

# RIDT

ANO II / ABRIL 2022 / Nº 3  
SEMESTRAL / 2184-8815

REVISTA INTERNACIONAL DE  
DIREITO DO TRABALHO



idt

Instituto de Direito do Trabalho  
Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa





idT

Instituto de Direito do Trabalho  
Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa



# FICHA TÉCNICA / TECHNICAL FILE

## Diretores

Pedro Romano Martinez  
Luís Gonçalves da Silva

## Subdiretora

Cláudia Madaleno

## Secretária-Geral

Sara Leitão

## Secretária-Geral Adjunta

Maria Leonor Ruivo

## Propriedade

Instituto de Direito do Trabalho da FDUL  
NIPC 504992392

## Morada IDT / Sede de Redação

Faculdade de Direito de Lisboa,  
Alameda da Universidade,  
Cidade Universitária,  
1649-014 Lisboa

## Periodicidade

Semestral

## Nº Registo ERC

127529

## Depósito Legal

480082/21

## ISSN

2184-8815

## Conceção Gráfica e Paginação

Equador Design - Traçando o  
Inimaginável, Lda.

## Directors

Pedro Romano Martinez  
Luís Gonçalves da Silva

## Assistant Director

Cláudia Madaleno

## Secretary-General

Sara Leitão

## Deputy Secretary-General

Maria Leonor Ruivo

## Ownership

Instituto de Direito do Trabalho da FDUL  
ID No. 504992392

## Address IDT / Head Office

Faculdade de Direito de Lisboa,  
Alameda da Universidade,  
Cidade Universitária,  
1649-014 Lisboa

## Periodicity

Semiannual

## ERC Registration No.

127529

## Legal Deposit

480082/21

## ISSN

2184-8815

## Graphic Design and Pagination

Equador Design - Traçando o  
Inimaginável, Lda.



# A REQUISIÇÃO CIVIL DE TRABALHADORES\*<sup>1</sup>

*Civil requisition of workers*

Geraldo da Cruz Almeida<sup>2</sup>

Sumário: Introdução. I - O papel ambivalente do Estado no âmbito das relações laborais. II - A requisição civil de trabalhadores. 1. Preliminares. 2. Noção. 3. Requisição e figuras afins: quadro constitucional. 4. Regime atual: a. Objeto. b. Requisitos. c. Processo. d. Efeitos. e. Natureza da requisição civil.

Resumo:

No âmbito das relações laborais o Estado se apresenta com uma dupla qualidade: parte e regulador. Como parte, surge como empregador, por vezes até, como o principal empregador, com interesses próprios dos empregadores em geral. Como regulador, adota medidas de equilíbrio nas relações individuais e coletivas de trabalho, mas essa ambivalência o conduz, muitas vezes, a posicionar-se ao lado de uma das partes - normalmente ao lado do empregador - não permitindo o livre jogo dos interesses em presença e pondo em causa a necessária neutralidade. Expressão dessa falta de neutralidade está no recurso, por vezes excessivo, à figura da requisição civil de trabalhadores, em termos tais que se justifica a vigilância do poder executivo por parte dos demais órgãos de soberania.

---

\* Artigo aprovado para publicação após submissão a *double blind peer review*.

<sup>1</sup> Estudo publicado em *Homenagem a Jorge Carlos de Almeida Fonseca por ocasião dos seus 70 anos - liberdade sempre!* - Org. Lígia Dias Fonseca e Sofia Dupret Fonseca, Almedina/Pedro Cardoso, Praia, 2020. A sua republicação neste espaço se deve ao facto de ter sido objeto de reduzida divulgação. São utilizadas neste estudo as seguintes abreviaturas: CC = Código Civil; CEJ = Centro de Estudos Judiciários; CL = Código Laboral; CP = Código Penal; CR = Constituição da República; DL = Decreto-lei; EMPROFAC = Empresa Nacional de Produtos Farmacêuticos, SARL; ENAPOR = Empresa Nacional da Administração dos Portos de Cabo Verde; LOPE = Lei da Organização Política do Estado; MpD = Movimento para a Democracia; PAICV = Partido Africano para a Independência de Cabo Verde; PAIGC = Partido Africano para a Independência da Guiné e Cabo Verde; RIDT = Revista Internacional de Direito do Trabalho; TACV = Transportes Aéreos de Cabo Verde; UNTC-CS = União Nacional dos Trabalhadores Cabo-verdianos - Central Sindical.

<sup>2</sup> Mestre em Direito pela Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa, antigo assistente da Faculdade de Direito de Lisboa, Docente do Instituto Superior de Ciências Jurídicas e Sociais de Cabo Verde e Advogado. As opiniões expendidas neste artigo são da exclusiva responsabilidade do autor.

**Abstract:**

In the context of labor relations, the State presents itself with a double quality: as a party and as a regulator. As a part, it appears as an employer, sometimes even as the main employer, with the interests of the employers in general. As a regulator, it adopts measures of balance in individual and collective work relations, but this ambivalence often leads the State to position itself on the side of one of the parties - usually on the side of the employer - not allowing the free play of interests in presence and calling into question the necessary neutrality. An expression of this lack of neutrality is the recourse, at times excessive, to the figure of civil requisition of workers, in terms that the surveillance of the executive power by the other organs of sovereignty is justified.

## **Introdução**

O presente estudo desenvolve-se, em dois momentos: o papel ambivalente do Estado no âmbito das relações laborais (I) e a requisição civil de trabalhadores (II), como aquela figura que espelha, sobremaneira, essa ambivalência.

### **I**

#### **O papel ambivalente do Estado no âmbito das relações laborais**

I. Na organização coletiva do trabalho omite-se normalmente a referência ao Estado<sup>3</sup>. Ao reportar-se aos sujeitos das situações coletivas do trabalho a doutrina jus-laborista não faz qualquer referência ao Estado, ignorando o seu papel, por vezes determinante, na organização coletiva das relações de trabalho e no seu modo de funcionamento.

Este procedimento prende-se com o facto de se admitir, à

---

<sup>3</sup> Sobre a intervenção do Estado no domínio das relações coletivas de trabalho, cf. António Menezes Cordeiro, *Direito do Trabalho I - Direito Europeu - Dogmática Geral - Direito coletivo*, Coimbra, Almedina, 2019, pp. 864 e segs.

partida, que o Estado deve desempenhar um papel meramente regulador, deixando aos demais sujeitos económico-laborais uma ampla liberdade de regulação dos seus interesses na composição de eventuais conflitos.

Todavia, não é bem assim. Consoante a filosofia política que se encontra por detrás da organização do Estado, assim se exprime a organização coletiva do trabalho. A organização política do Estado condiciona a existência ou não de sindicatos autónomos e, conseqüentemente, a liberdade sindical; condiciona o estabelecimento e desenvolvimento de relações internacionais, nomeadamente, no que diz respeito à celebração de tratados e outras convenções no domínio das relações de trabalho e ainda no que respeita à participação ou não em determinadas organizações internacionais; e condiciona, sobretudo, o sentido das reformas legislativas no domínio laboral, mais favoráveis ou menos favoráveis aos trabalhadores ou aos empregadores.

Portanto, é o Estado quem dá o mote sobre como se hão-de desenvolver as relações coletivas de trabalho. Mesmo perante idêntico corpo de normas, consoante a ideologia do partido no poder assim se exprimem e se desenvolvem as relações coletivas de trabalho<sup>4</sup>. Não se pode esquecer que a liberdade de associação e especialmente a liberdade sindical surge como um movimento contra

---

<sup>4</sup> A este propósito assinala António Monteiro Fernandes que “a evolução da regulação do trabalho em Portugal tem sido impulsionada, não tanto por modificações substanciais das estruturas económicas, dos modelos organizacionais, das tecnologias ou dos sistemas produtivos, como pelo fluxo das ideias-força representadas em cada ciclo político” - in *A cessação do contrato de trabalho - aspetos substantivos (a justa causa de despedimento entre a Constituição e a lei: notas de um “check-up periódico)* - Cadernos CEJ, Lisboa, 2014, pp. 19.

o Estado que em determinados períodos da história proibiu e até penalizou os ajuntamentos de trabalhadores, noutros períodos reconheceu tais ajustamentos como mera liberdade e só mais tarde como um verdadeiro direito. Portanto, o Estado não pode ser descartado ou posto de lado na compreensão das relações coletivas de trabalho. Está, sempre esteve, e continuará a estar presente no âmbito dessas relações.

As reformas laborais ocorridas em Cabo Verde, depois da Independência Nacional, espelham este ponto de vista. No início da Independência Nacional regista-se uma forte tendência da legislação do trabalho no sentido de uma excessiva proteção dos trabalhadores. Na verdade, o PAIGC - Partido Africano para a Independência da Guiné e Cabo Verde - partido que viabilizou o acesso de Cabo Verde à Independência Nacional e alimentava um projecto de Unidade da Guiné-Cabo Verde<sup>5</sup>, era um partido de inspiração comunista. A

---

<sup>5</sup> O projecto da Unidade Guiné-Cabo Verde é fundamentado por Amílcar Cabral nos termos seguintes: «A luta em Cabo Verde e na Guiné está, desde o princípio, intimamente ligada. Como se sabe, as ilhas de Cabo Verde foram povoadas por escravos levados até lá pelos portugueses. Desde há muito tempo que estamos muito ligados pela história e pelo sangue». Considerava Cabral que os portugueses podiam explorar a separação entre a Guiné e Cabo Verde, “para nos lançar uns contra os outros”- <https://www.marxists.org/portugues/cabral/ano/paicg/01.htm#i1> daí o projecto da unidade. O fundamento apresentado por Cabral tinha efetivamente razões históricas. Com efeito, até 1878 o Distrito da Guiné portuguesa esteve integrado na Província de Cabo Verde. Foi por Carta de Lei de 18 de março de 1879, publicada no suplemento ao Boletim Oficial n.º 15 desta data que a Guiné Bissau foi desanexada da Província de Cabo Verde, passando esta possessão a constituir uma província independente. Cabo Verde, nessa época, era regido por um Governador-geral que tomava medidas sobre a administração do distrito da Guiné portuguesa, fixava os direitos a cobrar pelas alfândegas de Bissau e Cacheu e tomava outras medidas relativas a todos os assuntos relativos à Guiné portuguesa: comércio, indústria, direitos, impostos ... amplamente espelhadas nos Boletim Oficial de Cabo Verde, a partir de 1842. Note-se, todavia, que Guiné portuguesa tinha o seu governador. Em 1851 foram estabelecidas, por Portaria de 10 de setembro (B. O. 71) atribuições e poderes ao governador nomeado para este distrito e, em 1852, foi criado o lugar de governador da Guiné portuguesa



doutrina marxista sobre a luta de classes está bem visível no seu programa político. Inclina-se, portanto, em defesa das classes laboriosas.

Este ponto de vista sofreu forte enfraquecimento nos anos oitenta, com a aprovação do Regime Jurídico Geral das Relações de Trabalho - RJGRT<sup>6</sup>, para passar para uma perspetiva liberal com o acesso ao poder do Movimento para a Democracia - MpD (1991). O MpD é, com efeito, um partido de centro-direita que advoga a liberdade económica. Por isso, os termos de referência que viriam a dar lugar à aprovação do Código Laboral, advogavam,

---

“estendendo-se a sua autoridade a todas as possessões portuguesas naquela região e ficando o respectivo governo dependente do governo geral de Cabo Verde, sua substituição e vencimento” (Decreto de 7 de dezembro de 1852, B.O. n.º 112, de 1853). Portanto, a dimensão histórica enunciada por Amílcar Cabral tinha pleno cabimento. O projeto de Unidade Guiné-Cabo Verde, sob a égide do PAIGC, encontrou larga expressão na Constituição Política de 1980 que lhe dedicou os artigos 22º, 23º e 24º. O objetivo era o de “criar com o Povo da Guiné-Bissau uma união orgânica, livre e voluntária para a construção de uma pátria forte e progressiva” - lê-se no art.º 22º n.º 1 da Constituição Política de 1980. A Unidade Guiné-Cabo Verde deveria ser democraticamente decidida pelos representantes legítimos eleitos pelos dois Povos e sujeito a referendo popular (n.º 2) e para o efeito deveriam ser criadas estruturas inter-estatais de cooperação e coordenação e bem assim estruturas supra-nacionais de integração com vista à concretização desse projeto (art.º 24º da Constituição Política de 1980). Acontece, porém, que o golpe de Estado ocorrido na Guiné-Bissau a 14 de novembro de 1980 pôs fim a este projeto e determinou a primeira revisão da Constituição Política de 1980, ocorrida em 1981 e operada pela Lei n.º 2/81, de 14 de Fevereiro (ver sobre este ponto Mário Ramos Pereira Silva, *As Constituições de Cabo Verde e Textos Históricos de Direito Constitucional cabo-verdiano*, 2ª edição - Praia, maio de 2010, pp. 71 e segs). Para uma análise desta matéria, cf. Antero da Conceição Monteiro Fernandes, *Guiné-Bissau e Cabo Verde: da unidade à separação*, Universidade do Porto - Faculdade de Letras (Centro de Estudos Africanos) - Dissertação de mestrado, Porto 2007 e ainda Mário Ramos Pereira Silva, *As Constituições de Cabo Verde*, cit. pp. 24 e segs.

