, ao contrário do que sucedia com o CPTA, o prazo de impugnação do despedimento de um “trabalhador privado” estava previsto na referida norma do Código do Trabalho (e não no Código de Processo do Trabalho). Esta conclusão retira-se, desde logo, da própria sistematização do Código do Trabalho. Com efeito, a Secção IV do Capítulo IX do Título II do Código do Trabalho dedicava-se à cessação do contrato de trabalho por iniciativa do empregador. Esta Secção encontrava-se dividida em três subsecções, sendo a primeira respeitante à resolução (mais propriamente, aos motivos que permitem a resolução), a segunda aos pro-

(17) É, no mínimo, inexplicável que o RCTFP seja um decalque do Código de Trabalho de 2003 quando a sua elaboração coincidiu com a do Código do Trabalho de 2009 que, aprovado pela Lei n.º 7/2009, de 12 de Fevereiro, entrou em vigor cerca de um mês após o RCTFP (e tal deveu-se apenas ao Acórdão n.º 632/08 do Tribunal Constitucional que considerou inconstitucional o prazo de período experimental previsto na proposta de lei; não fosse isso, ambos os diplomas entrariam em vigor no dia 1 de Janeiro de 2009). Ora, parece-nos totalmente incompreensível que o legislador se tenha alicerçado num código que considerou insuficiente para reger as relações jurídico-laborais privadas.

Concorde-se ou não com as alterações introduzidas pelo Código de Trabalho de 2009, a verdade é que esta técnica legislativa implicou discrepâncias de redacção legal e de regime entre o RCTFP e o Código do Trabalho de 2009 que o legislador certamente não desejaria; mais grave ainda, a discrepância implicou a entrada em vigor de normas do RCTFP que são absolutamente indecifráveis. A título exemplificativo, veja-se o disposto quanto ao trabalho a tempo parcial, nomeadamente no artigo 145.º, n.º 2 do RCTFP.

(18) Por uma questão de facilidade de leitura, o Código de Trabalho de 2003 será doravante referido apenas como “Código do Trabalho”.

cedimentos e a terceira à ilicitude do despedimento. Tanto a subsecção referente à resolução, como a referente aos procedimentos encontravam-se decompostas em divisões que versavam sobre os vários tipos de despedimento por iniciativa do empregador (isto é, despedimento disciplinar, colectivo, por extinção do posto de trabalho e por inadaptação), sendo que na subsecção referente à ilicitude do despedimento já não nos deparávamos com esta divisão; as normas desta última subsecção apresentavam uma natureza genérica e aplicavam-se a todas as modalidades de despedimento — a não ser, claro, que a própria norma clarificasse o seu âmbito específico⁽¹⁹⁾.

Ora, o RCTFP mantém esta mesma sistematização. A Secção IV do Capítulo VII do Título II do RCTFP versa igualmente sobre a cessação por iniciativa da entidade empregadora pública e está igualmente dividida nas subsecções de resolução, procedimento e ilicitude do despedimento. A única diferença resume-se ao facto de, em oposição às quatro divisões das subsecções referentes à resolução e ao procedimento, o RCTFP prever apenas a divisão referente ao despedimento por inadaptação.

Esta sistematização, por falta das divisões referentes às restantes modalidades de despedimento, poderia culminar na conclusão de que as normas da Subsecção que versa sobre a ilicitude do despedimento pretendiam regular unicamente o despedimento por inadaptação. Não cremos que assim seja. Veja-se que, se esta Subsecção fosse aplicável apenas ao despedimento por inadaptação, então a sistematização que o RCTFP apresenta na Secção relativa à cessação por iniciativa da entidade empregadora pública obrigaria a que as normas que constam daquela Subsecção se encontrassem numa divisão I com o título de despedimento por inadaptação; em alternativa, das primeiras duas Subsecções não deveria constar a divisão I.

Não sendo este o caso, devemos concluir que a Subsecção que versa sobre a ilicitude do despedimento terá necessariamente um âmbito mais abrangente que a mencionada modalidade do despedimento por inadaptação.

(19) Vide artigos 430.º a 433.º do Código do Trabalho.

Acresce que a própria letra da lei nos artigos constantes da referida Subsecção reforça esta conclusão. Se o disposto nos artigos 273.º e 275.º a 278.º do RCTFP consagra um regime semelhante ao previsto no Estatuto Disciplinar e se o mencionado no artigo 279.º trata eventualmente de um simples esclarecimento que poderia retirar-se das normas gerais, o mesmo já não se poderá dizer relativamente aos artigos iniciais desta Subsecção.

