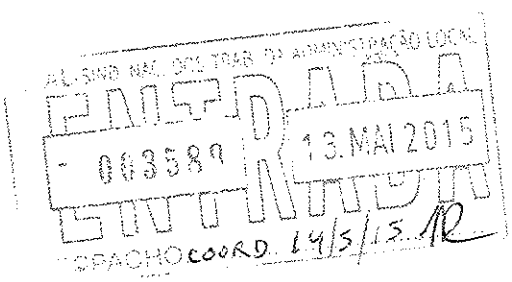
SINDICATO NACIONAL DOS TRABALHADORES DA ADMINISTRAÇÃO LOCAL

Delegação Regional de Évora

SERVIÇOS JURIDICOS

R. D. Isabel, nº 20 – 7000-880 ÉVORA - Tel. 266759470 - Fax 266759478 - stal.evora@stal.pt



À
Direcção Nacional do STAL
Rua D. Luís I, nº 20 - F
1249-126 LISBOA

N/ Refª: SJ-39/15 Data: 12/05/15

ASSUNTO: Recusa de depósito ACEEP celebrado entre o STAL e a Freguesia de Nossa Senhora Da Vila de Montemor-o-Novo

Para v/ conhecimento, junto se envia decisão proferida pelo Tribunal Administrativo de Circulo de Lisboa, no processo em que foi Autor o STAL e o Réu o Ministério das Finanças, que correu termos naquele Tribunal sob o nº 1325/13.0BELSB, e onde se conclui pela condenação do Réu nos pedidos e, consequentemente, na obrigação de proceder ao depósito e consequente publicação do ACEEP na II Série do Diário da República.

Com os melhores cumprimentos,

P'los Serviços Jurídicos de Évora do STAL

Tribunal Administrativo de Círculo de Lisboa

Proc°.1325/13.0BELSB
5ª.U.O.

***

I – Identificação das partes e objecto do litígio

STAL – Sindicato dos Trabalhadores da Administração Local, melhor identificado nos autos, veio interpôr a presente acção administrativa especial contra o Ministério das Finanças, na qual formula o pedido de condenação do R. nos seguintes termos:
"

Deverá, assim, o despacho impugnado ser anulado, por violação dos artigos 310° n.° 1 e 347° n.° 3 do RCTFP, 8° n.° 2, 56° n.° 3, 112 n.° 5, 199° n.° 1 alínea d) e 242° n.° 1 da CRP, 8° e 11° n.° 2 da Convenção n.° 151 da OIT, ratificada pela Lei n.° 17/80, de 15 de Julho. Deve, ainda, o réu ser condenado a aceitar e a efectuar o depósito do Acordo Colectivo de Entidade Empregadora Pública celebrado entre o Autor e a Freguesia de Nossa Senhora da Vila de Montemor-o-Novo, promovendo em seguida a sua imediata publicação em Diário da República nos termos do art.° 382° do RCTFP.

"

Para tanto, o A. alega em síntese, que:

O Autor e a Freguesia de Nossa Senhora da Vila de Montemor-o-Novo celebraram um protocolo de negociação com o objectivo de regulamentar o processo negocial do Acordo Colectivo de Entidade Empregadora Pública (doravante designado ACEEP) com o intuito de regular as relações de trabalho naquela Junta;

O ACEEP foi remetido para a Direcção-Geral da Administração e do Emprego Público (doravante designada DGAEP) para depósito, ao abrigo do disposto no art.° 356° do Regime de Contrato de Trabalho em Funções Públicas (doravante RCTFP), aprovado pela Lei n.° 59/2008, de 11 de Setembro.

Por ofício datado de 25 de Janeiro de 2013, a DGAEP informou o Autor, nos termos e para os efeitos do art.º 100º do Código do Procedimento Administrativo, da intenção de recusa do depósito, com os seguintes fundamentos:

[*a) Foi junta, para depósito, uma cópia e não um original do ACEEP celebrado, em violação do disposto no n.º 1 do artigo 350.º do RCTFP;*

b) O ACEEP não está assinado por parte da entidade empregadora pública, em violação da alínea b) do artigo 350.º do RCTFP;

c) Não é indicado no ACEEP o nome e a qualidade em que intervêm os representantes do STAL, como previsto na alínea b) do artigo 350.º do RCTFP;

d) Não é referido o número de trabalhadores abrangidos pelo ACEEP, em violação do disposto da alínea g) do artigo 350.º do RCTFP;

e) Para além disso, o ACEEP em apreço deveria também ter sido outorgado pelo Secretário de Estado da Administração Pública, em cumprimento do disposto na alínea b) do n.º 3 do artigo 347.º do RCTFP.] - doc. 2 e 3 (o último inclui 8 páginas)

Por ofício datado de 20 de Fevereiro de 2013, a DGAEP informou o Autor que, por despacho da respectiva Directora-Geral, prolatado no dia 25 desse mesmo mês e ano, houve recusa definitiva de depósito do ACEEP – doc. 5 e 6 (o último, inclui 9 páginas).

E o RCTFP atribui legitimidade aos membros do Governo para a participação em processos de celebração de ACEEPs quando estejam em causa entidades empregadoras públicas no âmbito da Administração Central; o que não atribui é igual legitimidade quando esteja em causa a Administração Local.

Por outro lado, se a alínea em causa fosse interpretada no sentido propugnado pela DGAEP, isto é, que o acordo só poderia ser celebrado se o Governo o aprovasse e assinasse conjuntamente com o Município e o Sindicato, então seguramente tal norma seria inconstitucional, por violação dos direitos à liberdade sindical e à contratação colectiva (e até ao próprio princípio da autonomia das autarquias locais), atribuindo às associações sindicais e aos municípios uma espécie de *capitis diminutio*, pois sem a presença, aprovação e assinatura dos membros do governo não poderiam por si só subscrever qualquer acordo colectivo.

Qualquer interpretação da norma constante do art.º 347º do RCTFP que atribua ao Governo, qualquer que seja o seu membro, o direito de contratar em nome das autarquias viola claramente as competências constitucionalmente definidas para o Governo, quer as competências da Assembleia da República, quer a autonomia do Poder Local estabelecida no art.º 6º da CRP;

Conclui o A. pela procedência da presente acção, e condenação do R. nos pedidos formulados.

***

O R. citado veio oferecer contestação, com a qual apresentou o processo instrutor, que foi apenso aos autos.

Na contestação o R., vem alegar, em síntese que:

No que concerne à situação concreta descrita pelo Autor, corresponde à verdade que o ACEEP outorgado pelo mesmo, na qualidade de associação representativa dos trabalhadores seus associados que exercem funções públicas em regime de contrato de trabalho, e a Freguesia de Nossa Senhora da Vila de Montemor-o-Novo, foi entregue, em 25 de Janeiro de 2013, para depósito junto da DGAEP, ao abrigo do artigo 356.° do RCTFP, com vista à sua ulterior publicação no Diário da República e entrada em vigor – cfr documentos de fls 42 e 44 a 68 do processo administrativo.

Sendo igualmente verdade que, sobre o dito pedido de depósito, veio a recair, após as necessárias diligências instrutórias, decisão expressa de recusa do mesmo, por despacho da directora-geral da DGAEP, datado de 25 de Fevereiro de 2013 e suportado na Informação n° 17/DRCT/2013, deste Serviço, a qual foi notificada, de imediato, às partes outorgantes, tendo-se igualmente procedido à devolução do respectivo ACEEP, nos termos dos artigos 356°, n°1 e 357° n°1 alínea c) e n°2, ambos do RCTFP – cfr documentos de fls 7 e 8 , 26 e 27, e 36 a 41 do processo administrativo.

A decisão da DGAEP de recusar o depósito do ACEEP vem, sumariamente, fundamentada na circunstância de a Administração estar legalmente vinculada a recusar o depósito de um acordo colectivo de trabalho sempre que se verifiquem algumas das condições enunciadas no artigo 357° n°1 do RCTFP, e que os sujeitos outorgantes do ACEEP careciam de capacidade para a sua celebração uma vez que o acordo firmado deveria ter sido negociado e subscrito também pelo Secretário de Estado da Administração Pública, como era mister nos termos dos artigos 347°, n°3, alínea b) e, 357°, n°1, alínea c), todos do RCTFP.

E, conclui o R. pela improcedência da presente acção.

***

O A. e a Magistrada do Ministério Público foram notificados do teor da contestação oferecida, bem como da apensação aos autos do processo instrutor.

***

II – Saneamento e condensação

Foi proferido despacho saneador, no qual apurou-se da regularidade da instância, a qual mantém-se na presente fase.

***

III – Alegações. Sentença.

A. e R. foram notificados para os efeitos do disposto no art°.91°/4/CPTA, e vieram apresentar alegações escritas, nas quais mantêm as posições vertidas nos articulados.

Nos termos e ao abrigo do disposto no artº. 27º/1/i)/CPTA é proferida sentença, por juiz singular, sem prejuízo da reclamação nos termos e ao abrigo do disposto no artº.27º/2/CPTA, conforme acórdão do STA de 05.06.2012, de fixação de uniformização de jurisprudência, disponível in www.dgsi.pt.

***

IV – Do mérito da acção. Da fundamentação de facto e de direito
- Da fundamentação de facto

Com relevância e interesse para a decisão da causa, consideram-se como provados os seguintes factos:

1 – A DGAEP – Direcção-geral da Administração Pública e Emprego Público, remeteu ao A. o oficio nº.000557, datado de 27.02.2013, com a referência "Entrada nº.6285, de 20.02.2013", mediante o qual notificou o A. do indeferimento do pedido de depósito do ACEEP – Acordo Colectivo de Entidade Empregadora, celebrado entre a Freguesia de Nossa Senhora da Vila de Montemor-o-Novo, e o STAL – Sindicato Nacional dos Trabalhadores da Administração Local e Regional, oficio cujo teor abaixo reproduz-se (cfr. docº.5, junto com a p.i. , e procº. instrutor):

Doc. 5

dgaep
direcção-geral da administração e do emprego público

000557 FEB27'13

STAL-SIND. NAC. DOS TRAB. DA ADMINISTRAÇÃO LOCAL
ENTRADA
001918 28.FEV 2013
SAÍDA
DESPACHO

Exmo. Senhor
Presidente da Direção Nacional do STAL
(Sindicato Nacional dos Trabalhadores da Administração Local)

Rua D. Luis I, 20 - F
1249-126 Lisboa

Sua referência	Data	Nossa referência:	Expedição:
		Entrada n.º 6285, de 20/02/2013	DGAEP/DRCT

Assunto: Acordo Coletivo de Entidade Empregadora Pública celebrado entre a Freguesia de Nossa Senhora da Vila de Montemor-o-Novo e o Sindicato Nacional dos Trabalhadores da Administração Local e Regional (STAL)

Pelo presente, cumpre-nos comunicar a V. Exa o indeferimento do pedido de depósito do ACEEP celebrado entre a Freguesia de Nossa Senhora da Vila de Montemor-o-Novo e o STAL, com base na fundamentação expendida na Informação n.º 17/DRCT/2013 (em anexo).

Face ao exposto, e em cumprimento do disposto no artigo 357.º do Regime do Contrato de Trabalho em Funções Públicas (Anexo I da Lei n.º 59/2008, de 11 de setembro), junto se devolve, com o presente ofício, o ACEEP em epígrafe.

Com os melhores cumprimentos,

A Diretora-Geral

(Carolina Perra)

Anexos:
- Informação n.º 17/DRCT/2013
- ACEEP celebrado entre a Freguesia de Nossa Senhora da Vila de Montemor-o-Novo e o STAL

SP
Mod: DGAEP 05/2010

Praça do Comércio, Ala Oriental, 2º Piso, 1149-005 LISBOA — www.dgaep.gov.pt - geral@dgaep.gov.pt

2 – O indeferimento do depósito do ACEEP – Acordo Colectivo de Entidade Empregadora, referido no numero anterior, fundamentou-se na informação nº.17/DRCT/2013, cujo teor abaixo reproduz-se (cfr. docº.6 junto com a p.i., e procº. instrutor):"

Doc-6

dgaep
direção-geral da administração e do emprego público

Parecer:

À consideração da Senhora Diretora Geral acompanhando-se a análise efetuada e conclusão alcançada e concordando-se com a proposta de recusa de depósito ~~fundamentada~~ nos termos dos ponto II e III da presente informação.