<sup>6</sup> Aprovado por Decreto-lei n.º 62/87, de 30 de julho, alterado pelo Decreto-lei n.º 51-A/89, de 26 de junho, ratificado, com alterações, pela Resolução da Assembleia Nacional Popular n.º 32/III/89, de 30 de dezembro e alterado pela Lei n.º 101/IV/93, de 31 de dezembro, mais tarde revogado pelo Código Laboral, aprovado pelo Decreto-legislativo n.º 5/2007, de 16 de outubro, por sua vez alterado pelo Decreto-legislativo n.º 5/2010, de 16 de junho e, mais recentemente, pelo Decreto-legislativo n.º 1/2016, de 3 de fevereiro.

nomeadamente, o despedimento *ad nutum*, ponto de vista que, entretanto, não vingaria por ter sido julgado contrário à Constituição da República. O que é certo é que, consoante a ideologia do partido no poder assim o Estado influencia o sentido das relações coletivas de trabalho.

II - Portanto, o Estado não desempenha apenas um papel regulador das relações laborais. Ele surge, na organização coletiva do trabalho, como parte interessada, concretizando políticas que vão de encontro com as suas opções de natureza económica e social.

As relações coletivas de trabalho são, assim, uma componente importante da gestão pública. A concretização de um determinado programa de governo, no campo de obtenção de receitas para a realização de atividades públicas, a capacidade de atingir certo nível de desenvolvimento económico ou social depende, na maioria dos casos, da organização coletiva do trabalho, do seu modo de funcionamento, do equilíbrio (ou desequilíbrio) imposto pelo Estado. Nalgumas situações, em nome de interesses coletivos, o Estado coloca-se mesmo ao lado de organizações privadas (sindicatos, empregadores) e adota medidas de política ou medidas coercitivas, que influenciam num certo sentido o equilíbrio da organização coletiva do trabalho<sup>7</sup>. A expressão máxima dessas medidas

---

<sup>7</sup> Ver, no mesmo sentido, António Menezes Cordeiro, reconhecendo que “o Estado não é neutro no livre jogo das forças laborais” e que “as decisões estaduais, prejudicando um dos parceiros em presença - normalmente os trabalhadores - tendem a generalizar a todos os níveis uma luta que noutras circunstâncias poderia assumir feições mais estritas”. E conclui que “não se demonstra pois - antes pelo contrário - que os esquemas administratizantes de regulação coletiva prossigam uma melhor justiça laboral ou proporcionem maior paz social” - *Manual de Direito do Trabalho - dogmática básica e princípios fundamentais - Direito Colectivo do Trabalho - Direito Individual de Trabalho*, Coimbra, Almedina, 1994, pp. 255. Este

coercitivas traduz-se na *requisição civil de trabalhadores* para a realização de interesses normalmente de uma das partes, tema cujos contornos jurídicos nos propomos desenvolver no presente estudo.

III - Uma importante dimensão da liberdade sindical prende-se precisamente com este aspeto: até onde pode ser permitida a intervenção do Estado no domínio das relações coletivas de trabalho sem macular a liberdade sindical?

Em muitas situações o Estado sofre a pressão de organismos e instituições internacionais para adotar medidas de política num certo sentido: aumentar ou reduzir os impostos; adotar ou não adotar um salário mínimo; flexibilizar ou não a legislação laboral.... Estas medidas podem, por vezes, desencadear reações sindicais e degenerar em conflitos laborais.

Além disso, algumas instituições e organismos internacionais exercem, por vezes, considerável pressão sobre os governos, levando-os a tomar medidas de política orçamental que implicam intervenções no variável trabalho e, sobretudo, na remuneração do trabalho.

IV - O Estado é, portanto, sujeito das relações coletivas de trabalho e protagonista de situações laborais coletivas, não apenas no sentido de que tem, por força da Constituição da República, o poder de definir e concretizar políticas que interferem com a

---

mesmo ponto de vista é retomado pelo autor no seu *Direito do Trabalho I*, cit., referindo que “deve ser sempre ponderado que a intervenção do Estado em conflitos laborais representa, só por si, um valor negativo, que exige um complemento de ponderação: o Estado perde em autoridade e perturba o livre jogo das forças sociais” - pp. 864.

organização coletiva do trabalho, mas também porque algumas dessas medidas de política podem contender com interesses das partes (especialmente dos trabalhadores) e, por este facto desencadear lutas laborais.

Além disso, o Estado é também empregador (por vezes até o principal empregador) com interesses próprios dos empregadores em geral<sup>8</sup>. Compreende-se, portanto, que o Estado surja muitas vezes como parte interessada na concretização de medidas que vão de encontro (ou não) com os interesses dos sujeitos laborais.

V - Este papel ambivalente do Estado requer vigilância. Todavia, o sistema jurídico dá poucas respostas neste domínio. A Constituição da República do mesmo passo que confere ao Governo o papel de fazer leis em matéria laboral, definir a política económica e, conseqüentemente, a política laboral<sup>9</sup>, aponta o Estado como o principal impulsionador da economia<sup>10</sup>. No mundo global ou em sede de organizações regionais o Estado é mesmo chamado a capítulo caso não cumpra certas metas de desenvolvimento. Por vezes está mesmo sujeito a medidas coercitivas, como seja a supressão da ajuda pública ao desenvolvimento ou a imposição de restrições na obtenção de empréstimos, caso as suas políticas não vão de encontro com as metas fixadas por determinados organismos supranacionais.

---

<sup>8</sup> O Estado não só é o principal empregador no setor público, como tem interesses em vários outros sectores regulados pelo Direito Privado.

<sup>9</sup> Sobre a competência legislativa em matéria laboral, cf. Geraldo da Cruz Almeida, *Direito do Trabalho cabo-verdiano - dogmática específica - fontes - relações individuais de trabalho*, Imprensa Nacional, Praia, 2010, pp. 176 e segs.

<sup>10</sup> Cf. Art.º 7.º al. j) da CR (tarefas fundamentais do Estado)

VI - A Constituição da República estabelece, porém, certos limites, neste domínio, limites que não compete ao Estado ultrapassar. A definição da política económica assenta no princípio da igualdade dos agentes económicos. Logo, o *princípio da democracia económica*<sup>11</sup> não permite ao Estado colocar-se ao lado de nenhum agente económico para desenvolver políticas de proteção dos respetivos interesses. O Estado tem de garantir o equilíbrio de todos os interesses em presença, mesmo em situações de crise económica ou social.

Também o Estado não pode desenvolver políticas que sacrifiquem ou beneficiem uma geração em benefício ou detrimento da outra. No limite, uma política desse teor aconselharia o regresso à escravidão. Consequentemente, o Estado tem que viabilizar que cada geração de trabalhadores realize a sua personalidade ou, como diria Amílcar CABRAL, viva a sua época com dignidade, claro está, sem por em causa o futuro das gerações vindouras.

VII - As regras de repartição de competência impõem igualmente restrições à ação do Estado em matéria laboral. Esta matéria ou se encontra adstrita à competência exclusivamente reservada da Assembleia Nacional ou à competência relativamente reservada deste órgão de soberania. Para que o Governo possa legislar sobre ela necessita de *autorização legislativa*. Note-se, todavia, que, neste particular, os governos têm-se socorrido - muitas vezes indevidamente - da faculdade da *competência concorrente*, arrogando poderes legislativos que não têm, contornando, portanto,

---

<sup>11</sup> Sobre os princípios da organização económica, cf. Artº. 91º da CR.

a competência originária da Assembleia Nacional<sup>12</sup>.

---

<sup>12</sup> As matérias da competência concorrente não têm sido objeto de grande desenvolvimento doutrinário. Entende-se como tais aquelas em que dois órgãos legislativos concorrem em paralelo - daí a origem da palavra concorrente - para regular a mesma matéria. Neste caso, são matérias da competência concorrente aquelas em que tanto a Assembleia Nacional, como o Governo podem legislar sobre elas. A determinação de tais matérias oferece complexidade. Formalmente essa determinação está facilitada, mas o mesmo não acontece no plano substantivo ou material. No plano formal, entende-se habitualmente que as matérias da competência concorrente se determinam por exclusão de partes: todas aquelas matérias que, por força da Constituição, não se encontram na esfera da competência da Assembleia Nacional, quer absolutamente reservadas, quer relativamente reservadas, constituem matérias da competência concorrente. Assim, sempre formalmente, todas as matérias que não se encontram previstas nos artigos 176º e 177º da CR são consideradas matérias da competência concorrente e, portanto, o Governo poderá legislar sobre elas, nos mesmos termos que a Assembleia Nacional poderia legislar. Já no plano substantivo ou material o assunto ganha maior complexidade, pois, depende da determinação do conteúdo e alcance dos conceitos-quadros utilizados pela Constituição da República, o que nem sempre constitui tarefa fácil. Pressupõe, portanto, saber o que se deve entender e qual o alcance de conceitos como *capacidade das pessoas* (artº. 177º al. b) da CR); *infrações disciplinares* (artº. 177º al. d) da CR); *direitos, liberdades e garantias* (artº. 177º al. a) da CR) ...tudo matérias cuja densidade requer rigorosa atividade interpretativa. Só concluindo que certa matéria não se encontra abrangida pelos referidos conceitos-quadros, se pode concluir que se trata de matéria da competência concorrente. Portanto, a norma do artº. 203º nº. 2 al. a) da CR tem natureza residual. A sua aplicação depende e implica a verificação prévia sobre se a matéria em causa está ou não reservada pela Constituição da República à Assembleia Nacional e, só se concluindo pela negativa, se poderá concluir igualmente que o Governo poderá legislar sobre ela. Este juízo de verificação é, portanto, orgânico e material, pois, se a matéria em causa está reservada pela Constituição da República para a Assembleia Nacional, quer do ponto de vista da reserva absoluta, quer do ponto de vista da reserva relativa, então o Governo não poderá legislar sobre ela. Portanto, a aplicação do artº. 203º nº. 2 al. a) da CR requer uma actividade interpretativa que passa pela consideração do carácter imperativo das normas que reservam certas e determinadas matérias para a competência da AN, pelo carácter taxativo desse elenco de matérias, mas também por um esforço considerável de concretização dessas normas que reservam as referidas competências, particularmente na situação em que utilizam fórmulas amplas ou dotadas de elevado nível de abstração. Pense-se, por exemplo, na fórmula “estado e capacidade das pessoas” reservada pela CR à Assembleia Nacional, pelo artº. 176º al. b). Que se deve entender como tal? Que matérias lhe estão excluídas para que o Governo possa legislar sobre elas, no âmbito da competência concorrente? A densidade deste conceito não facilita a atividade do intérprete. Assim, a determinação do que sejam matérias não reservadas pela CR à AN não se revela tarefa fácil, pois, se nalguns casos a ausência de reserva de Parlamento surge imediata, noutras mostra-se difícil e duvidosa. Escusado será

Certas experiências neste domínio justificaram a intervenção do Supremo Tribunal de Justiça, enquanto Tribunal Constitucional, como aconteceu com o regime jurídico das micro e pequenas empresas que, embora tenha sido adotado pela Lei n.º. 70/VII/2014, de 26 de agosto, foi, todavia, alterado por Decreto-Lei n.º. 12/2016, de 1 de março. O Governo qualificou a matéria como integrando a competência concorrente e, por isso, alterou a Lei por Decreto-Lei.

Essa lei estabeleceu, como é sabido, um regime laboral especial para as micro e pequenas empresas, regulando matérias tais como a *formação do contrato de trabalho, exercício do direito a férias, regime do despedimento e indemnização por despedimento sem justa causa, subsídio de turno*, em termos mais restritivos que o estabelecido para os trabalhadores em geral. A inconstitucionalidade deste diploma, na parte em que estabelecia um regime laboral particular para as micro e pequenas empresas foi suscitada por nós num parecer que emitimos a favor da UNTC-CS - União Nacional dos Trabalhadores Cabo-verdianos - Central Sindical no quadro do direito constitucional reconhecido às associações sindicais de *participação na legislação do trabalho*<sup>13</sup>, lei esta que, todavia, viria a ser

---

dizer que, em caso de dúvida, a matéria em causa deve reputar-se como reservada à AN, não podendo, por isso, o Governo legislar sobre elas. Assim, a primeira pergunta que deve ser colocada ao intérprete no momento da aplicação da norma do art.º. 203º n.º. 2 al. a) da CR é a de saber se a matéria em causa foi ou não objeto da *reserva de parlamento*, delimitação que deve ser feita a três níveis:- a um nível amplo, questionando-se se a matéria em causa se encontra entre as normas que constituem reserva absoluta ou reserva relativa do Parlamento; - a um nível restrito que passa pela determinação concreta da norma com aptidão para regular a matéria em causa e - a um nível mais restrito ainda que passa pela verificação sobre se a fórmula utilizada pelo legislador constitucional abrange ou não a matéria em questão. O resultado final desta atividade interpretativa deve ser negativo para poder viabilizar a aplicação do art.º. 203º n.º, 2 al. a) da CR e fundamentar a competência do Governo para legislar sobre a matéria em apreço.

