



PARTE D

TRIBUNAL DE CONTAS

Aviso (extrato) n.º 11104/2014

Pelo meu Despacho n.º 50/2014-GP, de 25 de setembro — Renovada a comissão de serviço de José Fernandes Farinha Tavares, como Diretor-Geral do Tribunal de Contas, com efeitos a partir de 1 de dezembro de 2014, ao abrigo do disposto no artigo 74.º, al. m), da Lei n.º 98/97, de 26 agosto e nos artigos 5.º e 11.º do Decreto-Lei n.º 440/99, de 2 de novembro.

25 de setembro de 2014. — O Presidente, *Guilherme d'Oliveira Martins*.

208122618

MINISTÉRIO PÚBLICO

Procuradoria-Geral da República

Parecer n.º 9/2014

Processo n.º 9/2014

Legitimidade — Acordo coletivo de trabalho — Acordo coletivo de entidade empregadora pública — Emprego público — Autarquia local — Autonomia local — Princípio da autonomia local — Contratação coletiva — Direito de contratação coletiva — Negociação coletiva — Tutela administrativa — Contrato de trabalho em funções públicas — Administração central — Tutela inspetiva — 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 coletiva 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 coletivos de trabalho, na modalidade de acordos coletivos 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 coletiva, nem ofende o princípio da autonomia local, consagrados, respetivamente, 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 coletivo 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 atuação conjunta e articulada destas entidades durante todas as fases da sua negociação;

5.ª Durante todo o processo de celebração desse acordo coletivo de trabalho, está vedada aos membros do Governo referidos a faculdade de dar ordens ou emitir diretivas 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 coletivos 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 atuar na prossecução do interesse público e com respeito pelos princípios da igualdade, da proporcionalidade, da justiça, e da imparcialidade, cumprindo-lhes ainda atuar e adotar posições que respeitem o direito de contratação coletiva constitucionalmente reconhecido às associações sindicais e o princípio da promoção da contratação coletiva consagrado no artigo 246.º do RCTFP;

7.ª A intervenção da Administração Central nos acordos coletivos 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 coletiva de trabalho aquando do respetivo 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 coletivos de empregador público no caso específico das autarquias locais», dignou-se Vossa Excelência solicitar¹ 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 coletivos 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 coletivos de trabalho na administração autárquica restringe-se, para além da tutela inspetiva, às normas que regulam o depósito previstas nos artigos 356.º a 358.º da Lei n.º 59/2008, de 11 de setembro?

Cumprir emitir parecer².

II

1 — No domínio das *fontes próprias* do Direito do trabalho³, BERNARDO DA GAMA LOBO XAVIER agrupa, sob a designação de instrumentos de regulamentação coletiva (IRCT's): as convenções coletivas 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 coletivos demarcados pela profusão de associações sindicais e patronais que expõem 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 envolvidos⁴.

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

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

Os instrumentos de regulamentação coletiva de trabalho não negociais — «fontes específicas heterónimas», segundo a mesma autora⁶ —, 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 coletivas podem ser:

- Contrato coletivo, a convenção celebrada entre associação sindical e associação de empregadores;
- Acordo coletivo, a convenção celebrada entre associação sindical e uma pluralidade de empregadores para diferentes empresas;
- Acordo de empresa, a convenção celebrada entre associação sindical e um empregador para uma empresa ou estabelecimento.

A convenção coletiva 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 objetivo principal de fixar as condições de trabalho (salários, carreira profissional, férias, duração do trabalho, etc.) que não se vigoram 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 coletivas de trabalho. Como refere PEDRO ROMANO MARTINEZ, «estes instrumentos coletivos 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 coletiva «que cristaliza juridicamente a dinâmica social dos interesses profissionais, fazendo penetrar no círculo de regulamentação do trabalho normas diretamente conformadas pelo jogo das forças que integram aquela dinâmica, e, por outro ângulo, ajustadas ao particularismo das profissões, dos ramos de atividade económica e das zonas geográficas»⁹. Como nota este autor, «a convenção coletiva comporta uma face regulamentar e uma face negocial: aí surge a negociação, o *acordo de vontades* (coletivas -), como especial modo de produção de *normas jurídicas*»¹⁰. É precisamente por constituírem um modo de formação de normas jurídicas que as convenções coletivas se inserem no elenco das fontes do direito.

A convenção coletiva do trabalho configura-se, assim, como expressão da autonomia coletiva, de autorregulamentação 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 coletiva», conferindo às associações sindicais competência para o exercício do direito de contratação coletiva.

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

«3. Compete às associações sindicais exercer o direito de contratação coletiva, 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 coletivas de trabalho, bem como à eficácia das respetivas normas.»

A Constituição atribui às associações sindicais o direito de contratação coletiva, «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 coletiva significa designadamente direito de *regularem coletivamente* as relações de trabalho com os empregadores ou suas associações representativas, substituindo o fraco poder contratual do trabalhador individual pelo *poder coletivo organizado* no sindicato.

Materialmente, ele analisa-se em três aspetos: (a) o direito à *liberdade negocial coletiva*, não estando os acordos coletivos sujeitos a autorizações ou homologações administrativas; (b) o *direito à negociação coletiva*, ou seja, direito a que as entidades empregadoras não se recusem à negociação, o que requer garantias específicas, nomeadamente esquemas públicos promotores da contratação coletiva, 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 coletivos; (c) *direito à autonomia contratual coletiva*, não podendo deixar de haver um espaço abrangente de regulação das relações de trabalho à disciplina contratual coletiva, o qual não pode ser aniquilado por via normativo-estadual»¹².

O direito à contratação coletiva 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 coletiva, 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 coletiva é, pois, uma norma aberta, incompleta».

No domínio do papel reservado à lei na delimitação da regulamentação coletiva do trabalho ou das matérias ou objetos possíveis de contratação coletiva, o Tribunal Constitucional tem afirmado que o direito de

contratação coletiva 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 coletiva. 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 aspeto 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 coletiva, «como sucederia se regulamentasse, ela própria, integralmente as relações de trabalho, em termos inderrogáveis pelas convenções coletivas. Significa apenas que a lei pode regular o direito de negociação e contratação coletiva 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 coletiva”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 objeto de contratação coletiva), 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 coletiva, ou seja, um espaço que a lei não só não pode vedar à contratação coletiva (Cód. Trab., artigo 541.º) como em que deve confiar a esta núcleos materiais reservados [...]. A lei não pode aniquilar o direito de contratação coletiva, ocupando-se ela mesma, da regulamentação latitudinária das relações de trabalho e afastando a sua derrogação por convenção coletiva (cf. AcTC n.º 391/04)¹⁶.

A respeito do papel reservado à lei na delimitação da contratação coletiva, também RUI MEDEIROS assinala que «o direito de contratação coletiva 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 ultrapassem 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 coletiva — e o tradicional princípio da reserva de lei — não significa, sob pena de violação do próprio direito fundamental de contratação coletiva (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 coletivas. Significa apenas que a lei pode regular o *direito de negociação e contratação coletiva* — 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 coletiva” (Acórdão n.º 517/98)”¹⁸.

III

1 — A Constituição consagra o direito à contratação coletiva, sem distinguir os trabalhadores da Administração Pública. Na verdade, como salientam RUI MEDEIROS e JOÃO LAMY DA FONTOURA, «o direito de contratação coletiva 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 respetiva titularidade consoante um trabalhador seja

parte numa relação de emprego privado ou numa relação de emprego público. Ou seja, o direito de contratação coletiva é-o de quaisquer trabalhadores (e de quaisquer associações sindicais deles representativas), incluindo dos trabalhadores em funções públicas¹⁹.

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 coletiva do trabalho no nosso país²¹.

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 Coletivas de Trabalho (LRCT) — marco jurídico fundamental no nosso sistema de contratação coletiva 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 coletiva de trabalho encontra-se regulada no Subtítulo II do título III (Direito coletivo) 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 coletiva, «não só pela sua exterioridade em relação ao ordenamento jurídico-laboral, mas também pela firmeza e pela persistência da conceção 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 coletiva 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 autorregulação bilateral. Por definição, não pode haver contratação coletiva em sentido próprio onde não há contrato de trabalho individual. Já não será incompatível com o regime da função pública um esquema de negociação coletiva, como mecanismo de participação na atividade 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 Proteção do Direito de Organização e aos Processos de Fixação das Condições de Trabalho da Função Pública²⁵.

Tal diploma reconheceu aos trabalhadores da Administração Pública o direito de negociação, abrangendo a negociação coletiva 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 coletiva e de participação e não o direito de contratação coletiva 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 coletiva do seu estatuto. O n.º 2 definia a negociação coletiva como «a negociação efetuada 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 coletiva 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 (objeto da negociação coletiva), constituindo, segundo ANTÓNIO MONTEIRO FERNANDES, «uma via de intervenção mais influente (para os sindicatos) do que a “participação”, no sentido restrito que o legislador adotou»²⁷. Porém, como salienta o mesmo autor, «não se trata [...] da celebração de verdadeiras convenções coletivas, com efeito normativo imediato. Verifica-se, simplesmente, a assimilação do *método* próprio da negociação coletiva»²⁸, não podendo confundir-se esta modalidade de negociação coletiva com aquela outra que tem lugar para a produção das convenções coletivas aplicáveis aos contratos de trabalho em funções públicas.

2.2.3 — A consagração de um direito de contratação coletiva 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 coletivas aplicáveis aos contratos de trabalho celebrados por pessoas coletivas 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 coletiva dos trabalhadores nomeados ou com contrato administrativo de provimento aos quais se continuava a aplicar o regime da Lei n.º 23/98²⁹.

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

- a) *Contratos coletivos nacionais* — convenções outorgadas por associações sindicais e pelo Estado, representado pelo Ministro das Finanças, e aplicáveis a todas as pessoas coletivas públicas;
- b) *Contratos coletivos sectoriais* — convenções outorgadas por associações sindicais e pelo ministro da tutela do setor de atividade e aplicáveis nesse setor de atividade;
- c) *Acordos coletivos sectoriais* — convenções outorgadas por associações sindicais e por uma pluralidade de pessoas coletivas tuteladas pelo mesmo ministro;
- d) *Acordos de pessoa coletiva pública* — convenções outorgadas por associações sindicais e uma pessoa coletiva pública.

Este preceito consagra um elenco de convenções coletivas diferente das que se preveem no Código do Trabalho. Este dado, aliado às regras estabelecidas quanto à capacidade para a celebração de tais instrumentos de regulamentação coletiva, constitui a expressão das particularidades que se observam no regime de contratação coletiva envolvendo pessoas coletivas 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 coletivas de trabalho em que intervenham pessoas coletivas 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 coletivas 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 coletiva celebrada.