DRCT, 22/2/2013

Elda Morais
DIRETORA DE SERVIÇOS

Despacho:

Concordo. Com a proposta de recusa de depósito do presente ACEEP, nos termos e fundamentos expostos no presente parecer.

25.2.2013

Carolina ...
DIRECTORA-GERAL

Informação n.º 17/DRCT/2013 Data: 21-02-2013

Entrada n.º 6285, de 20-02-2013

Proc.º n.º 1/2013/DRCT - ACEEP

Assunto: Acordo Coletivo de Entidade Empregadora Pública celebrado entre a Freguesia de Nossa Senhora da Vila de Montemor-o-Novo e o Sindicato Nacional dos Trabalhadores da Administração Local e Regional

I. OS FACTOS

1 – O Presidente da Junta de Freguesia de Nossa Senhora da Vila de Montemor-o-Novo remeteu a esta Direção-Geral um Acordo Coletivo de Entidade Empregadora Pública (ACEEP), para depósito e posterior publicação.

Mod: DGAEP 03/2007

dgaep
direcção-geral da administração e do emprego público

Doc. 6

2 – Numa primeira análise do pedido, concluiu-se o seguinte:

"(...)

Da presente análise resulta que o presente ACEEP não obedece aos requisitos legais previstos nos artigos 350.º, 356.º e 357.º do RCTFP[1], porquanto:

a) *Foi junta, para depósito, uma cópia e não um original do ACEEP celebrado, em violação do disposto no n.º 1 do artigo 356.º do RCTFP;*
b) *O ACEEP não está assinado por parte da entidade empregadora pública, em violação da alínea b) do artigo 350.º do RCTFP;*
c) *Não é indicado no ACEEP o nome e a qualidade em que intervêm os representantes do STAL, como previsto na alínea b) do artigo 350.º do RCTFP;*
d) *Não é referido o número de trabalhadores abrangidos pelo ACEEP, em violação do disposto da alínea g) do artigo 350.º do RCTFP;*
e) *Para além disso, o ACEEP em apreço deveria também ter sido outorgado pelo Secretário de Estado da Administração Pública, em cumprimento do disposto na alínea b) do n.º 3 do artigo 347.º do RCTFP.*

Neste quadro, deve a DGAEP recusar o depósito.

Face ao exposto, e considerando que os elementos constantes do processo apontam para uma decisão desfavorável à pretensão das partes, propõe-se a realização da audiência dos interessados, por escrito, ao abrigo dos artigos 100.º e seguintes do Código do Procedimento Administrativo.

(...)".

[1] RCTFP – Regime do Contrato de Trabalho em Funções Públicas (Anexo I da Lei n.º 59/2008, de 11 de setembro).

2/9

Doc. 6

dgaep
direção-geral da administração e do emprego público

3 – As partes foram, entretanto, notificadas para se pronunciarem sobre tais conclusões, em sede de audiência dos interessados.

Em resposta, veio o Presidente da Junta de Freguesia de Nossa Senhora da Vila de Montemor-o-Novo comunicar o seguinte:

"Em resposta ao v/ ofício número 3237, de 25 de janeiro, vimos informar que já procedemos às correções referidas, sendo que o original irá ser remetido pelo STAL".

O Sindicato Nacional dos Trabalhadores da Administração Local e Regional (STAL) veio, por seu lado, informar o seguinte:

"(...)

Ainda antes da notificação efectuada por V. Exas. pelo ofício V. Ref. 3237, de 25 de Janeiro de 2013, tendo as partes se apercebido que o documento assinado continha lacunas, envidaram todos os esforços para o corrigir.

Notificados entretanto do já citado ofício e da intenção de recusa de depósito vêm as partes proceder ao envio da versão corrigida, não sem antes contudo, responderem a algumas das considerações constantes da referida recusa de depósito, nomeadamente do Ponto II C, relativo à legitimidade dos outorgantes.

Desde logo, sempre se dirá que a DGAEP poderá porventura já se ter pronunciado sobre esta questão, mas enquanto insistir em o fazer de forma desconforme à Constituição da República e ao princípio da autonomia do poder local nela consagrado continuará a ser confrontada com a questão da legitimidade das partes e em especial, pela insistência na intervenção de um qualquer membro do Governo em processos de negociação realizados em sede da Administração Local.

Mas julgamos essencial repetir que achamos deveras curioso a leitura que esses serviços fazem da Constituição, que porventura não se encontrará completa, porque invocando o princípio da legalidade previsto no artigo 266.º n.º 2 da Constituição, parecem não ter lido quer o artigo 6.º quer o artigo 242.º da lei Fundamental, que exigiriam, justamente quando conjugados com esse artigo 266.º n.º 2, a interpretação oposta à que têm vindo a perfilhar.

(...)".

3 / 9

dgaep
direção-geral da administração e do emprego público

Doc-6

II. APRECIAÇÃO JURÍDICA

1 – Nos termos do artigo 356.º do RCTFP, os instrumentos de regulamentação coletiva de trabalho (IRCT), bem com a respectiva revogação, são entregues para depósito, na DGAEP, nos cinco dias seguintes à data da assinatura.
Para efeitos de depósito, os IRCT devem obedecer aos requisitos formais e materiais previstos nos artigos 350.º, 356.º e 357.º do RCTFP.

2 – Como referido, o ACEEP em referência não obedecia a vários dos requisitos legais previstos nos artigos 350.º, 356.º e 357.º do RCTFP.
Foram, entretanto, feitas várias correções:

a) Foi junto, para depósito, o original do ACEEP (e não uma cópia, como inicialmente);
b) O ACEEP foi assinado por parte da entidade empregadora pública;
c) É indicada no ACEEP a qualidade em que intervêm os representantes do STAL[2]; e
d) É referido o número de trabalhadores abrangidos pelo ACEEP.

3 – Mantém-se, no entanto, a última das questões suscitadas pela DGAEP:

"(...)

Da presente análise resulta que o presente ACEEP não obedece aos requisitos legais previstos nos artigos 350.º, 356.º e 357.º do RCTFP, porquanto:

a) (...);
b) (...);
c) (...);
d) (...);

[2] Continua a não ser indicado no ACEEP o nome dos representantes das entidades celebrantes, como exigido na alínea b) do artigo 350.º do RCTFP.
Entende-se, no entanto, que se trata, no caso, de uma deficiência suprível, uma vez que, através das assinaturas e da documentação junta ao processo, é possível proceder oficiosamente (e com segurança) a essa identificação.

4/9

dgaep
direcção-geral da administração e do emprego público

Doc 6

e) *Para além disso, o ACEEP em apreço deveria também ter sido outorgado pelo Secretário de Estado da Administração Pública, em cumprimento do disposto na alínea b) do n.º 3 do artigo 347.º do RCTFP.*

(...)".

O STAL alega, como referido, que a leitura que a DGAEP faz da Constituição *"não se encontrará completa, porque invocando o princípio da legalidade previsto no artigo 266.º n.º 2 da Constituição"*, não considera *"quer o artigo 6.º quer o artigo 242.º da lei Fundamental, que exigiriam, justamente quando conjugados com esse artigo 266.º n.º 2, a interpretação oposta (...)".*

Não se acompanha, todavia, tal entendimento.
Vejamos.

Como é referido na Informação n.º 8/DRCT/2013, a DGAEP já se pronunciou, mais do que uma vez, sobre a questão da legitimidade para a outorga de acordos coletivos de entidade empregadora pública que envolvem autarquias locais.

E tem vindo a defender a seguinte posição:

"(...)

3 – Decorre do Artigo 266.º, n.º 2 da Constituição que os órgãos e agentes administrativos estão subordinados à Constituição e à lei.

Decorre do artigo 3º do Código do Procedimento Administrativo que os órgãos da Administração Pública devem actuar em obediência à lei e ao direito, dentro dos limites dos poderes que lhes estejam atribuídos e em conformidade com os fins para que os mesmos poderes lhes foram conferidos.

A Direcção-Geral da Administração e Emprego Público (DGAEP) está assim vinculada ao princípio da legalidade.

O princípio da legalidade implica ainda que a lei é o fundamento e o limite da actividade administrativa, donde decorrem duas consequências: a prevalência da lei e do direito obriga à conformidade legal dos actos da Administração; a precedência da lei torna-a o fundamento dos

5 / 9

dgaep
direcção-geral da administração e do emprego público

Doc 6

actos da Administração, pelo que a Administração só pode agir nos termos e com os limites que a lei consagra.

3.1 - Assim, no cumprimento das atribuições e competências que lhe estão cometidas pelos artigos 356º e 357º do Regime, a DGAEP encontra-se legalmente vinculada a recusar o depósito de um acordo colectivo de trabalho sempre que se verifiquem uma ou mais das eventualidades previstas no nº 1 do artigo 357º.

Dispõe o nº 1 do artigo 357º:

«1 - O depósito dos acordos colectivos de trabalho é recusado:

a) Se não obedecerem ao disposto no artigo 350;

b) Se não forem acompanhados dos títulos de representação exigidos no artigo 347º;

c) Se os sujeitos outorgantes carecerem de capacidade para a sua celebração;

d) Se não tiver decorrido o prazo de 10 meses após a data da entrada em vigor do acordo colectivo de trabalho;

e) Se não for entregue o texto consolidado, no caso de ter havido três revisões».

3.2 - No que se refere à legitimidade para a celebração dos acordos colectivos de trabalho de entidade empregadora pública dispõe a alínea b) do nº 3 do artigo 347º do RCTFP:

«3 – Têm legitimidade para celebrar acordos colectivos de entidade empregadora pública:

a) (...)

b) Pela entidade empregadora pública, os membros do Governo responsáveis pelas áreas das finanças e da Administração Pública e o que superintenda no órgão ou serviço, bem como a própria entidade empregadora pública».

E dispõe o Despacho 1110-A/2010, do Ministro das Finanças, publicado em DR II Série, de 15.01.2010:

«Considerando que incumbe ao Estado a promoção de acordos colectivos de carreiras e de entidades empregadoras públicas e que, nos termos do disposto na alínea b) do n.º 3 do artigo 347.º do RCTFP, a legitimidade para a celebração de acordos colectivos de entidade empregadora

6/9

Doc. 6

dgaep
direcção-geral da administração e do emprego público

pública é, cumulativamente, dos membros do Governo responsáveis pelas áreas das finanças e da Administração Pública, do membro do Governo que superintenda no órgão ou serviço, bem como da própria entidade empregadora pública, importa definir os mecanismos de articulação entre estas entidades de modo a garantir a condução dos processos negociais com celeridade e eficiência.

Assim, tendo presente o disposto na alínea b) do n.º 3 e n.º 6 do artigo 347.º do Regime do Contrato de Trabalho em Funções Públicas, determino:

1 - As entidades empregadoras públicas devem enviar, previamente, ao membro do Governo que superintenda no órgão ou serviço bem como aos membros do Governo responsáveis pelas áreas das finanças e da Administração Pública as propostas de celebração de acordo colectivo de entidade empregadora pública que pretendam apresentar à associações sindicais competentes ou as que por estas lhe sejam apresentadas.

(...) » (sublinhados nossos).

3.3 – Entende-se assim que, na medida em que a legitimidade é fixada como cumulativa, a decisão de recusa de depósito do acordo colectivo de entidade empregadora pública celebrado unicamente entre a Câmara Municipal de (...) e o Sindicato (...), é uma decisão vinculada pelo estrito cumprimento da lei.

4 – Acresce referir que na análise do pedido, atenta a natureza de autarquia local da entidade empregadora pública, esteve presente a consideração do princípio de autonomia do poder local constitucionalmente consagrado, razão pela qual se considerou não haver, neste caso, membro do governo «que superintenda no órgão ou serviço», pelo que apenas se tornaria exigível, nos termos da lei, a intervenção dos «membros do Governo responsáveis pelas áreas das finanças e da Administração Pública» (competência delegada pelo Ministro de Estado e das Finanças no Secretário de Estado da Administração Pública).

(...)".

É este o entendimento que aqui se reitera uma vez mais.

7/9

dgaep
direcção-geral da administração e do emprego público

Doc 6

Note-se que a intervenção do Secretário de Estado da Administração Pública visa, no caso, assegurar os seguintes objetivos:

a) Favorecer e enriquecer as negociações com o apoio e a informação transversal proporcionada pelo responsável da Administração Pública (a quem cabe o papel de coordenação das políticas de Recursos Humanos);

b) E, para além disso, garantir o controlo da legalidade destes instrumentos de regulamentação coletiva.

