

**CAAD:** Arbitragem Administrativa

**Processo n.º:** 88/2015-A

**Tema:** R. j. emprego público - Reconhecimento à remuneração devida pelo índice 245 da estrutura retributiva da carreira do pessoal docente do ensino superior politécnico para a categoria de professor coordenador com agregação; anulabilidade dos contratos administrativos; tempestividade

## **Decisão Arbitral**

**Demandante:** A... (e outros)

**Demandado:** B...

### **I. Das Partes e do Pedido**

**A...**, casada, docente do ensino superior politécnico, cartão de cidadão n.º..., contribuinte n.º..., com residência na Rua Dr. ..., n.º..., ..., ...-... ..., adiante designada por 1.ª Demandante,

**C...**, casado, docente do ensino superior politécnico, cartão de cidadão n.º..., contribuinte n.º..., residente na Rua do ..., ..., ...-... ..., adiante designado como 2.º Demandante,

**D...**, casado, docente do ensino superior politécnico, com o número de identificação civil (BI) n.º..., contribuinte n.º..., residente na Rua Dr. ..., n.º..., .... ...-... ..., adiante designado como 3.º Demandante,

Instauraram, em coligação, neste Tribunal Arbitral do Centro de Arbitragem Administrativa (CAAD), a presente acção contra

**B...** (doravante “B...”), pessoa colectiva de direito público, com sede no ..., ...-... ..,

Os Demandantes *supra* identificados, vêm pedir:

- i) *“Ser reconhecido aos demandantes o direito, desde a produção de efeitos da outorga dos contratos de trabalho em funções públicas por tempo indeterminado na categoria de professor coordenador com agregação e para o futuro, à remuneração devida pelo índice 245 da estrutura retributiva da carreira do pessoal docente do ensino superior politécnico (e aos índices subsequentes, decorrentes do tempo de serviço e avaliação de desempenho previstos para a categoria de professor coordenador com agregação), ou por via da correta interpretação dos n.ºs 1 e 6 a 8 do artigo 20.º da Lei n.º 64-B/2011, de 30 de Dezembro, Lei do Orçamento de Estado para 2012 (LOE/2012), conjugados com o artigo 24.º da Lei n.º 55-A/2010, de 31 de Dezembro (LOE/2011), segundo a qual, por estes normativos – proibição de valorizações remuneratórias – não estavam abrangidos os actos de aquisição de grau ou títulos académicos exigidos ou previstos pelo estatuto de carteira (o que veio a verificar-se apenas na LOE (2012), ou por via da aplicação do princípio da igualdade material laboral e retributiva de «trabalho igual, salário igual» constantes do artigo 214.º, do Regime do Contrato de Trabalho em Funções Públicas aprovado pela Lei n.º 59/2008, de 11 de Setembro (aplicável ao momento da outorga dos contratos dos demandantes) subordinado aos princípios da igualdade e da proporcionalidade emanados pelos artigos 13.º e 59.º, da CRP” – cf. pág. 28 da PI.*
- ii) *“Ser declarada nula, por ilegal, a cláusula 6.ª dos contratos outorgados pelos demandantes, que, por via contratual, fixa aos 1.º e 2.º demandantes a remuneração correspondente a professor coordenador (sem agregação) ou no caso 3.º demandante a manutenção da remuneração como professor adjunto” – cf. pág. 28 e 29 da PI.*
- iii) *“Ser a entidade demandada condenada a pagar aos demandantes os valores ilícidos a seguir indicados, os quais, em execução de sentença devem ser*

*sujeitos aos descontos e retenções legais devidos para efeito fiscais e de segurança social, correspondentes às diferenças salariais mensais, e que com reporte a 31/12/2015, se liquidam como segue:*