<sup>13</sup> Nos termos da alínea c) do art.º. 66º n.º. 1 al c), da CR constitui direito

entretanto aprovada pelo Parlamento. Todavia, uma vez submetida à promulgação do Presidente da República, esta entidade entendeu por bem requerer a fiscalização preventiva da constitucionalidade das normas constantes dos artigos 37º, 38º, 40º, 41º, 42º e 43º da referida Lei, tendo o Supremo Tribunal de Justiça, enquanto Tribunal Constitucional, através do Acórdão n.º 01/2014, de 16 de janeiro (Manuel Alfredo SEMEDO) pronunciado pela inconstitucionalidade dos artigos 40º (redução do direito a férias para 11 dias), 41º (redução do valor da indemnização por despedimento sem justa causa de 60 dias para 11 dias de retribuição até ao máximo de 44 dias), 42º (redução da compensação por caducidade do contrato de trabalho a prazo de 21 dias de retribuição para 10 dias de retribuição-base por cada ano de trabalho até ao máximo de trinta dias) e 43º. n.º 1 (redução da remuneração por trabalho extraordinário de 50% para 20% da retribuição normal) por violação dos artigos 17º n.º 5, 24º, 61º

---

colectivo dos trabalhadores, e, portanto, dos seus sindicatos representativos, o de participar na elaboração da legislação laboral. Este direito dos sindicatos encontra-se regulado pela Lei n.º 17/V/96, de 30 de dezembro, cujo art.º 2º define legislação de trabalho como todas as matérias que visam regular direitos e deveres dos trabalhadores, nomeadamente, relações individuais e colectivas de trabalho (al. a)); contrato individual e contrato colectivo de trabalho (al. c)); higiene e segurança no trabalho (al. f)) e ainda horário de trabalho (al. h)), entre outras matérias. O regime que se pretendia estabelecer para as micro e pequenas empresas abrangia um regime laboral especial para esta categoria de empresas e, nesta medida, a matéria em causa integrava o conceito de legislação do trabalho, donde a obrigatoriedade de audição dos sindicatos para aprovação da referida proposta de lei. Assim, interferiam com a legislação do trabalho as seguintes disposições da referida proposta de lei: o art.º 3º al. c) que utilizava um conceito de trabalhador; o art.º 3º n.º. s 2, 3, 4, 5, 6 e 7 que igualmente interferiam com o conceito de trabalhador. Art.º 24º n.º. 4, 5 que dizia respeito à protecção social dos trabalhadores. Art.ºs. 34º, 35º, 36º, 37º, 38º, 39º, 40º, 41º e 42º que instituíam um regime laboral especial para os trabalhadores das micro e pequenas empresas. Art.º 48º que se reportava igualmente à protecção social dos trabalhadores das micro e pequenas empresas e 76º n.º. 3 que dizia respeito ao regime transitório para aplicação do regime que se pretendia instituir através da referida proposta de lei.



e 63º, todos da Constituição da República<sup>14</sup>.

VIII - Reputamos igualmente, orgânica, formal e materialmente inconstitucional o Decreto-lei nº. 57/2018, de 14 de novembro que alterou o Decreto-lei nº. 17/2003, de 19 de maio que aprovou o regime de responsabilidade civil automóvel, o qual inclui igualmente normas sobre acidentes de trabalho. Este diploma foi aprovado ao abrigo da alínea a) nº. 2 do artº. 204º da Constituição da República, que confere ao Governo competência para fazer decretos-leis em matérias não reservadas à Assembleia Nacional. Portanto, o diploma foi aprovado no pressuposto de se tratar de matéria da *competência concorrente*, o que, decididamente não é o caso. Tais normas só podem ser aprovadas por lei da Assembleia Nacional ou decreto-legislativo do governo, precedendo a competente autorização legislativa<sup>15</sup>.

A matéria relativa aos acidentes de trabalho integra o regime dos direitos, liberdades e garantias. Como tal, constitui matéria da competência relativamente reservada da Assembleia Nacional (artº. 177º nº. 1 al. a) da CR). Ela interfere igualmente com a definição de crimes, penas e medidas de segurança (artº. 177º nº. 1 al. c)) e

---

<sup>14</sup> Acórdão publicado no Boletim Oficial nº. 5, I Série, de 22 de janeiro de 2014.

<sup>15</sup> Note-se, aliás, que num sistema constitucional próximo do nosso a matéria relativa à reparação de acidentes de trabalho e doenças profissionais tem sido aprovada por lei. Cf. a este respeito, a Lei nº. 98/2009, de 4 de setembro que em Portugal regulamentou o regime de reparação de acidentes de trabalho e de doenças profissionais. Aliás, o Código do Trabalho português que disciplina a mesma matéria foi de igual modo aprovado por Lei nº. 7/2009, de 12 de fevereiro. Todos estes diplomas foram aprovados ao abrigo da alínea c) do artº. 161º da CRP que confere à Assembleia da República competência para fazer leis sobre todas as matérias, salvo as reservadas pela Constituição ao Governo.

respectivo processo e com os ilícitos de mera ordenação social e respetivo processo (art.º 177º n.º 1 al. d) da CR). Interage igualmente com o regime de responsabilidade civil do Estado e outras pessoas coletivas públicas (art.º 177º n.º 1 al. f) da CR) e com as bases do sistema de segurança social (art.º 177º n.º 2 al. d)). Nesta conformidade, o Governo só poderá legislar sobre a matéria relativa a acidentes de trabalho mediante autorização legislativa conferida pela Assembleia Nacional (art.º 177º (proémio); 182º; 261º e 268º, todos da CR). Assim, a disciplina desta matéria só pode ser adotada por *lei formal*, ou seja, só poderá assumir as formas de *lei* ou *decreto-legislativo*, consoante a matéria seja legislada pela Assembleia Nacional ou pelo Governo, precedendo uma lei de autorização legislativa<sup>16</sup>.

---

<sup>16</sup> Esta referência não torna, todavia, o atual Decreto-lei n.º 84/78, de 22 de setembro que regulou o seguro obrigatório por acidentes de trabalho formalmente inconstitucional. Não sendo um diploma com origem no sistema jurídico atual, o seu valor constitucional tem que ser avaliado à luz da lei constitucional vigente ao tempo da sua aprovação e publicação. Com efeito, este Decreto-lei foi adotado ao abrigo do art.º 15º n.º 4 da Lei sobre a Organização Política do Estado-LOPE, de 5 de julho de 1975. Nos termos deste artigo “no exercício da competência legislativa delegada pela Assembleia Nacional Popular ao abrigo do disposto no artigo 6º o Governo faz Decreto-Lei”. E dispunha o referido art.º 6º da mesma LOPE: “A Assembleia Nacional Popular pode, para questões determinadas, delegar poderes legislativos ao Conselho de Ministros”. À luz da LOPE o sistema de autorização legislativa era inverso do de hoje. Enquanto que hoje o sistema é o de autorização prévia, no regime da LOPE o sistema era o de autorização *à posteriori*: o Governo adotava os diplomas que considerava poder obter autorização legislativa e submetia, posteriormente, esses diplomas ao veredito da Assembleia Nacional Popular. Por isso, os diplomas nestas circunstâncias traziam sempre inserta a seguinte referência: *para ser presente à Assembleia Nacional Popular*. Estabelecia, com efeito, o art.º 6º n.º 2 da LOPE: “os diplomas adotados pelo Conselho de Ministros no exercício de poderes delegados, são, sem prejuízo da sua eficácia imediata, submetidos à ratificação da Assembleia Nacional Popular, na primeira sessão após a sua aprovação”. Essa referência à necessidade de ser presente à Assembleia Nacional Popular consta expressamente da parte final do referido Decreto-lei n.º 84/78, de 22 de setembro. Segue-se, portanto, que, no quadro constitucional então vigente ao tempo em que o referido diploma foi adotado, o mesmo é encarado - ao que julgamos corretamente, no plano científico

Assim, por força do disposto no artº. 211º nº. 3 da Constituição da República os tribunais estão inibidos de aplicar as normas constantes do referido Decreto-lei<sup>17</sup>.

## II

### A requisição civil de trabalhadores

#### 1. Preliminares

I - Um domínio onde o Estado desempenha este papel ambivalente é precisamente o da requisição civil.

A doutrina jus-laborista não confere a este tema um tratamento importante. Mesmo em obras com a dimensão de um tratado<sup>18</sup>, a análise do tema é, em alguma medida, negligenciada.

---

- como uma *lei em sentido formal*. Na verdade, as leis em sentido formal são classicamente as emanadas do parlamento e bem assim aquelas para as quais o parlamento conferiu autorização legislativa ao governo para legislar sobre elas, seja *à anterior*, seja *à posteriori*. Assim, o referido Decreto-lei nº. 84/78, de 22 de setembro - e outros diplomas complementares relativos a acidentes de trabalho e doenças profissionais - não sofre de quaisquer inconstitucionalidades, seja orgânica, material ou formal. Registe-se, porém, que o referido Decreto-lei só pode ser alterado por diploma materialmente de igual força, ou seja, por lei ou decreto-legislativo.

<sup>17</sup> Decorre reflexamente deste artigo 211º nº. 3 da CR que nenhuma pessoa pública ou privada pode aplicar normas contrárias à Constituição ou aos princípios nela consignados. Na verdade, se os tribunais não podem aplicar normas inconstitucionais e se qualquer ato ou facto praticado por qualquer pessoa em contrariedade com essas normas pode ser objeto de impugnação judicial, segue-se, reflexamente, que é inútil a quem quer que seja aplicar normas inconstitucionais, pois, do contrário, corre o risco de os seus atos serem objeto de impugnação judicial, por violação de norma ou princípio constitucional. Portanto, no limite, generaliza-se a regra e ninguém pode aplicar normas contrárias à Constituição ou aos princípios nela consignados.

<sup>18</sup> Maria do Rosário Palma Ramalho, *Tratado de Direito do Trabalho Parte III - Situações Laborais coletivas, 2ª edição, actualizada à Reforma do Código do Trabalho até dezembro de 2014*, Coimbra, Almedina, 2015, pp. 507-510.

Esta postura tem uma razão de ser: a requisição civil, tradicionalmente, não é considerada um instituto do Direito do Trabalho<sup>19</sup>. É um instituto do Direito Administrativo. Por isso, é nesta sede que o tema tem sido objeto de tratamento<sup>20</sup>.

A requisição civil não é, portanto, um tema de Direito Privado. É um tema de Direito Público, pois, é da satisfação do interesse público que trata<sup>21</sup>. Quer pelo *critério do interesse*, quer pelo *critério da posição ou da qualidade dos sujeitos*, a requisição civil surge no quadro do sistema jurídico como um instituto de Direito Público. A sua relevância no domínio laboral prende-se com o facto de a requisição civil poder visar e atingir a atividade de uma pessoa, que pode ter (ou não) o estatuto de trabalhador, ligado (ou não) ao sector público, regido (ou não) pelas normas de Direito Público que regulam as relações laborais<sup>22</sup>.

No mundo moderno, a Administração Pública deixou de necessitar de bens de terceiros para satisfação das suas necessidades. Dada a enorme possibilidade que tem de obter bens próprios, só duas classes de bens de terceiros perfilam hoje no interesse da Administração para realização dos seus fins: os bens

---

<sup>19</sup> “Não se trata, pois, de um instituto próprio da greve, das lutas laborais, ou sequer do Direito do Trabalho: ele pode ser utilizado para enfrentar quaisquer perturbações, mesmo naturais” - Menezes Cordeiro, *Direito do Trabalho I*, cit., pp. 865.

<sup>20</sup> Cf. sobre este ponto, Marco Antônio Praxedes de Moraes Filho, *Requisição administrativa constitucional: fundamentos normativos e características estruturais da medida interventiva* - Revista Controle, Fortaleza, v. 16, n. 1, pp. 113-140 jan/jun, 2018.

<sup>21</sup> O tema é igualmente objeto de tratamento em sede do Direito Internacional Público. Cf., sobre este ponto, Fausto de Quadros, *A proteção da propriedade privada pelo Direito Internacional Público*, Almedina, Coimbra, 1998, pp. 306-307.

<sup>22</sup> Na verdade, o estatuto jurídico de trabalhador adquire-se e perde-se pela celebração e cessação do contrato de trabalho.

imóveis, que poderão ser objeto de *expropriação por utilidade pública*<sup>23</sup> e a atividade das pessoas, especialmente a atividade daqueles que dominam certa arte ou ofício, que pode ser objeto de *requisição civil*. Em ambos os casos uma pessoa pode ser constrangida, em nome do interesse público, a entregar uma coisa ou a prestar um serviço. No primeiro caso, em virtude da raridade ou da especial aptidão do bem. No segundo, por razões de oportunidade. Os dois institutos - a expropriação e a requisição civil - são, portanto, dominados por regras de Direito Público.

II - Afigura-se-nos, porém, que o tema deve merecer tratamento particular, em sede do Direito do Trabalho, não apenas pelas razões já referidas de que a requisição da atividade das pessoas constitui, no mundo moderno, praticamente o reduto da requisição civil - visto que a Administração, de um modo geral, pode prover, com bens próprios, à satisfação das suas necessidades - mas também porque se justifica a definição de um quadro dogmático específico dentro do qual se move a *requisição de atividades*.