4 – Acresce ainda que, no caso, o problema não é, em rigor, o da interpretação da alínea b) do n.º 1 do artigo 347.º do RCTFP, como sugere o STAL.
A lei exige a participação do membro do Governo responsável pelas finanças e pela Administração Pública em todos os processos, sem fazer qualquer distinção (e esteja, ou não, em causa a celebração de um ACEEP para uma autarquia local).
De acordo com a argumentação expendida pelo STAL, o problema, a existir, será o da eventual inconstitucionalidade do referido preceito, que exige a intervenção de um membro do Governo.

Assim sendo, e não estando em causa a violação de quaisquer preceitos constitucionais respeitantes a direitos, liberdades e garantias, não poderá, pois, a DGAEP deixar de aplicar a lei (e a exigência em apreço).

III. PROPOSTA

Da presente análise resulta, pois, que os sujeitos outorgantes do presente ACEEP carecem de capacidade para a sua celebração.

É que o acordo firmado deveria ter sido negociado e subscrito, também, pelo Secretário de Estado da Administração Pública, em cumprimento do disposto na alínea b) do n.º 3 do artigo 347.º do RCTFP.

8/9

dgaep
direcção-geral da administração e do emprego público

doc. 6

Neste quadro, deve, pois, a DGAEP recusar o depósito do ACEEP em epígrafe, ao abrigo do disposto na alínea c) do n.º 1 do artigo 357.º do RCTFP.

Mais se informa que a decisão de recusa do depósito, com a respectiva fundamentação, "*é imediatamente notificada às partes e devolvido o respectivo acordo colectivo de trabalho*" (n.º 2 do artigo 357.º do RCTFP).

À consideração superior

O Técnico Superior

Sérgio Prates

9/9

3 – O acto de indeferimento foi precedido de audiência prévia do A., que ofereceu pronúncia, cujo teor aqui se dá por reproduzido (cfr. docºs. 2, 3 e 4, juntos com a p.i., e procº. instrutor):"

4 – O ACEEP cujo pedido de depósito foi peticionado pelo A. tem o teor constante do docº. 1, junto com a p.i., que aqui se dá inteiramente por reproduzido (cfr. docº. 1 junto com a p.i., e procº. instrutor).

5 - Na sequência de pedido do Secretário de Estado da Administração Pública, foi solicitado parecer que veio a ser proferido pelo Conselho Consultivo da Procuradoria-Geral da República, o parecer nº. 9/2014, publicado no D.R., nº.192, de 06.10.2014, parecer cujo teor abaixo reproduz-se: (cfr. artº.5º/2/c) e 607º/4, ambos os preceitos legais do CPC aplicáveis " ex vi" artº.1º/CPTA).

"Sumário:

Acordos colectivos de entidade empregadora pública (ACEEP). Legitimidade para a sua celebração. Autarquias locais. Princípio da autonomia local. Direito de contratação colectiva. Negociação colectiva

Texto

Parecer n.º 9/2014
Processo n.º 9/2014
Legitimidade - Acordo colectivo de trabalho - Acordo colectivo de entidade empregadora pública - Emprego público - Autarquia local - Autonomia local - Princípio da autonomia local - Contratação colectiva - Direito de contratação colectiva - Negociação colectiva - Tutela administrativa - Contrato de trabalho em funções públicas - Administração central - Tutela inspectiva - Liberdade contratual.

1.ª A relação jurídico-funcional dos trabalhadores das autarquias locais vinculados por contrato de trabalho pode ser regulada por instrumentos de regulamentação colectiva de trabalho, nos termos do disposto nos artigos 3.º, n.º 2, e 81.º, n.º 2, da Lei n.º 12-A/2008, de 27 de Fevereiro, do artigo 2.º, n.º 1, do Decreto-Lei n.º 209/2009, de 3 de Setembro, e do artigo 3.º, n.º 1, da Lei n.º 59/2008, de 11 de Setembro, que aprovou o Regime do Contrato de Trabalho em Funções Públicas (RCTFP);

2.ª A legitimidade para a celebração de acordos colectivos de trabalho, na modalidade de acordos colectivos de entidade empregadora pública, aplicáveis aos trabalhadores das autarquias locais referidos na conclusão anterior, pertence, pela entidade empregadora, em conjunto, às autarquias locais, enquanto entidades empregadoras públicas, e aos membros do Governo responsáveis pelas áreas das finanças e da Administração Pública, como determina o artigo 347.º, n.º 3, alínea b), do RCTFP;

3.ª Esta solução normativa não viola o direito de contratação colectiva, nem ofende o princípio da autonomia local, consagrados, respectivamente, nos artigos 56.º, n.º 3, e 6.º, n.º 1, da Constituição da República;

4.ª O processo destinado à celebração de um acordo colectivo em que, nos termos do disposto no artigo 347.º, n.º 3, alínea b), do RCTFP, têm necessariamente de intervir, do lado da entidade empregadora pública, os membros do Governo responsáveis pelas áreas das finanças e da Administração Pública e uma autarquia, enquanto entidade empregadora pública, apela a uma actuação conjunta e articulada destas entidades durante todas as fases da sua negociação;

5.ª Durante todo o processo de celebração desse acordo colectivo de trabalho, está vedada aos membros do Governo referidos a faculdade de dar ordens ou emitir directivas à entidade autárquica por força da autonomia de que esta goza, nos termos da Constituição e da lei;

6.ª Os membros do Governo intervenientes, com a autarquia local, em acordos colectivos de entidade empregadora pública, encontram-se obrigados, durante a negociação, a fundamentar a sua proposta ou resposta, tomando posição relativa a todas as cláusulas da proposta, com respeito pelo princípio da boa fé, conforme dispõem os artigos 351.º, 352.º e 354.º do RCTFP, devendo actuar na prossecução do interesse público e com respeito pelos princípios da igualdade, da proporcionalidade, da justiça, e da imparcialidade, cumprindo-lhes ainda actuar e adoptar posições que respeitem o direito de contratação colectiva constitucionalmente reconhecido às associações sindicais e o princípio da promoção da contratação colectiva consagrado no artigo 246.º do RCTFP;

7.ª A intervenção da Administração Central nos acordos colectivos de trabalho celebrados na administração autárquica não integra o exercício da tutela administrativa, nem se restringe ao controlo da conformidade formal de tais instrumentos de regulamentação colectiva de trabalho aquando do respectivo depósito na Direção-Geral da Administração e do Emprego Público (artigos 356.º a 358.º do RCTFP), na medida em que, através do membro do Governo responsável pelas áreas das finanças e da Administração Pública, intervém igualmente como parte contratante na sua celebração, por força da legitimidade prevista no artigo 347.º, n.º 3, alínea b), do RCTFP.

Senhor Secretário de Estado da Administração Pública,
Excelência:
I
Por se terem «suscitado dúvidas em matéria de legitimidade para a celebração de acordos colectivos de empregador público no caso específico das autarquias locais», dignou-se Vossa Excelência solicitar(1) a emissão de parecer pelo Conselho Consultivo da Procuradoria-Geral da República relativamente às seguintes questões:

1 - A norma que regulamenta a legitimidade para celebrar acordos colectivos de entidade empregadora pública, por parte desta, constante da alínea b) do n.º 3 do artigo 347.º da Lei n.º 59/2008, de 11 de Setembro, no que diz respeito às autarquias locais, pode ser lida, numa interpretação conforme à Constituição, no sentido de implicar que o acordo seja subscrito também pelo membro do Governo responsável pela área das finanças e da Administração Pública ou deve ser lida com as necessárias adaptações e o acordo deve ser subscrito apenas pela entidade empregadora pública autárquica? No caso de o acordo dever ser subscrito pelo membro do Governo responsável pela área das finanças e da Administração Pública que poderes em concreto lhe competem na negociação desses acordos?

2 - A intervenção da Administração Central nos acordos colectivos de trabalho na administração autárquica restringe-se, para além da tutela inspectiva, às normas que regulam o depósito previstas nos artigos 356.º a 358.º da Lei n.º 59/2008, de 11 de Setembro?

Cumpre emitir parecer(2).
II
1 - No domínio das fontes próprias do Direito do trabalho(3), BERNARDO DA GAMA LOBO XAVIER agrupa, sob a designação de instrumentos de regulamentação colectiva (IRCT's): as convenções colectivas de trabalho, as decisões arbitrais e as intervenções regulamentares do Estado no âmbito das relações de trabalho. Segundo este autor, «[o] sistema de fontes próprias do Direito do trabalho assenta nos particularismos e na necessidade de dar resposta às necessidades de regulamentação onde emirjam espaços de interesses colectivos demarcados pela profusão de associações sindicais e patronais que exponenciam esses interesses. E tal se deve fazer com respeito à liberdade e autonomia desses entes associativos, e também à luz

de uma ideia de busca de padronização de normas, de unidade de estatutos e de coesão dos grupos sociais envolvidos(4).

De acordo com o disposto no artigo 2.º do Código do Trabalho, os instrumentos de regulamentação colectiva de trabalho podem ser negociais ou não negociais.

Os instrumentos de regulamentação colectiva de trabalho negociais, ou, segundo MARIA DO ROSÁRIO PALMA RAMALHO, «de índole convencional ou autónoma»(5), são de três tipos: a convenção colectiva, o acordo de adesão e a decisão arbitral em processo de arbitragem voluntária.

Os instrumentos de regulamentação colectiva de trabalho não negociais - «fontes específicas heterónimas», segundo a mesma autora(6) -, são a portaria de extensão, a portaria de condições de trabalho e a decisão arbitral em processo de arbitragem obrigatória ou necessária.

Por seu lado, nos termos do n.º 3 do mesmo preceito, as convenções colectivas podem ser:

a)Contrato colectivo, a convenção celebrada entre associação sindical e associação de empregadores;

b) Acordo colectivo, a convenção celebrada entre associação sindical e uma pluralidade de empregadores para diferentes empresas;

c) Acordo de empresa, a convenção celebrada entre associação sindical e um empregador para uma empresa ou estabelecimento.

A convenção colectiva pode definir-se como «um acordo celebrado entre instituições patronais (empregadores e suas associações), por um lado, e, por outro, associações representativas de trabalhadores, com o objectivo principal de fixar as condições de trabalho (salários, carreira profissional, férias, duração do trabalho, etc.) que hão-se vigorar para as categorias abrangidas»(7).

Trata-se de um conceito que opera em pleno no direito laboral comum e relativamente a entidades privadas. Não se verifica aqui intromissão dos poderes públicos na celebração de convenções colectivas de trabalho. Como refere PEDRO ROMANO MARTINEZ, «estes instrumentos colectivos surgem como modo de intervenção na vida jurídica laboral dos sindicatos, das associações de empregadores e dos empresários»(8).

Para ANTÓNIO MONTEIRO FERNANDES, é na convenção colectiva «que cristaliza juridicamente a dinâmica social dos interesses profissionais, fazendo penetrar no círculo de regulamentação do trabalho normas directamente conformadas pelo jogo das forças que integram aquela dinâmica, e, por outro ângulo, ajustadas ao particularismo das profissões, dos ramos de actividade económica e das zonas geográficas»(9). Como nota este autor, «a convenção colectiva comporta uma face regulamentar e uma face negocial: aí surge a negociação, o acordo de vontades (colectivas (-), como especial modo de produção de normas jurídicas»(10). É precisamente por constituírem um modo de formação de normas jurídicas que as convenções colectivas se inserem no elenco das fontes do direito.
A convenção colectiva do trabalho configura-se, assim, como expressão da autonomia colectiva, de auto-regulamentação de interesses entre grupos contrapostos, constituindo, como salienta BERNARDO DA GAMA LOBO XAVIER, «um mecanismo insubstituível para a superação da desigualdade substancial da relação de trabalho e para uma determinação justa das condições de trabalho»(11).
2 - A Constituição da República Portuguesa consagra o artigo 56.º aos «Direitos das associações sindicais e contratação colectiva», conferindo às associações sindicais competência para o exercício do direito de contratação colectiva.

De acordo com o disposto no n.º 3 deste preceito:

«3. Compete às associações sindicais exercer o direito de contratação colectiva, o qual é garantido nos termos da lei.»