- *“A...: diferenças salariais entre 1/8/2012 e 31/12/2015 (data de referência de cálculo), ou seja entre €3601,63 I-220, efectivamente pagos e €4021,23, I-245 (valor devido), no total de €19367,64 - valor ilíquido correspondente aos 47,4 (\*408,60) meses devidos (incluindo subsídios de férias e subsídios de Natal devidos, por inteiro ou proporcionais) ” – cf. pág. 29 da PI;*
  - *“C...: diferenças salariais entre 24/8/2012 e 31/12/2015 (data de referência de cálculo, ou seja entre €3601,63 I-220,efetivamente pagos e €4021,23, I-245 (valor devido), no total de €19367,64 - valor ilíquido correspondentes aos 47,4 (\*408,60) meses devidos (incluindo subsídios de férias e subsídios de Natal devidos, por inteiro ou proporcionais) ” – cf. pág. 29 e 30 da PI.*
  - *“D...: diferenças salariais entre 9/4/2012 e 31/12/2015 (data de referência de cálculo, ou seja entre €3682,87 I-225, efectivamente pagos e €4021,23, I-245 (valor devido), no total de €12341,47 - valor ilíquido correspondentes aos 37,7 (\*€327,36) meses devidos (incluindo subsídios de férias e subsídios de Natal devidos, por inteiro ou proporcionais)” – cf. pág. 30 da PI.*
- iv) *“Ser a entidade demandada a pagar a cada demandante os correspondentes juros de mora vencidos e vincendos até integral pagamento, e que no presente importam em relação aos 1.º e 2.º demandantes em € 1125,84 (cada) e ao 3.º demandante em €875,58” – cf. pág. 30 da PI.*

## **II. Competência do Tribunal**

As partes sujeitaram o pleito a arbitragem, por meio do pedido que deu entrada no CAAD em 29/12/2015, o qual foi sujeito ao registo n.º... .

Em 7/03/2016 fui nomeado como árbitro.

No âmbito das relações de direito administrativo, pode ser atribuída a tribunal arbitral a apreciação de litígios que tenham nomeadamente por objecto questões emergentes de relações jurídicas de emprego público, quando não estejam em causa direitos indisponíveis e quando não resultem de acidente de trabalho ou de doença profissional (artigo 180.º, n.º 1, alínea d), do Código de Processo nos Tribunais Administrativos, na redacção conferida pelo Decreto-Lei n.º 214-G/2015, de 2 de Outubro).

Nos termos artigo 1.º, n.º 1, do Regulamento de Arbitragem do CAAD, “*o presente Regulamento aplica-se à arbitragem em matéria administrativa que decorre do Centro de Arbitragem Administrativa (“CAAD”)*”.

Por isso, é manifesto que a apreciação do pedido formulado pelos Demandantes, por dizer respeito à inserção em escalões remuneratórios no quadro de relações de emprego público, se insere na competência do CAAD.

### **III. Legitimidade**

Os demandantes têm personalidade e capacidade judiciárias, nos termos do artigo 8.º-A do CPTA, e legitimidade para agir, nos termos da norma do n.º 1 do artigo 9.º do CPTA.

O demandado B... é, nos termos dos Estatutos aprovados pelo Despacho Normativo n.º 62/2008, de 5 de Dezembro, “*uma pessoa colectiva de direito público, dotada de autonomia estatutária, pedagógica, científica, cultural, administrativa, financeira, patrimonial e disciplinar*”, tendo legitimidade para esta acção, nos termos da norma do n.º 2 do artigo 10.º do CPTA.

#### IV. Prazo

Como resulta dos termos do Pedido<sup>1</sup>, os Demandantes conformaram o objecto deste litígio essencialmente por referência à aplicação aos contratos de trabalho celebrados entre os Demandantes e o B... das normas do orçamento do Orçamento de Estado para 2011, 2012 e 2013, ínsitas na Lei n.º 55-A/2010, de 31 de Dezembro, na Lei n.º 64-B/2011, de 31 de Dezembro e na Lei n.º 66-B/2012, de 31 de Dezembro.

Em função da alegada aplicação destas normas, os Demandantes invocam diversas conclusões, mas estas podem, sem dificuldade, resumir-se em dois pontos:

- i) Os contratos fizeram, indevidamente, aplicação das normas orçamentais que congelam os incrementos remuneratórios pretendidos;
- ii) Em todo o caso, os contratos sempre incorrem em violação do Princípio da Igualdade, em função da aplicação destas normas apenas a Professores que adquiram o título de agregado após 2010.

Em síntese, o que pretendem os Demandantes é discutir a validade dos respectivos contratos de trabalho em funções públicas; ou, mais rigorosamente, a validade da Cláusula Sexta desses contratos, presente de igual modo e com a mesma redacção em todos eles – cf. Doc. 3, Doc. 10 e Doc. 17 da PI.

Quaisquer que sejam os termos literais e os conceitos utilizados pelos demandantes para conformar o seu pedido, constitui uma prerrogativa do Tribunal (*iura novit curia*) tipificar juridicamente os factos e, nomeadamente, traduzir em conceitos normativos as pretensões das partes, subsumindo-as aos preceitos que selecciona – cf. n.º 3 do artigo 5.º CPC, *ex vi* artigo 1.º CPTA.