Neste quadro dogmático há um dado não negligenciável: a requisição civil é a antítese da liberdade contratual<sup>24</sup>. Se uma pessoa só pode prestar a sua atividade a outra pessoa, mediante contrato de trabalho livremente celebrado, pela requisição civil rompe-se

---

<sup>23</sup> A expropriação por utilidade pública encontra-se hoje regulada pelo Decreto-legislativo nº. 3/2007, de 19 de junho. Sobre o regime anterior, cf. o nosso *Código da Terra*, Livraria Saber, maio 2002, pp. 787 e segs.

<sup>24</sup> A doutrina jurídica põe em relevo esta dimensão. Cf. Miguel Santiago Marienhoff e Pierre Soubelet, reportando à restrição da liberdade associada à requisição ou a “acto grave de com respeito às liberdades individuais” - ambos citados por Bradson Camelo e Marcilio Toscano Franca Filho, *Aspectos económicos da requisição administrativa*, [www.jota.info](http://www.jota.info).

com este pressuposto essencial, porque, neste caso, a pessoa é constrangida a executar um trabalho contra a sua vontade. Este quadro dogmático tem que permitir não confundir a requisição civil, nem com o trabalho forçado, nem tão pouco com a escravatura<sup>25</sup>. Tem que permitir igualmente fixar pontos de equilíbrio entre autoridade e liberdade, e estabelecer as linhas de força dentro das quais se move o exercício da autoridade - em que se traduz a requisição civil - e quais os domínios intangíveis da liberdade pessoal que se justifica preservar. Neste quadro não se pode confundir *interesse público* com *ordem pública*, pois, se aquele justifica o exercício da autoridade, este fundamenta a proteção da liberdade, mesmo contra o poder público encarregado de proteger uma e outra.

## 2. Noção

I - A expressão *requisição civil* surge, por oposição à *requisição militar*. Está ligada a um direito feudal antigo denominado *droit de prise* que a doutrina associa ao chamado *droit regalien*<sup>26</sup>. Ela traduz-

---

<sup>25</sup> Também as normas sobre a escravidão - que visam igualmente constranger uma pessoa a prestar um serviço contra a sua vontade - apresentam natureza pública. Diferem, todavia, das normas sobre a requisição civil de trabalhadores pelo seu *móbil*, pelo *âmbito do serviço a prestar* e pelo *tempo*. Pela escravidão priva-se uma pessoa da sua liberdade e, conseqüentemente, da sua autodeterminação pessoal. É este o seu móbil. A requisição civil visa constranger uma pessoa a executar um serviço temporalmente determinado, no interesse da coletividade. Este é o seu móbil específico. Na escravidão uma pessoa é forçada a executar qualquer serviço, ao passo que na requisição civil uma pessoa é levada a executar um serviço determinado com aptidão para satisfazer um interesse público. A escravidão é um *estado*; por isso, é tendencialmente permanente. A requisição é um *acidente*; por isso é, em regra, temporária. Assim, nenhuma aproximação entre a requisição civil e a escravidão é possível.

<sup>26</sup> Ver sobre este ponto, *droit de prise (droit feudal)* - wikipedia. Camelo e Franca Filho ligam a figura aos conceitos medievais de “*jura quaesita*” e “*jus eminens*”, ob loc. cit.

se num ato de um órgão da Administração, adotado no uso de poderes de autoridade, que tem por fim constranger temporariamente uma pessoa a entregar uma coisa ou a prestar uma atividade, com vista à realização de um interesse público que não poderá ser satisfeito sem o sacrifício do titular desses bens, mediante indemnização.

A requisição civil é, portanto, uma categoria genérica<sup>27</sup>. Como tal abrange a requisição de “serviços públicos, empresas e estabelecimentos, bem como a prestação de serviços, individual ou coletivas, a cedência de bens móveis ou semoventes e a utilização de quaisquer bens”, como refere o artº. 1º DL n. 77/90, de 12 de Setembro que disciplina a figura<sup>28</sup>.

A doutrina distingue, assim, a *requisição de coisas*, a *requisição de serviços* e a *requisição de atividade*, este, por vezes impropriamente chamada, igualmente, *requisição de serviços*<sup>29</sup>. A distinção entre a requisição de coisas, por um lado, e a requisição de serviços e atividades, por outro, não apresenta dificuldades<sup>30</sup>. O conceito de requisição de coisas reporta-se às coisas corpóreas (móveis ou imóveis) consumíveis ou não consumíveis, fungíveis ou infungíveis que apresentem aptidão para satisfazer uma necessidade

---

<sup>27</sup> No mesmo sentido, Menezes Cordeiro, *Direito do Trabalho I*, cit., pp. 865.

<sup>28</sup> A fórmula analítica usada pelo referido diploma bem podia ser dispensada. Na verdade, o que se requisita são coisas (móveis ou imóveis) pertencentes a pessoas singulares ou coletivas ou atividades ou serviços de pessoas singulares ou coletivas (empresas). Por isso, em suma, a requisição é de bens (móveis ou imóveis) e de pessoas, ou a atividade das pessoas (singulares ou coletivas), com vista a forçá-las a prestar um serviço.

<sup>29</sup> Cf. neste sentido Giovanni Battista Verbari, *Requisizione*, Enc. del Diritto, vol. XXXIX, p. 909.

<sup>30</sup> A noção de coisa a que se reporta o artº. 202º do CC mostra-se inadequada para o efeito. Na verdade, ao definir coisa como tudo aquilo que pode ser objeto de relações jurídicas, pela sua amplitude, o artigo abrange tanto coisas, como serviços e atividades.

pública.

Assinalam-se, porém, dificuldades na distinção entre requisição de serviços e requisição de atividade. A doutrina italiana caracteriza a *requisição de serviços* como aquela que consiste na obtenção de “um complexo organizativo de bens e pessoas”<sup>31</sup>, ao passo que a *requisição de atividade* se traduz em obter a cooperação de uma pessoa para o desenvolvimento de uma atividade, intelectual ou manual, com vista à satisfação de um interesse público. Parece ser por esta via que se deve proceder à distinção. No primeiro caso, a requisição civil tem por objeto uma universalidade; no segundo caso, está em causa uma pessoa, que, pelas suas qualidades e aptidões profissionais, se adequa à satisfação de uma necessidade pública.

II - Embora a lei submeta essas diversas modalidades ao mesmo regime, esta classificação afigura-se-nos pertinente pela hierarquia dos bens jurídicos em presença. Requisitar uma coisa ou mesmo uma universalidade não pode ter o mesmo tratamento jurídico que a requisição da atividade de uma pessoa. Se a Administração requisita uma coisa (uma casa, um carro, a água do vizinho...) impõe-se uma conduta do proprietário que se traduz na entrega da coisa ou na colocação da universalidade à disposição da Administração Pública. Todavia, se o que se requisita é uma pessoa ou a atividade de uma pessoa, do que se trata é de colocar as aptidões dessa pessoa, a sua liberdade e os demais bens da personalidade ao serviço da satisfação de uma necessidade pública. Neste último caso, verifica-se uma

---

<sup>31</sup> Cf. Giovanni Batista Verbari, *Requisizione*, Enc. del Diritto, vol. XXXIX, p. 910.



atuação compulsória sobre a pessoa e os seus bens da personalidade, forçando-a a prestar uma atividade para a qual não se entregou voluntariamente. No primeiro caso, a conduta da pessoa tem por objeto bens exteriores à própria pessoa; no segundo caso, a conduta que é exigida à pessoa tem por objeto bens da própria personalidade. Neste caso há uma dimensão reflexa da conduta da pessoa que não se encontra presente, nem na requisição de coisas, nem na requisição de serviços. Isso justifica um tratamento doutrinário especial desta modalidade de requisição que apresenta uma diferença de graus na concretização do princípio *nemo praecisae ad factum cogi potest*.

### 3. Requisição e figuras afins: quadro constitucional

I - Como assinala Costa Mesquita, a figura da requisição não constava da Constituição da República Portuguesa. Mas entendia-se que “o instituto se achava coberto pela cláusula de expropriação por utilidade pública”<sup>32</sup>.

A expropriação por utilidade pública é, portanto, a figura mais próxima da requisição, mas é bem de ver que ambas nascem de um tronco comum que diz respeito a todas as medidas ablativas que atingem direitos e interesses dos particulares.

O enquadramento da requisição no quadro das medidas ablativas, tais como o confisco, a nacionalização e a expropriação atrai para este instituto todo o regime de proteção dos direitos, liberdades e garantias fundamentais dos cidadãos. Tratando-se da

---

<sup>32</sup> In *Requisição*, Enc. POLIS, vol. V, pp. Col. 426-427.

requisição de atividade, esse enquadramento atrai igualmente para o instituto todo o regime de proteção da pessoa e dos seus bens e direitos da personalidade. Conjugam-se, portanto, na compreensão dogmática do instituto, regras de Direito Público e regras de Direito Privado.

II - Nos Estados de Direito democrático nenhuma medida ablativa de direitos e interesses legítimos dos cidadãos poderá ser tomada se não for permitida e autorizada por lei. A nossa Constituição rejeita medidas ablativas nas formas de *confisco político* e *nacionalização*. O confisco é, todavia, admitido, mediante sentença judicial, traduzindo-se na perda definitiva de bens ou vantagens decorrentes de um crime, mediante decisão judicial<sup>33</sup>.

A Constituição da República admite igualmente a *expropriação por utilidade pública* e a *requisição civil*<sup>34</sup>.

O *confisco político*, como é sabido, opera a privação de um bem pertencente a um particular, não por razões de necessidade e utilidade públicas, mas por motivos políticos ou ideológicos. Foi

---

<sup>33</sup> O confisco encontra-se hoje disciplinado pela Lei n.º 120/VIII/2016, de 24 de março que o admite relativamente a bens e direitos de origem ilícita (art.º 45.º). Nos termos do art.º 57.º n.º 1 desta Lei “o juiz a requerimento do Ministério Público pode decretar, na decisão final, o confisco de bens imóveis ou móveis, direitos, títulos, valores, quantias e quaisquer outros objetos depositados em bancos ou outras instituições de crédito, mesmo que em cofres individuais, em nome do arguido ou de terceiros, de origem ilícita”. Constitui indício da origem ilícita para efeitos de confiscação, a desproporcionalidade dos bens ou valores face aos rendimentos do arguido, a impossibilidade de determinar a licitude da sua proveniência e bem assim a falsidade das respostas do arguido às perguntas efetuadas pela autoridade judiciária sobre a sua situação económica e financeira (art.º 57.º n.º 2). O processo de confisco de bens vem regulado no art.º 57.º a 59.º desta lei.

<sup>34</sup> Nos termos do art.º 69.º n.º 3 da CR “a requisição ou expropriação por utilidade pública só podem ser efetuadas com base na lei...”

praticado em Cabo Verde durante a I República<sup>35</sup>, contra os chamados “inimigos do povo” que eram todos aqueles que não professavam a ideologia do Partido Africano para a Independência de Cabo Verde - PAICV, então no poder.

O termo *nacionalização* tem sido reservado para a expropriação de empresas<sup>36</sup>, o que permite diferenciá-la da *expropriação por utilidade pública* que pode atingir qualquer bem<sup>37</sup>.

A Constituição da República não se refere nem à nacionalização, nem ao confisco. Tão pouco utiliza uma expressão genérica que leve a pressupor que estas categorias foram atendidas na ordem constitucional<sup>38</sup>.

III - A expropriação por utilidade pública e a requisição aparecem na Constituição da República como limites ao direito de propriedade. O art.º 69º garante a todos o direito de propriedade e a faculdade da sua transmissão, em vida ou por morte, mas do mesmo passo reconhece aos poderes públicos a faculdade de requisição e

---

<sup>35</sup> Sobre este assunto, cf. José Luís Hopffer Almada, *das tragédias históricas do povo caboverdiano e da saga da sua constituição e da sua consolidação como nação crioula soberana - O Ano Mágico de 2006 - Olhares Retrospectivos sobre a História e a Cultura Caboverdianas*. A Lei n.º 86/VI/2005, de 26 de dezembro, conhecida por Lei da Reconciliação Nacional, visou ressarcir a todos quantos, no interior do País ou na diáspora, formam a nação cabo-verdiana, assegurando a “restituição ou compensação aos proprietários que foram desapossados dos seus bens patrimoniais, igualmente por motivos políticos, no período compreendido entre julho de 1975 e dezembro de 1980”. A aplicação desta lei tem, todavia, encontrado grandes obstáculos. O processo é lento e não tem apresentado resultados práticos.

<sup>36</sup> Cf. Joaquim Gomes Canotilho e Vital Moreira, *Constituição da República portuguesa, anotada*, vol. I, Coimbra, 2007, p. 994.

<sup>37</sup> *Ibidem*.

<sup>38</sup> A Constituição da República portuguesa utiliza a expressão “apropriação pública dos meios de produção” (art.º 83º) que abrange qualquer das referidas formas de ablação do direito de propriedade.

expropriação por utilidade pública, mediante indemnização (artº 69º nº. 3).