Dispondo o n.º 4 que:
«4. A lei estabelece as regras respeitantes à legitimidade para a celebração das convenções colectivas de trabalho, bem como à eficácia das respectivas normas.»

A Constituição atribui às associações sindicais o direito de contratação colectiva, «o qual é garantido nos termos da lei».

Como referem J. J. GOMES CANOTILHO e VITAL MOREIRA
«[...] Enquanto direito dos trabalhadores, o direito de contratação colectiva significa designadamente direito de regularem colectivamente as relações de trabalho com os empregadores ou suas associações representativas, substituindo o fraco poder contratual do trabalhador individual pelo poder colectivo organizado no sindicato. Materialmente, ele analisa-se em três aspectos: (a) o direito à liberdade negocial colectiva, não estando os acordos colectivos sujeitos a autorizações ou homologações administrativas; (b) o direito à negociação colectiva, ou seja, direito a que as entidades empregadoras não se recusem à negociação, o que requer garantias específicas, nomeadamente esquemas públicos promotores da contratação colectiva, fornecendo às partes a informação necessária na preparação das propostas e contrapropostas durante a negociação (Cód. Trab., artigo 548.º), e recortando um regime de arbitragem adequado no caso de se frustrar a aplicação deste instrumento negocial de resolução de conflitos colectivos; (c) direito à autonomia contratual colectiva, não podendo deixar de haver um espaço abrangente de regulação das relações de trabalho à disciplina contratual colectiva, o qual não pode ser aniquilado por via normativo-estadual»(12).

O direito à contratação colectiva é um direito que os trabalhadores apenas podem exercer através das associações sindicais. É, além disso, um direito que se acha colocado sob reserva da lei: a Constituição garante-o, de facto, «nos termos da lei».

Como refere RUI MEDEIROS, «embora a Constituição atribua às associações sindicais a competência para o exercício do direito de contratação colectiva, ela "devolve ao legislador a tarefa de delimitação do mesmo direito, aqui lhe reconhecendo uma ampla liberdade constitutiva" (Acórdão n.º 94/92 - cf. ainda Acórdãos n.os 581/95 e 391/04)(13). Citando-se o parecer do Conselho Consultivo n.º 18/78, «a norma que consagra o direito de contratação colectiva é, pois, uma norma aberta, incompleta"».

No domínio do papel reservado à lei na delimitação da regulamentação colectiva do trabalho ou das matérias ou objectos possíveis de contratação colectiva, o Tribunal Constitucional tem afirmado que o direito de contratação colectiva é um direito cujo exercício carece da interpositio legislatoris, pois que depende "da regulação legal do processo de negociação, das condições de legitimidade das associações sindicais e da eficácia das convenções"»(14).

Sobre a formulação contida no artigo 56.º, n.º 3, da Constituição da República, afirma-se no Acórdão n.º 391/2004:
«Não se trata aí de uma ingerência autorizada do legislador, configurando uma limitação do direito de contratação colectiva. O que se estabelece é uma reserva de conformação (Ausgestaltungsvorbehalt): o legislador não intervém para impor limites ao direito, mas o direito só tem existência completa na modulação que o legislador lhe confere.

Este âmbito de conformação do legislador é particularmente relevante, como explana Alexy (Theorie der Grundrechte, Suhrkamp Taschenbuch Wissenschaft, pág. 300), em matéria de competências privadas. E é este o caso. A dogmática jurídico-constitucional distingue a noção de conformação em sentido verdadeiro e

próprio da noção de restrição, precisamente em relação às normas de competência. Na doutrina portuguesa, Vieira de Andrade dá conta de que «essa necessidade prática [de introduzir e acomodar os direitos na vida jurídica] é particularmente notória quando se trata de efetivar direitos em que predomina o aspecto institucional...» (Os Direitos Fundamentais na Constituição Portuguesa de 1976, Almedina, Coimbra, 1983, pág. 227)».

O que não é admissível é que a lei possa esvaziar de conteúdo o direito à contratação colectiva, «como sucederia se regulamentasse, ela própria, integralmente as relações de trabalho, em termos inderrogáveis pelas convenções colectivas. Significa apenas que a lei pode regular o direito de negociação e contratação colectiva delimitando-o ou restringindo-o -, mas deixando sempre um conjunto minimamente significativo de matérias aberto a essa negociação. Ou seja: pelo menos, a lei há de "garantir uma reserva de convenção colectiva"» (15).

Na doutrina é também dominante o entendimento segundo o qual a remissão para a lei, contida no citado artigo 56.º, n.º 3, da Lei Fundamental, «confere ao legislador uma margem de conformação não somente quanto à competência e ao modo de exercício desse direito, mas também quanto à sua própria configuração substantiva (por exemplo, definição das matérias elegíveis para serem objecto de contratação colectiva), desde que isso não implique uma injustificada ou desrazoável restrição do seu âmbito».

A este propósito e neste sentido, escrevem J. J. GOMES CANOTILHO e VITAL MOREIRA, que vimos acompanhando:
«É certo que este direito é garantido "nos termos da lei" (n.º 3, in fine), estando, portanto, sob reserva de lei (cf. Cód. Trab., artigo 539.º). Todavia, a lei não pode deixar de delimitá-lo de modo a garantir-lhe uma eficácia constitucionalmente relevante [...], havendo sempre de garantir uma reserva de convenção colectiva, ou seja, um espaço que a lei não só não pode vedar à contratação colectiva (Cód. Trab., artigo 541.º) como em que deve confiar a estes núcleos materiais reservados [...]. A lei não pode aniquilar o direito de contratação colectiva, ocupando-se ela mesma, da regulamentação latitudinária das relações de trabalho e afastando a sua derrogação por convenção colectiva (cf. Acto n.º 391/04)»(16).
A respeito do papel reservado à lei na delimitação da contratação colectiva, também RUI MEDEIROS assinala que «o direito de contratação colectiva não impede o estabelecimento de normas legais imperativas, tanto mais que a inderrogabilidade dos regimes legais - que visa frequentemente proteger os próprios interesses dos trabalhadores - pode estar também "associada a razões de ordem pública que ultrapassam os interesses particulares do trabalhador (Acórdão n.º 94/92)»(17).

E, na linha do entendimento dos autores anteriormente citados, também RUI MEDEIROS considera que «a competência da lei para definir o âmbito da contratação colectiva - e o tradicional princípio da reserva de lei - não significa, sob pena de violação do próprio direito fundamental de contratação colectiva (artigo 56.º, n.º 3) que "a lei possa esvaziar de conteúdo um tal direito, como sucederia se regulamentasse, ela própria, integralmente as relações de trabalho, em termos inderrogáveis pelas convenções colectivas. Significa apenas que a lei pode regular o direito de negociação e contratação colectiva - delimitando-o ou restringindo-o -, mas deixando sempre um conjunto minimamente significativo de matérias aberto a essa negociação. Ou seja, pelo menos, a lei há de "garantir uma reserva de convenção colectiva" (Acórdão n.º 517/98)»(18).

III
1 - A Constituição consagra o direito à contratação colectiva, sem distinguir os trabalhadores da Administração Pública. Na verdade, como salientam RUI MEDEIROS e JOÃO LAMY DA FONTOURA, «o direito de contratação colectiva constitui um direito, liberdade e garantia dos trabalhadores, sendo que a forma como o mesmo se encontra constitucionalmente consagrado é contrária ao estabelecimento de quaisquer distinções quanto à respectiva titularidade consoante um trabalhador seja parte numa relação de emprego privado ou numa relação de emprego público. Ou seja, o direito de contratação

colectiva é-o de quaisquer trabalhadores (e de quaisquer associações sindicais deles representativas), incluindo dos trabalhadores em funções públicas»(19).

Muito embora a Constituição não contenha uma definição expressa de trabalhador, «o conceito há de ser definido a partir do conceito jurídico comum, sem prejuízo das qualificações que a Constituição exigir», devendo considerar-se trabalhador, para efeitos constitucionais, «o trabalhador subordinado, ou seja, aquele que trabalha ou presta serviços por conta de outrem, independentemente da categoria deste (entidade privada ou pública) e da natureza jurídica do vínculo (contrato de trabalho, função pública, etc.)», pois «do que se trata é justamente de assegurar os direitos da parte dependente na relação de trabalho, desde logo perante o empregador», estando, por isso, «seguramente abrangidos pelo conceito constitucional de trabalhador os funcionários públicos»(20) - os «trabalhadores da Administração Pública», referidos no artigo 269.º da Constituição.
2 - A economia do parecer dispensa considerações desenvolvidas sobre a evolução da regulamentação colectiva do trabalho no nosso país(21).

2.1 - No âmbito do direito laboral privado, cumpre, no entanto, dar a devida saliência ao Decreto-Lei n.º 519-C/79, de 29 de Dezembro - Lei das Relações Colectivas de Trabalho (LRCT) - marco jurídico fundamental no nosso sistema de contratação colectiva com uma assinalável longevidade já que vigorou, com alterações, até à entrada em vigor do Código do Trabalho, aprovado pela Lei n.º 99/2003, de 27 de agosto.

Presentemente, a matéria relativa aos instrumentos de regulamentação colectiva de trabalho encontra-se regulada no Subtítulo II do título III (Direito colectivo) do Livro I do Código do Trabalho, aprovado pela Lei n.º 7/2009, de 12 de Fevereiro (artigos 476.º a 521.º).

2.2 - A área da função pública encontrava-se tradicionalmente excluída do domínio da utilização da negociação colectiva, «não só pela sua exterioridade em relação ao ordenamento jurídico-laboral, mas também pela firmeza e pela persistência da concepção clássica que sobrevaloriza a atinência das condições de trabalho nos serviços públicos à realização dos fins do Estado e à salvaguarda da autoridade pública»(22). De facto, como observa o autor que se vem acompanhando, a Constituição «mostra-se tributária dessa maneira de encarar as relações de trabalho nos serviços públicos. O artigo 269.º/1 declara que, "no exercício das suas funções, os trabalhadores da Administração pública e demais agentes do Estado e outras entidades públicas estão exclusivamente ao serviço do interesse público, tal como é definido, nos termos da lei, pelos órgãos competentes da Administração"»(23).

Também J.J. GOMES CANOTILHO e VITAL MOREIRA, após considerarem que «o direito de contratação colectiva assiste a todos os trabalhadores» e que, «não estabelecendo o [artigo 56.º da Constituição] qualquer discriminação, não pode aquele direito deixar de ser reconhecido a todos os que gozam, em geral, dos direitos dos trabalhadores (--), incluindo, portanto, também os trabalhadores da Administração pública sujeitos a contratos de trabalho». No entanto, prosseguem estes autores, «no caso do regime da função pública, é evidente que ele se caracteriza essencialmente pela sua "natureza estatutária" (definição legal unilateral da relação de emprego) e não contratual, sendo portanto irredutível e irreconduzível a esquemas convencionais de auto-regulação bilateral. Por definição, não pode haver contratação colectiva em sentido próprio onde não há contrato de trabalho individual. Já não será incompatível com o regime da função pública um esquema de negociação colectiva, como mecanismo de participação na actividade administrativa, que habilite a Administração a tomar as decisões pertinentes»(24).

Consequentemente, fora do âmbito da LRCT ficaram, portanto, «os funcionários e agentes do Estado» sem remissão para qualquer lei especial.

2.2.1 - Essa lei especial surgiu com a publicação do Decreto-Lei n.º 45-A/84, de 3 de Fevereiro, na sequência da ratificação da Convenção n.º 151 da Organização Internacional do Trabalho (OIT), Relativa à Protecção do Direito de Organização e aos Processos de Fixação das Condições de Trabalho da Função Pública(25).

Tal diploma reconheceu aos trabalhadores da Administração Pública o direito de negociação, abrangendo a negociação colectiva e a participação na fixação das condições de trabalho (artigo 1.º)(26).
2.2.2 - Seguiu-se-lhe a Lei n.º 23/98, de 26 de maio, diploma que continuava a assegurar apenas os direitos negociação colectiva e de participação e não o direito de contratação colectiva em sentido próprio.

Assim, o artigo 5.º, n.º 1, consagrava a garantia dos trabalhadores da Administração Pública em regime de direito público ao direito de negociação colectiva do seu estatuto. O n.º 2 definia a negociação colectiva como «a negociação efectuada entre as associações sindicais e a Administração das matérias relativas àquele estatuto, com vista à obtenção de um acordo».
Por sua vez, o artigo 10.º previa a garantia dos trabalhadores da Administração Pública ao direito de participarem, através das suas associações sindicais, em inúmeros domínios enunciados na mesma disposição.