2.2.4 — A Lei n.º 23/2004 foi revogada, com exceção 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 RCTFP³¹.

De acordo com o disposto no artigo 3.º, n.º 1, deste diploma, o seu âmbito de aplicação objetivo é o que se encontra definido no artigo 3.º da Lei n.º 12-A/2008, de 27 de fevereiro³², 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 setembro³³, dispondo o n.º 1 do seu artigo 2.º que:

«1 — A Lei n.º 12-A/2008, com exceção 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 respetivas 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 subjetivo abranja todos os trabalhadores, independentemente da modalidade de constituição da relação jurídica de emprego público ao abrigo da qual exercem as respetivas 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 subjetivo 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 coletivos 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, exceto no que se refere à alínea b) do último, cujo conteúdo se restringe aos requisitos de recrutamento.»

Os instrumentos de regulamentação coletiva 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 autárquica³⁵.

E o artigo 1.º do RCTFP estabelece, de forma expressa, a sujeição do contrato de trabalho em funções públicas aos instrumentos de regulamentação coletiva 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 coletiva de trabalho negociais e não negociais, dispondo que:

«Artigo 2.º

Instrumentos de regulamentação coletiva de trabalho

1 — Os instrumentos de regulamentação coletiva de trabalho podem ser negociais ou não negociais.

2 — Os instrumentos de regulamentação coletiva de trabalho negociais são o acordo coletivo de trabalho, o acordo de adesão e a decisão de arbitragem voluntária.

3 — Os acordos coletivos de trabalho podem ser:

- a) Acordos coletivos 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 coletivos de entidade empregadora pública — os acordos aplicáveis a uma entidade empregadora pública, com ou sem personalidade jurídica.

4 — Os instrumentos de regulamentação coletiva de trabalho não negociais são o regulamento de extensão e a decisão de arbitragem necessária.»

O Subtítulo II do Título III, dedicado ao «Direito coletivo», do RCTFP condensa a disciplina jurídica dos instrumentos de regulamentação coletiva.

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 coletivo 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 coletiva de trabalho revestem a forma escrita, sob pena de nulidade.

O artigo 346.º proclama o *princípio geral da promoção da contratação coletiva*:

«O Estado deve promover a contratação coletiva, de modo que os regimes previstos em acordos coletivos de trabalho sejam aplicáveis ao maior número de trabalhadores e entidades empregadoras públicas.»

Perante o objeto 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 coletivos 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 coletivos 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 objeto dos acordos.

3 — Têm legitimidade para celebrar acordos coletivos 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 respetivos 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 coletivos de carreiras gerais as associações sindicais que apresentem uma única proposta de celebração ou de revisão de um acordo coletivo 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 coletivos 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 respetivos representantes.

7 — Para efeitos do disposto no número anterior, consideram-se representantes das associações sindicais:

- a) Os membros das respetivas direções com poderes para contratar;
- b) As pessoas, singulares ou coletivas, mandatadas pelas direções das associações sindicais.

8 — A revogação do mandato só é eficaz após comunicação escrita à outra parte até à data da assinatura do acordo coletivo de trabalho.

9 — Para efeitos do disposto no n.º 6, é representante da entidade empregadora pública, tenha ou não personalidade jurídica, o respetivo dirigente máximo ou aquele no qual tenha sido delegada tal competência.»

O artigo 348.º trata do contido dos acordos coletivos de trabalho, dispondo que:

«Artigo 348.º

Conteúdo

Os acordos coletivos de trabalho devem, designadamente, regular:

- a) As relações entre as partes outorgantes, em particular quanto à verificação do cumprimento do acordo coletivo de trabalho e aos meios de resolução de conflitos decorrentes da sua aplicação e revisão;
- b) O âmbito temporal, nomeadamente a sobrevivência 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 coletivo de trabalho. Eis o seu teor:

«Artigo 350.º

Conteúdo obrigatório

O acordo coletivo 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 coletivo de trabalho alterado e respetiva 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 coletivo de trabalho.»

2 — Os acordos coletivos de trabalho constituem instrumentos de regulamentação coletiva de trabalho de caráter negocial, através dos quais os outorgantes — em representação dos trabalhadores, por um lado, e da entidade empregadora pública, por outro — regulam diversos aspetos 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 coletivos de trabalho podem ser *acordos coletivos de carreira* ou *acordos coletivos 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 objeto de acordo coletivo 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 LVCR).

Recordando o que se dispõe o artigo 2.º do RCTFP, os *acordos coletivos de carreira* são instrumentos de regulamentação coletiva 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 coletivo de entidade empregadora pública* é um instrumento de regulamentação coletiva 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 coletivos de carreiras (gerais e especiais) e dos acordos coletivos 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 coletivos. Assim:

a) Na celebração dos acordos coletivos de carreiras gerais intervêm os membros do Governo responsáveis pelas áreas das finanças e da Administração Pública;

b) Na celebração dos acordos coletivos 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 objeto dos acordos;

c) Finalmente, na celebração dos acordos coletivos 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 coletivos de carreiras, sejam gerais ou sejam especiais. Encontramo-nos no domínio da administração direta do Estado, atuando o Governo no exercício dos correspondentes *poderes de direção* [cf. artigo 199.º, alínea *d*), da Constituição], pelo que facilmente se compreende a necessidade de tal intervenção na negociação e celebração dos acordos coletivos de carreiras.

Relativamente aos acordos coletivos 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 coletiva celebrada por entidades públicas empregadoras integradas na administração indireta, 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 coletivos 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 coletiva. 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 coletivos 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 coletivos, definido pelo nível em que essa negociação se processa;

b) ou os sujeitos coletivos 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 coletivos 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 coletivos em que intervêm entidades públicas empregadoras.

4 — Relativamente aos acordos coletivos de entidade pública empregadora, que agora destacamos por serem os instrumentos de regulamentação coletiva 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 respetivo titular.

Estamos, portanto, perante uma *legitimidade plural*, um pressuposto essencial à plena validade e eficácia do acordo coletivo 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 347.º, 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 coletivo de entidade pública empregadora, geradora de uma situação de ilegitimidade, constitui fundamento para a *recusa do depósito*, previsto no artigo 356.º do RCTFP³⁹.

5 — A necessidade da intervenção do Governo na negociação e outorga de acordos coletivos de entidade empregadora pública constitui, como já se disse⁴⁰, expressão das particularidades que se observam no regime de contratação coletiva envolvendo pessoas coletivas 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 coletiva no emprego público tem a “insuperável peculiaridade fisionómica” de ser “alimentada por recursos públicos”, com uma “rigidez prévia desconhecida da contratação coletiva... do universo do trabalho privado”; a “predeterminação dos recursos utilizáveis” objetiva-se na necessária “quantificação dos encargos contratuais inscíveis 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, respetivamente, 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 adoção 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 coletivos de entidade empregadora pública é aplicável a *todas* as entidades públicas que mantêm relações de trabalho de emprego público com os respetivos trabalhadores fundadas em contrato de trabalho, sejam elas entidades inseridas na administração direta ou indireta 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 conceção tradicional, com expresse 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 coletivos 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 coletivos 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 aceção 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 aceção 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 coletivos 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 corretiva.

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 coletiva 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 coletiva, «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 coletivas de trabalho, bem como à eficácia das respetivas normas».

Em desenvolvimento oportunamente efetuado, procedeu-se à caracterização do direito de contratação coletiva, convocando-se valiosos contributos da doutrina e da jurisprudência do Tribunal Constitucional sobre esta matéria⁴⁹.

Quanto à sua dimensão, apontaram-se, então, os três aspetos em que, segundo J. J. GOMES CANOTILHO e VITAL MOREIRA, este direito dos trabalhadores se analisa: «(a) o direito à liberdade negocial coletiva, não estando os acordos coletivos sujeitos a autorizações ou homologações administrativas; (b) o direito à negociação coletiva [...]; (c) direito à autonomia contratual coletiva, não podendo deixar de haver um espaço abrangente de regulação das relações de trabalho à disciplina contratual coletiva, o qual não pode ser aniquilado por via normativa-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 coletiva, 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 coletiva, como «uma norma aberta, incompleta», o Tribunal Constitucional, a propósito do papel reservado à lei na delimitação da regulamentação coletiva do trabalho ou das matérias ou objetos possíveis de contratação coletiva, tem afirmado que o direito de contratação coletiva 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 objeto de contratação coletiva), desde que isso não implique uma injustificada ou desrazoável restrição do seu âmbito».

A lei pode regular o direito de negociação e contratação coletiva — 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 coletiva».

Como pondera ANTÓNIO MONTEIRO FERNANDES, a propósito de uma das dimensões do direito de contratação coletiva, 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 coletivos de entidade empregadora pública. Não versa, importa sublinhar, sobre as matérias que devam ou não ser reguladas por esse instrumento de regulamentação coletiva 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 coletiva 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 coletivas, 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 consultivo⁵¹.

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 indireta ou mediata do Estado]»⁵².

Na definição apresentada por DIOGO FREITAS DO AMARAL, as autarquias «são pessoas coletivas 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 respetivos habitantes»⁵³.

A afirmação das autarquias locais como pessoas coletivas 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 atividade com as mesmas características e uma eficácia jurídica semelhante à atividade 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 respetivas, sendo, por isso, pessoas coletivas 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 atos»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 respetivas (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 coletividade 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 coletivas 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 respetivas populações, devendo, na sua prossecução ser respeitados os princípios da descentralização administrativa, da subsidiariedade, da complementariedade, da prossecução do interesse público e da proteção 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. As comunidades locais «devem ser reconhecidas todas aquelas atribuições indispensáveis à satisfação das necessidades coletivas 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 vetores, 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 Local⁶⁰] 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 atividades, segundo o princípio da liberdade de escolha do sistema de organização»⁶³.

Como já se referiu⁶⁴, 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 exceção 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 respetivas funções».

Por seu lado, o âmbito de aplicação objetiva 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 públicas⁶⁵.

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 coletivos de entidade pública empregadora conjuntamente com as próprias entidades empregadoras públicas, nestas se incluindo também as entidades autárquicas intervenientes nestes instrumentos de regulamentação coletiva 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 respetivas, dos interesses que se radicam nas comunidades locais enquanto tais que, sendo comuns aos residentes, se diferenciam dos interesses da coletividade 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 respetivo pessoal através da contratação coletiva 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, *atuções 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, codecisão, 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 setembro⁶⁹, é o da «acentuação da dimensão corregulativa» com o que pretende significar:

«... a maior visibilidade de uma nova conceção 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 afetadas 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 coletivos 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 igual⁷¹. A intervenção do membro do Governo responsável pela área da Administração Pública é suscetível 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 coletivos 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 RCTFP⁷².