Note-se que o artigo 271.º enumera as causas gerais de ilicitude do despedimento e o artigo 272.º enumera as causas de ilicitude do despedimento por inadaptção. Ora, se a Subsecção referente à ilicitude do despedimento fosse aplicável apenas ao despedimento por inadaptção, não se compreenderia a razão de ser de um artigo que referisse causas gerais da ilicitude e de um que versasse sobre as causas específicas daquela modalidade de despedimento. Mais, se atentarmos ao referido no artigo 271.º, constatamos claramente que o legislador não visou disciplinar apenas o despedimento por inadaptção, uma vez *que esta norma dispõe não só que “(...) qualquer tipo de despedimento é ilícito se (...)”, mas também “sem prejuízo do disposto (...) em legislação especial”*. O artigo 271.º não é, portanto, apenas aplicável ao despedimento por inadaptção.

Chegando-se a esta inevitável constatação relativamente ao artigo 271.º, ter-se-á necessariamente que concluir no mesmo sentido quanto a todos os restantes artigos daquela Subsecção. Os artigos 271.º a 279.º são, pois, directamente aplicáveis a qualquer modalidade de despedimento (com a óbvia excepção do artigo 272.º), a não ser que as disposições que regulamentam tal modalidade de despedimento disponham em sentido contrário.

Assim sendo, a entrada em vigor do RCTFP, mais propriamente do seu artigo 274.º, n.º 2, consagrou o prazo geral de um ano para impugnação do acto administrativo de despedimento. Este prazo é aplicável ao despedimento por inadaptção e também à sanção disciplinar de despedimento, visto que o Estatuto Disciplinar, ao remeter-se ao silêncio, não afasta a aplicabilidade do prazo geral.

É este o invariável desfecho que se extrai de um exercício de hermenêutica jurídica, quer pelo elemento gramatical, quer pelos elementos sistemático e histórico.

2.2 O estranho caso do despedimento colectivo e do despedimento por extinção do posto de trabalho

Relativamente ao despedimento colectivo e ao despedimento por extinção do posto de trabalho refira-se, preliminarmente, que a opção legislativa é de todo incompreensível.

A Lei n.º 12-A/2008, de 27 de Fevereiro, estabelece a possibilidade de recurso a estas modalidades de despedimento para os vinculados por contrato e, quanto à respectiva regulamentação, remete para o RCTFP. Por sua vez, o RCTFP, não obstante ser uma (má) cópia do Código do Trabalho, como já foi mencionado, não regula os procedimentos com vista ao despedimento colectivo ou ao despedimento por extinção do posto de trabalho. Aliás, as sete centenas de artigos do RCTFP e da respectiva regulamentação não fazem uma única referência expressa ao despedimento colectivo e ao despedimento por extinção do posto de trabalho. A ausência de alusão indicia que o despedimento colectivo e o despedimento por extinção do posto de trabalho carecem de regulamentação. Não é, todavia, assim.

Por meio de atenta análise é possível descortinar que o artigo 18.º da Lei n.º 59/2008, de 11 de Setembro (que aprova o RCTFP) não revoga o artigo 18.º da Lei n.º 23/2004, de 12 de Junho. Ora, é exactamente este último normativo — o artigo 18.º da Lei n.º 23/2004, de 12 de Junho — que admite o recurso ao despedimento colectivo e ao despedimento por extinção do posto de trabalho e, quanto à respectiva regulamentação, remete para os termos do Código do Trabalho vigente.

Pois bem, se é caricato que duas leis supostamente idealizadas de forma concertada para uma mesma reforma se contradigam (uma vez que, na realidade, o RCTFP não regula estas modalidades de despedimento), chega a ser ridículo que uma matéria que representa um corte fundamental no antigo paradigma da Administração Pública seja regulada por um artigo de uma Lei ultrapassada que se limita a remeter para o regime de direito laboral privado. Mais inacreditável é esta estouvada técnica legislativa de se regulamentar o regime de contrato de trabalho em funções públicas com extensos setecentos artigos (muitos deles de utilidade duvidosa) e já não se

considerar que os quinze artigos relativos às referidas modalidades — que, a nosso ver, necessitariam de ser adaptados à realidade da relação jurídica de emprego público — sejam relevantes para o regime que regula o trabalho em funções públicas.