A negociação colectiva prevista neste diploma tinha em vista a consensualização de medidas legislativas ou regulamentares relativas a vencimentos e demais prestações de carácter remuneratório, duração do horário de trabalho, regime de férias, faltas e licenças e a outros domínios do estatuto profissional dos trabalhadores abrangidos, elencados no artigo 6.º (objecto da negociação colectiva), constituindo, segundo ANTÓNIO MONTEIRO FERNANDES, *«uma via de intervenção mais influente (para os sindicatos) do que a "participação", no sentido restrito que o legislador adoptou» (27). Porém, como salienta o mesmo autor, «não se trata [...] da celebração de verdadeiras convenções colectivas, com efeito normativo imediato. Verifica-se, simplesmente, a assimilação do método próprio da negociação colectiva» (28), não podendo confundir-se esta modalidade de negociação colectiva com aquela outra que tem lugar para a produção das convenções colectivas aplicáveis aos contratos de trabalho em funções públicas.*

2.2.3 - A consagração de um direito de contratação colectiva no universo dos trabalhadores públicos apenas ocorreu com a aprovação do novo regime do contrato de trabalho na Administração Pública, constante da Lei n.º 23/2004, de 22 de junho.

Este diploma dedicava alguns preceitos (artigos 19.º a 22.º) relativos às convenções colectivas aplicáveis aos contratos de trabalho celebrados por pessoas colectivas públicas, aqui se incluindo os contratos de trabalho celebrados no âmbito da administração local (cf. artigo 1.º, n.º 4), estando excluída a contratação colectiva dos trabalhadores nomeados ou com contrato administrativo de provimento aos quais se continuava a aplicar o regime da Lei n.º 23/98(29).

O artigo 19.º, sob a epígrafe «Convenções colectivas de trabalho» enunciava os níveis que podiam assumir as convenções colectivas para efeitos de aplicação aos contratos de trabalho celebrados por pessoas colectivas públicas:

a) Contratos colectivos nacionais - convenções outorgadas por associações sindicais e pelo Estado, representado pelo Ministro das Finanças, e aplicáveis a todas as pessoas colectivas públicas;

b) Contratos colectivos sectoriais - convenções outorgadas por associações sindicais e pelo ministro da tutela do sector de actividade e aplicáveis nesse sector de actividade;

c) Acordos colectivos sectoriais - convenções outorgadas por associações sindicais e por uma pluralidade de pessoas colectivas tuteladas pelo mesmo ministro;

d) Acordos de pessoa colectiva pública - convenções outorgadas por associações sindicais e uma pessoa colectiva pública.

Este preceito consagra um elenco de convenções colectivas diferente das que se prevêem no Código do Trabalho. Este dado, aliado às regras estabelecidas quanto à capacidade para a celebração de tais instrumentos de regulamentação colectiva, constitui a expressão das particularidades que se observam no regime de contratação colectiva envolvendo pessoas colectivas públicas. A este propósito, MARIA DO ROSÁRIO PALMA RAMALHO e PEDRO MADEIRA DE BRITO aludem às «particularidades dos vínculos laborais neste contexto e também [à] necessidade de respeito por princípios de racionalidade orçamental e de gestão e de igualdade mínima entre o estatuto dos trabalhadores "privados" e "públicos" da Administração»(30).

A Lei n.º 23/2004 consagrava uma disposição relativa ao processo de negociação que cumpre convocar. Tratava-se do artigo 21.º que determinava
«Artigo 21.º
Processo de negociação
No processo de negociação das convenções colectivas de trabalho em que intervenham pessoas colectivas públicas devem obrigatoriamente estar presentes representantes do Ministério das Finanças e dos ministérios que tenham a tutela sobre a função pública e sobre as relações colectivas de trabalho, sob pena de ineficácia.»

Desta disposição, há que reter a consequência jurídica prevista para falta dos representantes governamentais referidos no processo de negociação. Tal falta implica a ineficácia da convenção colectiva celebrada.

2.2.4 - A Lei n.º 23/2004 foi revogada, com excepção dos seus artigos 16.º, 17.º e 18.º, pelo artigo 18.º, alínea f), da Lei n.º 59/2008, de 11 de Setembro, que aprovou o Regime do Contrato de Trabalho em Funções Públicas, doravante identificado como RCTFP(31).

De acordo com o disposto no artigo 3.º, n.º 1, deste diploma, o seu âmbito de aplicação objectivo é o que se encontra definido no artigo 3.º da Lei n.º 12-A/2008, de 27 de Fevereiro(32), que regula os regimes de vinculação, de carreiras e de remunerações dos trabalhadores que exercem funções públicas (LVCR). O n.º 2 deste preceito determina a aplicabilidade desta lei aos serviços da administração autárquica, sem prejuízo das necessárias adaptações, designadamente no que respeita às competências em matéria administrativa dos correspondentes órgãos de governo próprio.

As adaptações às realidades específicas da administração autárquica estão contempladas no Decreto-Lei n.º 209/2009, de 3 de Setembro(33), dispondo o n.º 1 do seu artigo 2.º que:

«1 - A Lei n.º 12-A/2008, com excepção das normas respeitantes ao regime jurídico da nomeação, aplica-se, com as adaptações constantes do presente decreto-lei, a todos os trabalhadores que exercem funções públicas na administração autárquica, independentemente da modalidade de vinculação e de constituição da relação jurídica de emprego público ao abrigo da qual exercem as respectivas funções.»

Como decorre da disposição transcrita, pode dizer-se, como salientam PAULO VEIGA E MOURA e CÁTIA ARRIMAR, que o Decreto-Lei n.º 209/2009 «exclui a aplicabilidade da totalidade das normas respeitantes à nomeação, o que significa que, salvo o que eventualmente se venha a dispor relativamente a algumas carreiras de regime especial, a modalidade regra de vinculação dos trabalhadores autárquicos será o contrato de trabalho em funções públicas»(34).

As fontes normativas disciplinadoras da relação de emprego público emergente de contrato de trabalho em funções públicas constam do artigo 81.º da LVCR cujo teor interessa registar:

«Artigo 81.º
Fontes normativas do contrato
1 - As fontes normativas do regime jurídico-funcional aplicável aos trabalhadores que, enquanto sujeitos de uma relação jurídica de emprego público diferente da comissão de serviço, se encontrem em condições diferentes das referidas no artigo 10.º são, por esta ordem:
a) A presente lei e a legislação que o regulamenta, na parte aplicável;
b) As leis gerais cujo âmbito de aplicação subjectivo abranja todos os trabalhadores, independentemente da modalidade de constituição da relação jurídica de emprego público ao abrigo da qual exercem as respectivas funções, na parte aplicável;
c) As leis especiais aplicáveis às correspondentes carreiras especiais, nas matérias que, face ao disposto na lei, possam regular;
d) O RCTFP;
e) Subsidiariamente, as leis gerais cujo âmbito de aplicação subjectivo se circunscreva aos então designados funcionários e agentes;
f) Subsidiariamente, as disposições do contrato.
2 - São ainda fonte normativa, nas matérias que, face ao disposto na lei, possam regular, os acordos colectivos de trabalho que integrem ou derroguem disposições ou regimes constantes das fontes referidas nas alíneas a) a d) do número anterior, designadamente sobre:
a) Suplementos remuneratórios;
b) Outros sistemas de recompensa do desempenho;
c) Sistemas adaptados e específicos de avaliação do desempenho;
d) O regime aplicável em matérias não reguladas nas leis previstas nas alíneas a) e b) do n.º 1 quando expressamente as possam regular.
3 - É aplicável, com as necessárias adaptações, o disposto nos n.os 2 e 3 do artigo anterior, excepto no que se refere à alínea b) do último, cujo conteúdo se restringe aos requisitos de recrutamento.»

Os instrumentos de regulamentação colectiva configuram-se, pois, expressamente como fontes normativas do regime jurídico-funcional dos trabalhadores vinculados por uma relação de emprego público, onde se incluem, como já foi dito, os trabalhadores da administração autárquica(35).

E o artigo 1.º do RCTFP estabelece, de forma expressa, a sujeição do contrato de trabalho em funções públicas aos instrumentos de regulamentação colectiva de trabalho, nos termos do n.º 2 do artigo 81.º da LVCR, há pouco transcrito.
IV
1 - O artigo 2.º do RCTFP estabelece o elenco dos instrumentos de regulamentação colectiva de trabalho negociais e não negociais, dispondo que:
«Artigo 2.º
Instrumentos de regulamentação colectiva de trabalho
1 - Os instrumentos de regulamentação colectiva de trabalho podem ser negociais ou não negociais.
2 - Os instrumentos de regulamentação colectiva de trabalho negociais são o acordo colectivo de trabalho, o acordo de adesão e a decisão de arbitragem voluntária.
3 - Os acordos colectivos de trabalho podem ser:
a) Acordos colectivos de carreira - os acordos aplicáveis a uma carreira ou a um conjunto de carreiras, independentemente dos órgãos ou serviços onde os trabalhadores neles integrados exerçam funções;
b) Acordos colectivos de entidade empregadora pública - os acordos aplicáveis a uma entidade empregadora pública, com ou sem personalidade jurídica.
4 - Os instrumentos de regulamentação colectiva de trabalho não negociais são o regulamento de extensão e a decisão de arbitragem necessária.»
O Subtítulo II do Título III, dedicado ao «Direito colectivo», do RCTFP condensa a disciplina jurídica dos instrumentos de regulamentação colectiva.

Em termos sistemáticos, ele desenvolve-se por seis capítulos com as seguintes epígrafes:
Capítulo I - Princípios gerais (artigos 340.º a 345);
Capítulo II - Acordo colectivo de trabalho (artigos 346.º a 369.º);
Capítulo III - Acordo de adesão (artigo 370.º);
Capítulo IV - Arbitragem (artigos 371.º a 377.º);
Capítulo V - Regulamento de extensão (artigos 378.º a 381.º); e
Capítulo VI - Publicação e entrada em vigor (artigo 382.º).

De acordo com o disposto no artigo 340.º, os instrumentos de regulamentação colectiva de trabalho revestem a forma escrita, sob pena de nulidade.

O artigo 346.º proclama o princípio geral da promoção da contratação colectiva:
«O Estado deve promover a contratação colectiva, de modo que os regimes previstos em acordos colectivos de trabalho sejam aplicáveis ao maior número de trabalhadores e entidades empregadoras públicas.»
Perante o objecto da consulta, assume especial relevo o que se dispõe no artigo 347.º, preceito que, por isso, se transcreve:
«Artigo 347.º
Legitimidade e representação
1 - Têm legitimidade para celebrar acordos colectivos de carreiras gerais:
a) Pelas associações sindicais:
i) As confederações sindicais com assento na Comissão Permanente de Concertação Social;
ii) As associações sindicais com um número de trabalhadores sindicalizados que corresponda a, pelo menos, 5 % do número total de trabalhadores que exercem funções públicas;
iii) As associações sindicais que representem trabalhadores de todas as administrações públicas e, na administração do Estado, em todos os ministérios, desde que o número de trabalhadores sindicalizados corresponda a, pelo menos, 2,5 % do número total de trabalhadores que exercem funções públicas;
b) Pelas entidades empregadoras públicas, os membros do Governo responsáveis pelas áreas das finanças e da Administração Pública.

2 - Têm legitimidade para celebrar acordos colectivos de carreiras especiais:

a) Pelas associações sindicais, as confederações sindicais com assento na Comissão Permanente de Concertação Social e as associações sindicais que representem, pelo menos, 5 % do número total de trabalhadores integrados na carreira especial em causa;
b) Pelas entidades empregadoras públicas, os membros do Governo responsáveis pelas áreas das finanças e da Administração Pública e os restantes membros do Governo interessados em função das carreiras objecto dos acordos.

3 - Têm legitimidade para celebrar acordos colectivos de entidade empregadora pública:

a) Pelas associações sindicais, as confederações sindicais com assento na Comissão Permanente de Concertação Social e as restantes associações sindicais representativas dos respectivos trabalhadores;

b) Pela entidade empregadora pública, os membros do Governo responsáveis pelas áreas das finanças e da Administração Pública e o que superintenda no órgão ou serviço, bem como a própria entidade empregadora pública.