Esta solução normativa não viola o direito de contratação coletiva 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 coletiva de trabalho deve ser entendido como um processo negocial, porque comporta um encadeado de atos dirigidos a um fim, que pode ser considerado um fim negocial na medida em que é o produto da vontade dos respetivos outorgantes, no exercício da autonomia coletiva»⁷³.

A celebração de um acordo coletivo 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 direção, própria da Administração direta do Estado, ou de superintendência que se verifica com as pessoas coletivas inseridas na Administração indireta [cf. artigo 199.º, alínea d), da Constituição].

Consequentemente, no processo de negociação do acordo coletivo 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 atuar 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 interviniente no processo de celebração do acordo coletivo de trabalho deverá ainda atuar em todo o processo negocial exprimindo as adequadas posições por forma a *promover a contratação coletiva*, 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 uma posição relativa a todas as cláusulas da proposta, aceitando, recusando ou contrapropoendo» (artigo 352.º).

Os artigos 353.º e 354.º contêm disposições que devem ser observadas por todos os intervenientes no processo de negociação. Tem interesse aqui reproduzi-los:

«Artigo 353.º

Prioridade em matéria negocial

1 — As partes devem, sempre que possível, atribuir prioridade às matérias dos suplementos remuneratórios, dos prémios de desempenho e da duração e organização do tempo de trabalho, tendo em vista o ajuste do acréscimo global de encargos daí resultante, bem como à segurança, higiene e saúde no trabalho.

2 — A inviabilidade do acordo inicial sobre as matérias referidas no número anterior não justifica a rutura de negociação.»

«Artigo 354.º

Boa fé na negociação

1 — As partes devem respeitar, no processo de negociação coletiva, o princípio de boa fé, nomeadamente respondendo com a máxima brevidade possível às propostas e contrapropostas, observando, caso exista, o protocolo negocial e fazendo-se representar em reuniões e contactos destinados à prevenção ou resolução de conflitos.

2 — Os representantes das partes no processo de negociação coletiva devem, oportunamente, fazer as necessárias consultas aos trabalhadores e às entidades empregadoras públicas interessadas, não podendo, no entanto, invocar tal necessidade para obterem a suspensão ou interrupção de quaisquer atos.

3 — Cada uma das partes do processo deve, na medida em que daí não resulte prejuízo para a defesa dos seus interesses, facultar à outra os elementos ou informações que ela solicitar.

4 — Não pode ser recusado, no decurso de processos de negociação dos acordos coletivos de entidade empregadora pública, o fornecimento de planos e relatórios de atividades e de orçamentos dos órgãos ou serviços e, em qualquer caso, a indicação do número de trabalhadores, por categoria, que se situem no âmbito de aplicação do acordo a celebrar.»

4 — O processo de celebração de um acordo coletivo em que tenha de intervir, do lado do empregador, o representante governamental e a autarquia, enquanto entidade empregadora pública exige uma negociação conjunta entre estas entidades. Terão necessariamente de conjugar, até onde for possível, tendo em conta os interesses que devem prosseguir, as suas posições nas propostas que formulem ou nas respostas que entendam apresentar à contraparte sindical.

Como já se referiu, citando-se ANTÓNIO MONTEIRO FERNANDES, pela entidade empregadora pública atuam duas entidades juridicamente distintas, com interesses distintos, complementares ou interdependentes que, no entanto, se têm de conjugar numa «frente negocial», numa *negociação conjunta* já que o resultado será um só acordo coletivo assinado por todas as partes.

Neste conspecto, o já citado Despacho n.º 110-A/2010 do então Ministro de Estado e das Finanças veio estabelecer uma metodologia, definindo «mecanismos de articulação» entre as entidades que detêm, cumulativamente, legitimidade para a celebração de acordos coletivos de entidade empregadora, nos termos do artigo 347.º, n.º 3, alínea b), do RCTFP. Assim:

«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 coletivo de entidade empregadora pública que pretendam

apresentar às associações sindicais competentes ou as que por estas lhe sejam apresentadas.

2 — As alterações que a entidade ou os membros do Governo referidos no número anterior pretendam fazer introduzir ao clausulado das propostas serão formalizadas através de suporte escrito ou de declaração presencial em reunião a realizar no âmbito da negociação do acordo coletivo de entidade empregadora pública.

3 — Quaisquer propostas de alteração aos clausulados iniciais com origem na entidade empregadora pública devem ser sempre notificadas e concertadas com os membros do Governo a que se refere o n.º 1.

4 — A outorga do acordo coletivo de entidade empregadora pública, traduzida na assinatura do clausulado final, será sempre realizada por todos os membros do Governo e entidade empregadora pública com legitimidade para a mesma, referidos no n.º 1, ou dos seus representantes»⁷⁴.

5 — Perante o exposto, respondendo à questão colocada, conclui-se que:

O processo visando a celebração de um acordo coletivo em que, nos termos do disposto no citado artigo 347.º, n.º 3, alínea b), do RCTFP, tenha de intervir, do lado da entidade empregadora, para assegurar a sua legitimidade, o membro do Governo responsável pelas áreas das finanças e da Administração Pública e uma autarquia, enquanto entidade empregadora pública, apela a uma intervenção conjunta e articulada destas entidades na sua negociação.

Durante todo esse processo, está vedado ao membro do Governo referido dar ordens ou emitir diretivas à entidade autárquica por força da autonomia de que esta goza, nos termos da Constituição e da lei, estando obrigado, durante a negociação, a fundamentar a sua proposta ou resposta, a tomar 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, a prosseguir o interesse público e a atuar com respeito pelos princípios da igualdade, da proporcionalidade, da justiça e da imparcialidade (artigo 266.º da Constituição), bem como, a atuar e a adotar posições que não neutralizem ou esvaziem o *direito de contratação coletiva* constitucionalmente reconhecido às associações sindicais e que respeitem o *princípio da promoção da contratação coletiva* consagrado no artigo 246.º do RCTFP.

VIII

1 — Pergunta-se finalmente se a intervenção da Administração Central nos acordos coletivos de trabalho na administração autárquica se restringe, para além da tutela inspetiva, às normas que regulam o depósito previstos nos artigos 356.º a 358.º do RCTFP.

2 — As autarquias locais não se constituem como um poder independente dentro da estrutura do poder democrático, enfrentando a sua autonomia alguns limites.

Na verdade, princípios fundamentais como o da unidade do Estado, consagrado no artigo 6.º da Constituição da República, os princípios, «da prossecução do interesse público» e «da unidade e necessária eficácia e unidade de ação da Administração», consagrados nos artigos 266.º e 267.º do mesmo diploma, «exigem uma intervenção supraordenada de uma organização central sobre as organizações autónomas»⁷⁵, o que constitui e se designa por *tutela administrativa*.

ANDRÉ FOLQUE define a tutela administrativa como «a relação jurídica administrativa entre duas pessoas coletivas que integram a Administração Pública, na realização de tarefas administrativas, em que uma, investida numa posição de supremacia, dispõe com respeito pela autonomia da segunda, do poder de controlar atos e omissões, em subordinação ao parâmetro que, de acordo com a lei, conforma essa mesma atividade, de modo a fazer prevalecer a continuidade na prossecução do interesse público»⁷⁶.

Em coerência com os referidos princípios, a Constituição da República no seu artigo 242.º estabelece as bases do regime de tutela administrativa que incide sobre as autarquias locais.

Como se lê no parecer deste Conselho n.º 11/2006⁷⁷, que se vem acompanhando:

«A tutela estabelecida é uma tutela de mera legalidade, conforme resulta do n.º 1 daquele artigo, quando refere que a mesma consiste na «verificação do cumprimento da lei» pelos órgãos autárquicos, o que acaba por se constituir como uma garantia da autonomia local. Por tal motivo, «os órgãos investidos de incumbências tutelares não podem pronunciar-se acerca do mérito, da conveniência ou da oportunidade dentro dos vastos espaços de discricionariedade confiados pelo legislador»⁷⁸ aos órgãos próprios da administração local.»

Como referem GOMES CANOTILHO e VITAL MOREIRA, «a função da tutela não é a de controlar o “mérito” da administração local

ou a sua conformidade com os interesses gerais, tal como o Governo os vê, mas sim e apenas a de velar pela legalidade da administração local»⁷⁹.

Resulta daquele dispositivo constitucional que as medidas de tutela estão sujeitas ao princípio da legalidade, só podendo ser tomadas nos casos e formas previstas na lei. Vigora deste modo, nesta matéria um regime de «tipicidade legal das medidas de tutela, o que impõe não só definição legal das medidas tutelares admissíveis, mas também que as mesmas sejam estabelecidas de «forma densa, objetiva» e determinados os respetivos “termos de aplicação”⁸⁰.

O regime jurídico da tutela administrativa encontra-se definido pela Lei n.º 27/96, de 1 de agosto⁸¹. Em coerência com os princípios constitucionais, a tutela administrativa é definida no artigo 2.º daquela lei, referindo-se que a mesma «consiste na verificação do cumprimento das leis e regulamentos por parte dos órgãos e dos serviços das autarquias locais e entidades equiparadas», consagrando-se, assim, uma tutela de mera legalidade, estando excluído, em nome da autonomia das autarquias locais em relação ao Estado, qualquer controlo do mérito da gestão administrativa daquelas entidades.

A lei dedica o seu artigo 3.º aos meios de tutela, que, tal como acima foi referido, obedecem ao princípio da tipicidade, e que é do seguinte teor:

«Artigo 3.º

Conteúdo

1 — A tutela administrativa exerce-se através da realização de inspeções, inquéritos e sindicâncias.

2 — No âmbito deste diploma:

a) A inspeção consiste na verificação da conformidade dos atos e contratos dos órgãos e serviços com a lei;

b) O inquérito consiste na verificação da legalidade dos atos e contratos concretos dos órgãos e serviços resultante de fundada denúncia apresentada por quaisquer pessoas singulares ou coletivas ou de inspeção;

c) A sindicância consiste numa indagação aos serviços quando existam sérios indícios de ilegalidades de atos de órgãos e serviços que, pelo seu volume e gravidade, não devam ser averiguados no âmbito de inquérito.»

