dgaep
direção-geral da administração
e do emprego público

A contratação coletiva na Administração Pública

Caracterização e avaliação do modelo português (2009-2013)

Direção-Geral da Administração e do Emprego Público

Agosto de 2013

Equipa de trabalho:

Maria Asensio - Departamento de Investigação, Relações Internacionais e Comunicação

Sérgio Pratas - Departamento das Relações Coletivas de Trabalho

Índice

Introdução.....5
PARTE I - CONTRATAÇÃO COLETIVA NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA. O MODELO PORTUGUÊS 7
1. A Contratação Coletiva. Conceitos 7
1.1 Contratação coletiva e negociação coletiva 7
1.2 Os instrumentos de regulamentação coletiva de trabalho 8
1.3 O acordo coletivo de trabalho 8
1.3.1 Os sujeitos dos ACTs 8
1.3.2 Objeto e conteúdo dos ACTs 9
1.3.3 Os efeitos jurídicos dos ACTs 10
1.3.4 O âmbito dos ACTs 10
1.4 Os mecanismos de resolução de conflitos coletivos 11
1.5 Fatores críticos de sucesso na contratação coletiva.....12
2. Caracterização do Modelo Português..... 14
2.1 A evolução da regulamentação coletiva de trabalho em Portugal 14
2.2. Os instrumentos de regulamentação coletiva de trabalho 16
2.3. O acordo coletivo de trabalho 17
2.3.1. Os sujeitos dos ACTs.....17
2.3.2. Objeto e conteúdo dos ACTs 18
2.3.3. O âmbito dos ACTs 20
2.4. Os mecanismos de resolução de conflitos coletivos 22
PARTE II - AVALIAÇÃO DO MODELO PORTUGUÊS..... 25
3. Os Instrumentos de Regulamentação Coletiva de Trabalho 25
3.1. IRCT em vigor (2009/2013) 25
3.2. Os Acordos Coletivos de Trabalho 28
3.2.1. Tipo e âmbito de aplicação.....28
3.2.2. O Processo Negocial 39
3.2.3. Matérias Reguladas 43
3.3. A Contratação Coletiva e a Gestão de Recursos Humanos.....47
3.3.1. A implementação 47
3.3.2. O princípio da filiação.....49
3.3.3. Vantagens, inconvenientes e sugestões de alteração 54
4. Os Mecanismos de Resolução de Conflitos Coletivos 56
4.1. Conciliação 56
4.2. Mediação.....63
CONCLUSÕES..... 64
ANEXO: QUESTIONÁRIO 68

Introdução

Em Portugal, a consagração de um amplo direito de contratação coletiva para a Administração Pública é uma realidade muito recente – ocorreu apenas com a aprovação da Lei n.º 23/2004, de 22 de junho. Até então, só as entidades públicas empresariais podiam recorrer à contratação coletiva. Mais, na vigência desse regime (original), a contratação coletiva acabaria por não sair do campo das possibilidades, ou da lei (não existe nenhum instrumento de regulamentação coletiva de trabalho desse período). Só a partir de 2009 é que se assistirá a desenvolvimentos significativos neste âmbito, após a entrada em vigor do Regime do Contrato de Trabalho em Funções Públicas, RCTFP (Anexo I da Lei n.º 59/2008, de 11 de setembro)[1].

Pode dizer-se que esta mudança – consubstanciada na implementação de um novo sistema de regulação da relação jurídica de emprego público – se insere num processo, amplo, de aproximação dos regimes aplicáveis aos trabalhadores do setor público e do setor privado; e de integração no âmbito do emprego público de vários dos institutos originários do Direito do Trabalho[2].

O que acaba de ser dito não invalida, todavia, o reconhecimento de que o emprego público conserva características específicas, pelo que continua a não ser subsumível a um esquema puramente *"contratual"* (ou privado)[3]. A importação de institutos do Direito do Trabalho exige, pois, sempre, uma reflexão autónoma – uma análise quanto à sua integração num ambiente próprio, distinto do originário (S. Pratas, 2011: 2) - e exigirá, nalguns casos, a sua adaptação ao novo ambiente.