Ora, o que os demandantes pretendem, no entendimento do Tribunal, é impugnar a validade do contrato de trabalho em funções públicas que celebraram com o B..., na parte relativa às condições remuneratórias (Cláusula 6.<sup>a</sup>).

O direito que invocam a uma remuneração superior àquela que consta da definição contratualmente estabelecida só pode subsistir e ser reconhecido mediante a eliminação dessa mesma definição contraditória.

Por outras palavras: se as partes definiram consensualmente uma determinada remuneração, plasmando-a numa cláusula do contrato que assinaram, não pode qualquer delas ignorar essa cláusula e a definição de direitos que dela consta e invocar sem mais direitos que com ela estão em contradição. Os Demandantes podem decerto pretender uma nova definição dos seus direitos remuneratórios; mas têm de simultaneamente afastar a definição que já existe.

Sendo inelutavelmente assim sob o ponto de vista lógico e jurídico, o pedido de reconhecimento do direito à remuneração pelo índice 245 co-envolve necessariamente a impugnação da validade da cláusula contratual que define em termos diversos o direito remuneratório dos Demandantes. Numa palavra, o que está em causa nos presentes autos é *a impugnação parcial de um contrato de trabalho em funções públicas*.

Resta saber se essa impugnação pode ainda ser efectuada, em razão dos prazos de caducidade da correspondente acção (cfr. a norma do art. 41.º, n.º 2, do CPTA, no texto vigente à data da celebração dos contratos, hoje recolhida no art. 77.º-B do mesmo código, com modificações irrelevantes para o caso em apreço).

Preliminarmente, deve sublinhar-se que, em função do princípio *tempus regit actum*, as condições de validade dos contratos, celebrados em 2012 e 2013, hão-de constar de princípios e normas jurídicas vigentes a essa data. O próprio art. 9.º da Lei n.º 35/2014, de 20 de Junho, que aprovou a Lei Geral do Trabalho em Funções Públicas, exclui

---

<sup>1</sup> V. *supra* o ponto I, na parte referente ao Pedido.

expressamente do seu âmbito de aplicação as condições de validade dos contratos anteriormente celebrados.

Em segundo lugar, tratando-se de contratos de trabalho em funções públicas, que criam relações jurídicas de emprego público, reguladas em primeira linha por normas substantivas de direito público, devem eles ser qualificados como contratos administrativos, à luz dos critérios do art. 1.º, n.º 6, do Código dos Contratos Públicos (“CCP”), máxime a al. a).

Assim se explica, aliás, a sua integração no âmbito da jurisdição administrativa, confirmada pela norma da al. b) do n.º 4 do art. 4.º do Estatuto dos Tribunais Administrativos e Fiscais.

Aplica-se-lhes, conseqüentemente, o disposto no art. 77.º-B do CPTA (que antes se continha, no essencial, no art. 41.º, n.º 2). É uma vez que as relações de emprego público em causa têm necessariamente de ser constituídas por contrato, e não por acto de nomeação (cfr. o art. 10.º da Lei n.º 12-A/2008, de 27 de Fevereiro); e uma vez que não foi invocada a falta ou vícios da vontade afectando os contratos *sub judice*, não se lhes aplica o critério de determinação do prazo de propositura da acção previsto nos n.ºs 1 ou 3 desse artigo, mas antes o critério do n.º 2. Assim, caso se trate de contratos anuláveis, o prazo da acção será de seis meses, caso se trate de contratos nulos, a acção pode, *a contrario*, ser proposta a todo o tempo.

Por seu lado, o CCP estabelece, no seu art. 284.º, que os contratos administrativos contrários à lei são anuláveis, sendo nulos apenas quando se verificarem os fundamentos previstos no art. 133.º do CPA de 1991 (hoje, o art. 161.º do CPA de 2015)<sup>2</sup> ou quando tal for determinado por princípios gerais de direito administrativo.

Tal como nos actos administrativos, a regra quanto à invalidade dos contratos

---

<sup>2</sup> Tratando-se de falta ou de vícios da vontade – situações irrelevantes neste caso – aplicam-se as normas correspondentes do Código Civil: art. 284.º, n.º 3.

administrativos é, pois, a anulabilidade, a excepção a nulidade.

Porém, o art. 4.º, n.º 2, al. a), do CCP exclui do âmbito de aplicação do diploma os contratos de trabalho em funções públicas, o que obriga necessariamente a questionar se a dita regra da anulabilidade se aplica de facto a tais categorias de contratos administrativos.