3 — Tendo presentes as considerações já tecidas sobre a intervenção da Administração Central nos acordos coletivos de trabalho na administração autárquica, há que concluir que ela não se configura como uma intervenção de natureza tutelar.

Com efeito, o Governo apresenta-se aí como um verdadeiro *ator negocial* ao lado da autarquia local empregadora pública, gerindo o processo negocial com autonomia em função dos interesses que entenda defender ou fazer valer e exprimindo autonomamente a sua vontade, ainda que de forma conjugada ou articulada com o ente autárquico. Não se descortina aqui qualquer posição de supremacia relativamente aos demais intervenientes no processo visando a celebração do acordo coletivo de trabalho.

4 — A Administração Central é, no entanto, chamada a intervir num outro plano, já não na qualidade de parte ou sujeito contratual do instrumento de regulamentação coletiva de trabalho, mas na qualidade de autoridade administrativa no exercício de uma específica competência que a lei lhe defere para a verificação da conformidade formal do acordo coletivo de trabalho celebrado.

Essa verificação ocorre com o *depósito* do acordo coletivo de trabalho, figura a que se referem os artigos 356.º, 357.º e 358.º do RCTFP, cujo teor interessa conhecer:

«Artigo 356.º

Depósito

1 — O acordo coletivo de trabalho, bem como a respetiva revogação, é entregue para depósito, na Direção-Geral da Administração e do Emprego Público, nos cinco dias subsequentes à data da assinatura.

2 — O depósito considera-se feito se não for recusado nos 15 dias seguintes à receção do acordo coletivo de trabalho nos serviços referidos no número anterior.»

«Artigo 357.º

Recusa de depósito

1 — O depósito dos acordos coletivos de trabalho é recusado:

a) Se não obedecerem ao disposto no artigo 350.º;

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

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 coletivo de trabalho;

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

2 — A decisão de recusa do depósito, com a respetiva fundamentação, é imediatamente notificada às partes e devolvido o respetivo acordo coletivo de trabalho.»

«Artigo 358.º

Alteração dos acordos

1 — Por acordo das partes, e enquanto o depósito não for efetuado ou recusado, pode ser introduzida qualquer alteração formal ou substancial ao conteúdo do acordo coletivo de trabalho entregue para esse efeito.

2 — A alteração referida no número anterior interrompe o prazo previsto no n.º 2 do artigo 356.º.»

O depósito do acordo coletivo de trabalho consiste na receção e registo, pela Direção-Geral da Administração e do Emprego Público (DGAEP), serviço central da administração direta do Estado, integrado no Ministério das Finanças⁸², do texto do acordo, devidamente assinado, ou da sua revogação.

Este serviço do Estado não procede ao controlo administrativo do conteúdo do acordo recebido para depósito. O controlo que é efetuado é, como já foi dito, de mera conformidade formal⁸³. No entanto, considera ANTÓNIO MONTEIRO FERNANDES que «esse controlo existe [...] em relação a aspetos individualizados, pela via da (eventual) recusa do depósito e, por conseguinte, da não publicação do texto acordado, que determina a sua ineficácia enquanto instrumento de regulamentação coletiva de trabalho»⁸⁴.

A recusa do depósito deve ser fundamentada, podendo, designadamente, constituir motivo para tal decisão qualquer um das circunstâncias enumeradas no artigo 357.º, n.º 1, acima transcrito, ato administrativo suscetível de impugnação.

Nos termos do n.º 2 do artigo 356.º, o depósito considera-se feito se não for recusado nos 15 dias seguintes à receção do acordo coletivo de trabalho na DGAEP.

5 — Decorre do exposto que a intervenção da Administração Central nos acordos coletivos de trabalho na administração autárquica não configura o exercício de poderes de tutela administrativa, nem se restringe ao controlo da conformidade formal de tais instrumentos de regulamentação coletiva de trabalho no âmbito do seu depósito. A Administração Central, através do membro do Governo responsável pelas áreas das finanças e da Administração Pública, intervém igualmente *como parte contratante* na celebração de acordos coletivos de entidade empregadora no âmbito das autarquias locais, ao abrigo da legitimidade que lhe está conferida no artigo 347.º, n.º 3, alínea b), do RCTFP.

IX

Em face do exposto, formulam-se as seguintes conclusões:

1.ª — A relação jurídico-funcional dos trabalhadores das autarquias locais vinculados por contrato de trabalho pode ser regulada por instrumentos de regulamentação coletiva 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 coletivos de trabalho, na modalidade de acordos coletivos 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 coletiva, nem ofende o princípio da autonomia local, consagrados, respetivamente, 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 coletivo 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 atuação conjunta e articulada destas entidades durante todas as fases da sua negociação;

5.ª — Durante todo o processo de celebração desse acordo coletivo de trabalho, está vedada aos membros do Governo referidos a facultade

de dar ordens ou emitir diretivas 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 coletivos 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 atuar na prossecução do interesse público e com respeito pelos princípios da igualdade, da proporcionalidade, da justiça, e da imparcialidade, cumprindo-lhes ainda atuar e adotar posições que respeitem o direito de contratação coletiva constitucionalmente reconhecido às associações sindicais e o princípio da promoção da contratação coletiva consagrado no artigo 246.º do RCTFP;

7.ª — A intervenção da Administração Central nos acordos coletivos 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 coletiva de trabalho aquando do respetivo 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.

ESTE PARECER FOI VOTADO NA SESSÃO DO CONSELHO CONSULTIVO DA PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA, DE 22 DE MAIO DE 2014.

Maria Joana Raposo Marques Vidal — Manuel Pereira Augusto de Matos (Relator) — Fernando Bento — Maria Manuela Flores Ferreira (Votei vencida pelas razões expostas pela Exm.ª Colega Doutora Alexandra Leitão, às quais adiro) — Paulo Joaquim da Mota Osório Da Mesquita — Alexandra Ludomila Ribeiro Fernandes Leitão — (Com voto de vencida em anexo) — Maria de Fátima da Graça Carvalho.

Votei vencida todas as conclusões do Parecer n.º 9/2014 pelas razões que se passam a expor.

Voto de vencida

1 — Colocação do problema e sequência

Votei vencida o presente Parecer por considerar que a interpretação adotada quanto ao alcance do artigo 347.º da Lei n.º 59/2008, de 11 de setembro, que aprovou o Regime do Contrato de Trabalho em Funções Públicas (adiante designado abreviadamente RCTF), em especial a alínea b) do n.º 3 daquele preceito, é desconforme com o texto constitucional.

O desenvolvimento do presente voto de vencida, que se contera na economia de uma declaração deste tipo, sobretudo no contexto de urgência solicitado, seguirá a seguinte sequência:

i) Conformidade constitucional da participação do Governo, como parte, nos acordos coletivos de entidade empregadora pública respeitantes a autarquias locais, à luz do princípio da autonomia local e do direito de contratação coletiva;

ii) Interpretação do artigo 347.º do RCTF.

2 — Conformidade constitucional da participação do Governo, como parte, nos acordos coletivos de entidade empregadora pública respeitantes a autarquias locais, à luz do princípio da autonomia local e do direito de contratação coletiva

2.1 — O artigo 347.º do RCTF estabelece a legitimidade e representação, por parte dos trabalhadores e por parte dos empregadores públicos, para a celebração de acordos coletivos de carreiras gerais (n.º 1), de acordos coletivos de carreiras especiais (n.º 2) e de acordos coletivos de entidade empregadora pública (n.º 3).

Em todos os casos, a legitimidade é conferida, do lado do empregador público, aos membros do Governo responsáveis pelas áreas das finanças e da Administração Pública, sendo que, no que respeita aos acordos coletivos de entidade empregadora pública, além destes, estão presentes também “o membro do Governo que superintenda no órgão ou serviço, bem como a própria entidade empregadora pública” [artigo 347.º, n.º 3, alínea b) *in fine*].

Isto significa que este preceito determina que, nos acordos coletivos de entidade empregadora pública, a parte pública é composta por três entidades: a própria entidade empregadora pública; o membro do Governo que representa a área das finanças e da administração pública; e ainda o membro do Governo que exerça o poder de superintendência sobre a primeira.

A interpretação deste preceito é duvidosa porque a sua letra apenas se refere às entidades empregadoras públicas que se integrem na Ad-

ministração indireta do Estado, uma vez que apenas sobre estas existe o poder de superintendência nele referido.

Trata-se, contudo de um aspeto que desenvolverei no ponto 3. do presente voto, na medida em que cumpre, em primeiro lugar, traçar o enquadramento e os limites constitucionais da questão, que não podem deixar de condicionar a interpretação do preceito, à luz do imperativo de interpretação conforme à Constituição.

O problema central colocado na Consulta é o de saber se a norma acima referida “*pode ser lida, no que diz respeito às autarquias locais, 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*”.

No Parecer considerou-se que “[A] legitimidade para a celebração de acordos coletivos de trabalho, na modalidade de acordos coletivos 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” e que “[E]sta solução normativa não viola o direito de contratação coletiva, nem ofende o princípio da autonomia local, consagrados nos artigos 56.º, n.º 3, e 6.º, n.º 1, da Constituição da República”.

É um entendimento que não posso acompanhar porque, bem pelo contrário, considero que aquela interpretação da norma constante do artigo 347.º, n.º 3, alínea b), do RCTFP viola o princípio da autonomia local previsto no artigo 237.º e 242.º da Constituição e coloca também fundadas dúvidas de constitucionalidade por potencial violação do direito de contratação coletiva consagrado, como direito, liberdade e garantia dos trabalhadores, no artigo 56.º, n.º 3, da Constituição.

2.2 — A autonomia local está contemplada logo no artigo 6.º da Constituição, a par dos princípios da subsidiariedade e da descentralização democrática da Administração Pública, sem prejuízo da natureza unitária do Estado.

A descentralização imposta por este preceito implica autonomia jurídica e autogoverno⁸⁵ dos entes descentralizados, o que significa que se trata de uma descentralização político-administrativa (e não mera devolução de poderes), sendo esta uma característica do princípio do Estado de Direito democrático, expressamente consagrado no artigo 2.º da Constituição.

Neste sentido, a autonomia local garante o equilíbrio entre diferentes legitimidades, todas ancoradas no povo⁸⁶.

A garantia constitucional da autonomia local, tal como em Portugal está consagrada nos artigos 237.º e 242.º da Constituição, é um limite absoluto à atuação dos poderes públicos, ao nível legislativo, político e administrativo.