É nesse âmbito que se insere o presente estudo. Pretende-se, por um lado, identificar as principais características do modelo de contratação coletiva fixado no RCTFP; e, por outro, proceder a uma primeira avaliação quanto à sua implementação e aos resultados e impacto das opções consagradas na lei.

---

[1] A Lei n.º 59/2008, de 11 de setembro, foi alterada pela Lei n.º 3-B/2010, de 28 de abril, pelo Decreto-Lei n.º 124/2010, de 17 de novembro, pela Lei n.º 64-B/2011, de 30 de dezembro, pela Lei n.º 66/2012, de 31 de dezembro, e pela Lei n.º 68/2013, de 29 de agosto.

[2] Na exposição de motivos da Proposta de Lei n.º 209/X (que esteve na base do RCTFP), afirmava-se expressamente o seguinte: *"A presente proposta de lei pretende aprovar o Regime do Contrato de Trabalho em Funções Públicas (RCTFP), seguindo muito de perto o regime fixado no Código do Trabalho, aprovado pela Lei n.º 99/2003, de 27 de Agosto, e na sua regulamentação, constante da Lei n.º 35/2004, de 29 de Julho, o que decorre do objetivo de aproximação do regime de trabalho na Administração Pública ao regime laboral comum"*. Para um maior desenvolvimento sobre esse processo de aproximação, veja-se Francisco Liberal Fernandes (1995: 109).

[3] O estatuto profissional dos agentes do Estado continua a ser matéria que encerra uma expressiva complexidade, desde logo por compreender dois elementos cuja harmonização envolve vários obstáculos: por um lado, a subordinação funcional do trabalhador à prossecução do interesse público; por outro, a natureza salarial do vínculo estabelecido entre o particular e a Administração. Estes dois aspetos constituem as vertentes essenciais que condicionam teórica e dogmaticamente a definição da natureza do emprego público (Francisco Liberal Fernandes, 1995: 113).

Pretende-se responder, designadamente, às seguintes questões:

- Quais são os principais conceitos relacionados com a contratação coletiva?
- Quais são as especificidades da contratação coletiva no quadro da Administração Pública?
- Quais foram as principais medidas adotadas pelos serviços, com vista a garantir a implementação do sistema?
- Quais foram os resultados e o impacto da introdução do atual modelo de contratação coletiva na Administração Pública?
- Quais foram as vantagens e as desvantagens da introdução do atual modelo de contratação coletiva?

Assim, numa primeira parte do estudo, serão identificados os conceitos-chave da contratação coletiva na Administração Pública (capítulo 1). Procurar-se-ão apresentar as noções centrais relacionadas com este instituto jurídico, de modo a facilitar a compreensão das opções do legislador português (e a posterior avaliação das mesmas). Nesta primeira parte proceder-se-á, ainda, à caracterização do atual modelo de contratação coletiva (capítulo 2).

A segunda parte do estudo será, toda ela, direcionada à avaliação do modelo português. Num primeiro momento (capítulo 3) serão identificados os instrumentos de regulamentação coletiva de trabalho celebrados no período em referência; proceder-se-á à análise de conteúdo dos acordos coletivos de trabalho celebrados; e refletir-se-á ainda sobre o impacto da implementação do novo sistema ao nível da gestão dos Recursos Humanos. No último capítulo, o 4, serão identificados os mecanismos de resolução de conflitos que têm sido utilizados pelas partes; e procurar-se-á também avaliar a sua eficácia, face ao objeto (ou objetivo) dos mesmos.

No final serão apresentadas as principais conclusões a que se chegou.