4 - Têm ainda legitimidade para celebrar acordos colectivos de carreiras gerais as associações sindicais que apresentem uma única proposta de celebração ou de revisão de um acordo colectivo de trabalho e que, em conjunto, cumpram os critérios das subalíneas ii) ou iii) da alínea a) do n.º 1.

5 - No caso previsto no número anterior o processo negocial decorre conjuntamente.
6 - Os acordos colectivos de trabalho são assinados pelos representantes das associações sindicais determinadas nos termos dos números anteriores, bem como pelos membros do Governo e entidade referidos naqueles números, ou respectivos representantes.
7 - Para efeitos do disposto no número anterior, consideram-se representantes das associações sindicais:
a) Os membros das respectivas direcções com poderes para contratar;
b) As pessoas, singulares ou colectivas, mandatadas pelas direcções das associações sindicais.
8 - A revogação do mandato só é eficaz após comunicação escrita à outra parte até à data da assinatura do acordo colectivo de trabalho.
9 - Para efeitos do disposto no n.º 6, é representante da entidade empregadora pública, tenha ou não personalidade jurídica, o respectivo dirigente máximo ou aquele no qual tenha sido delegada tal competência.»

O artigo 348.º trata do contudo dos acordos colectivos de trabalho, dispondo que:
«Artigo 348.º
Conteúdo
Os acordos colectivos de trabalho devem, designadamente, regular:
a) As relações entre as partes outorgantes, em particular quanto à verificação do cumprimento do acordo colectivo de trabalho e aos meios de resolução de conflitos decorrentes da sua aplicação e revisão;
b) O âmbito temporal, nomeadamente a sobrevigência e o prazo de denúncia;
c) Os direitos e deveres recíprocos dos trabalhadores e das entidades empregadoras públicas;
d) Os processos de resolução dos litígios emergentes de contratos, instituindo mecanismos de conciliação, mediação e arbitragem;
e) A definição de serviços mínimos e dos meios necessários para os assegurar em caso de greve.»
Por seu lado, o artigo 350.º estabelece as menções que hão de constar obrigatoriamente no acordo colectivo de trabalho. Eis o seu teor:
«Artigo 350.º
Conteúdo obrigatório
O acordo colectivo de trabalho deve referir:
a) Designação das entidades celebrantes;
b) Nome e qualidade em que intervêm os representantes das entidades celebrantes;
c) Âmbito de aplicação;
d) Data de celebração;
e) Acordo colectivo de trabalho alterado e respectiva data de publicação, caso exista;
f) Prazo de vigência, caso exista;
g) Estimativa pelas entidades celebrantes do número de órgãos ou serviços e de trabalhadores abrangidos pelo acordo colectivo de trabalho.»
2 - Os acordos colectivos de trabalho constituem instrumentos de regulamentação colectiva de trabalho de carácter negocial, através dos quais os outorgantes - em representação dos trabalhadores, por um lado, e da entidade empregadora pública, por outro - regulam diversos aspectos da relação de trabalho. A sua celebração depende da concordância das partes que, no âmbito da negociação do contrato, se encontram num plano de paridade.

Quanto ao seu âmbito de aplicação, os acordos colectivos de trabalho podem ser acordos colectivos de carreira ou acordos colectivos de entidade empregadora pública, sendo em qualquer dos casos aplicáveis apenas aos trabalhadores filiados nas associações sindicais outorgantes que exerçam funções nas entidades empregadoras abrangidas.

Entre muitas outras matérias, podem ser objecto de acordo colectivo de trabalho a criação de suplementos remuneratórios, a previsão de outros sistemas de recompensa do desempenho, a criação de sistemas adaptados e específicos de avaliação do desempenho e, em geral, todas as matérias reguladas no Regime do

Contrato de Trabalho em Funções Públicas, desde que das suas normas não resulte o contrário e que o acordo estabeleça condições mais favoráveis para o trabalhador (cf. artigo 81.º, n.º 2, da LTCR).

Recordando o que se dispõe o artigo 2.º do RCTFP, os acordos colectivos de carreira são instrumentos de regulamentação colectiva de trabalho negocial, aplicáveis a uma carreira ou a um conjunto de carreiras, independentemente dos órgãos ou serviços onde os trabalhadores nelas integrados exerçam funções, podendo ser de carreiras gerais ou de carreiras especiais, consoante os trabalhadores seus destinatários se integrem num ou noutro tipo de carreira.

O acordo colectivo de entidade empregadora pública é um instrumento de regulamentação colectiva de trabalho, aplicável a uma entidade empregadora pública, com ou sem personalidade jurídica, correspondente na tipologia do direito laboral privado, se bem que com especificidades, ao chamado acordo de empresa previsto no Código do Trabalho.

3 - O artigo 347.º trata da legitimidade para a celebração dos acordos colectivos de carreiras (gerais e especiais) e dos acordos colectivos de entidade pública empregadora.

Na economia da consulta importa destacar as disposições que respeitam à legitimidade das entidades empregadoras públicas para a celebração de acordos colectivos. Assim:
a) Na celebração dos acordos colectivos de carreiras gerais intervêm os membros do Governo responsáveis pelas áreas das finanças e da Administração Pública;
b) Na celebração dos acordos colectivos de carreiras especiais intervêm os membros do Governo responsáveis pelas áreas das finanças e da Administração Pública e os restantes membros do Governo interessados em função das carreiras objecto dos acordos;
c) Finalmente, na celebração dos acordos colectivos de entidade empregadora pública, intervêm os membros do Governo responsáveis pelas áreas das finanças e da Administração Pública e o que superintenda no órgão ou serviço, bem como a própria entidade empregadora pública.
Resulta claramente desta disposição legal que os membros do Governo responsáveis pelas áreas das finanças e da Administração Pública têm necessariamente de intervir no processo visando a celebração de acordos colectivos de carreiras, sejam gerais ou sejam especiais. Encontramo-nos no domínio da administração directa do Estado, actuando o Governo no exercício dos correspondentes poderes de direcção [cf. artigo 199.º, alínea d), da Constituição], pelo que facilmente se compreende a necessidade de tal intervenção na negociação e celebração dos acordos colectivos de carreiras.

Relativamente aos acordos colectivos de entidade empregadora pública, têm legitimidade para intervirem na sua celebração a própria entidade empregadora pública, o membro do Governo que superintenda no órgão ou serviço e ainda os membros do Governo responsáveis pelas áreas das finanças e da Administração Pública.

Encontramo-nos perante contratação colectiva celebrada por entidades públicas empregadoras integradas na administração indirecta, tendo em conta a referência aos poderes de superintendência que é feita no artigo 347.º, n.º 3, alínea b), do RCTFP, poderes esses que, de acordo com o disposto no artigo 199.º, alínea d), da Constituição, pertencem ao Governo, e na administração autónoma.

Na celebração de acordos colectivos de entidade empregadora pública, a lei impõe uma pluralidade de sujeitos do lado da entidade empregadora pública, traduzida na participação, em consórcio, desta última entidade e dos membros do Governo responsáveis pelas áreas das finanças e da Administração Pública e ainda, do membro do Governo que detenha poderes de superintendência sobre a entidade empregadora.

No direito laboral é comum a existência de pluralidade de sujeitos no processo de negociação colectiva. Na verdade, como refere ANTÓNIO MONTEIRO FERNANDES, «tanto pode surgir, do lado

patronal, uma pluralidade de empregadores ou mesmo um conjunto de associações de empregadores; como, do lado oposto, aparecer num mesmo processo negocial uma pluralidade de sindicatos»(36).

Quando tal situação ocorre, este autor distingue as seguintes duas soluções possíveis:

«a) ou cada um dos sujeitos colectivos entabula uma relação negocial privativa com a outra parte - e estar-se-á perante a negociação separada no âmbito de um mesmo feixe de interesses colectivos, definido pelo nível em que essa negociação se processa;

b) ou os sujeitos colectivos que exprimem interesses complementares ou interdependentes se conjugam numa "frente negocial", organizada ou não, constituindo assim uma parte plúrima na relação com o interlocutor comum - e será a negociação conjunta»(37).

No primeiro caso resultarão várias convenções, tantas quantas os sujeitos envolvidos. Na segunda situação, resultará uma só convenção, subscrita por todos os sujeitos. Posto isto, observa o autor que se vem acompanhando:
«[...] a negociação conjunta não tem lugar apenas quando existe, à partida, plena comunidade de interesses entre as diferentes categorias envolvidas.

Pode verificar-se até em situações bem diversas, caracterizadas pela existência de zonas de conflito de interesses entre grupos profissionais [...], mas também pela conveniência da junção de forças no confronto negocial. A negociação conjunta não é, pois, um somatório de negociações separadas - pressupõe um consórcio negocial que, ele próprio, requer prévio ajustamento dos interesses colectivos que vão fazer-se ouvir do mesmo lado da mesa»(38).

Estas considerações, tecidas no domínio do Direito laboral privado, assumem inteira validade e pertinência quanto à legitimidade para a celebração de acordos colectivos em que intervêm entidades públicas empregadoras.
4 - Relativamente aos acordos colectivos de entidade pública empregadora, que agora destacamos por serem os instrumentos de regulamentação colectiva de trabalho implicados na consulta, importa reafirmar a regra imposta no citado artigo 347.º, n.º 3, alínea b), do RCTFP: na celebração desses acordos e pela entidade pública empregadora, exige-se a intervenção consorcial de uma pluralidade de entidades públicas. A legitimidade assiste à própria entidade pública empregadora, aos membros do Governo responsáveis pelas áreas das finanças e da Administração Pública e, se aquela entidade empregadora estiver sujeita ao poder de superintendência do Governo, é imposta também a intervenção do respectivo titular.

Estamos, portanto, perante uma legitimidade plural, um pressuposto essencial à plena validade e eficácia do acordo colectivo de trabalho, numa situação paralela à figura do litisconsórcio necessário, presente no direito processual: a lei exige a intervenção de vários interessados, no caso as entidades referidas no artigo 347º, n.º 3, alínea b), do RCTFP, sendo motivo de ilegitimidade a falta de qualquer um deles (cf. artigo 33.º do Código de Processo Civil).

A falta de qualquer uma das entidades que, nos termos da citada disposição legal, deva intervir na celebração do acordo colectivo de entidade pública empregadora, geradora de uma situação de ilegitimidade, constitui fundamento para a recusa do depósito, previsto no artigo 356.º do RCTFP(39).

5 - A necessidade da intervenção do Governo na negociação e outorga de acordos colectivos de entidade empregadora pública constitui, como já se disse(40), expressão das particularidades que se observam no regime de contratação colectiva envolvendo pessoas colectivas públicas, podendo encontrar o seu fundamento, como ponderam MARIA DO ROSÁRIO PALMA RAMALHO e PEDRO MADEIRA DE

BRITO, na «necessidade de respeito por princípios de racionalidade orçamental e de gestão e de igualdade mínima entre o estatuto dos trabalhadores "privados" e "públicos" da Administração»(41).

No mesmo sentido, alude ANA FERNANDA NEVES quando refere que:
«A contratação colectiva no emprego público tem a "insuperável peculiaridade fisionómica" de ser "alimentada por recursos públicos", com uma "rigidez prévia desconhecida da contratação colectiva...do universo do trabalho privado"; a "predeterminação dos recursos utilizáveis" objetiva-se na necessária "quantificação dos encargos contratuais inscreviveis nos instrumentos financeiros" [Franco Carinci] e disponíveis para a contratação. Há um princípio da compatibilidade financeira dos acordos que tem de ser observado. De igual modo deve ser observado um princípio da articulação com a política em matéria de função pública [(42)]. A garantia desta dupla compatibilização passa pela definição do procedimento de contratação e das regras de legitimidade para nele participar, respectivamente, de molde a garantir a necessária articulação com o Orçamento do Estado e a participação dos responsáveis pelas finanças e política de pessoal da Administração Pública»(43).

6 - A intervenção plural e consorcial, cumulativa, da entidade empregadora pública e do membro do Governo responsável pelas áreas das finanças e da Administração Pública e, se for o caso, do membro do Governo que superintenda sobre aquela entidade reclama a adoçam de mecanismos de articulação, de conjugação, entre todos estes intervenientes «de modo a garantir a condução dos processos negociais com celeridade e eficiência»(44).