Assim, a Constituição e a lei não podem deixar de reconhecer às autarquias locais um conjunto de atribuições que correspondem à realização dos interesses das populações locais e que estão na base da consagração da própria garantia constitucional da autonomia local, enquanto produto espontâneo da realidade social que tem como pressuposto a existência de comunidades humanas definidas em função de aspetos geográficos e dos interesses próprios, comuns a todos os elementos dessa comunidade⁸⁷.

Trata-se, por isso, de um princípio *pré e meta-constitucional* (nas palavras de MARCELO REBELO DE SOUSA)⁸⁸, o que se traduz, além do mais, no facto de a autonomia das autarquias locais ser um limite material de revisão constitucional, nos termos do artigo 288.º, alínea n) da CRP, imposto ao próprio legislador constituinte⁸⁹.

BATISTA MACHADO sublinha também que as autarquias locais radicam numa tradição histórica frente ao Estado e não são uma criação deste, bem como o facto de o artigo 6.º, n.º 1, da Constituição⁹⁰.

E, no mesmo sentido, GOMES CANOTILHO e VITAL MOREIRA salientam que as autarquias locais são “*dados orgânico-sociológicos preexistentes à própria conformação constitucional da organização do poder político*”, mas também “*um pilar da organização democrático-constitucional do Estado*”⁹¹.

Pode, pois, dizer-se que, ao prosseguirem interesses próprios de um certo agregado populacional através de órgãos próprios, representativos e democraticamente eleitos, as autarquias locais são *emanações dessas populações e não do Estado* (SÉRVULO CORREIA)⁹².

Esta ideia é corroborada pelo disposto no artigo 235.º, n.º 2, da Constituição, que define as autarquias locais como pessoas coletivas territoriais dotadas de órgãos representativos, visando a prossecução de interesses próprios das populações respetivas.

Ora, a liberdade de auto-organização dos serviços e do regime de trabalho dos seus funcionários, agentes e trabalhadores é um elemento essencial — um *meio* — de prossecução desses fins.

Daí que exista sempre certa discricionariedade no poder de auto-organização das pessoas coletivas públicas⁹³, sem prejuízo, obviamente, das vinculações legais, cujo grau de pré-determinação normativa varia

em função do tipo de entidade que esteja em causa e da sua inserção na Administração direta, indireta ou autónoma.

Naturalmente que tem de haver um equilíbrio entre a unidade e o pluralismo próprio de um Estado unitário, não só por razões de eficácia e de eficiência da atuação administrativa, mas também para promover a igualdade entre os cidadãos, designadamente a homogeneidade na prestação de serviços a todos os cidadãos de um determinado Estado.

Essa unidade é obtida através das figuras da direção (sobre a Administração direta), da superintendência e da tutela (sobre a Administração indireta) e da tutela (sobre a Administração autónoma), nos termos dos artigos 199.º, alínea d) e 267.º, n.º 2, da Constituição.

Em caso algum, essa unidade pode ser garantida à custa da autonomia incompressível das autarquias locais, nem por quaisquer formas que ponham em causa a descentralização democrática imposta pelos artigos 6.º e 267.º da Lei Fundamental.

2.3 — Na minha opinião, o entendimento segundo o qual o Governo é parte necessária nos acordos coletivos celebrados entre as autarquias locais e os seus trabalhadores viola essa autonomia.

Refira-se, em primeiro lugar, que o Governo tem meios de garantir a unidade da atuação administrativa e a uniformidade das soluções substantivas ao nível dos regimes laborais na Administração Pública, desde logo, através da lei, estabelecendo regras imperativas para todos os trabalhadores em funções públicas.

Optando por soluções legislativas que deixam margem de conformação através da contratação coletiva — o que, aliás, é coerente com a aproximação do regime da relação jurídica de emprego público ao regime laboral privado —, o Governo abdica desse meio de uniformização dos regimes substantivos.

Mas, para além da lei, o Governo pode ainda celebrar acordos coletivos de carreiras gerais, nos termos do artigo 347.º, n.º 1, do RCTFP, nos quais apenas os membros do Governo responsáveis pelas áreas das finanças e da Administração Pública são parte, pelo lado das entidades empregadoras.

Ora, nos termos do artigo 343.º do RCTFP, relativo à articulação entre acordos coletivos, os acordos de carreiras gerais devem indicar as matérias que podem ser reguladas pelos restantes acordos coletivos, sendo que, na ausência de tal indicação, os acordos coletivos de entidade empregadora pública apenas podem versar sobre as matérias de duração e organização do tempo de trabalho, excluindo as respeitantes a suplementos remuneratórios, segurança, higiene e saúde no trabalho.

Isto significa que o Governo pode, também dessa forma, subtrair matérias à negociação coletiva.

Existem, portanto, meios mais do que suficientes no próprio quadro do RCTF para garantir a uniformidade das relações laborais na Administração Pública.

Contudo, na medida em que o Governo opte por não utilizar tais meios, a sua presença na celebração de acordos coletivos de entidade empregadora entre as autarquias locais e os seus trabalhadores afigura-se inadmissível como forma de assegurar essa uniformidade ou por quaisquer outras razões.

Em primeiro lugar, porque a defesa dos interesses próprios das populações locais implica autonomia de auto-organização dos recursos humanos da autarquia. É por isso que o artigo 243.º da Constituição impõe que as autarquias locais possuam quadros de pessoal próprio, nos termos da lei e reitera, no n.º 3, a autonomia das autarquias nessa matéria, mesmo quando esses meios resultem de apoios do Estado.

Como referem GOMES CANOTILHO e VITAL MOREIRA, a existência de um quadro de pessoal próprio é “um elemento da autonomia das autarquias locais”: “[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 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 atividades, segundo o princípio da liberdade de escolha do sistema de organização”⁹⁴.

É verdade que o n.º 2 do artigo 243.º também determina a aplicação aos funcionários e agentes da administração local do regime dos funcionários e agentes do Estado, com as adaptações necessárias, nos termos da lei, mas se isso significa que a Lei Fundamental pretende uniformidade nas relações laborais na Administração Pública, também daí decorre que essa uniformidade deve ser obtida essencialmente através da lei.

E na Revisão Constitucional de 1997 acrescentou-se o inciso “com as devidas adaptações”, cujo sentido útil, segundo GOMES CANOTILHO e VITAL MOREIRA é o seguinte⁹⁵:

“(1) salvaguarda regimes próprios referetes à constituição, modificação e extinção da relação jurídica de emprego na administração local;

(2) autonomia contratual nos termos do RCTFP”.

Além disso, como refere JORGE MIRANDA, “[A] adoção do regime laboral privado, ainda que com modelações juspublicistas, relativamente a relações de trabalho na Administração Pública tem associada uma maior abertura para a contratualização coletiva do regime jurídico, propiciando esta a diversificação dos regimes de trabalho, o que afasta também uma equiparação em toda a linha dos regimes laborais”⁹⁶.

Efetivamente, a aproximação do regime aplicável aos trabalhadores em funções públicas ao direito laboral conduz a maior abertura à negociação coletiva, com a modulação das soluções e perda da uniformidade em toda a Administração e, em especial, nas entidades dotadas de autonomia constitucionalmente garantida.

Mais: neste caso estamos, provavelmente, perante matérias em que o princípio da subsidiariedade aponta para a adoção de soluções mais próximas das situações concretas.

Efetivamente, o princípio da subsidiariedade tem consagração nos artigos 6.º, n.º 1, e 7.º, n.º 6, da Constituição, e assume uma vertente constitucional, uma vertente europeia e uma vertente administrativa, esta última entendida enquanto princípio constitucional que comanda a organização administrativa portuguesa⁹⁷.

Aliás, é também nesta dimensão de princípio orientador da organização administrativa, designadamente no que se refere às relações entre a Administração central do Estado e as autarquias locais que a subsidiariedade aparece consagrada no artigo 4.º, n.º 3, da Carta Europeia de Autonomia Local (CEAL) — que foi o primeiro texto internacional a consagrar expressamente este princípio⁹⁸.

Se o legislador não regulou uma matéria em termos uniformes, nem tão pouco o fez em acordos coletivos gerais, significa que considerou que existem vantagens na adoção de regimes particulares em diferentes situações concretas e em função de especificidades regionais, locais ou materiais — e esses regimes devem ser negociadas pelas entidades que se encontram mais próximas dessas especificidades, sob pena de se adotarem soluções *one size fits all*⁹⁹, não permitindo a adaptação às diferentes circunstâncias de facto e traduzindo-se, assim, numa forma de imposição de escolhas nacionais ao nível local.

A intervenção do Governo, como parte, nos acordos a celebrar entre as autarquias locais e os seus trabalhadores viola a autonomia local porque impede as autarquias de, sem o acordo do Governo, adequar certos aspetos do regime laboral dos seus trabalhadores às especificidades locais da sua autarquia.

Trata-se de uma compressão da autonomia local que, além do mais, não encontra fundamento na necessidade de garantir a uniformidade de regimes laborais substantivos na Administração Pública, uma vez que existem outros meios para a assegurar (cf. *supra*).

De facto, sendo necessária a assinatura do membro do Governo para que o acordo coletivo seja eficaz, qualquer solução que os representantes da autarquia e os representantes dos trabalhadores pretendam adotar só será possível com a concordância do Governo.

E é este aspeto que põe em causa o direito de contratação coletiva consagrado como direito, liberdade e garantia dos trabalhadores, no artigo 56.º, n.º 3, da Constituição.

Efetivamente, ao impor a presença de uma terceira entidade na relação coletiva de trabalho — que, em princípio, se estabelece apenas entre a entidade empregadora e os trabalhadores —, a solução adotada no Parecer admite igualmente uma restrição do direito à negociação coletiva, na medida em os resultados da mesma só serão eficazes se o membro do Governo der a sua concordância, assinando o acordo.

Ora, apesar de o artigo 56.º, n.º 3, remeter para “os termos da lei”, isso “não confere um cheque em branco ao legislador, não tolerando que, em nome da definição da legitimidade para a celebração das convenções coletivas de trabalho e da eficácia das respetivas normas, a lei imponha restrições desproporcionadas ao direito de contratação coletiva” (RUI MEDEIROS)¹⁰⁰.

3 — Interpretação do artigo 347.º do RCTF

3.1 — Independentemente da posição assumida a propósito da inconstitucionalidade da interpretação que o Parecer adotou quanto ao âmbito do artigo 347.º do RCTF, justifica-se ainda tecer algumas considerações quanto à própria interpretação do preceito.

E que, como referi *supra*, o artigo 347.º do RCTF não se refere nunca às autarquias locais e inclui mesmo algumas expressões que, quanto a mim, afastam a sua aplicação às autarquias locais.