Com vista à avaliação do modelo de contratação coletiva foram recolhidos elementos quantitativos e qualitativos, assumindo o trabalho de campo uma importância preponderante no suporte das conclusões e dos resultados alcançados.

Face às questões em análise e à complexidade do objeto de estudo, foram utilizados os dados constantes dos registos e processos existentes na DGAEP, procedendo-se ainda à aplicação de um inquérito por questionário a um universo de entidades empregadoras públicas (em anexo).

No que respeita especificamente aos acordos coletivos de trabalho e aos processos de resolução de conflitos, optou-se por proceder:

- À análise de conteúdo de todos os acordos coletivos de trabalho celebrados e publicitados no período em estudo (entre 2009 e o final de julho de 2013); e
- À análise de conteúdo de todos os processos de resolução de conflitos coletivos existentes (até ao final de julho de 2013).

O questionário foi aplicado a um universo de entidades empregadoras públicas da administração direta e indireta do Estado e das autarquias locais. Em julho de 2013 foram enviados, por *email*, 421 questionários. E foram recebidas 135 respostas: 40 de entidades da Administração Direta do Estado, 11 de entidades da Administração Indireta do Estado e 84 de autarquias locais (municípios).

PARTE I - CONTRATAÇÃO COLETIVA NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA. O MODELO PORTUGUÊS

1. A Contratação Coletiva. Conceitos

1.1 Contratação coletiva e negociação coletiva

As expressões *contratação coletiva* e *negociação coletiva* são, muitas vezes, utilizadas com o mesmo sentido. Não obstante, em rigor, tais expressões dizem respeito a realidades distintas.

A lei permite, em muitos países, que as entidades empregadoras e as associações sindicais estabeleçam, por acordo, normas que se projetam diretamente sobre um conjunto de trabalhadores (os trabalhadores sindicalizados nas associações outorgantes). Ao procedimento relativo à celebração desses acordos é comum chamar-se *"contratação coletiva"*, ou *"procedimento de contratação coletiva"*.

A *contratação coletiva* integra, em regra, quatro fases principais:

- A fase inicial – aquela em que é desencadeado o processo (por norma através da apresentação de uma proposta negocial à outra, ou outras partes);
- A fase negocial – aquela em que as partes procuram chegar a um acordo;
- A fase de celebração do acordo;
- A fase do depósito e publicitação desse mesmo acordo.

A *negociação coletiva* corresponde, a uma das fases da *contratação coletiva*, a referida fase negocial. *Negociação coletiva* será, neste sentido, a fase do procedimento de contratação coletiva em que as partes procuram aproximar as propostas em apreciação, com vista à celebração de um acordo (ou seja, de um conjunto de cláusulas que seja aceite por todos).

A expressão é, no entanto, utilizada, também, no contexto dos processos de participação na elaboração da legislação do trabalho – ou da função pública. O processo de participação na elaboração da legislação do trabalho pode ser consubstanciado por diferentes vias (e através de diferentes direitos):

- Pode, por exemplo, fixar-se a obrigatoriedade de dar publicidade ao projeto de diploma, para que todos os interessados possam, num determinado prazo, dizer o que pensam sobre o mesmo – direito de participação.
- O legislador pode, no entanto, ir mais longe. Pode, por exemplo, exigir-se que, previamente à aprovação do diploma, seja desenvolvida uma efetiva negociação com algumas entidades, com vista à celebração de um acordo – direito de negociação coletiva.
- Ora, a expressão *negociação coletiva* é também utilizada, por vezes, como sinónimo desse processo negocial, inerente ao direito de negociação coletiva.

1.2 Os instrumentos de regulamentação coletiva de trabalho

O acordo celebrado na sequência de um procedimento de contratação coletiva é um instrumento de regulamentação coletiva de trabalho (IRCT). Mas não é o único IRCT existente.