Ambas as medidas de apropriação pública se fundam, como se viu, no *princípio da legalidade*, ou seja, o recurso a uma ou outra só pode ser feito a coberto da reserva de lei. Outrossim, tanto a expropriação como a requisição se fundam em razões de *utilidade ou necessidade públicas* e, em ambos os casos, de trata de situações excepcionais<sup>39</sup> que representam um sacrifício para os titulares dos direitos visados e, conseqüentemente, dão lugar à correspondente indemnização<sup>40</sup>. Estão, portanto, excluídas medidas ablativas que visem a satisfação de interesses particulares<sup>41</sup>.

Ambas as medidas se fundam igualmente no *princípio da subsidiariedade*. Este princípio tem o sentido de que só se poderá

---

<sup>39</sup> Tanto a requisição civil como a expropriação por utilidade pública têm natureza excepcional. Esta excepcionalidade já resulta quer do regime jurídico da expropriação por utilidade pública, aprovado pelo Decreto legislativo nº. 3/2007, de 19 de julho (artº. 3º e 4º), quer do artº. 2º do Decreto-lei nº. 77/90, de 10 de outubro, segundo o qual a requisição civil “só pode ser determinada em situações de emergência de extrema gravidade ou quando seja imperioso assegurar o regular funcionamento de serviços essenciais de interesse público”. A lei utiliza conceitos indeterminados que caracterizam essa excepcionalidade, conceitos que requerem uma concretização caso a caso.

<sup>40</sup> No sentido de que se deve aplicar à requisição os princípios previstos na Constituição da República italiana relativos à expropriação por utilidade pública, cf. Giovanni Battista Verbari, *Requisizione*, Enciclopedia del Diritto Giuffrè, vol. XXXIX, pp. 908 e segs, especialmente, p. 912.

<sup>41</sup> Importa, todavia, entender corretamente este assunto. Um incêndio na casa do vizinho não é um assunto de interesse particular; é um assunto de interesse público, pois, se trata de prestar a cooperação devida por todos os membros de uma comunidade a um dos seus membros que se encontra numa situação de vulnerabilidade. Por isso, a requisição da água do vizinho para combater o incêndio não é um assunto de interesse particular, mas sim um assunto de interesse público. A requisição de um médico para salvar um doente em perigo de vida não é igualmente um assunto de interesse particular desse doente; é um assunto de interesse público visto que a prestação de cuidados de saúde a todos e a cada um dos membros de uma comunidade é um dever que recai sobre todos os membros dessa comunidade, especialmente sobre aqueles que detêm as qualificações específicas para o cuidado devido.

recorrer a uma medida de expropriação ou requisição por utilidade pública quando a entidade administrativa não pode satisfazer a necessidade pública por meios próprios e, caso não seja satisfeita com recurso a meios de terceiros<sup>42</sup>, poderá envolver grave prejuízo para o coletivo visado.

Tanto a requisição civil, como a expropriação devem observar igualmente o *princípio da proporcionalidade*, não apenas em sentido material, como também em sentido formal.

A proporcionalidade em sentido material impõe que não se possa requisitar ou expropriar para além do estritamente necessário para a satisfação de uma necessidade pública. Ou seja, o sacrifício imposto ao particular deve ser a medida da necessidade pública. No domínio laboral a proporcionalidade material se concretiza pela definição dos chamados *serviços mínimos*.

No plano formal o princípio da proporcionalidade rejeita a redução indevida das garantias processuais na concretização de medidas ablativas de requisição ou expropriação por utilidade pública.

IV - Todavia, alguns aspetos diferem as duas figuras. Em regra, a expropriação por utilidade pública é definitiva. Ou seja, envolve a transferência do direito de propriedade do seu titular para a entidade expropriante, a título definitivo. Como tem sido referido, a expropriação envolve a ablação do direito de propriedade. Porém, a requisição civil é, em regra, temporária. Pressupõe a colocação de

---

<sup>42</sup> Sobre este princípio cf. Paulo Fernando Mohn e Sousa, *A Subsidiariedade como Princípio de Organização do Estado e sua Aplicação no Federalismo*, Brasília, 2010.

um bem, empresa ou serviços de uma pessoa à disposição da entidade requisitante (que poderá ser o Estado ou outra pessoa pública ou privada) a título temporário. Ajusta-se, portanto, a uma necessidade temporária.

Além disso, a requisição civil é mais gravosa do que a expropriação por utilidade pública: ao passo que nesta a pessoa é constrangida a entregar um bem imóvel, na requisição civil, especialmente na requisição de atividades, a pessoa é constrangida a colocar a sua atividade intelectual ou manual, à disposição de outra pessoa para que esta possa tirar proveito dela, independentemente da sua vontade. Há, portanto, uma substancial diferença de graus entre as duas figuras. A requisição civil representa, pois, uma exceção ao princípio *nemo praecisae ad factum cogi potest*, fundada em razões da solidariedade que deve existir entre todos e cada um dos membros de uma determinada comunidade. Estas razões de solidariedade não permitem que um membro de uma comunidade se exima de prestar o seu contributo quando esse contributo seja apto para evitar ou prevenir um dano maior aos demais membros dessa comunidade. A requisição civil funda-se, assim, em razões de interesse e ordem públicas. Tem o seu fundamento na coesão social.

#### 4. Regime atual

I - A requisição de um trabalhador - ou com maior propriedade, a requisição de uma pessoa<sup>43</sup> - chama à colação todo o arsenal

---

<sup>43</sup> Não se trata de uma questão de preciosismo. Na verdade, uma pessoa só adquire a qualificação jurídica de trabalhador mediante a celebração de um contrato de trabalho. Estando fora do contrato perde essa qualidade. Por isso, a

jurídico de proteção das pessoas e dos seus bens da personalidade.

A *proteção da liberdade pessoal* constitui o ponto nevrálgico deste regime<sup>44</sup>. Três aspetos se manifestam neste particular:

- O primeiro é o de que, em regra, ninguém pode ser obrigado a executar um trabalho para o qual não se entregou voluntariamente;

- o segundo é o de que toda a pessoa pode, mediante contrato, colocar os seus bens de personalidade à disposição de outra pessoa, definindo o conteúdo e o tempo dessa limitação, podendo, todavia, por termo a essa limitação quando aprouver, ainda que com a obrigação de indemnizar àquele a favor de quem a limitação foi estabelecida - neste particular, a lei reconhece ao titular dos bens de personalidade um direito de *auto-tutela específica* para proteção da sua pessoa e dos seus bens da personalidade<sup>45</sup>;

- um terceiro aspeto se prende com as limitações involuntárias que se fundam em razões de solidariedade e

---

requisição é de pessoas e não de trabalhadores. É certo que uma pessoa pode ser requisitada em atenção às suas qualificações profissionais, mas isso não interfere com a natureza do vínculo. O Decreto-lei n.º 77/90, de 10 de setembro que regula a requisição civil, cujo art.º 6 se ocupa, precisamente, da requisição de pessoas, não faz neste particular qualquer distinção. Como assinala a doutrina, o vínculo que se estabelece por força da requisição civil é de direito público. Não tem natureza privada. Logo, não se liga necessariamente ao regime laboral.

<sup>44</sup> Ver, sobre este ponto, Geraldo da Cruz Almeida, *Direito do Trabalho cabo-verdiano - dogmática específica - fontes - situações individuais de trabalho*, Praia, 2010, pp. 25 e segs e, em particular, pp. 45 e segs. Para maiores desenvolvimentos, ver o nosso *O contrato de trabalho como limitação voluntária dos direitos de personalidade - esboço de uma perspetiva dogmática*, Revista Internacional de Direito do Trabalho, ano I/2021/n.º. 1/www.ridt.pt, pp. 201 e segs.

<sup>45</sup> Sobre este ponto, o nosso *Direito do trabalho cabo-verdiano*, cit. p. 396 segs.

coesão sociais para proteção de uma determinada comunidade onde o próprio titular dos bens da personalidade se insere<sup>46</sup>.

Estas últimas limitações, em que se insere a requisição civil, só podem ser estabelecidas por *lei formal*; devem ser *excepcionais*, e regem-se pelos princípios da *subsidiariedade*, *proporcionalidade*, *adequação* e, quando concretizadas por órgãos administrativos, devem ser sujeitas a uma reavaliação por órgãos judiciais independentes, sempre na mira da proteção dos direitos fundamentais dos interessados. Se da sua concretização ocorrer prejuízo para os interessados esses prejuízos devem ser reparados com uma justa indemnização.

II - O regime jurídico da requisição civil está disciplinado no DL n. 77/90, de 12 de Setembro<sup>47</sup>. Trata-se de um diploma anterior à

---

<sup>46</sup> Por isso, os diversos Decretos Presidenciais que declararam o estado de emergência reconheceram a possibilidade do recurso à requisição civil.

<sup>47</sup> Desde a entrada em vigor deste Decreto-Lei os sucessivos governos concretizaram várias situações de requisição civil, nem sempre no respeito do quadro legal. Assinale-se: a Resolução n.º 1/2005, de 12 de janeiro de 2005 que autorizou a requisição civil do pessoal navegante de cabine da TACV. Esta requisição foi concretizada por Portaria n.º 3/2005, da mesma data. Resolução do Conselho de Ministros n.º. 44/2006, de 13 de dezembro que reconheceu a necessidade pública da requisição civil dos trabalhadores que integram o quadro do pessoal do Instituto Nacional de Meteorologia e Geofísica. Esta requisição foi concretizada por Portaria conjunta dos Ministros das Infraestruturas, Transportes e Mar, Ministro da Administração interna e Ministro do Trabalho, Família e Solidariedade n.º. 33/2006 da mesma data. No mesmo mês e ano por Resolução do Conselho de Ministros n.º. 47/2006, de 27 de dezembro, foi novamente reconhecida a necessidade pública de requisição civil dos trabalhadores que integram o quadro do pessoal do Instituto Nacional de Meteorologia e Geofísica entre as 7:30 horas de 27 de dezembro e dia 29 de dezembro de 2006, requisição que foi concretizada por Portaria Conjunta dos Ministros das Infraestruturas, Transportes e Mar, Ministro da Administração interna e Ministro do Trabalho, Família e Solidariedade n.º. 38/2006 da mesma data. Resolução do Conselho de Ministros n.º. 44-A/2006, de 22 de dezembro reconhecendo a necessidade pública da requisição civil do pessoal de



---

estiva no Porto da Praia, pertencente a ENAPOR, para prestarem no Porto da Praia o serviço de carga, descarga, estiva e desestiva de produtos petrolíferos, vegetais, animais vivos, perecíveis, carga frigorífica, géneros alimentícios na iminência de rotura de stock em Santiago e outras ilhas. Esta requisição foi concretizada por Portaria nº 33-A/2006, da mesma data. Resolução do Conselho de Ministros nº. 8/2007 de 12 de março, reconhece a necessidade pública da requisição civil dos enfermeiros do Hospital Central Agostinho Neto. Esta requisição foi concretizada por Portaria conjunta dos Ministros da Saúde, Trabalho, Família e Solidariedade nº. 5/2007, da mesma data. Resolução do Conselho de Ministros nº. 33/2007, de 21 de setembro de 2007, reconhecendo a necessidade pública da requisição civil dos trabalhadores que integram o quadro do pessoal da Manutenção da TACV por um período de 48 horas, entre às 4H00 do dia 21 de setembro de 2007 e às 4H00 horas do dia 23 de setembro de 2007. Esta requisição foi concretizada por Portaria conjunta dos Ministros das Infraestruturas, Transportes e Mar, Ministro do Trabalho e Ministro da Família e Solidariedade nº. 29/2007 da mesma data. Resolução do Conselho de Ministros nº. 7/2008, de 27 de fevereiro, reconhecendo a necessidade pública da requisição civil dos trabalhadores que integram o quadro do pessoal do Instituto Nacional de Meteorologia e Geofísica. Esta requisição foi concretizada por Portaria Conjunta dos Ministros do Ambiente e Agricultura e Ministro do Trabalho, Família e Solidariedade nº. 5/2008, da mesma data. Resolução do Conselho de Ministros nº. 76/2010, de 20 de dezembro reconhecendo a necessidade pública da requisição civil dos trabalhadores que integram o quadro do corpo de Bombeiro Municipal da Câmara Municipal da Praia. A requisição foi concretizada por Portaria do Ministro do Trabalho, Família e Solidariedade Social nº. 61/2010 da mesma data. Resolução do Conselho de Ministros nº. 17/2011, de 27 de abril reconhecendo a necessidade pública da requisição civil dos Agentes, do Corpo de Agentes Prisionais, entre as 08 horas do dia 27 de abril e as 08 horas do dia 30 de abril de 2011. A requisição foi concretizada por Portaria Conjunta do Ministro da Juventude, Emprego e Desenvolvimento dos Recursos Humanos e Ministro da Justiça nº 18/2011 da mesma data. Resolução do Conselho de Ministros nº. 32/2011, de 31 de agosto, reconhecendo a necessidade pública da requisição civil dos trabalhadores que integram o quadro do pessoal do Instituto Nacional de Meteorologia e Geofísica. A Requisição foi concretizada por Portaria Conjunta do Ministro da Juventude, Emprego e Desenvolvimento dos Recursos Humanos nº. 32/2011, da mesma data. Resolução do Conselho de Ministros nº. 57/2011, de 22 de dezembro reconhecendo a necessidade pública da requisição civil do funcionário aduaneiro entre às 08 horas do dia 22 de dezembro e às 08 horas do dia 24 de dezembro de 2011. A requisição foi concretizada por Portaria Conjunta dos Ministros das Finanças e do Planeamento e Ministro da Juventude e Desenvolvimento dos Recursos Humanos nº. 43/2011, da mesma data. Resolução do Conselho de Ministros nº. 18/2012, de 20 de março que reconheceu a necessidade pública da requisição civil dos Agentes do Corpo de Bombeiros da Câmara Municipal da Praia entre as 08:00 horas do dia 20 de março de 2012 e as 08:00 horas do dia 22 de março de 2012. A requisição foi concretizada por Portaria conjunta do Ministro da Administração Interna e Ministro da Juventude, Emprego e Desenvolvimento dos Recursos Humanos nº. 11/2012 da mesma data. Resolução do Conselho de Ministros nº. 48/2012, de 5 de setembro reconhecendo a necessidade pública da requisição civil dos estivadores, guincheiros, conferentes,

Constituição de 1992, donde se pode questionar se alguns dos seus artigos não estarão eivados de inconstitucionalidade superveniente.