O artigo 347.º do RCTF estabelece a legitimidade e representação, por parte dos trabalhadores e por parte dos empregadores públicos, para a celebração de acordos coletivos de carreiras gerais (n.º 1), de acordos coletivos de carreiras especiais (n.º 2) e de acordos coletivos de entidade empregadora pública (n.º 3).

Em todos os tipos de acordos a legitimidade para a respetiva celebração é conferida, do lado do empregador público, aos membros do Governo responsáveis pelas áreas das finanças e da Administração Pública, sendo que, no que respeita aos acordos coletivos de entidade empregadora pública, além destes, estão presentes também “o membro

do Governo que superintenda no órgão ou serviço, bem como a própria entidade empregadora pública” [artigo 347.º, n.º 3, alínea b) *in fine*].

Isto significa que, nos acordos coletivos de entidade empregadora pública, a parte pública é composta por três entidades: a própria entidade empregadora pública; o membro do Governo que represente a área das finanças e da administração pública; e ainda o membro do Governo que exerça poder de superintendência sobre a primeira.

A letra do preceito só se refere às entidades empregadoras públicas que se integrem na Administração indireta do Estado, uma vez que apenas sobre estas existe o poder de superintendência nele referido.

É claro que a presença do membro do Governo responsável pela área das finanças e da administração pública não depende da existência dessa relação de superintendência, mas a referência a este poder indicia que o legislador apenas quis incluir nesta disposição as entidades integradas na Administração indireta do Estado.

Contra este argumento poderá aduzir-se que o RCTF inclui no seu âmbito de aplicação as autarquias locais e as regiões autónomas, nos termos do artigo 3.º, n.º 1, do diploma preambular, por remissão para o artigo 3.º, n.º 2, da Lei dos Vínculos, Carreiras e Remunerações dos trabalhadores que exercem funções públicas (adiante designada LVCR).

E, por sua vez, a LVCR foi adaptada às autarquias locais pelo Decreto-Lei n.º 209/2009, de 3 de setembro, que nada dispõe em matéria de contratação coletiva.

Sendo assim, existiria uma lacuna no RCTFP quanto à legitimidade para celebrar acordos coletivos nas autarquias locais, sendo aplicável analogicamente o artigo 347.º, conduzindo à conclusão de que esses acordos são celebrados pelo membro do Governo responsável pela área das finanças e da Administração Pública e pela entidade empregadora (a autarquia) na medida em que não há nenhum membro do Governo com poderes de superintendência.

Vejamos por que razão entendo, salvo o devido respeito, que essa não é a interpretação correta.

3.2 — Em primeiro lugar, o artigo 3.º, n.º 2, da LVCR estabelece que “[A] presente lei é também aplicável, com as necessárias adaptações, designadamente no que respeita às competências em matéria administrativa dos correspondentes órgãos de governo próprio, aos serviços das administrações regionais e autárquicas.”

E essas adaptações são exigidas, essencialmente, em matérias orgânicas e procedimentais.

Por outro lado, o âmbito de aplicação definido no diploma preambular do RCTFP por referência à LVCR significa que a ausência de um regime expressamente aplicável à negociação coletiva nas autarquias locais e nas regiões autónomas consubstancia uma lacuna.

Trata-se de uma lacuna *patente* porque “a lei não contém qualquer regra que seja aplicável a certo caso ou grupo de casos, se bem que a mesma lei, segundo a sua própria teleologia imanente e a ser coerente consigo própria, deveria conter tal regulamentação” (BATISTA MACHADO)¹⁰¹.

Ora, o RCTFP deveria conter regulamentação sobre a legitimidade para negociar acordos coletivos de entidade empregadora pública no caso das autarquias locais e das regiões autónomas, pelo que, não contendo essa regulação, existe uma lacuna.

Mas, quanto a mim, essa lacuna não pode ser preenchida por analogia com o artigo 347.º, n.º 3, do RCTF, por duas razões:

- i) porque não existe uma identidade de natureza entre, por um lado, a Administração direta e indireta do Estado e, por outro lado, as autarquias locais e as regiões autónomas (não se trata, por isso, de casos “paralelos, isomorfos”, na expressão de BATISTA MACHADO¹⁰²);
- ii) a analogia sem adaptações conduziria, pelas razões acima expostas, a uma solução inconstitucional.

Assim, cumpre ao intérprete construir uma solução legal, “dentro do espírito do sistema”, como é determinado pelo artigo 10.º, n.º 3, do Código Civil.

Neste caso, a coerência com os princípios e normas do sistema, designadamente a própria natureza da Administração autónoma e os limites aos poderes do Estado relativamente aquela, afastam a possibilidade de o Governo intervir, como parte, nos acordos celebrados entre as autarquias locais (ou as regiões autónomas) e os seus trabalhadores.

A prova de que esta é a única solução compatível com a Constituição, à luz da necessária interpretação conforme, é que existe, igualmente, uma lacuna relativamente às regiões autónomas e teria de se concluir que o artigo 347.º, n.º 3, alínea b) lhes é igualmente aplicável, o que se afigura manifestamente inconstitucional, atendendo à autonomia político-legislativa e administrativa das regiões autónomas.

Por outras palavras: sendo impossível aplicar as soluções constantes do artigo 347.º às regiões autónomas, isso significa que este preceito não regula todas as realidades integradas na Administração Pública, o que demonstra a necessidade de recorrer à norma que o intérprete cria dentro da unidade do sistema jurídico, tanto para encontrar o regime

aplicável às regiões autónomas, como às autarquias locais (ambas pertencentes à Administração autónoma do Estado).

É verdade que relativamente aos regulamentos de extensão, o RCTFP estabelece uma diferença entre as autarquias locais — sobre as quais nada diz — e as regiões autónomas (cf. os artigos 3.º, n.º 2, e 379.º) mas trata-se de instrumentos de regulamentação coletiva de trabalho não negociais que só vigoram quando não houver instrumentos negociais e cuja aplicação é afastada se entrar em vigor um instrumento de regulamentação coletiva de trabalho (artigo 345.º do RCTFP).

Por esta razão, o paralelismo entre a solução a aplicar às regiões autónomas e às autarquias locais permanece inteiramente válido.

Este parecer foi votado na sessão do conselho consultivo da Procuradoria-Geral da República, de 22 de maio de 2014.

Maria Joana Raposo Marques Vidal — Manuel Pereira Augusto de Matos (Relator) — Fernando Bento — Maria Manuela Flores Ferreira — Paulo Joaquim da Mota Osório Da Mesquita — Alexandra Ludomila Ribeiro Fernandes Leitão — Maria de Fátima da Graça Carvalho.

Este parecer foi homologado por sua excelência o Secretário de Estado da Administração Pública, de 26 de setembro de 2014.

Está conforme.

(1) Ofício n.º 0153, de 10 de fevereiro de 2014 — Proc. n.º 1571/2010.

(2) Parecer distribuído em 20 de fevereiro de 2014. Foi junta, entretanto, uma exposição assinada pela Direção Nacional do Sindicato dos Trabalhadores da Administração Local e Regional, Empresas Públicas, Concessionárias e Afins, onde, designadamente, expressa o entendimento de que o Governo não deve intervir na negociação e celebração de acordos coletivos de trabalho envolvendo autarquias locais sob pena de violação do direito à contratação coletiva consagrado no artigo 56.º, n.º 3, da Constituição, e do princípio da autonomia do poder local.

(3) Fontes próprias porquanto não são compartilhadas com os outros ramos do Direito.

(4) *Curso de Direito do Trabalho*, I, Introdução — Quadros Organizacionais e Fontes, 3.ª Edição, Verbo, 2004, pp. 532-533.

(5) *Tratado de Direito do Trabalho*, Parte III — Situações Laborais Coletivas, Almedina, 2012, p. 184.

(6) *Ob. cit.*, p. 186.

(7) BERNARDO DA GAMA LOBO XAVIER, *ob. cit.*, p. 537.

(8) *Direito do Trabalho*, 2013, 6.ª Edição, Almedina, p. 1052.

(9) *Direito do Trabalho*, 14.ª Edição, Almedina, 2009, p. 759.

(10) *Idem, ibidem*.

(11) *Ob. cit.*, p. 539.

(12) *Constituição da República Portuguesa Anotada*, Volume I, 4.ª Edição revista, Coimbra Editora, 2007, pp. 744-745 (anotação IX ao artigo 56.º).

(13) In JORGE MIRANDA — RUI MEDEIROS, *Constituição Portuguesa Anotada*, Tomo I, Coimbra Editora, 2005, pp. 569-570.

(14) Acórdão n.º 966/96.

(15) Acórdão n.º 517/98. V. também, entre outros, os Acórdãos do Tribunal Constitucional n.º 634/98, n.º 360/2003 e, mais recentemente, o Acórdão n.º 602/2023.

(16) *Constituição da República Portuguesa Anotada*, Volume I, cit., p. 745.

(17) In JORGE MIRANDA — RUI MEDEIROS, *Constituição Portuguesa Anotada*, Tomo I, cit., p. 570.

(18) In JORGE MIRANDA — RUI MEDEIROS, *Constituição Portuguesa Anotada*, Tomo I, cit., p. 572.

(19) “Contratação coletiva e universidade públicas”, *Direito e Justiça — Estudos dedicados ao Professor Doutor Nuno José Espinosa Gomes da Silva*, Volume II, pp. 447-472.

(20) Têm-se citado J. GOMES CANOTILHO e VITAL MOREIRA *Constituição da República Portuguesa*, volume I, cit., p. 706.

(21) Sobre este tópico, v. MARIA DO ROSÁRIO PALMA RAMALHO, *Tratado de Direito do Trabalho*, Parte III — Situações Laborais Coletivas, cit., pp. 196-207.

(22) ANTÓNIO MONTEIRO FERNANDES, *Direito do Trabalho*, cit., p. 764.

(23) *Idem, ibidem*.

(24) *Constituição da República Portuguesa*, volume I, cit., pp. 746-747.

(25) A ratificação foi operada pela Lei n.º 17/80, de 15 de julho.

(26) Sobre o Decreto-Lei n.º 45-A/84, v. FRANCISCO LIBERAL FERNANDES, *Autonomia Coletiva dos Trabalhadores da Administração. Crise do Modelo Clássico de Emprego Público*, *Stydia Ivridica 9, Boletim da Faculdade de Direito* — Universidade de Coimbra, Coimbra Editora, 1995, pp. 157-160.

(27) *Direito do Trabalho*, cit., p. 766.

(28) *Idem, ibidem*.