Cada sistema jurídico possui um modelo próprio de contratação coletiva, com os seus IRCT. Apesar disso, é possível classificar os vários IRCT existentes em dois tipos distintos:

- Os IRCT negociais;
- Os IRCT negociais pressupõem a existência de uma negociação e um acordo entre as partes;
- Os IRCT não negociais;
- Os IRCT não negociais são aprovados sem necessidade do acordo das partes. Estas podem ser chamadas a intervir, a emitir uma opinião sobre as matérias a regular, mas a sua posição não vincula a entidade a quem compete aprovar o IRCT.

O principal e mais importante IRCT de natureza negocial é o acordo coletivo de trabalho (ACT). O ACT é um acordo (ou contrato) celebrado entre as partes, na sequência de um processo negocial. Mas existem outros IRCT de natureza negocial. É o caso do acordo de adesão – aquele em que uma associação sindical ou uma entidade empregadora aderem a um ACT já celebrado e em vigor.

O principal e mais importante IRCT de natureza não negocial é o regulamento ou portaria de extensão. Trata-se aqui de uma decisão administrativa, de uma entidade administrativa, que estende os efeitos de um IRCT a outros empregadores ou trabalhadores, que não estavam por ele abrangidos.

1.3 O acordo coletivo de trabalho

1.3.1 Os sujeitos dos ACT

O acordo coletivo de trabalho constitui, como referido, o principal e mais importante instrumento da contratação coletiva. Neste e nos próximos pontos serão apresentados os principais conceitos que surgem associados a este IRCT:

- Os sujeitos;
- Objeto e conteúdo;
- Os efeitos jurídicos;
- O âmbito (pessoal, geográfico e territorial);
- Os mecanismos de resolução de conflitos coletivos.

Os acordos coletivos de trabalho (ACT) são celebrados pelas entidades a quem a lei confere legitimidade para o efeito (os sujeitos). No quadro da administração pública, os ACT são negociados e celebrados por dois tipos de sujeitos:

- Os sujeitos que subscrevem o acordo pelas entidades empregadoras públicas.

  Órgãos ou serviços da Administração Pública. A lei pode exigir a intervenção simultânea de mais do que um órgão ou serviço.

- Os sujeitos que o subscrevem pelas estruturas de representação coletiva dos trabalhadores.

  Tradicionalmente é às associações sindicais que cabe esta representação.

  A lei pode, no entanto, estabelecer a possibilidade de outras estruturas de representação coletiva poderem também celebrar ACT.

O facto de uma associação sindical existir e pretender negociar coletivamente condições de trabalho para os seus associados pode, no entanto, não bastar para que seja reconhecida como interlocutor válido. Por vezes suscita-se o problema do reconhecimento das associações sindicais para efeitos da celebração dos ACT (ou de alguns acordos coletivos). Ou seja, o legislador pode estabelecer determinados requisitos para que a associação sindical possa intervir no processo.

Por exemplo, em Portugal, no quadro da Administração Pública, só têm legitimidade para celebrar acordos coletivos de carreiras especiais 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 [ver alínea a) do n.º 2 do artigo 347.º do Regime do Contrato de Trabalho em Funções Públicas, ou RCTFP].

1.3.2 Objeto e conteúdo dos ACT

A lei determina quais as matérias que podem vir a ser regulados por ACT (por exemplo, duração e organização do tempo de trabalho, definição dos serviços mínimos ou direitos dos delegados sindicais). O ACT apenas pode incidir sobre essas áreas, sob pena de violar a lei.

No entanto, e apesar de poder haver um leque de escolha alargado, por norma, os ACT tratam, apenas, de alguma ou algumas dessas áreas (e não de todas as que podem ser desenvolvidas por IRCT). As partes têm a liberdade de escolher quais as matérias a desenvolver, de entre as que a lei identifica. Ora, as matérias efetivamente reguladas no ACT constituem aquilo a que se convencionou chamar o seu objeto, ou âmbito objetivo.