Enfim, estamos em crer que este ponto representa bem a qualidade da técnica legislativa adoptada nesta reforma e também a honestidade do nosso legislador que prefere deixar esta matéria “escondida” numa alínea de um artigo da lei preambular que aprova o RCTFP.

Ora, exactamente pelo acima mencionado, o despedimento colectivo e o despedimento por extinção do posto de trabalho devem ser analisados com especial cuidado e pormenor.

A opção legislativa consagrada, além de censurável, fomenta sérias hesitações quanto à eventual previsão de um prazo específico para impugnação do acto de despedimento inserido num processo de despedimento colectivo ou de despedimento por extinção do posto de trabalho. De facto, não é descabido questionar-se se o disposto no artigo 18.º da Lei n.º 23/2004, de 12 de Junho, afasta a aplicabilidade do artigo 274.º, n.º 2 do RCTFP, uma vez que o âmbito da remissão do artigo 18.º da Lei n.º 23/2004, de 12 de Junho, pode eventualmente incluir os prazos de impugnação previstos no Código do Trabalho de 2009.

Note-se que não estamos perante uma dúvida de relevância meramente teórica, pois os prazos para ambas as modalidades são efectivamente diferentes do prazo de um ano consagrado pelo artigo 274.º, n.º 2 do RCTFP: o despedimento por extinção do posto de trabalho deve ser impugnado em sessenta dias, enquanto que o prazo para impugnação do despedimento colectivo é de seis meses.

Tendo em conta a própria *ratio* dos prazos previstos no artigo 387.º e 388.º do Código do Trabalho de 2009, não cremos que a remissão do artigo 18.º da Lei n.º 23/2004, de 12 de Junho, tenha tamanha amplitude.

Com efeito, os prazos previstos no Código do Trabalho de 2009 para estas modalidades de despedimento têm como base as especificidades dos termos processuais das respectivas acções de impugnação do despedimento. Veja-se que o Código de Pro-

cesso do Trabalho prevê formas de processo especiais tanto para o despedimento colectivo como para o despedimento por extinção do posto de trabalho e esse facto influi directamente nos prazos de impugnação que são previstos no Código do Trabalho de 2009: o prazo de impugnação do despedimento colectivo não se estende por mais de seis meses porque há uma necessidade de rapidamente consolidar uma situação que pode implicar enormes alterações para o empregador, uma vez que, na acção de impugnação de despedimento colectivo prevista no Código de Processo do Trabalho, todos os trabalhadores abrangidos são chamados para intervir na acção; por sua vez, no caso do despedimento por extinção do posto de trabalho, o prazo de impugnação é apenas de sessenta dias porque a forma de processo aplicável é a acção especial de impugnação judicial da regularidade e licitude do despedimento, que se inicia com o preenchimento de um mero formulário pelo trabalhador, não sendo necessária a preparação de uma peça processual, ou sequer a intervenção de um Advogado. É, pois, a simplicidade do impulso processual do trabalhador que justifica o curto prazo de sessenta dias⁽²⁰⁾.

Estando a estipulação dos prazos de impugnação do despedimento colectivo e do despedimento por extinção do posto de trabalho intimamente ligada às formas de processo aplicáveis e aos respectivos termos, não devemos, da remissão genérica do artigo 18.º da Lei n.º 23/2004, de 12 de Junho, concluir que os prazos de caducidade previstos no Código do Trabalho de 2009 são aplicáveis aos trabalhadores que exercem funções públicas, uma vez que, conforme já referido, é ponto assente que a impugnação de qualquer acto de despedimento por trabalhadores que exercem funções

(20) Cfr. Livro Branco das Relações Laborais, pp. 110 e seguintes, disponível in www.mtss.gov.pt/docs/LivroBrancoDigital.pdf. Vide ainda MARIA DO ROSÁRIO PALMA RAMALHO, *Direito do Trabalho, Parte II - situações laborais individuais*, 3.ª Edição, Almedina, 2010, p. 943, PEDRO ROMANO MARTINEZ, in PEDRO ROMANO MARTINEZ, [et. al.], *Código do Trabalho Anotado*, 7.ª Edição, Almedina, 2009, pp. 852-853, JOSÉ EUSÉBIO ALMEIDA, A nova acção de impugnação judicial da regularidade e licitude do despedimento, *Prontuário de Direito do Trabalho*, n.º 85, Coimbra Editora, Janeiro-Abril 2010, p. 103 e HÉLDER QUINTAS, A (nova) acção de impugnação judicial da regularidade e licitude do despedimento, *Prontuário de Direito do Trabalho*, n.º 86, Coimbra Editora, Maio-Agosto 2010, pp. 147-148.

públicas é apreciada perante os Tribunais Administrativos e Fiscais e nos termos do disposto no Código de Processo nos Tribunais Administrativos.