No plano da inconstitucionalidade formal nenhum problema se

---

portalós e capatazes que integram o pessoal de tráfego e estiva da Enapor - Porto da Praia. A requisição foi concretizada por Portaria Conjunta do Ministro das Infraestruturas e Economia Marítima e Ministro da Juventude, Emprego e Desenvolvimento dos Recursos Humanos nº 40/2012 da mesma d.ata. Resolução do Conselho de Ministros nº. 19/2013, de 12 de fevereiro, reconhecendo a necessidade pública da requisição civil dos funcionários da EMPROFAC - SARL, entre as 08 horas e as 16:00 horas do dia 14 de fevereiro e as 08 horas e as 16:00 horas do dia 15 de fevereiro de 2013. A requisição foi concretizada por Portaria conjunta do Ministro do Turismo, Industria e Energia e Ministro da Juventude, Emprego e Desenvolvimento dos Recursos Humanos nº. 11/2013 da mesma data. Resolução do Conselho de Ministros nº 28/2017, de 13 de Abril, reconhece a necessidade pública de requisição civil dos trabalhadores da Estiva do Porto da Praia - ENAPOR, SA, por tempo que mantiver a greve iniciada no dia 13 de Abril de 2017, para prestarem, no Porto da Praia, os serviços de carga, descarga, estiva e desestiva de produtos petrolíferos, vegetais, animais vivos, produtos perecíveis, carga frigorífica, géneros alimentícios na iminência de rotura de stock na Ilha de Santiago ou noutras ilhas. A requisição foi concretizada por Portaria Conjunta dos Ministros da Economia e Emprego e Ministério da Justiça e Trabalho nº. 17/2017 da mesma data. Resolução do Conselho de Ministros n.º 153/2017 de 29 de dezembro que determina a necessidade pública da requisição civil do pessoal policial da Polícia Nacional, entre as 00:00 horas do dia 27 e as 23:59 horas do dia 26 de dezembro de 2017 para assegurar a prestação dos serviços considerados indispensáveis e que se mostram necessários e adequados a satisfação de necessidades impreteríveis da comunidade. A requisição foi concretizada por Portaria conjunta do Ministro da Justiça e do Trabalho e Ministro da Administração interna nº. 46/2017 da mesma data. Resolução do Conselho de Ministros nº. 42/2018, de 16 de maio que determina a necessidade pública da requisição civil do pessoal das Empresas de Segurança Privada, entre as 08:00 horas do dia 17 e as 08:00 horas do dia 20 de maio de 2018 para assegurar a prestação dos serviços considerados indispensáveis e que se mostram necessários e adequados a satisfação de necessidades impreteríveis da comunidade, com vista a evitar prejuízos irremediáveis e/ou sacrifícios inoportáveis. A requisição foi concretizada por Portaria Conjunta dos Ministros da Administração Interna e Ministério da Justiça e Trabalho nº. 15/2018 da mesma data.

Observe-se, no que a este ponto respeita, que se tem cometido um erro de forma nesta matéria. Com efeito, o nosso sistema constitucional não prevê, no que respeita à forma dos atos, a figura da Portaria Conjunta. Esta forma tem sido utilizada, porém, em oposição ao que vem previsto na Constituição da República. A forma correta é a de Despacho normativo. Ver, sobre este ponto, o nosso estudo *Tipologia dos Actos legislativos no Direito Constitucional cabo-verdiano (Estudos de Direito cabo-verdiano e outros escritos jurídicos)*, Praia, 2008, pp. 170. Observe-se ainda uma predominância de requisições civis no mês de dezembro, o que, do ponto de vista preventivo, deve chamar a atenção do Governo.

coloca. Na verdade, a matéria em causa foi aprovada por Decreto-Lei, no âmbito da autorização legislativa conferida pelo artº. 11º do artº. 1º da Lei nº. 82/III/90, de 29 de junho e adotado no uso da competência conferida pela al. f) do artº. 75º da Constituição da República. Hoje esta matéria seria objeto de *decreto legislativo* que constitui a forma dos atos do Governo praticados no uso de autorização legislativa (artº. 261º/2/b) da CR). Apesar disso, não cremos que o referido diploma padeça de inconstitucionalidade formal. Com efeito, o Decreto-lei em que se consubstancia tem hoje o mesmo valor hierárquico que o Decreto legislativo, nos termos já desenvolvidos anteriormente.

Do ponto de vista formal suscita-se igualmente a questão de saber se a portaria a que se reporta o artº. 3º nº. 2 do mesmo diploma mantém actualidade.

Quando a requisição civil se efetiva por ato normativo de um ministro, certamente que sim: a forma adequada é a de *Portaria*. Todavia, se a requisição civil se efetiva por ato normativo de dois ou mais ministros a forma adequada do ato é a de *Despacho Normativo*. Mesmo neste particular, não se suscitam inconstitucionalidades, mas o referido artº. 3º nº. 2 deve ser objeto de uma interpretação atualista, em conformidade com o estabelecido no artº. 264º nº. 3 da Constituição da República de 1992. Com efeito, o *Despacho Normativo* é a forma que assume o ato normativo do Governo a que a lei não imponha a forma Decreto Regulamentar (artº. 264º/3) e seja da competência conjunta de dois ou mais membros do Governo.

No plano material não se nos vislumbram igualmente quaisquer problemas de inconstitucionalidade.

III - O referido Decreto-lei n.º 77/90, de 10 de setembro disciplina os seguintes aspetos: objeto (art.º 1.º); situações (art.º 2.º); requisição de pessoas (art.º 6.º e 7.º); âmbito geográfico (art.º 4.º); intervenção das forças armadas (art.º 9.º); processo (art.ºs. 3.º e 8.º) e indemnizações (art.º 10.º).

Só constitui objeto do presente estudo a requisição civil de pessoas, mais concretamente, a requisição civil de trabalhadores, pelo que os demais aspetos só serão objeto da nossa atenção de modo incidental.

#### a. Objeto

I - O objeto da requisição civil reporta-se aos bens ou serviços que podem ser obtidos através desta medida administrativa para satisfação de uma necessidade pública.

Numa fórmula menos conseguida, o Decreto-lei 77/90, de 10 de setembro prevê a requisição civil de “serviços públicos, empresas e estabelecimentos, bem como a prestação de serviços, individual ou colectiva, a cedência de bens móveis ou semoventes e a utilização de quaisquer bens” (art.º 1.º n.º 1).

No que respeita à requisição civil de trabalhadores que é, como vimos, uma modalidade particular de requisição de pessoas, a requisição civil opera habitualmente no quadro de uma situação de greve e quando não seja assegurada a prestação de *serviços mínimos*<sup>48</sup>. Tanto a doutrina como a jurisprudência reconhecem que

---

<sup>48</sup> A reforma introduzida no Código Laboral em 2016, pelo Decreto legislativo

só está justificado o recurso à requisição civil quando não tenham sido fixados e/ou cumpridos os serviços mínimos<sup>49</sup>.

---

n.º 1/2016, de 3 de fevereiro que entrou em vigor no dia 1 de outubro do mesmo ano, veio estabelecer que a fixação de serviços mínimos compete a uma comissão tripartida independente, integrada por cinco elementos, sendo um representante dos trabalhadores, um representante dos empregadores e um representante do Governo e mais dois outros elementos escolhidos por acordo entre representantes dos trabalhadores, dos empregadores e do Governo (art.º 123.º n.º 2 do CL). O n.º 3 do mesmo artigo estabelece que “na falta de acordo entre as partes, compete ao Governo definir a amplitude dos serviços mínimos”.

<sup>49</sup> Ver, neste sentido, Maria do Rosário Palma Ramalho, para quem a requisição civil é “uma consequência específica do incumprimento do dever de prestação de serviços mínimos relativos às necessidades especiais impreteríveis” - *Tratado de Direito do Trabalho, Parte III - Situações laborais coletivas*, 2ª edição, atualizada à reforma do Código do Trabalho, até dezembro de 2014, pp. 507. A jurisprudência tem igualmente seguido este ponto de vista. Cf. Acórdão da Relação de Lisboa, de 23 de janeiro de 1991 (Rodrigues da Silva), assegurando que o recurso à requisição civil pode ocorrer caso a associação sindical e os trabalhadores não garantam a prestação dos serviços mínimos - [www.dgsi.pt](http://www.dgsi.pt). Por isso, não podemos concordar inteiramente com o ponto de vista que advoga que, perante uma situação de prestação de serviços mínimos, se o trabalhador escalonado não comparecer ao trabalho o empregador não pode mover-lhe um processo disciplinar “porque, estando o trabalhador em greve, não tinha que trabalhar” - cf., por todos, Pedro Romano Martinez, *Direito do Trabalho, 8ª edição*, Almedina, 2017, pp. 1265-1266. Esta conclusão parece estar em contradição com o ponto de vista segundo o qual o recurso à requisição civil só ocorre na falta de cumprimento de serviços mínimos. Ora, assim sendo, o vínculo de natureza pública que só se estabelece a partir da requisição civil deixa a questão de saber qual a natureza do vínculo que se estabelece entre o trabalhador e o empregador no quadro da prestação de serviços mínimos. Cremos que esse vínculo tem natureza laboral, pois, só com o ato de autoridade traduzido na requisição civil é que se estabelece um vínculo de natureza jurídico-pública. Ver, aliás, neste sentido, Romano Martinez, assegurando que é “o não cumprimento dos serviços mínimos que permite ao Governo recorrer à requisição civil” - ob. cit., p. 1264. Por isso, discordando dessa posição doutrinária, entendemos que no cumprimento dos serviços mínimos o vínculo que permite assegurar esse cumprimento tem natureza laboral e, como tal, o trabalhador pode sim estar sujeito a medidas disciplinares caso falte a esse cumprimento. Esse dever de prestar que impende sobre o trabalhador escalonado para a prestação de serviços mínimos assenta em critérios de boa-fé, de *fair play* laboral e dita que, não obstante a situação de conflito, a obrigação laboral deve ser objeto de um cumprimento mínimo, num quadro de lealdade e em nome de interesses superiores. Sem requisição civil não se estabelece uma relação jurídico-pública. A prestação de serviços mínimos configura-se como uma situação excecional da obrigação de prestar trabalho, mesmo estando o trabalhador em greve. O vínculo que determina essa obrigação tem natureza jurídico-privada, daí viabilizar reações de ordem disciplinar.

Esta conclusão apresenta relevante importância entre nós porquanto, em última instância, convergem na mesma entidade o poder de fixar em definitivo os serviços mínimos e a faculdade de recorrer à requisição civil. Na verdade, se é certo que na falta de acordo entre os membros da comissão competente para fixar os serviços mínimos, este papel compete ao Governo, é igualmente o mesmo Governo a quem compete decidir pelo recurso à requisição civil. Portanto, é o Governo quem gere a subsidiariedade que existe entre uma medida e outra. Por isso, faz todo o sentido que só seja justificado o recurso à requisição civil quando tenham sido fixados e não observado o cumprimento dos serviços mínimos.

Todavia, um Parecer do Conselho Consultivo da Procuradoria-Geral da República (Portugal) entendeu ser possível a requisição civil preventiva, no que parece ter a concordância da doutrina jus-laborista<sup>50</sup>, “caso se verifique um reiterado incumprimento ou cumprimento defeituoso dos serviços mínimos estabelecidos, gerador de perturbações muito graves ou uma ameaça séria e eminente desse incumprimento, em situações em que exista uma necessidade imperiosa de assegurar, sem quaisquer hiatos temporais, os serviços mínimos, sob pena de não serem satisfeitas necessidades sociais impreteríveis”<sup>51</sup>.

Não cremos que os dispositivos constitucionais que disciplinam o direito à greve e a requisição civil sejam avessos à requisição civil

---

<sup>50</sup> Cf. Maria do Rosário Palma Ramalho, ob. cit., p. 510, com mais referências na nota 162.