O objeto do ACT não deve ser confundido com o seu conteúdo. O conteúdo diz respeito aos elementos, ou informações, que devem integrar em concreto o ACT (por exemplo, a data, a assinatura das partes, o nome e qualidade em que intervêm os representantes das entidades celebrantes, o prazo de vigência).

Por norma, há elementos desta natureza que são obrigatórios. E por vezes o legislador distingue:

- O conteúdo obrigatório do ACT;
- Os elementos que o ACT deve integrar obrigatoriamente;
- E o conteúdo facultativo do ACT;
- Os elementos que o ACT deve incluir, mas que não são obrigatórios.

1.3.3 Os efeitos jurídicos dos ACT

O ACT é um contrato gerador de obrigações para as partes que o subscreveram (efeitos obrigacionais). Um desses efeitos é o denominado dever de influência ou de execução leal do convencionado, ou seja, de atuação das entidades subscritoras no sentido de que os seus associados ou serviços se comportem em conformidade com o acordado.

Mas as partes são livres de criar outras obrigações, recíprocas ou não, de conteúdo bastante diversificado:

- É o caso das cláusulas de paz social;
- Dever de abstenção de comportamentos conflituais (ou de alguns comportamentos conflituais) por certo período, que poderá coincidir, ou não, com o da vigência do acordo;
- É também o das cláusulas que instituem mecanismos autónomos para a interpretação e integração de lacunas dos ACT;
- Cláusulas relativas à constituição e funcionamento das comissões paritárias;
- É ainda o caso, por exemplo, da fixação de um determinado sistema de cobrança de quotas;
- O ACT pode efetivamente fixar o sistema-padrão de cobrança e entrega das quotas sindicais (e regular o seu funcionamento).

Os ACT possuem, ainda, eficácia normativa (ou efeitos normativos). O que os diferencia dos outros contratos é, precisamente, essa eficácia normativa – a quase totalidade do clausulado aparece não como um conjunto de compromissos entre os outorgantes (efeitos obrigacionais), mas como um complexo de autênticas normas jurídicas endereçadas aos trabalhadores e às entidades empregadoras públicas que integram o âmbito pessoal do acordo (Monteiro Fernandes, 2010: 826).

Tais normas definem um *"modelo"* para as relações individuais de trabalho que se desenvolvem nesse âmbito – são pois normas reguladoras dos contratos de trabalho.

1.3.4 O âmbito dos ACT

É relativamente comum falar-se no âmbito dos ACT ou no âmbito de aplicação dos ACT. Esta expressão não é, todavia, unívoca. A sua utilização pode surgir associada a quatro realidades distintas:

- Ao âmbito objetivo do ACT (já referido no ponto 1.3.2);
- Ao âmbito pessoal do ACT (ou âmbito subjetivo);
- Ao âmbito territorial do ACT;
- Ao âmbito temporal do ACT.

O âmbito pessoal do ACT diz respeito às pessoas (singulares e coletivas) a quem o mesmo é aplicável.

O ACT vincula, naturalmente, as entidades que o subscreveram. No entanto, alguns dos seus efeitos jurídicos, os efeitos normativos, refletem-se, também, na esfera jurídica de terceiros. É o caso dos trabalhadores. O ACT é aplicável, sem necessidade de aceitação ou mediação, aos trabalhadores que sejam simultaneamente:

- Por ele abrangidos (em função, por exemplo, da carreira ou da entidade empregadora pública a que pertencem); e sejam
- Filiados nas associações sindicais que o tiverem subscrito.

  Fala-se a este propósito no princípio da filiação – em princípio o ACT só é aplicável às entidades empregadoras abrangidas pelo seu âmbito de aplicação e aos trabalhadores ao seu serviço que sejam filiados nas associações sindicais outorgantes.

O âmbito territorial corresponde à área geográfica em que se aplica o ACT. O ACT pode aplicar-se em todo o território nacional, mas pode também ter um âmbito territorial mais restrito (por exemplo regional).