Para determinar o alcance desta norma do art. 4.º do CCP, importa ter presente um dado óbvio: dela não resulta que cada uma das soluções normativas do CCP, tomada isoladamente, seja inaplicável aos contratos de trabalho em funções públicas, devendo para os mesmos reger soluções opostas ou, em todo o caso, diversas. O que dela resulta é que o CCP, globalmente considerado, não se aplica directamente a tais categorias de contratos administrativos. Mas nada se diz, nem se podia dizer, relativamente à aplicação de uma específica solução normativa recolhida no CCP: por aplicação extensiva, analógica ou por força de outro critério, pode perfeitamente suceder que um determinado regime previsto no CCP seja o aplicado a contratos de trabalho em funções públicas.

É o que sucede com a regra da anulabilidade dos contratos inválidos.

Como já ficou dito, a invalidade dos actos administrativos e os contratos administrativos apresenta-se geralmente sob a forma da anulabilidade, ao invés do que sucede com os negócios jurídico-privatísticos, cuja desconformidade à lei gera por regra nulidade (cfr. o art. 280.º do Código Civil). A diversidade de soluções tem sido explicada principalmente por razões de segurança jurídica acrescida ligadas à prossecução do interesse público. Os actos e contratos administrativos servem a prossecução do interesse público e, por isso, justifica-se que a sua eficácia só possa recusada em casos especialmente graves e/ou atacada durante um período de tempo limitado. O interesse público exige, de facto, que os actos e contratos administrativos ilegais produzam os efeitos jurídicos a que vão destinados, salvo em situações de grave desconformidade ao padrão normativo, devendo essa eficácia interina subsistir enquanto não for atacada nos termos legalmente previstos – o que significa, designadamente, que após um prazo de impugnação mais ou menos curto a ilegalidade deixa de poder fundar a eliminação do acto ou contrato.



Esta constelação de interesses própria do Direito Administrativo verifica-se na generalidade das situações e traduz-se num princípio jurídico de aplicação geral, segundo o qual os actos e contratos administrativos ilegais são meramente anuláveis, devendo os casos de nulidade ser considerados excepcionais.

À vigência deste princípio no âmbito dos contratos administrativos de trabalho em funções públicas não obsta a inaplicabilidade do CCP, uma vez que a norma do art. 284.º, n.º 2, constitui apenas um afloramento do referido princípio geral. Tal norma aplica-se aos contratos *sub judice* precisamente porque se limita a consagrar um princípio de vigência genérica; ou, se se quiser dizer de outra forma, não é a norma em si que se aplica a tais contratos, mas o princípio que nela se acolhe.

Importa, pois, determinar se os contratos celebrados pelos Demandantes, na hipótese de serem ilegais, se inserem nos casos excepcionais de nulidade, por força de uma norma ou de um princípio jurídico específicos que cominassem tal sanção. De outra forma, regerà a anulabilidade, mesmo que essa hipótese de ilegalidade se confirme.

Ora, admitindo como existentes, para efeitos de raciocínio, os vícios assacados pelos Demandantes, deles nunca se seguiria que a consequência fosse a nulidade dos contratos.

De facto, pode, em tese, ter havido uma aplicação indevida das normas que estabelecem as limitações remuneratórias de que os Demandantes se queixam, alargando erroneamente ao seu caso os efeitos de normas orçamentais cujo âmbito, na realidade, não os abrange. Mas mesmo que assim tivesse ocorrido, tal violação de lei não se subsumiria a nenhuma das previsões de nulidade do art. 133.º do CPA velho – ou do art. 161.º do CPA novo, caso se entendesse ser este o preceito aplicável.

Nem se vislumbra, por outro lado, nenhum outro princípio ou regra específica que cominasse idêntica sanção para vício alegado.

E nem se diga que a violação do princípio da igualdade, por força de um tratamento discriminatório entre os Demandantes e os seus colegas, bastaria por si para que os contratos dos primeiros, estabelecendo condições remuneratórias menos favoráveis, devessem ser fulminados de nulidade.

Apesar de os Demandantes não apresentarem argumentos que justifiquem tal conclusão, atentemos com efeito na jurisprudência existente sobre esta matéria, onde se considera a hipótese de um “direito fundamental à igualdade”, violado por actos ou contratos de conteúdo discriminatório.

Segundo o Acórdão do Supremo Tribunal Administrativo de 25/06/2013, proferido no Processo n.º 611/12, *“a violação do princípio da igualdade através de actos administrativos só é geradora de nulidade (violação do conteúdo essencial de um direito fundamental) quando o tratamento desigual decorra dos factores de discriminação enumerados no art. 13.º, n.º 2 da CRP ou em outros também constitucionalmente previstos”*.