A regra contida no artigo 347.º, n.º 3, alínea b), do RCTFP, relativa à capacidade e legitimidade para a celebração de acordos colectivos de entidade empregadora pública é aplicável a todas as entidades públicas que mantêm relações de trabalho de emprego público com os respectivos trabalhadores fundadas em contrato de trabalho, sejam elas entidades inseridas na administração directa ou indirecta do Estado ou se integrem na designada administração autónoma relativamente às quais o Governo exerce poderes de simples tutela.

A letra do citado preceito legítima, a nosso ver, esta abrangência, cumprindo a propósito referir que interpretação, segundo a concepção tradicional, com expresso apoio no artigo 9.º do Código Civil, é fundamentalmente semântica. O texto da lei é o ponto de partida da interpretação, cabendo-lhe desde logo, como assinala JOÃO BATISTA MACHADO, «uma função negativa: a de eliminar aqueles sentidos que não tenham qualquer apoio, ou pelo menos uma qualquer "correspondência" ou ressonância nas palavras da lei»(45).

Há que concluir, portanto, que a Administração autárquica se encontra abrangida pela regra vertida naquela disposição legal - artigo 347.º, n.º 3, alínea b), do RCTFP, pelo que os membros do Governo responsáveis pelas finanças e pela Administração Pública terão obrigatoriamente de participar no processo de negociação e de outorga dos acordos colectivos de trabalho que pretenda celebrar ou que seja interpelada a celebrar.

7 - No pedido de intervenção deste corpo consultivo convoca-se o princípio da interpretação conforme a Constituição na leitura/ interpretação da norma que regulamenta a legitimidade para celebrar acordos colectivos de entidade empregadora pública, constante da alínea b) do n.º 3 do artigo 347.º da Lei n.º 59/2008, de 11 de Setembro, no que diz respeito às autarquias locais. Neste sentido, é colocada a questão de saber se o acordo «deve ser subscrito apenas pela entidade empregadora pública autárquica».

Vejamos se este entendimento pode merecer acolhimento mediante a interpretação da norma contida no artigo 347.º, n.º 3, alínea b), do RCTFP em conformidade com a Constituição.

Perante normas polissémicas ou plurissignificativas, especialmente nos casos «em que de antemão se consente uma interpretação mais restritiva e uma interpretação mais extensiva», o intérprete deverá «decidir-se se a

favor daquele sentido da letra que conduza à compatibilidade da disposição legal interpretada com a Constituição e os seus princípios».

A interpretação conforme à Constituição traduz-se em que a referência do sentido de cada norma ao ordenamento jurídico global «chama a campo uma 'interpretação sistemática', fá-la correr em auxílio de uma pura 'interpretação gramatical'», tendo de particular «o facto de aquela referência ou conexidade do sentido render tributo simultaneamente à elevada hierarquia e à grande capacidade irradiante da Constituição»(46).
Assim, afirma JORGE MIRANDA que, numa acepção genérica, a interpretação conforme à Constituição se traduz, antes de mais, em «conceder todo o relevo, dentro do elemento sistemático da interpretação, à referência à Constituição. Com efeito, cada norma legal não tem somente de ser captada no conjunto das normas da mesma lei e no conjunto da ordem legislativa; tem outrossim de se considerar no contexto da ordem constitucional»(47). Numa acepção específica, já não se tratará, para o mesmo autor, de «uma regra de interpretação, mas um método de fiscalização da constitucionalidade». Neste sentido, «a interpretação conforme com a Constituição não consiste então tanto em escolher entre vários sentidos possíveis e normais de qualquer preceito o que seja mais conforme com a Constituição quanto em discernir no limite - na fronteira da inconstitucionalidade - um sentido que, embora não aparente ou não decorrente de outros elementos de interpretação, é o sentido necessário e o que se torna possível por virtude da força conformadora da Lei Fundamental»(48).

O sentido que se retira do texto do preceito em questão consente o significado que se lhe atribuiu, ou seja, o de que impõe a intervenção do competente membro do Governo na negociação e celebração de acordos colectivos de trabalho de todas e quaisquer entidades empregadoras públicas, nestas se incluindo também as autarquias locais. Não se vislumbra aqui nenhuma possibilidade de se proceder a uma interpretação correctiva.

Esta solução interpretativa terá, isso sim, de ser avaliada quanto à sua conformidade constitucional, devendo, para tanto, convocar-se, como parâmetros o direito de contratação colectiva e o princípio da autonomia das autarquias locais, inscritos nos artigos 56.º, n.º 3, e 6.º, n.º 1, da Lei Fundamental, tarefa que, de seguida, se empreenderá.
V
1 - A Constituição consagra no artigo 56.º, n.º 3 o direito de contratação colectiva, «o qual é garantido nos termos da lei», dispondo no n.º 4 que «A lei estabelece as regras respeitantes à legitimidade para a celebração das convenções colectivas de trabalho, bem como à eficácia das respectivas normas».

Em desenvolvimento oportunamente efectuado, procedeu-se à caracterização do direito de contratação colectiva, convocando-se valiosos contributos da doutrina e da jurisprudência do Tribunal Constitucional sobre esta matéria(49).

Quanto à sua dimensão, apontaram-se, então, os três aspectos em que, segundo J. J. GOMES CANOTILHO e VITAL MOREIRA, este direito dos trabalhadores se analisa: «(a) o direito à liberdade negocial colectiva, não estando os acordos colectivos sujeitos a autorizações ou homologações administrativas; (b) o direito à negociação colectiva [...]; (c) direito à autonomia contratual colectiva, não podendo deixar de haver um espaço abrangente de regulação das relações de trabalho à disciplina contratual colectiva, o qual não pode ser aniquilado por via normativo-estadual».

Salientou-se também, citando-se RUI MEDEIROS, que «embora a Constituição atribua às associações sindicais a competência para o exercício do direito de contratação colectiva, ela "devolve ao legislador a tarefa de delimitação do mesmo direito, aqui lhe reconhecendo uma ampla liberdade constitutiva"».
Perante a caracterização da norma que consagra o direito de contratação colectiva, como «uma norma aberta, incompleta», o Tribunal Constitucional, a propósito do papel reservado à lei na delimitação da

regulamentação colectiva do trabalho ou das matérias ou objectos possíveis de contratação colectiva, tem afirmado que o direito de contratação colectiva é um direito cujo exercício carece da interpositio legislatoris, pois que depende "da regulação legal do processo de negociação, das condições de legitimidade das associações sindicais e da eficácia das convenções"».

Enfim, foi sublinhado o entendimento dominante segundo o qual a remissão para a lei, contida no citado artigo 56.º, n.º 3, da Lei Fundamental, «confere ao legislador uma margem de conformação não somente quanto à competência e ao modo de exercício desse direito, mas também quanto à sua própria configuração substantiva (por exemplo, definição das matérias elegíveis para serem objecto de contratação colectiva), desde que isso não implique uma injustificada ou desrazoável restrição do seu âmbito».

A lei pode regular o direito de negociação e contratação colectiva - delimitando-o ou restringindo-o -, mas deverá deixar sempre um conjunto minimamente significativo de matérias aberto a essa negociação. Ou seja, pelo menos, a lei há de «garantir uma reserva de convenção colectiva».

Como pondera ANTÓNIO MONTEIRO FERNANDES, a propósito de uma das dimensões do direito de contratação colectiva, este «é, verdadeiramente, uma faculdade de negociar e contratar, que implica, como é próprio dos negócios jurídicos, "legitimidade" dos sujeitos - uma legitimidade cujos pressupostos cabe também à lei ordinária definir (artigo 56.º, n.º 4) e que implica o reconhecimento mútuo dos interlocutores»(50).

2 - A norma constante do artigo 347.º, n.º 3, alínea b), do RCTFP enuncia a legitimidade dos sujeitos que, do lado da entidade empregadora pública, têm legitimidade para celebrar acordos colectivos de entidade empregadora pública. Não versa, importa sublinhar, sobre as matérias que devam ou não ser reguladas por esse instrumento de regulamentação colectiva de trabalho. Também não se confere aí, nem daí se retira, qualquer poder de veto da entidade governamental nem, tão pouco, aí se contempla qualquer situação de privilégio, de primazia em favor da mesma.

Acresce dizer que, da norma em questão, na interpretação que se lhe confere, não se retira que a presença do membro do Governo no processo de celebração do instrumento de regulamentação colectiva de trabalho aí previsto constitua obstáculo à contratação ou ao livre desenvolvimento do processo negocial.

Tal norma, respaldada no artigo 56.º, n.º 4, da Constituição, não constitui qualquer restrição do âmbito da negociação e contratação colectivas, não se vislumbrando ofensa do direito consagrado no artigo 56.º, n.º 3, da Constituição.

VI

1 - O princípio da autonomia local tem sido examinado, sob diversos pretextos, por este corpo consultivo(51).
A Constituição da República de 1976 veio alterar profundamente o regime jurídico-administrativo das autarquias locais, que deixam de constituir, como se salienta no parecer n.º 31/2005, «Administração dependente do Estado-Administração».
Segundo o n.º 1 do artigo 6.º da Constituição, o Estado respeita na sua organização e funcionamento os princípios da autonomia das autarquias locais.

«O princípio da autonomia local «significa designadamente que as autarquias locais são formas de administração autónoma territorial, de descentralização territorial do Estado, dotadas de órgãos próprios, de atribuições específicas correspondentes a interesses próprios, e não meras formas de administração indirecta ou mediata do Estado»(52).

Na definição apresentada por DIOGO FREITAS DO AMARAL, as autarquias «são pessoas colectivas públicas de população e território, correspondentes aos agregados de residentes em diversas circunscrições do território nacional, e que asseguram a prossecução dos interesses comuns da vizinhança mediante órgãos próprios, representativos dos respectivos habitantes»(53).

A afirmação das autarquias locais como pessoas colectivas territoriais, dotadas de órgãos próprios prosseguindo interesses próprios das comunidades locais contém-se no n.º 2 do artigo 235.º da Constituição, prevendo-se no artigo 236.º, n.º 1, que no continente as autarquias locais são as freguesias, os municípios e as regiões administrativas.

Como salientam VIEIRA DE ANDRADE e PEDRO GONÇALVES, «[a] autonomia é um atributo, uma qualidade, uma particular aptidão de certos entes públicos, que se caracteriza pelo reconhecimento de que esses entes dispõem de capacidade para administrar os seus próprios interesses, através do desenvolvimento de uma actividade com as mesmas características e uma eficácia jurídica semelhante à actividade administrativa do Estado» (54).

No caso das autarquias locais - prosseguem estes autores - «por serem entes de base territorial, é-lhes cometido o encargo de prosseguirem os interesses gerais das comunidades respectivas, sendo, por isso, pessoas colectivas de fins múltiplos, ao contrário do que se passa com outros entes autónomos. Pode por isso dizer-se que gozam de uma autonomia genérica»(55).

Nas palavras de J. J. GOMES CANOTILHO e VITAL MOREIRA, «[a] autonomia envolve necessariamente a liberdade de condução dos assuntos autárquicos (autodeterminação), na esfera de atribuições legalmente reconhecidas como suas, não podendo a lei conferir ao Governo (ou outra autarquia) o poder de lhe dar ordens ou instruções nem prever um controlo de mérito dos seus actos»(56).

Em anotação ao artigo 235.º da Constituição, prosseguem os mesmos Autores:
«A função das autarquias locais é a prossecução dos interesses próprios das populações respectivas (n.º 2), que são aqueles que radicam nas comunidades locais enquanto tais, isto é, que são comuns aos residentes, e que se diferenciam dos interesses da colectividade nacional e dos interesses próprios das restantes comunidades locais.

Relativamente à individualização dos interesses próprios, o princípio fundamental é o da universalidade ou da generalidade: a autarquia prossegue, em princípio, nos termos da lei, todos os interesses próprios das populações - são pessoas colectivas de fins múltiplos -, cabendo porém à lei delimitar as atribuições de cada categoria de autarquias de acordo com o princípio da descentralização»(57).

Nos termos do artigo 2.º do regime jurídico das autarquias locais, aprovado pela Lei n.º 75/2013, de 12 de Setembro, constituem atribuições das autarquias locais a promoção e salvaguarda dos interesses próprios das respectivas populações, devendo, na sua prossecução ser respeitados os princípios da descentralização administrativa, da subsidiariedade, da complementaridade, da prossecução do interesse público e da protecção dos direitos e interesses dos cidadãos e a intangibilidade das atribuições do Estado, conforme se prescreve no artigo 4.º do mesmo diploma.