<sup>51</sup> Parecer n.º 24/2019, de 8 de agosto, citado na Resolução do Conselho de Ministros n.º 10-C/2020, de 17 de março de 2020 que reconheceu a necessidade de se proceder à requisição civil dos trabalhadores portuários em situação de greve até 30 de março de 2020.

preventiva. Se o que governa este instituto é a satisfação atempada de necessidades sociais impreteríveis, parece certo que perante uma ameaça séria de que tais necessidades não serão satisfeitas com o recurso a serviços mínimos, o Governo pode agir por antecipação e proceder à requisição civil, mesmo antes da concretização da ameaça. Se o Governo sabe que um grupo de médicos selecionados para a prestação de serviços mínimos ameaça não cumprir esta obrigação, pode e deve requisitá-los preventivamente, de modo a evitar maiores danos sociais. O que não pode o Governo é levar a requisição civil a desempenhar o papel de serviços mínimos, substituindo uma prestação que seria voluntária por uma prestação coativa, numa situação em que o Governo ainda não sabe se não vai poder contar com o concurso dos trabalhadores selecionados. Podendo contar com o exercício livre da atividade necessária para satisfação da necessidade pública, não há justeza no recurso a um ato de autoridade. Segue-se, portanto, que pressuposto essencial para o recurso à requisição civil preventiva é uma ameaça séria de que os serviços mínimos fixados pela comissão tripartida competente ou pelo Governo não serão cumpridos, pondo em causa a satisfação da necessidade pública. Fora deste caso a requisição civil preventiva é ilegal e viola a Constituição da República, porque atinge o livre exercício do direito à greve e ataca a liberdade individual.

II - A requisição civil de pessoas e, portanto, de trabalhadores, abrange indivíduos dos 18 aos 55 anos de idade (artº. 6º n. 1 do Decreto-Lei nº. 77/90, de 10 de setembro). Estes limites de idade suscitam dúvidas, de *jure condendo*. Por exemplo, perante uma

crise informática com efeitos sociais danosos um especialista reformado ou um jovem com menos de 18 anos de idade podem revelar-se pessoas com qualificações adequadas para debelar a crise. A requisição civil encontra, assim, um limite desnecessário no artº. 6º nº. 1 do referido Decreto-lei.

III - A pessoa a requisitar é aquela que reúne qualificações académicas e profissionais adequadas para fazer face e debelar a necessidade pública. Como refere o artº. 6º nº. 2 deste Decreto-lei, a afetação dos indivíduos requisitados terá em consideração as respectivas profissões, aptidões físicas e intelectuais, a idade, o sexo e a situação familiar.

Estabelece o artº. 7º do mesmo diploma que “o Governo pode determinar a substituição de pessoal de nacionalidade estrangeira em serviço nas empresas requisitadas por cidadãos nacionais, enquanto se mantiver a situação de requisição”.

Este passo da lei parece deixar implícita a ideia de que o cidadão de nacionalidade estrangeira não pode ser objeto de requisição civil e que, sendo requisitados os serviços de uma empresa, o pessoal de nacionalidade estrangeira vinculado à empresa requisitada deve ser substituído.

Creemos que esta norma deve, hoje, ser objeto de uma interpretação atualista. Os estrangeiros em Cabo Verde têm os mesmos direitos e deveres que o cidadão nacional (artº. 25º da CR). Nada impede, pois, que trabalhadores de nacionalidade estrangeira ao serviço de uma empresa possam ser objeto de requisição, nos mesmos termos que um nacional.



## b. Requisitos

I - O recurso à requisição civil só se justifica em situações que apresentem as seguintes características:

- a. Tratar-se de uma situação de manifesto interesse público;
- b. Ser uma situação de emergência e de extrema gravidade que implica a compressão dos direitos, liberdades e garantias dos cidadãos e dos agentes económicos;
- c. Ser imperioso assegurar o regular funcionamento dos serviços essenciais que visem a satisfação desse interesse público;
- d. Não ser possível assegurar a satisfação desses interesses, com bens e meios próprios de modo a justificar o recurso a meios de terceiros.

O primeiro requisito da requisição civil é o interesse público, entendido como tal o que diz respeito aos interesses de uma comunidade organizada. Nisto a requisição apresenta um ponto de convergência com a expropriação por utilidade pública, mas a legislação laboral permite, neste particular, estabelecer a ponte entre a necessidade pública ligada à prestação de serviços mínimos e a necessidade pública que determina o recurso à requisição civil.

A lei assinala as seguintes empresas ligadas à satisfação de necessidades sociais impreteríveis:

- Correios e telecomunicações;

- Serviços de saúde, de meteorologia e da justiça;
- Serviços funerários;
- Abastecimento de água e saneamento;
- Energia e abastecimento de combustíveis;
- Bombeiros;
- Transportes, portos e aeroportos;
- Carga e descarga de animais e de géneros alimentares deterioráveis;
- Bancário e de crédito;
- Segurança privada.

As mesmas condições que determinam a definição dos serviços mínimos determinam igualmente o recurso à requisição civil, sempre que esses serviços mínimos não sejam assegurados ou se verifica um perigo concreto de esses serviços não serem assegurados.

A lei trabalha, neste particular, com três condições para a determinação dos serviços mínimos, logo, na falta destes, para o recurso à requisição civil.

Estes serviços devem ser:

- Necessários;
- Indispensáveis e
- Adequados à satisfação das necessidades sociais impreteríveis de uma comunidade.

Estes conceitos carecem de clarificação.

II - Desde logo o *conceito de necessidade*. Note-se que a lei trabalha aqui com dois conceitos de necessidade: necessidade como carência de uma comunidade e necessidade como aptidão de um serviço para satisfazer a situação de carência de uma comunidade. Quando o artigo 123º do CL fala em “empresas ou estabelecimentos que se destinem à satisfação de necessidades sociais impreteríveis” (nº. 2) está a referir-se à necessidade como situação de *carência* de uma comunidade. Porém, quando o mesmo artigo 123º fala em “serviços mínimos indispensáveis” ou necessários está a referir-se à necessidade como *aptidão* do serviço para satisfazer a situação de carência de uma determinada comunidade. No primeiro sentido *necessidade* ou *estado de necessidade* é a situação de privação de um bem com aptidão para garantir a sobrevivência, conservação ou modo de vida atual de uma determinada comunidade.

De acordo com uma certa classificação, estas necessidades podem ser *primárias*, aquelas que se reportam à garantia de sobrevivência de uma determinada comunidade (alimentar, habitar, vestir...) ou *secundárias*, aquelas que não interferem com a sobrevivência de uma comunidade, mas reduzem-lhe a qualidade de vida. Tanto umas como outras apresentam interesse para a fixação dos serviços mínimos ou fundar o recurso à requisição civil. Ou seja, a situação de carência que justifica o recurso à requisição civil, tanto pode reportar-se a *necessidades primárias*, como a *necessidades secundárias*.

Os *serviços* (serviços mínimos) são bens com aptidão para satisfazer uma necessidade. Na situação de greve esses bens caracterizam-se como *serviços*, em razão da sua ligação direta com

aqueles que os deverão realizar: os trabalhadores. Na situação de greve esses serviços se traduzem na atividade a que o trabalhador se comprometeu, pelo contrato de trabalho, a qual apresenta aptidão para satisfazer necessidades sociais impreteríveis.

Entra, todavia, em jogo o conceito de *indispensabilidade*. Sem prejudicar o exercício do direito à greve, coloca-se a necessidade de prevenir uma rutura no equilíbrio social. À satisfação de necessidades mínimas corresponde a prestação de serviços mínimos. O caráter indispensável traduz-se, portanto, no equilíbrio entre a satisfação de necessidades mínimas e a prestação de serviços mínimos. Estabelece-se, assim, uma ligação entre o *bem* - a atividade do trabalhador - e as *necessidades mínimas* de uma comunidade, reconhecendo-se a aptidão desse bem para prevenir ou fazer face a um estado de carência dessa comunidade.

Trabalha-se, portanto, com elementos pré-compreensivos: sabe-se que da recusa do trabalhador em prestar a atividade a que se comprometeu pelo contrato de trabalho resultará a privação ou diminuição de um bem apto a fazer face a esse estado de carência e, a fim de evitar o desequilíbrio social, reconhece-se que essa privação não pode ser total, sob pena de por em risco valores essenciais da vida comunitária.

A lei resolve, assim, um conflito entre dois direitos fundamentais: o direito à greve (privação coletiva de um bem = a atividade do trabalhador) e a satisfação de necessidades coletivas, circunscrevendo a satisfação dessas necessidades ao mínimo indispensável por forma a não comprometer o exercício do direito à greve. A lei aceita uma colisão entre os dois direitos, mas aceita,

consequentemente, uma cedência recíproca de ambos, em termos de concordância prática, de modo a permitir a compatibilização dos direitos fundamentais colidentes.

Note-se, aliás, que é assim que o sistema jurídico aborda as situações de colisão de direitos: promove uma cedência recíproca dos direitos em colisão, reduzindo o âmbito de incidência de cada um dos direitos colidentes até ao limite da zona de sobreposição (art.º 335.º do CC). Assim, sem suprimir o direito à greve, limita-o para viabilizar a satisfação de necessidades sociais mínimas, seja pelo recurso à fixação de serviços mínimos, seja, em *ultima ratio*, pelo recurso à requisição civil.

De igual modo, sem suprimir o direito à satisfação de necessidades de uma comunidade, a lei limita essa satisfação ao mínimo necessário para garantir o livre exercício do direito à greve. Ambos os direitos fundamentais se exercem, mas ambos se limitam para garantir a não supressão de um ou outro.

Compreende-se, assim, que a amplitude da requisição civil tem que se deixar guiar por esta equação que corresponde à concretização do *princípio da concordância prática*.

A lei adiciona alguns elementos que deverão ser tidos em conta na busca desse equilíbrio. Não se trata de satisfazer todas as necessidades ou toda a medida das necessidades de uma determinada comunidade, mas tão só e apenas aquelas que sejam impreteríveis, entendendo-se como tais aquelas cuja satisfação não pode ser adiada para além do período da greve ou aquelas cuja não satisfação durante o período da greve envolverá para a comunidade um prejuízo irremediável ou um sacrifício inoportável.

III - Outro conceito com que a lei trabalha é o da *adequação* que tem respaldo na requisição civil de trabalhadores. Se é certo que a característica da indispensabilidade se reporta à medida dos serviços que devem ser prestados - deve tratar-se de serviços mínimos - a adequação diz respeito ao ajustamento que se deve verificar entre o serviço prestado e a satisfação das necessidades mínimas.

A adequação reporta-se a elementos intrínsecos: o serviço prestado deve acomodar-se, ajustar-se, de forma completa, à satisfação das necessidades mínimas, seja em natureza, quantidade ou qualidade. Não pode ser prestado um serviço impertinente ou desajustado às referidas necessidades, o que faz apelo a regras de boa-fé. Na verdade, assim como a lei não pode permitir fraudes no exercício do direito à greve, também aqueles que se encontram vinculados a prestar serviços mínimos devem atuar com lealdade e sentido de serviço público, sob pena de responsabilidade disciplinar e, em último caso, do recurso à requisição civil.

IV - A requisição civil tem natureza excecional. Esta excecionalidade afere-se, como já se viu, a dois títulos: do ponto de vista da situação de necessidade, cuja satisfação reclama o recurso à requisição civil: só em situações de excepção é permitido o recurso à requisição civil (artº. 2º do Decreto-lei nº. 77/90, de 10 de setembro); e bem assim do ponto de vista dos meios para prover a essas mesmas necessidades.

Ao primeiro reporta-se o artº. 14º nº. 2 do CL: deve tratar-se

de situações de guerra, desastres, incêndios, inundações, fome, tremor de terra, epidemias e epizootias violentas e em todas as circunstâncias que ponham em perigo ou ameacem por em perigo a vida ou as condições normais de existência da totalidade ou parte da população e, de um modo geral, tratar-se de necessidades sociais impreteríveis.

O segundo reporta-se aos meios de prover às referidas necessidades: só quando não seja possível prover às necessidades por recurso a meios próprios ou de terceiros, admite a lei que a Administração possa constranger alguém a entregar uma coisa ou a prestar um serviço. Na verdade, embora a situação possa ser considerada excecional, se, por meios próprios (ou com recurso a meios obtidos voluntariamente de terceiros) a Administração puder satisfazer às referidas necessidades, não preenche um dos requisitos para recorrer à requisição civil.

A jurisprudência italiana parece estabelecer um nexo de causalidade entre os dois aspetos referidos. Refere Battista Verbari que “os motivos de interesse geral que tornam legitimam a intervenção urgente da administração pública, não podem ser objeto de mera justificação formal. E remata: *Ma devono - nel procedimento - afferire alla cosa che vienne sottratta al privato: devono conformare la disciplina della cosa in relazione alle efetive finalità publike da perseguire, non possibile con gli specifici e normali poteri attribuiti alla publica amministrazione*”<sup>52</sup>.

---

<sup>52</sup> Ob. loc. cit.

### c. Processo

I - A requisição civil obedece a um procedimento semelhante ao adotado pela expropriação por utilidade pública. Ambas se iniciam por uma declaração de utilidade (ou necessidade pública) fundada em considerações de ordem económica e social.

Nos termos do artº. 3º do DL nº. 77/90, de 10 de setembro, “a requisição civil depende de prévio reconhecimento da sua necessidade pelo Conselho de Ministros” e “efetiva-se por portaria dos Ministros interessados” (artº. 3º nº. 2 do DL nº. 77/90, de 10 de setembro).