Temos portanto de considerar que, não obstante estas dúvidas desnecessariamente criadas por um legislador inábil, o prazo de um ano previsto no artigo 274.º, n.º 2 do RCTFP é igualmente aplicável para o despedimento colectivo e para o despedimento por extinção do posto de trabalho.

Parece-nos então que a opção do legislador, materializada no artigo 274.º, n.º 2 do RCTFP, foi a de atribuir aos trabalhadores vinculados por contrato de trabalho em funções públicas um mesmo prazo de um ano para reacção a qualquer despedimento, independentemente da respectiva modalidade, o que tem, a nosso ver, a vantagem de simplificar o regime de impugnação do acto de despedimento. De facto, visto que a forma de processo é a mesma para a impugnação de qualquer modalidade de despedimento, não nos parece que existisse justificação para prever diferentes prazos de caducidade. É apenas lamentável que o legislador não tenha sabido simplificar a interpretação das normas legais que prevêm o novo regime.

Acresce ainda que o prazo de um ano, não obstante ser bastante mais alargado que o prazo geral de três meses, tem o mérito de limitar a impugnação dos actos de despedimento nulos. De facto, não se justificava que, num âmbito tão sensível como o do emprego (seja este público ou privado), a invalidade do acto de despedimento pudesse ser invocada a todo o tempo.

Esta opção legislativa é eventualmente criticável pelo facto de o prazo ao dispor dos contratados para impugnação do acto de despedimento ser distinto do que se encontra ao dispor daqueles em comissão de serviço e, sobretudo, dos nomeados. De facto, é duvidoso que existam razões substanciais para a diferença de regime. De qualquer forma admitimos que o legislador tenha considerado justificável o prazo de um ano porque abrange igualmente modalidades de actos de despedimento por razões objectivas a que os nomeados não estão sujeitos e que apresentam importantes especificidades. É uma opção legislativa que, apesar de eventualmente criticável, não deverá conduzir a qualquer apreciação de violação

dos preceitos constitucionais. Conforme já referido pelo Tribunal Constitucional relativamente a disposições da Lei n.º 12-A/2008, de 27 de Fevereiro, “*a função pública não é um estatuto que obrigatoriamente seja marcado pela homogeneidade*”(21).

Conclusões

1. A Lei n.º 12-A/2008, de 27 de Fevereiro, e a Lei n.º 59/2008, de 11 de Setembro, alteraram radicalmente o paradigma da relação jurídica de emprego público que até aí vigorava. O despedimento, conceito típico do direito do trabalho e até então apenas admitido para relações contratuais reguladas exclusivamente pelas normas de direito privado, foi importado para os trabalhadores vinculados por contrato de trabalho em funções públicas.
2. A transposição deste conceito de direito privado não alterou a competência dos Tribunais Administrativos e Fiscais para decidir sobre impugnações de actos de despedimento, nem afastou a aplicabilidade genérica do Código de Processo nos Tribunais Administrativos.
3. Contudo, o legislador não foi claro quanto ao prazo de que dispõem os trabalhadores que exercem funções públicas para impugnar o acto administrativo de despedimento. Pode, pois, compreensivelmente, questionar-se se os prazos previstos no artigo 58.º do CPTA mantêm a respectiva aplicabilidade ou se, pelo contrário, o prazo em vigor é o previsto no artigo 274.º, n.º 2 do RCTFP.
4. O entendimento que representa a continuidade do regime vigente até 2008 (por nós apelidado de clássico) é o de que são aplicáveis os prazos previstos no artigo 58.º do CPTA.

(21) Acórdão n.º 154/2010, ponto 8.3, disponível in <http://www.tribunalconstitucional.pt/tc/acordaos/>.

Com efeito, o Estatuto Disciplinar dos Trabalhadores que Exercem Funções Públicas continua a não prever o prazo para reagir à sanção disciplinar expulsiva, sucedendo o mesmo com a Lei n.º 12-A/2008, de 27 de Fevereiro, e a Lei n.º 23/2004, de 22 de Junho, quanto ao despedimento colectivo e ao despedimento por extinção de trabalho.