Os efeitos do ACT produzem-se durante um certo período que a lei designa como *"prazo de vigência"* (ou âmbito temporal).

Por norma, o acordo coletivo vigora pelo prazo acordado entre as partes (e que dele constar). Não obstante, é comum a lei impor alguns limites à liberdade de atuação das partes:

- A entrada em vigor do acordo é, por natureza, coincidente ou posterior à data da sua publicação (as normas não podem impor-se aos indivíduos enquanto estes não puderem reconhecê-las). Nada obsta, no entanto, a que as partes possam diferir a *"entrada em vigor"* do acordo, ou a produção de efeitos de parte das suas cláusulas, para mais tarde;
- Nalguns casos, a lei permite também que as partes atribuam efeitos retroativos a alguma ou algumas das cláusulas do acordo.

Em regra, a cessação do acordo coletivo (e o fim da sua vigência) só pode ocorrer por manifestações de vontade: de ambas as partes, e ter-se-á a revogação do acordo (normalmente ligada à entrada em vigor de um novo acordo); ou de um só dos contraentes (através de denúncia), e tratar-se-á do mecanismo da caducidade.

Por vezes, o legislador assegura a produção de efeitos de algumas das cláusulas do acordo, mesmo após a sua caducidade (situação normalmente denominada como *"sobrevigência"*).

1.4 Os mecanismos de resolução de conflitos coletivos

Existe um conflito coletivo de trabalho sempre que é manifestada uma divergência de pretensões por parte de uma categoria organizada de trabalhadores, de um lado, e uma categoria organizada de empregadores, ou um só destes, do outro, em torno da regulamentação coletiva existente (ou futura) das relações de trabalho (Monteiro Fernandes, 2010: 884).

É comum distinguirem-se dois tipos ou modalidades diferentes de conflitos coletivos:

- Os conflitos jurídicos: surgem ligados à interpretação e aplicação das normas já vigentes;

- E os conflitos de interesses: dizem respeito à modificação de normas já existentes ou à criação de novos preceitos.

Para dirimir tais conflitos, é comum a lei estabelecer determinados mecanismos legais, conhecidos como *mecanismos de resolução de conflitos coletivos*.

Como refere Monteiro Fernandes (2010: 901), existem mecanismos de resolução de conflitos característicos de alguns sistemas nacionais; *"mas há também um catálogo de procedimentos-tipo que é quase universalmente aceite, inclusivamente fora do domínio laboral"*.

São procedimentos-tipo a conciliação, a mediação e a arbitragem:

- A conciliação consiste, em geral, numa "negociação assistida": *"além das partes, participa nela uma terceira entidade (que pode ser um representante do Estado ou uma pessoa escolhida pelos próprios interessados) que se incumbe de auxiliar os interlocutores a encontrarem uma plataforma de acordo. A medida e a modalidade dessa intervenção são muito variáveis, desde o mero apoio processual (convocação, elaboração de atas) até à formulação de propostas ou sugestões às partes"* (Monteiro Fernandes, 2010: 902-903);
- A mediação caracteriza-se, por seu lado, *"pela intervenção de uma entidade alheia ao conflito, que, depois de se inteirar das posições das partes e dos seus fundamentos, lhes endereça uma recomendação ou proposta de solução (…). Na sua expressão mais elementar, a mediação consuma-se pela aceitação pura e simples da recomendação do mediador; mas não está fora da natureza desse procedimento que se estabeleça uma rede de declarações das partes e do mediador, através da qual se operam sucessivas aproximações a uma plataforma de acordo viável"* (Monteiro Fernandes, 2010: 903);
- No caso da arbitragem assiste-se também à intervenção de uma terceira entidade, *"mas o objetivo já não consiste na procura de uma solução acordada para o conflito; ao árbitro, ou à comissão arbitral, cumpre emitir uma decisão vinculante para as partes (…). Ao contrário do que se observou quanto à mediação, o critério da arbitragem é o da equidade. Trata-se, com efeito, de definir a solução justa para o conflito, dentro do espaço delimitado pelas últimas posições das partes"* (Monteiro Fernandes, 2010: 904).