No domínio das atribuições das autarquias locais, adquire especial relevância o princípio da subsidiariedade nos termos do qual, segundo ANTÓNIO CÂNDIDO DE OLIVEIRA, «deve competir às autarquias locais a realização das tarefas administrativas que elas podem cumprir, só sendo utilizado um nível superior de administração pública quando a boa administração assim o exija»(58). Às comunidades locais «devem ser reconhecidas todas aquelas atribuições indispensáveis à satisfação das necessidades colectivas que elas possam satisfazer com vantagem em termos humanos, técnicos e financeiros às demais instâncias superiores ou inferiores»(59).

2 - O princípio da autonomia das autarquias locais manifesta-se em diversas dimensões, níveis ou vectores, interessando, considerando a economia deste parecer, destacar a autonomia organizatória.

Consoante estabelece o artigo 237.º, n.º 1, da Constituição, a organização interna das autarquias locais será regulada por lei, devendo entender-se que - assinalam VIEIRA DE ANDRADE e PEDRO GONÇALVES - «o legislador está obrigado a deixar alguma margem de autonomia também a esse nível, o que resultará na abertura de um conjunto de opções aos órgãos autárquicos no sentido de poderem considerar modelos organizatórios diversos para a prossecução de alguns dos seus poderes. Estabelece a Carta da EAL [Carta Europeia da Autonomia Local(60)] que "as autarquias locais devem poder definir as estruturas administrativas internas de que entendam dotar-se, tendo em vista adaptá-las às suas necessidades específicas, a fim de permitir uma gestão eficaz" (artigo 10.º - 1)»(61).
No que respeita ao pessoal, o artigo 243.º, n.º 1, da Constituição, prescreve que «As autarquias locais possuem quadros de pessoal próprio, nos termos da lei», o que se configura como «um dos elementos da sua autonomia»(62). Com efeito, como anotam J. J. GOMES CANOTILHO e VITAL MOREIRA, «[o]s funcionários das autarquias não são funcionários do Estado, mas delas mesmas; cada autarquia tem um corpo próprio de funcionários, independente do Estado e do das demais autarquias. Por outro lado, as autarquias podem criar autonomamente, nos limites da lei, os seus quadros de pessoal necessário para a gestão das suas actividades, segundo o princípio da liberdade de escolha do sistema de organização»(63).

Como já se referiu(64), a LVCR (Lei n.º 12-A/2008) é aplicável, «com as necessárias adaptações» aos serviços da administração autárquica, nos termos do seu artigo 3.º, n.º 2.

As adaptações às realidades específicas da administração autárquica estão contempladas no Decreto-Lei n.º 209/2009, de 3 de Setembro, dispondo o n.º 1 do seu artigo 2.º que «a Lei n.º 12-A/2008, com excepção das normas respeitantes ao regime jurídico da nomeação, aplica-se, com as adaptações constantes do presente decreto-lei, a todos os trabalhadores que exercem funções públicas na administração autárquica, independentemente da modalidade de vinculação e de constituição da relação jurídica de emprego público ao abrigo da qual exercem as respectivas funções».

Por seu lado, o âmbito de aplicação objectiva do RCTFP é o que se encontra definido naquele artigo 3.º da Lei n.º 12-A/2008, por força do disposto no artigo 3.º, n.º 1, da Lei n.º 59/2008. Tudo para concluir, seguindo-se ANTÓNIO CÂNDIDO OLIVEIRA, que a relação jurídica de emprego do pessoal das autarquias locais será a de contrato de trabalho em funções públicas(65).

3 - Fixado, com o desenvolvimento que se reputa suficiente para a economia do parecer, o enquadramento e a dimensão do princípio constitucional da autonomia local, há que apurar se ele é ofendido na regra de legitimidade constante do artigo 347.º, n.º 3, alínea b), do RCTFP, na interpretação já acolhida neste parecer, segundo a qual os membros do Governo responsáveis pelas áreas das finanças e da Administração Pública devem intervir na celebração dos acordos colectivos de entidade pública empregadora conjuntamente com as próprias entidades empregadoras públicas, nestas se incluindo também as entidades autárquicas intervenientes nestes instrumentos de regulamentação colectiva de trabalho para constituírem fonte normativa dos contratos de trabalho dos seus trabalhadores que sejam membros das associações sindicais outorgantes.

Pensamos que o princípio da autonomia local não é atingido pela apontada solução normativa.

As autarquias locais visam, como já se afirmou, a prossecução dos interesses próprios das populações respectivas, dos interesses que se radicam nas comunidades locais enquanto tais que, sendo comuns aos residentes, se diferenciam dos interesses da colectividade nacional e dos que são próprios das restantes comunidades locais.

Ora, o estabelecimento da disciplina jurídica das relações de emprego público emergentes dos contratos de trabalho firmados com o respectivo pessoal através da contratação colectiva não integra propriamente o âmbito daqueles interesses específicos das comunidades locais, não se pondo em causa o princípio da autonomia local ou, de todo o modo, o seu núcleo essencial.

Estamos aqui num domínio que não tem de ser prosseguido, em exclusivo, pelas autarquias locais, reclamando, antes, actuações coordenadas ou conjugadas entre a Administração central e a Administração local.
Como sublinha DIOGO FREITAS DO AMARAL, «a autonomia local como espaço de livre decisão das autarquias sobre assuntos do seu interesse próprio não pode ser dispensada, sob pena de se atentar contra o princípio do Estado de Direito Democrático»(66). No entanto, observa o mesmo autor, «[...] é verdade que, nos nossos dias, a separação nítida entre a zona dos interesses nacionais e a zona dos interesses locais, como se de dois compartimentos estanques se tratasse, já só subsiste em alguns casos. [...] a regra, hoje, implica a conjugação de intervenções de várias entidades e, no caso português, pelo menos de duas - o Estado e o município -, no futuro decerto três - Estado, região e município». Daí que, para este autor, um dos direitos que o princípio da autonomia local pressupõe e exige é o direito de as autarquias «partilharem com o Estado ou com a região as decisões sobre matérias de interesse comum pelas formas mais adequadas: audiência prévia, parecer vinculativo, co-decisão, direito de veto, etc.)»(67).

De facto, apesar de integrarem uma forma de administração autónoma, com a dimensão já destacada, as autarquias locais não se constituem como um poder independente dentro da estrutura do poder democrático.

Por seu lado, importa salientar também que, nos termos do artigo 182.º da Constituição, «O Governo é o órgão de condução da política geral do país e o órgão superior da administração pública».

Existem domínios que exigem uma «conjugação de intervenções» do Estado e das autarquias, mesmo em áreas que constituem atribuições destas entidades. O ordenamento do território e urbanismo, domínio integrado nas atribuições do município [artigo 23.º, n.º 2, alínea n), da Lei n.º 75/2013], constitui um exemplo do «condomínio de atribuições» do Estado e das autarquias locais, de um campo de «intervenção concorrencial do Estado, na prossecução de um interesse geral, e das autarquias, na prossecução de um interesse também local(68).

Neste sentido, considera J. M. SÉRVULO CORREIA que um dos traços essenciais que, de entre outros que aponta, caracteriza a reformulação do quadro de titularidade e exercício das atribuições e competências do poder local, no âmbito da Lei n.º 159/99, de 14 de Setembro(69), é o da «acentuação da dimensão corregulativa» com o que pretende significar:
«... a maior visibilidade de uma nova concepção do âmbito da autonomia local. Dada a complexidade técnica e organizatória da sociedade contemporânea, já não é possível alicerçar tal autonomia em um acervo de assuntos considerados locais por natureza e, mais do que isso, exclusivamente locais. Assim, a garantia institucional de autonomia local estabelecida no artigo 6.º, n.º 1, da Constituição não pressupõe um conteúdo «natural» de competências materiais exclusivas; ela respeita, isso sim, ao reconhecimento às comunidades locais de poderes de intervenção autodeterminada através de órgãos representativos em todos aqueles assuntos em que se vejam comprometidas ou afectadas as necessidades do agregado populacional. Isto significa que, em vez de duas séries, estanques e totalmente separadas de atribuições e competências - a estadual e as autárquicas -, se assiste crescentemente à sobreposição dessas atribuições e competências nos mesmos domínios materiais»(70).
4 - A legitimidade conferida ao Governo na celebração dos acordos colectivos em causa, envolvendo qualquer entidade empregadora pública, incluindo a autarquia local, além de não contender com o princípio da autonomia, de não afrontar uma atribuição ou competência que possa considerar-se exclusivamente autárquica, é justificada pelo interesse público geral, num domínio em que estão implicados princípios de

«racionalidade orçamental», de gestão de recursos financeiros públicos, de coerência/ harmonização na gestão do emprego público.

Importa ainda frisar que a legitimidade plural do lado da entidade empregadora pública desenhada no citado artigo 347.º, n.º 3, alínea b), do RCTFP pode obviar ao surgimento de soluções diferenciadas para trabalhadores que, exercendo funções em diferentes autarquias, se encontram numa situação substancialmente igual(71). A intervenção do membro do Governo responsável pela área da Administração Pública é susceptível de potenciar aqui soluções uniformes para um vasto universo de autarquias.
5 - Em face do exposto, respondendo à primeira parte da primeira questão, concluímos que a legitimidade da entidade empregadora pública para a celebração de acordos colectivos de entidade empregadora pública dirigidos ao pessoal das autarquias locais pertence, em conjunto, a estas entidades e aos membros do Governo responsáveis pelas áreas das finanças e da Administração Pública, como determina o artigo 347.º, n.º 3, alínea b), do RCTFP(72).

Esta solução normativa não viola o direito de contratação colectiva previsto no artigo 56.º, n.º 3, da Constituição da República, nem contende com o princípio da autonomia local consagrado no seu artigo 6.º, n.º 1.
VII
1 - Na segunda parte da primeira questão pergunta-se:
«No caso de o acordo dever ser subscrito pelo membro do Governo responsável pela área das finanças e da Administração Pública, que poderes em concreto lhe competem na negociação desses acordos?»
Como refere MARIA DO ROSÁRIO PALMA RAMALHO, «O processo de formação da convenção colectiva de trabalho deve ser entendido como um processo negocial, porque comporta um encadeado de actos dirigidos a um fim, que pode ser considerado um fim negocial na medida em que é o produto da vontade dos respectivos outorgantes, no exercício da autonomia colectiva»(73).

A celebração de um acordo colectivo de entidade empregadora pública em que intervenha uma autarquia local como entidade empregadora exige, enquanto pressuposto de legitimidade, de um lado, as associações sindicais representativas dos trabalhadores e do outro a própria entidade autárquica bem como o membro do Governo responsável pela área das finanças e da Administração Pública.

Do lado da entidade empregadora observa-se, pois, como já se disse, uma legitimidade plural de sujeitos: o representante do Governo e a autarquia.
2 - Tendo em consideração que a autarquia se insere na Administração autónoma, os poderes do Governo sobre tal entidade são de mera tutela, estando afastada qualquer relação de direcção, própria da Administração directa do Estado, ou de superintendência que se verifica com as pessoas colectivas inseridas na Administração indirecta [cf. artigo 199.º, alínea d), da Constituição].
Consequentemente, no processo de negociação do acordo colectivo o membro do Governo tem necessariamente de exercer os seus poderes no respeito pelo princípio da autonomia da entidade empregadora autárquica e na prossecução do interesse público, estando subordinado, como os demais órgãos e agentes administrativos, à Constituição e à lei e actuar com respeito pelos princípios da igualdade, da proporcionalidade, da justiça, da imparcialidade e da boa fé (artigo 266.º da Constituição).

O membro do Governo interveniente no processo de celebração do acordo colectivo de trabalho deverá ainda actuar em todo o processo negocial exprimindo as adequadas posições por forma a promover a contratação colectiva, em conformidade com o princípio geral consagrado no artigo 346.º do RCTFP.

3 - O processo de negociação encontra-se regulado nos artigos 351.º a 355.º do RCTFP, devendo ser observadas por todas as partes nele intervenientes as disposições relativas ao conteúdo da proposta, que deve ser «devidamente fundamentada» (artigo 351.º) e da resposta que, além de fundamentada, «deve exprimir