O critério que individualiza as discriminações conducentes à nulidade é, pois, a inclusão numa das denominadas *cláusulas suspeitas* do artigo 13.º, n.º 2, da CRP – mas este não é, manifestamente, o caso dos autos.

Na mesma ordem de ideias, afirma-se no Acórdão do Tribunal Central Administrativo Sul, de 23/02/2013, Processo 6621/00, que, mesmo existindo a violação do disposto no artigo 59.º da CRP, nunca estaríamos nunca perante a violação do conteúdo essencial de um direito fundamental, já que *“o art. 59º da CRP (direitos dos trabalhadores à retribuição, à organização digna do trabalho e ao repouso) contém um direito fundamental que não é um DLG (portanto, um direito com natureza positiva ante o Estado e sem exequibilidade directa), um direito a trabalhar em certas condições ali previstas, v.g. a organização do trabalho em condições socialmente dignificantes, de forma a facultar a realização pessoal. É um direito positivo perante o Estado. Não é um direito subjectivo”*.

Veja-se ainda o Acórdão do Supremo Tribunal Administrativo de 6/07/1999, Processo n.º 31304, de onde resulta que a violação do conteúdo essencial de um direito fundamental conducente à nulidade pressuporia uma norma jus-fundamental dotada de exequibilidade directa.

Em suma, a jurisprudência nega sem hesitações que da violação do princípio da igualdade resulte sem mais a nulidade dos correspondentes actos ou contratos.

E, para além do improcedentemente invocado pelos Demandantes, não se vislumbram outras causa de nulidade nos contratos celebrados, máxime no referente à Cláusula 6.<sup>a</sup>.

Estamos, pois, em condições de regressar à norma do CPTA onde se impõe que a arguição da anulabilidade, total ou parcial, dos contratos administrativos em que incluem os contratos *sub judice* deve ser feita “*no prazo de seis meses, contado desde a data da celebração do contrato*” (em rigor, embora sem consequências práticas, deve entender-se que este conteúdo normativo deve imputar-se ao art. 41.º, n.º 2, da versão de 2002, e não ao art. 77.º-B da versão de 2015, pois o direito de acção, como se dirá a seguir, já tinha caducado à data do Decreto-Lei n.º 214-G/2015.

Ora, atenta a forma de contagem dos prazos prevista no art. 58.º, n.º 3, do CPTA, na redacção dada pelo Decreto-Lei n.º 15/2002, de 22 de Fevereiro (vigente à data da celebração dos contratos), é por demais evidente que o prazo de seis meses de caducidade do direito de acção dos Demandantes terminou, consoante os casos, no início ou no final de 2014.

De facto:

- i. O contrato entre o B... e a 1.<sup>a</sup> Demandante foi celebrado em 1 de Agosto de 2012 (cf. Doc. 3 da PI).
- ii. O contrato entre o B... e a 2.<sup>o</sup> Demandante foi celebrado em 24 de Agosto de 2012 (cf. Doc. 10 da PI).
- iii. O contrato entre o B... e a 3.<sup>o</sup> Demandante foi celebrado em 30 de Maio de 2013

(cf. Doc. 17 da PI).

*Ou seja, o prazo de seis meses contado da data da celebração dos respectivos contratos estava há muito esgotado no momento em que a presente acção foi proposta, que tem por isso de ser julgada extemporânea.*

## **V. Decisão**

Pelo exposto anteriormente, nos termos e com os fundamentos explicitados decide o Tribunal pelo seguinte:

- i) Absolvição do Demandado – B...– da instância, na medida em que a apresentação da presente acção é extemporânea, por se ter já consumido o prazo legal para a sua interposição, o que constitui excepção dilatória inominada, nos termos do art. 576.º, n.º 2, 1.ª Parte, e do art. 577.º, ambos do CPC, *ex vi* art. 1.º do CPTA.

## **VI. Valor da Causa**

Fixa-se o valor da acção nos € 53.078,17 (cinquenta e três mil e setenta e oito euros e dezassete cêntimos), valor confirmado pelo Demandados (cf. n.º 1 do artigo 32.º do CPTA, aplicável *ex vi* artigo 29.º do RAA), sendo a taxa de arbitragem a calcular nos termos legais.

Custas pelos Demandantes.

Notifiquem-se as partes, com cópia, e deposite-se o original desta sentença no Centro de Arbitragem Administrativa do CAAD (cf. n.º 3 do artigo 23.º do RAA).

**Lisboa, 11 de Agosto de 2016**

**O Árbitro**  
**(Luís Fábrica)**