1.5 Fatores críticos de sucesso na contratação coletiva

Existem fatores ou condições que são determinantes para o sucesso da contratação coletiva, isto é, para que esta possa assumir um papel de relevo na regulação das relações individuais de trabalho. Sem a pretensão de apresentar uma enumeração exaustiva, referem-se agora alguns desses fatores ou situações:

- *A liberdade sindical:* assume, por norma, uma dimensão individual e uma dimensão coletiva.

  Integra a dimensão individual da liberdade sindical, por exemplo, a liberdade de constituição de sindicatos.

Fazem parte da dimensão coletiva, designadamente, o direito de exercício da atividade sindical na empresa e a autonomia e autotutela coletivas.

A autonomia e autotutela coletivas dizem respeito ao *"direito de contratação coletiva"*, que encerra, por norma, duas vertentes:

- A liberdade de iniciativa negocial (referente à oportunidade ou necessidade de apresentar propostas);
- A liberdade de estipulação (referente à definição dos conteúdos acordados).

- O reconhecimento das associações sindicais com *"direito de contratação coletiva"*: A existência de liberdade sindical não implica, por si, que todas as associações sindicais disponham do *"direito de contratação coletiva"*. Por norma, cada ordenamento jurídico estabelece um sistema que define quem tem e quem não tem legitimidade para exercer o referido direito (por exemplo, em função da sua representatividade). E esse sistema pode ser mais ou menos exigente, podendo em casos extremos condicionar os resultados e o funcionamento da contratação coletiva.
- *Boa fé:* Para o sucesso da contratação coletiva contribui, também, de forma significativa, o respeito pelo princípio da boa fé. Este princípio pressupõe, designadamente, que as partes respondam com a máxima brevidade possível às propostas e contrapropostas; que observem, caso exista, o protocolo negocial; e que se façam representar em reuniões e contactos destinados à prevenção ou resolução de conflitos.
- Existência de um sistema eficaz de resolução de conflitos coletivos: Por vezes, no âmbito do processo negocial (ou mesmo depois da celebração do acordo) surge um conflito entre as partes – conflito coletivo.
  O sucesso da contratação coletiva depende, assim, também, da existência de um eficaz sistema de resolução de conflitos coletivos.
- O respeito pelos acordos celebrados: Após a celebração dos acordos é fundamental que as partes se empenhem na sua divulgação e em garantir o respeito pelo respetivo clausulado.

  No entanto, para garantir que o acordo é efetivamente aceite (e respeitado) é, também, importante assegurar, desde o início do processo, a informação e participação de todos – em particular, a dos trabalhadores, que podem vir a ser implicados com o acordo; e a dos dirigentes, que o vão implementar.

2. Caracterização do Modelo Português

2.1 A evolução da regulamentação coletiva de trabalho em Portugal

Como sublinha Mário Pinto (1996: 265), o aparecimento das convenções coletivas de trabalho ocorreu muito tarde, na história do movimento sindical português: "Durante o período da 1.ª República (1910-1926), nem a prática nem o direito assinalaram uma importância significativa da contratação coletiva. A explicação deve encontrar-se na debilidade do sindicalismo português e nas condições económicas e sociais do País. Durante o regime corporativo (1926-1974), a importância da contratação coletiva foi gradualmente aumentando. Porém, mantendo-se sempre como um regime controlado pelo Governo".

Após a queda do regime, em 1974, verificou-se um período de explosão de reivindicações sociais, durante o qual a contratação coletiva e o controlo dos trabalhadores nas empresas se manifestaram por formas diversas. E é neste quadro que surgem as primeiras medidas legislativas das autoridades revolucionárias sobre a contratação coletiva, através do DL n.º 292/75, de 16 de junho.