Assim sendo, é defensável o recurso à norma geral do artigo 58.º do CPTA, considerando-se, por conseguinte, que o trabalhador em funções públicas tem o prazo de três meses para impugnar o acto administrativo de despedimento, a não ser no caso de um despedimento verbal, que não tenha sido precedido do competente procedimento disciplinar, que será impugnável a todo o tempo.

Consequentemente, à luz deste entendimento clássico, o artigo 274.º, n.º 2 do RCTFP dirigir-se-ia apenas ao despedimento por inadaptação, única modalidade de despedimento prevista neste diploma legislativo.

5. Não obstante o entendimento clássico atribuir aos contratados, nomeados e em comissão de serviço um tratamento semelhante e permitir uma leitura mais fácil dos diplomas legais, cremos que um exercício de interpretação revela ter o legislador adoptado solução distinta.

Por um lado, a sistematização do RCTFP, quando comparada com o Código do Trabalho (no qual foi baseada a elaboração daquele), revela que as normas da Subsecção III da Secção IV do Capítulo VII do Título II do RCTFP (referentes à ilicitude do despedimento) apresentam uma natureza genérica e, como tal, não limitada ao despedimento por inadaptação.

Por outro lado, a contraposição do artigo 271.º com o artigo 272.º do RCTFP revela o carácter mais abrangente do primeiro em relação ao segundo, que, por referência expressa, apenas é aplicável ao despedimento por inadaptação.

Por fim, a própria redacção legal do artigo 271.º revela claramente que o legislador não visou disciplinar apenas o despedimento por inadaptação na supra referida Subsecção do RCTFP.

6. Entendemos, portanto, que o artigo 274.º, n.º 2 do RCTFP (que consta da Subsecção acima referida) é directamente aplicável a qualquer modalidade de despedimento, a menos que a legislação que regule a respectiva modalidade disponha em sentido contrário.
7. Por conseguinte, o prazo de caducidade de um ano será o actualmente em vigor, quer para o despedimento por inadaptação, quer — face ao silêncio do Estatuto Disciplinar — para o acto de despedimento enquanto sanção disciplinar expulsa.
8. Relativamente ao despedimento colectivo e ao despedimento por extinção do posto de trabalho, é necessária uma ponderação adicional.

Com efeito, não obstante a Lei n.º 12-A/2008, de 27 de Fevereiro, remeter a regulamentação destas modalidades de despedimento para o RCTFP, é na realidade o artigo 18.º da Lei n.º 23/2004, de 12 de Junho (não revogado pelo artigo 18.º da Lei n.º 59/2008, de 11 de Setembro) que permite o recurso a estas modalidades através de uma remissão genérica para os termos do Código do Trabalho vigente. Pois bem, em virtude desta remissão, pode questionar-se se, ao remeter para os termos do referido diploma legal, o artigo 18.º da Lei n.º 23/2004, de 12 de Junho, não está igualmente a remeter para os prazos de impugnação aí previstos, ficando portanto afastada a aplicabilidade do artigo 274.º, n.º 2 do RCTFP.

9. Uma vez que os prazos previstos no Código do Trabalho para a impugnação/apreciação do despedimento colectivo e do despedimento por extinção do posto de trabalho estão intimamente ligados às formas de processo especiais previstas no Código de Processo do Trabalho — que não são aplicáveis a trabalhadores que exercem funções públicas — estamos em crer que o prazo de um ano previsto no artigo 274.º, n.º 2 do RCTFP é igualmente aplicável para o despedimento colectivo e para o despedimento por extinção do posto de trabalho.

10. Assim sendo, deve concluir-se que a entrada em vigor do RCTFP consagrou um novo prazo de impugnação do acto administrativo de despedimento, tendo desta forma simplificado o respectivo regime: um trabalhador público vinculados por contrato terá sempre o mesmo prazo de um ano para reacção a qualquer acto de despedimento, independentemente da respectiva modalidade.
11. Justificava-se, no entanto, que o legislador apresentasse esta alteração de forma clara e evidente, favorecendo a segurança jurídica.
O facto de um tema como o que aqui nos debruçamos gerar tamanhas dúvidas comprova o quão grave e lamentável é o desacerto dos diplomas legais que, supostamente, visavam implementar uma coerente e sólida reforma da Administração Pública.