(²⁹) Sobre a contratação coletiva na Administração Pública e evolução da regulamentação coletiva de trabalho em Portugal, v. “A contratação coletiva na Administração Pública — Caracterização e avaliação do modelo português (2009-2013)” da Direção-Geral da Administração e do Emprego Público, agosto de 2013, estudo elaborado pela «Equipa de trabalho» constituída por MARIA ASENSIO e SÉRGIO PRATAS, acessível em http://www.dgaep.gov.pt/upload/Estudos/Contratacao_Coletiva.pdf.

(³⁰) *Contrato de Trabalho na Administração Pública — Anotação à Lei n.º 23/2004, de 22 de junho*, Almedina, p. 89.

(³¹) A Lei n.º 59/2008 foi alterada pela Lei n.º 3-B/2010, de 28 de abril, pelo Decreto-Lei n.º 124/2010, de 17 de novembro, e pelas Leis n.os 64-B/2011, de 30 de dezembro, 66/2012, de 31 de dezembro, e 68/2013, de 29 de agosto.

(³²) Retificada pela Declaração de Retificação n.º 22-A/2008, de 24 de abril, e alterada pelas Leis n.os 64-A/2008, de 31 de dezembro, 3-B/2010, de 28 de abril, 34/2010, de 2 de setembro, 55-A/2010, de 31 de dezembro, 64-B/2011, de 30 de dezembro, 66-B/2012, de 31 de dezembro, 66/2012, de 31 de dezembro, e pelo Decreto-Lei n.º 47/2013, de 5 de abril.

(³³) Alterado pelas Leis n.os 3-B/2010, de 28 de abril, 66/2012, de 31 de dezembro, e 80/2013, de 28 de novembro.

(³⁴) Os novos regimes de vinculação, de carreiras e de remunerações dos trabalhadores da Administração Pública — Comentário à Lei n.º 12-A/2008, de 27 de fevereiro, 2.ª Edição, Coimbra Editora, 2010, p. 16.

(³⁵) Sobre a questão da hierarquia das fontes normativas e prioridade na sua aplicação, v. os entendimentos, não coincidentes, de PAULO VEIGA E MOURA e CÁTIA ARRIMAR, *ob. cit.*, p. 233, e RUI MEDEIROS e JOÃO LAMY DA FONTOURA, *ob. cit.*, pp. 458-465.

(³⁶) *Direito do Trabalho, cit.*, p. 787.

(³⁷) *Idem.*

(³⁸) ANTÓNIO MONTEIRO FERNANDES, *ob. cit.*, p. 787.

(³⁹) Neste sentido, MARIA DO ROSÁRIO PALMA RAMALHO, *Tratado de Direito do Trabalho*, Parte III — Situações Laborais Coletivas, *cit.*, p. 232.

(⁴⁰) *Supra III.2.2.3.*

(⁴¹) *Contrato de Trabalho na Administração Pública — Anotação à Lei n.º 23/2004, de 22 de junho*, Almedina, p. 89.

(⁴²) A regulação coletiva do regime das relações de emprego na Administração Pública encontra-se limitada pela conformação orçamental da despesa que pode envolver e pelas políticas e interesses públicos em que tronca, que as mais das vezes não estão na disponibilidade dos empregadores públicos.

(⁴³) “O direito da função pública”, *Tratado de Direito Administrativo Especial*, Volume IV, sob a coordenação de PAULO OTERO e PEDRO GONÇALVES, Almedina, p. 393.

(⁴⁴) Conforme Despacho n.º 1110-A/2010 do então Ministro de Estado e das Finanças, publicado no *Diário da República*, 2.ª série, n.º 10, de 15 de janeiro de 2010, no qual se estabelece a metodologia a adotar na negociação dos acordos coletivos de carreiras e de entidades empregadoras públicas.

(⁴⁵) *Introdução ao Direito e ao Discurso Legitimador*, 21.ª Reimpresão, Almedina, p. 182.

(⁴⁶) KARL ENGISCH, *Introdução ao Pensamento Jurídico*, 6.ª edição, Fundação Calouste Gulbenkian, Lisboa, pp. 147-148

(⁴⁷) *Manual de Direito Constitucional*, Tomo II, 4.ª Edição, Coimbra Editora, 2000, pp. 266-270.

(⁴⁸) *Idem.* Sobre o tema da interpretação conforme, v. também J. J. GOMES CANOTILHO, *Direito Constitucional e Teoria da Constituição*, 7.ª edição, p. 1310 e ss., e os pareceres do Conselho Consultivo n.os 26/98, de 24 de setembro de 1998 (*Diário da República*, 2.ª série, n.º 279, de 3 de dezembro de 1998), 94/2001, de 22 de novembro de 2002 (inédito), 37/2002, de 23 de outubro de 2003 (inédito), 112/2002, de 10 de abril de 2003 (*Diário da República*, 2.ª série, n.º 261, de 11 de novembro de 2003), 14/2006, de 28 de setembro de 2006 (*Diário da República*, 2.ª série, n.º 219, de 14 de novembro de 2006), 26/2006, de 11 de maio de 2006 (*Diário da República*, 2.ª série, n.º 152, de 8 de agosto de 2006) e 22/2007, de 23 de outubro de 2008 (inédito).

(⁴⁹) *Supra*, ponto II.2.

(⁵⁰) “A convenção coletiva segundo o Código do Trabalho”, *Estudos de Direito do Trabalho em Homenagem ao Prof. Manuel Alonso Olea*, Almedina, p. 81.

(⁵¹) De entre outros, podem apontar-se os pareceres n.os 27/88, de 27 de outubro de 1988 (inédito), 71/93, de 14 de janeiro de 1994 (*Diário da República*, 2.ª série, n.º 212, de 3 de dezembro de 1999), 7/99, de 24 de junho de 1999 (*Diário da República*, 2.ª série, n.º 281, de 3 de dezembro de 1999), 138/2001, de 20 de novembro de 2003 (*Diário da República*, 2.ª série, n.º 184, de 6 de agosto de 2004), 46/2002, de 16 de janeiro de 2003 (*Diário da República*, 2.ª série, n.º 56, de 7 de março de 2003), 111/2004, de 24 de novembro de 2005 (inédito), 31/2005, de 30 de junho de 2005 (*Diário da República*, 2.ª série, n.º 228, de 28 de

novembro de 2005), e 79/2004, de 27 de abril de 2006 (*Diário da República*, 2.ª série, n.º 93, de 15 de maio de 2007), que agora se passa a acompanhar (ponto II), por vezes, textualmente.

(⁵²) J. J. GOMES CANOTILHO e VITAL MOREIRA, *Constituição da República Portuguesa Anotada*, volume I, *cit.* p. 234. Sobre os princípios da autonomia local, da descentralização administrativa e da subsidiariedade, v. Ainda MARIA JOSÉ CASTANHEIRA NEVES, *Governo e Administração Local*, Coimbra Editora, 2004, pp. 9 a 14. Cfr., sobre o «objeto e conteúdo da autonomia municipal», ANDRÉ FOLQUE, *A Tutela Administrativa nas Relações entre o Estado e os Municípios (Condicionalismos Constitucionais)*, Coimbra Editora, 2004, pp. 60 a 66, JOSÉ CASALTA NABAIS, “A Autonomia Local (Alguns aspetos gerais)”, número especial do *Boletim da Faculdade de Direito de Coimbra — Estudos em Homenagem ao Prof. Doutor Afonso Queiró*, II, 1993, pp. 143 e segs. e JOSÉ DE MELO ALEXANDRINO, “Direito das autarquias locais”, *Tratado de Direito Administrativo Especial*, Volume IV, *cit.*, pp. 90 e segs.

(⁵³) *Curso de Direito Administrativo*, Vol. I, com a colaboração de LUÍS FÁBRICA, CARLA AMADO GOMES e J. PEREIRA DA SILVA, 3.ª edição, Almedina, 2006, p. 480.

(⁵⁴) “Autonomia e atribuições das autarquias locais”, *Manual do Eleito Local*, CEFA — Centro de Estudos e Formação Autárquica, Coimbra, 1994, p. 20.

(⁵⁵) *Ibidem.*

(⁵⁶) *Constituição da República Portuguesa Anotada*, Volume II, 4.ª Edição revista, Coimbra Editora, pp. 716-717.

(⁵⁷) *Ob. cit.*, p. 717. Sobre a fórmula «interesses próprios das populações», v. JOSÉ DE MELO ALEXANDRINO, “Direito das autarquias locais”, *Tratado de Direito Administrativo Especial*, Volume IV, *cit.*, pp. 123-129.

(⁵⁸) *Direito das Autarquias Locais*, 2.ª Edição, Coimbra Editora, p. 227

(⁵⁹) JOSÉ CASALTA NABAIS, “A Autonomia Local (Alguns aspetos gerais)”, número especial do *Boletim da Faculdade de Direito de Coimbra — Estudos em Homenagem ao Prof. Doutor Afonso Queiró*, II, 1993, p. 174.

(⁶⁰) A Carta Europeia da Autonomia Local foi aprovada para ratificação pela Resolução da Assembleia da República n.º 28/90, de 23 de outubro, e ratificada pelo Decreto do Presidente da República n.º 58/90, de 23 de outubro.

(⁶¹) *Ob. cit.*, p. 27.

(⁶²) J. J. GOMES CANOTILHO e VITAL MOREIRA, *Constituição da República Portuguesa Anotada*, Volume II, *cit.*, p. 750. Assim também ANTÓNIO CÂNDIDO OLIVEIRA, *ob. cit.*, p. 202, e ANTÓNIO FRANCISCO DE SOUSA, *Direito Administrativo das Autarquias Locais*, 3.ª Edição, Lisboa, 1993, p. 106.

(⁶³) *Idem, ibidem.*

(⁶⁴) *Supra* ponto III.2.2.4.

(⁶⁵) *Ob. cit.*, p. 206.

(⁶⁶) *Curso de Direito Administrativo, cit.*, p. 490.

(⁶⁷) *Curso de Direito Administrativo, cit.*, pp. 490-491.

(⁶⁸) V. Acórdãos do tribunal Constitucional n.os 329/99 e 107/03, disponíveis, tal como os demais já citados no texto, em <http://www.tribunalconstitucional.pt/tc/acordaos>.

(⁶⁹) Não obstante este diploma ter sido objeto de revogação pela Lei n.º 75/2013, de 12 de setembro, o entendimento deste autor continua atual à luz do novo regime jurídico das autarquias locais e do regime jurídico da transferência de competências do Estado para as autarquias locais.