Importa proceder a uma avaliação separada do conteúdo de uma e outra.

II - A declaração de reconhecimento da necessidade de requisição tem sido feita por Resolução do Conselho de Ministros<sup>53</sup>.

O procedimento não oferece nenhuma objeção. Efetivamente, nos termos do artº. 266º nº. 2 da Constituição da República, assumem a forma de *Resolução* os atos do Governo não abrangidos pelo disposto nos artigos 261º e 264º da Constituição e, bem assim, os atos para os quais a lei não determine outra forma”. Não tendo a lei previsto qual a forma do ato de declaração do reconhecimento e

---

<sup>53</sup> Cf., entre outras, a Resolução nº 1/2005, de 12 de janeiro de 2005 que autorizou a requisição civil do pessoal navegante de cabine da TACV e concretizada pela concretizada por Portaria nº 3/2005, da mesma data e Resolução do Conselho de Ministros nº. 44/2006, de 13 de dezembro que reconheceu a necessidade pública da requisição civil dos trabalhadores que integram o quadro do pessoal do Instituto Nacional de Meteorologia e Geofísica, igualmente concretizada pela Portaria conjunta dos Ministros das Infraestruturas, Transportes e Mar, Ministro da Administração interna e Ministro do Trabalho, Família e Solidariedade nº. 33/2006 da mesma data, entre outras já oportunamente mencionadas.



necessidade da requisição civil, deve-se entender que segue a forma residual dos atos normativos do Governo que é a forma de *Resolução*.

O Decreto-lei nº 77/90, de 10 de setembro não estabelece qual o conteúdo dessa declaração. Esse conteúdo obtém-se, todavia, quer do regime jurídico da requisição civil, adotado por este Decreto-lei, quer do regime constitucional adstrito ao instituto.

Este regime foi oportunamente referenciado. Prende-se com a observância dos princípios de legalidade, a adequação, a subsidiariedade... e, tratando-se da requisição de trabalhadores, com a proteção da sua pessoa e dos seus bens da personalidade.

III - O preâmbulo do DL nº. 77/90, de 10 de setembro começa por reconhecer que a requisição civil pode traduzir-se na compressão dos direitos dos cidadãos e dos agentes económicos e retoma igualmente os princípios constitucionais que governam esta matéria. Assim a declaração da necessidade pública tem que demonstrar a verificação de uma situação de emergência de extrema gravidade que põe em causa o regular funcionamento dos serviços essenciais de interesse público (preâmbulo e artº. 2º); tem que demonstrar que a situação em causa tem natureza excecional e que, portanto, justifica a medida igualmente excecional do recurso à requisição civil. A referida declaração tem que demonstrar igualmente a subsidiariedade da medida, a sua adequação e proporcionalidade.

IV - No que concerne à portaria do membro do Governo (ou despacho normativo, como demonstramos anteriormente) que concretiza a requisição civil a lei é clara quanto ao respetivo

conteúdo. Deve indicar o seu objeto e duração; a autoridade responsável pela execução da decisão; a modalidade de intervenção das forças armadas, quando tenha lugar; o regime de prestação de trabalho dos requisitados e o comando militar a que fica afeto o pessoal, quando sujeito a foro militar (artº. 3º nº. 3 do DL nº. 77/90, de 10 de setembro).

Além destes elementos, o ato normativo que contém a requisição civil deve indicar o seu âmbito geográfico, nomeadamente, se “pode ser exercida em todo o território nacional, no mar territorial com o seu leito e subsolo e na plataforma continental” (artº. 4º do DL nº. 77/90, de 10 de setembro).

V - Sendo concretizada através de um ato normativo, a requisição civil é levada ao conhecimento dos interessados, mediante publicação no Boletim Oficial. Tratando-se, porém, da requisição civil de pessoas, dada a urgência em que seja conhecida dos seus destinatários, a lei permite que a mesma seja levada ao conhecimento dos interessados através dos meios da comunicação social ou através de comunicação escrita individual assinada pelo Ministro ou Ministros que referendarem o ato normativo que contém a medida de requisição civil (artº. 8º do DL nº. 77/90, de 10 de setembro).

#### d. Efeitos

I - A requisição civil obriga o serviço, empresa ou pessoa visada a entregar o bem requisitado ou a prestar o serviço, sob pena de

incorrer em crime de desobediência (artº. 356º do CP). Tratando-se de requisição de trabalhadores os mesmos ficam vinculados a conservarem a sua disponibilidade a favor do gestor do serviço (que pode ser o empregador), sob pena de incorrer igualmente em crime de desobediência.

A prestação da atividade em regime de requisição civil não obedece, necessariamente, ao prescrito por lei do ponto de vista do horário de trabalho ou do regime de descanso. De igual modo, a prestação de horas extraordinárias não obedece forçosamente aos limites legais que, neste particular, podem ser ultrapassados, em nome do interesse público. Estas situações devem ser ajustadas à situação de necessidade que se pretende debelar.

II - Discute-se se um trabalhador objeto da requisição civil está ou não sujeito ao poder disciplinar do empregador. Convém distinguir a situação de serviços mínimos da situação da requisição civil.

Um trabalhador que presta trabalho em regime de serviços mínimos continua vinculado ao seu empregador. Nenhuma alteração sofre nomeadamente no que respeita à responsabilidade disciplinar. Portanto, continua sujeito ao poder disciplinar do seu empregador.

Outro tanto não se pode dizer do trabalhador em greve que tenha sido objeto de uma medida de requisição civil.

Creemos que se contradizem aqueles que defendem semelhante ponto de vista. Do mesmo passo que defendem que a fonte do poder disciplinar é o contrato de trabalho livremente celebrado, admitem a manutenção deste poder mesmo na situação de ausência de contrato. Na verdade, a requisição é uma medida de autoridade. Visa

constranger uma pessoa a entregar uma coisa ou a prestar um serviço. No caso do trabalhador consiste em constrangê-lo a prestar um serviço numa situação em que ele declarou não querer prestar. Aliás, decidiu, voluntariamente, a coberto de uma norma legal, não prestar o mesmo serviço, entrando em greve ou faltando ao cumprimento dos serviços mínimos legalmente determinados. Ora, se é o contrato de trabalho, livremente celebrado, que funda o poder disciplinar e, pela cessação do contrato de trabalho, por qualquer causa, cessa esse igualmente esse poder, então não pode subsistir o poder disciplinar do empregador na situação de requisição civil. Com efeito, a requisição civil tem por fonte a lei, ao passo que o poder disciplinar tem por fonte o contrato. Desvirtuam este entendimento aqueles que entendem que o poder disciplinar tem por fonte o contrato de trabalho livremente celebrado e do mesmo passo aceitam a existência de um poder disciplinar na situação de requisição civil.

O poder disciplinar funda-se na liberdade contratual. Por isso, cessa sempre que, por qualquer causa, cesse essa liberdade. Ora, na requisição civil não há liberdade. Há uma situação de ausência de liberdade: o trabalhador é constrangido na sua liberdade de trabalhar ou de não trabalhar. Faltando a liberdade tem que faltar igualmente o poder disciplinar.

Assim, do nosso ponto de vista o assunto tem sido mal compreendido. Tem faltado a sua recondução à fonte do poder disciplinar e bem assim à fonte do poder de requisição civil.

Como assegura Menezes Cordeiro, “a requisição civil faz nascer um vínculo entre os requisitados e o Estado. Tal vínculo tem natureza

pública, como públicas são as consequências ligadas aos direitos e deveres dele emergentes”<sup>54</sup>. A possibilidade que o Estatuto Disciplinar dos Funcionários e Agentes da Administração Central, Regional e Local português admite de sujeitar as pessoas requisitadas ao poder disciplinar do Ministro a quem caiba executar a requisição<sup>55</sup> não deve, em caso algum, ser confundido com o poder disciplinar decorrente das relações laborais. E isto é válido ainda que esteja em causa a requisição de funcionários do Estado. Trata-se de um poder *ad hoc*, pontual e temporalmente circunscrito à requisição civil. Esse poder cessa tão logo cesse a requisição civil e faz renascer o poder disciplinar ordinário decorrente do regime estatutário ou contratual.

III - Este mesmo ponto de vista deve ser retirado do disposto no artº. 121º nº. 2 do Código Laboral quando afirma que “a suspensão do contrato de trabalho em virtude da greve não envolve a suspensão do poder disciplinar do empregador, salvo na medida em que pressuponha a efetiva prestação do trabalho”. Não se pode extrair deste preceito a ideia de que o empregador conserva o poder disciplinar mesmo na situação de requisição civil.

#### e. Natureza da requisição civil

I - O vínculo decorrente da requisição civil não tem natureza laboral: nem pública, mormente privada. Há uma ilusão de ótica que tem permitido uma má compreensão do assunto. O tratamento

---

<sup>54</sup> *Direito do Trabalho I*, cit., p. 866.

<sup>55</sup> António Menezes Cordeiro, ob. loc. cit. Cf., igualmente, Maria do Rosário Palma Ramalho, *Tratado de Direito do Trabalho*, cit. Parte III, p. 510.

doutrinário do instituto tem que ser feito de forma unitária, compreendendo a requisição de bens e a requisição de serviços, sem prejuízo de se atender à dimensão dos direitos da personalidade quando se trata da requisição de pessoas.

Quem é requisitado não adquire a qualidade de trabalhador. Mediante a requisição pode até ser inserido numa organização económica, pública ou privada para desenvolver a sua atividade ao lado de trabalhadores, mas mesmo assim não adquire a qualidade de trabalhador. Nem tão pouco a de funcionário público. Trata-se tão só de uma pessoa chamada a executar um serviço por razões de necessidade pública.

II - A requisição civil tem assim a natureza jurídica de ato administrativo definitivo e executório<sup>56</sup>. Este ato tem por objeto compelir uma pessoa a desenvolver uma atividade, em razão da sua especialidade e aptidões profissionais, por razões de necessidade e interesse público.

Como dissemos anteriormente, a requisição civil se funda em razões de solidariedade social: o membro de uma comunidade organizada não pode negar cooperar com a sua comunidade, quando esse contributo é adequado para evitar-lhe danos irreparáveis ou de difícil reparação. Aquele que nega esse contributo viola o seu dever de solidariedade social que impende sobre todos e constitui um dever jurídico. Quando essa violação é de tal ordem que põe em causa interesses superiores dessa comunidade, o membro não colaborante

---

<sup>56</sup> Cf. António Menezes Cordeiro, *Direito do Trabalho I*, cit., pp. 866, com diversas referências.

deve ser compelido a desenvolver a atividade necessária<sup>57</sup>.

Esta coação se justifica pelo caráter multilateral do dever de solidariedade: todos os membros de uma comunidade devem trazer o seu contributo para a causa da comunidade na qual se inserem e, perante situações de vulnerabilidade social vale o princípio um por todos, todos por um. Todos estão vinculados a dar o seu contributo para evitar que um ou vários membros de uma comunidade sofram prejuízo irreparável ou de difícil reparação como consequência da ausência da cooperação de um dos seus membros.

Não pode tratar-se, todavia, de um interesse particular da empresa com a qual, nomeadamente, o trabalhador mantém uma relação laboral. Mas pode, certamente, tratar-se da satisfação de um interesse público que a atividade global da empresa visa satisfazer. Quando a omissão dessa atividade pela empresa é de molde a colocar algum membro ou grupo em situação de risco social está justificada a requisição civil.

III - Como ato administrativo, a requisição civil está, portanto, sujeito à impugnação contenciosa, nos termos da lei do contencioso administrativo. Pode, inclusivamente, ser objeto de suspensão da exequatidade se em torno dela se verificarem os pressupostos da tutela cautelar: *fumus boni iuris*; *periculum in mora*. Assim, uma requisição civil que abranja a totalidade dos trabalhadores em greve, para além de violar os princípios da adequação e proporcionalidade,

---

<sup>57</sup> Como assinala Pedro Romano Martinez, a constitucionalidade da requisição civil parece estar hoje ultrapassada, sendo justificada pela existência de serviços mínimos constitucionalmente garantidos - *Direito do Trabalho*, cit., pp. 1264-1265.

se configura como uma violação do direito à greve e, como tal, deve ser objeto de suspensão. O perigo daí resultante advém do facto de atingir o exercício de um direito fundamental, o que determina a suspensão da executoriedade do acto que a contém.

IV - Como ato administrativo definitivo e executório a sua impugnação ou pedido de suspensão deve ocorrer no prazo de 45 dias a contar da prática do ato (artº. 16º do Decreto-lei 14-A/83, de 22 de Março)<sup>58</sup>. Dado, porém, que a requisição civil produz efeitos imediatos, o recurso ou o pedido de suspensão da executoriedade do acto deve ser apresentado imediatamente, sob pena de inutilidade superveniente.

---

<sup>58</sup> Atente-se ao artº 17º sobre a contagem do prazo de recurso. Conta-se a partir da publicação da decisão recorrida; se a publicação não for obrigatória, do conhecimento por escrito e por via oficial do acto de que se recorre, salvo se antes da notificação houver começo de execução do acto; da declaração de prejudicialidade do acto, no caso de impugnação de actos lesivos da administração; do termo do prazo dentro do qual a decisão devia ter sido preferida, no caso de recurso ser interposto de acto tácito.