(⁷⁰) “O poder das autarquias locais. Novas perspetivas”, *Forum Iustitiae*, Ano I, n.º 10, abril de 2000, p. 46.

(⁷¹) É do conhecimento público que alguns municípios, sem a intervenção do Governo, celebraram com as associações sindicais representativas dos seus trabalhadores, acordos coletivos de entidade empregadora pública nos quais, designadamente se convencionou na reposição do período normal de trabalho de sete horas por dia e trinta e cinco horas semanais, em derrogação do regime de oito horas diárias e quarenta horas semanais instituído pela Lei n.º 68/2013, de 29 de agosto. Refira-se que Tribunal Constitucional apreciou a constitucionalidade desta Lei no Acórdão n.º 794/2013. V. também o Acórdão n.º 793/2013 do mesmo Tribunal.

(⁷²) Terá interesse em dar conta da existência de acordos coletivos de entidade empregadora pública entre diversos municípios e associações sindicais e com intervenção do Secretário de Estado da Administração Pública, celebrados na sequência da entrada em vigor do RCTFP. V. os acordos coletivos de trabalho n.º 7/2010 (Município de Oeiras), publicado no *Diário da República*, 2.ª série, n.º 150, de 4 de agosto de 2010, n.º 4/2012 (Município de Matosinhos), publicado no *Diário da República*, 2.ª série, n.º 160, de 20 de agosto de 2012, n.º 5/2013 (Município de Albufeira), publicado no *Diário da República*, 2.ª série, n.º 199, de 13 de maio de 2013, n.º 6/2013, (Município de Albufeira), publicado no *Diário da República*, 2.ª série, n.º 156, de 14 de agosto de 2013, e

n.º 8/2013 (Município de Lisboa), publicado no *Diário da República*, 2.ª série, n.º 165, de 28 de agosto de 2013.

(73) *Tratado de Direito do Trabalho*, cit., p. 234

(74) Também a Associação Nacional de Municípios Portugueses (ANMP) emitiu a Circular n.º 147/2013-ANMP, de 20 de dezembro de 2013, sobre o assunto: «Lei das 40 horas». Acórdão n.º 794/2013 do Tribunal Constitucional. Acordos coletivos de entidade empregadora pública», onde se refere a necessidade de uma negociação conjunta e articulada dos municípios e do Governo. Como se lê no ponto 3 desta Circular:

«3. Salienta-se que — nos termos e por força do disposto no n.º 3 do artigo 347.º do Regime do Contrato de Trabalho em Funções Públicas (Anexo I à Lei n.º 59/2008, de 11 de setembro, RCTFP) — têm legitimidade para celebrar um acordo de entidade empregadora pública, em representação da entidade empregadora pública “... os membros do Governo responsáveis pelas áreas das finanças e da Administração Pública e o que superintenda o órgão ou serviço, bem como a própria entidade empregadora pública”, ou seja, conjuntamente e em articulação com aquele membro do Governo, o Município tem legitimidade para negociar e firmar com as estruturas sindicais, nos termos previstos na lei, este tipo de instrumento de regulamentação coletiva de trabalho» (frísado e sublinhado no original).

(75) PEDRO GONÇALVES, *O Novo Regime Jurídico da Tutela Administrativa sobre as Autarquias Locais*, CEFA, 1997, p. 7.

(76) *A Tutela Administrativa nas Relações entre o Estado e os Municípios*, Coimbra Editora, 2004, p. 334.

(77) De 6 de novembro de 2008.

(78) MARIA DA GLÓRIA GARCIA e ANDRÉ FOLQUE, em *Constituição Portuguesa Anotada* — Direção de JORGE MIRANDA e RUI MEDEIROS, Tomo III, Coimbra Editora, 2007, p. 501.

(79) *Constituição da República Portuguesa Anotada*, Volume II, cit., p. 747.

(80) PEDRO GONÇALVES, *ob. cit.*, p. 16.

(81) Revogado o n.º 2 do artigo 18.º pela Lei Orgânica n.º 1/2011, de 30 de novembro.

(82) A orgânica da DGAEP encontra-se definida no Decreto Regulamentar n.º 27/2012, de 29 de fevereiro.

(83) PEDRO ROMANO MARTINEZ, LUÍS MIGUEL MONTEIRO, JOANA VASCONCELOS, PEDRO MADEIRA DE BRITO, GUILHERME DRAY e LUÍS GONÇALVES DA SILVA, *Código do Trabalho Anotado*, 2.ª Edição revista, 2004, Almedina, p. 780, e ANTÓNIO MONTEIRO FERNANDES, *Direito do Trabalho*, cit., p. 798.

(84) *Direito do Trabalho*, cit., p. 798.

(85) Cfr. GOMES CANOTILHO e VITAL MOREIRA, *Constituição da República Portuguesa anotada* volume I, 4.ª Edição, Coimbra, 2007, pág. 235.

(86) V. EBERHARDT SCHMIDT-ASSMANN, *Cuestiones Fundamentales sobre la Reforma de la Teoría General del Derecho Adminis-*

trativo. Necesidad de la Innovación y Presupuestos Metodológicos, in Innovación y Reforma Derecho Administrativo, obra coletiva, Sevilha, 2006, pág. 63.

(87) Neste sentido, v. CASALTA NABAIS, “A Autonomia Local”, in *Estudos em homenagem ao Prof. Doutor Afonso Rodrigues Queiró*, volume II, obra coletiva, Coimbra, 1986, pág. 156.

(88) A expressão, que acompanho inteiramente, é de MARCELO REBELO DE SOUSA, “Distribuição pelos Municípios de Energia Elétrica de Baixa Tensão”, in *Separata Coletânea de Jurisprudência*, Tomo V, 1988, pág. 30.

(89) *Idem*.

(90) Cfr. BATISTA MACHADO, *Participação e Descentralização. Democratização e Neutralidade na Constituição de 76*, Coimbra, 1982, págs. 8 e 9 e pág. 120.

(91) Cfr. GOMES CANOTILHO e VITAL MOREIRA, *Constituição da República Portuguesa anotada*, volume II, 4.ª Edição, Coimbra Editora, Coimbra, 2010, págs. 715 a 718.

(92) Cfr. SÉRVULO CORREIA, *Legalidade e Autonomia Contratual nos Contratos Administrativos*, Coimbra, 1987, pág. 262.

(93) V. LUIS COSCULLUELA MONTANER, *Manual de Derecho Administrativo*, 7.ª Edição, Madrid, 1996

(94) V. GOMES CANOTILHO e VITAL MOREIRA, *op. cit.*, volume II, pág. 751.

(95) *Idem*.

(96) V. JORGE MIRANDA e RUI MEDEIROS, *Constituição Portuguesa anotada*, Tomo III, Coimbra editora, Coimbra, 2007, pág. 508.

(97) Como refere MARGARIDA SALEMÁ D’OLIVEIRA MARTINS, *O Princípio da Subsidiariedade em Perspetiva Jurídico-Política*, Coimbra, 2003, pág. 357 e 444.

(98) A Carta, assinada sob a égide do Conselho da Europa, em Estrasburgo, a 15 de outubro de 1985, foi aprovada pela Resolução da Assembleia da República n.º 28/90, de 13 de julho, e ratificada pelo Decreto do Presidente da República n.º 98/90, de 23 de outubro. O artigo 4.º, n.º 3, consagra que “regra geral, o exercício das responsabilidades públicas deve incumbir, de preferência, às autoridades mais próximas dos cidadãos. A atribuição de uma responsabilidade a uma outra autoridade deve ter em conta a amplitude e a natureza da tarefa e as exigências de eficácia e economia.”

(99) V. JOSEPH F. ZIMMERMAN, *Interstate Cooperation. Compacts and Administrative Agreements*, Westport, Connecticut, 2002, pág. 214.

(100) V. JORGE MIRANDA e RUI MEDEIROS, *op. cit.*, Tomo I, 2.ª Edição, Coimbra editora, Coimbra, 2010, pág. 1119.

(101) V. BATISTA MACHADO, *Introdução ao Direito e ao Discurso Legitimador*, Almedina, Coimbra, 1983, pág. 196.

(102) *Idem*, pág. 202.

Lisboa, 29 de setembro de 2014. — O Secretário da Procuradoria-Geral da República, Carlos Adérito da Silva Teixeira.

208122789



PARTE E

BANCO DE PORTUGAL

Deliberação n.º 1832/2014

Delegação de poderes

Nas reuniões de 9 e 23 de setembro de 2014, o Conselho de Administração do Banco de Portugal, ao abrigo do disposto no artigo 34.º, n.º 2, e no artigo 35.º, da Lei Orgânica do Banco de Portugal, aprovada pela Lei n.º 5/98, de 31 de janeiro, conjugado com o disposto nos artigos 35.º a 41.º do Código do Procedimento Administrativo, deliberou proceder à seguinte delegação de competências:

1 — Os Departamentos e outras estruturas incluídos nos pelouros atribuídos aos membros do Conselho de Administração são os seguintes:

a) Gabinete do Governador e dos Conselhos (GAB): Governador Senhor Dr. Carlos da Silva Costa, substituído, nas suas ausências e impedimentos, pelo Vice-Governador Senhor Prof. Doutor Pedro Miguel de Seabra Duarte Neves;

b) Secretário dos Conselhos (SEC): Governador Senhor Dr. Carlos da Silva Costa, substituído, nas suas ausências e impedimentos, pelo Vice-Governador Senhor Prof. Doutor Pedro Miguel de Seabra Duarte Neves;

c) Departamento de Auditoria (DAU): Governador Senhor Dr. Carlos da Silva Costa, substituído, nas suas ausências e impedimentos, pelo Vice-Governador Senhor Prof. Doutor Pedro Miguel de Seabra Duarte Neves;

d) Departamento de Relações Internacionais (DRI): Governador Senhor Dr. Carlos da Silva Costa, substituído, nas suas ausências e impedimentos, pelo Vice-Governador Senhor Dr. José Joaquim Berberan e Santos Ramalho;

e) Departamento de Gestão de Risco (DGR): Governador Senhor Dr. Carlos da Silva Costa, substituído, nas suas ausências e impedimentos, pelo Vice-Governador Senhor Dr. José Joaquim Berberan e Santos Ramalho;

f) Departamento de Estudos Económicos (DEE): Vice-Governador Senhor Prof. Doutor Pedro Miguel de Seabra Duarte Neves, substituído, nas suas ausências e impedimentos, pelo Vice-Governador Senhor Dr. José Joaquim Berberan e Santos Ramalho;