Este diploma veio consagrar "novas formas de intervenção do Ministério do Trabalho na contratação coletiva, programar uma política de negociações salariais em articulação com a produtividade e a capacidade económica das empresas, proibir a eficácia retroativa das cláusulas das convenções coletivas, e fixar para estas uma vigência mínima de um ano" (Mário Pinto, 1996: 266). A eficácia destas medidas viria a revelar-se, no entanto, praticamente nula, como reconheceu o próprio Conselho da Revolução, através da Resolução de 27 de novembro de 1975.

É entretanto publicado o DL n.º 164-A/76, de 28 de fevereiro, que vem estabelecer um novo regime para a contratação coletiva de trabalho. E em 25 de abril de 1976 entra em vigor a Constituição da República Portuguesa, que concede aos sindicatos competência para exercerem o direito de contratação coletiva de trabalho (artigo 56.º, n.º 3); e remete para lei a consagração dos termos da garantia deste direito.

O DL n.º 164-A/76 acabará por vigorar durante um período relativamente curto, sendo entretanto substituído pelo DL n.º 519-C1/79, de 29 de dezembro (que ficará conhecido como LRCT, Lei das Relações Coletivas de Trabalho). A LRCT constitui um marco fundamental no nosso sistema de contratação coletiva. No período da sua vigência foram celebradas centenas de convenções coletivas de trabalho, nos mais variados setores, e foi regularizada a emissão de portarias de extensão, para assegurar a eficácia geral das convenções.

Com pequenas mas relevantes alterações, a LRCT manteve-se em vigor até à entrada em vigor do Código do Trabalho de 2003. O Código de 2003 introduziu alterações profundas neste âmbito, entre as quais se destacam as seguintes:

- Diminuição significativa do peso do princípio do *favor laboratoris* (ou princípio do tratamento mais favorável) na relação entre convenções coletivas de trabalho e lei; estabelecendo-se como regra geral a possibilidade de as convenções coletivas afastarem as normas legais em qualquer sentido (artigo 4.º, n.º 1);

- Instituição de um sistema de arbitragem obrigatória, como mecanismo de resolução pacífica dos conflitos decorrentes da interpretação, aplicação e revisão de convenções coletivas de trabalho (artigos 567.º e seguintes);
- Alteração das regras sobre vigência das convenções, estabelecendo a caducidade como regra geral, embora temperada pela previsão de períodos de sobrevigência limitados (artigo 557.º).

O atual Código do Trabalho manteve-se globalmente em linha com o Código de 2003, embora tenha introduzido algumas alterações substanciais na área da contratação coletiva (para um maior desenvolvimento, veja-se Ramalho, 2012: 205).

Pode, assim, enquadrar-se a evolução do sistema jurídico nacional em matéria de contratação coletiva em quatro fases distintas:

- A fase prévia ao corporativismo;
- A fase do corporativismo;
- A fase posterior a 1974; e
- A fase atual, cujo início remonta ao Código do Trabalho de 2003.

Como referido, a LRCT constituiu um marco fundamental no nosso sistema de contratação coletiva. Fora do seu âmbito ficou apenas o universo dos trabalhadores públicos – com exceção dos trabalhadores do setor empresarial do Estado, também cobertos.

Para os trabalhadores públicos (então excluídos) foi, mais tarde, instituído o DL n.º 45-A/84, de 3 de fevereiro, depois substituído pela Lei n.º 23/98, de 26 de maio. Não obstante, estes diplomas apenas asseguraram o direito de negociação coletiva e não o direito de contratação coletiva em sentido próprio.

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 veio instituir um sistema dualista de contratação coletiva:

- Aos trabalhadores nomeados ou com contrato administrativo de provimento, aplicava-se o regime da Lei n.º 23/98, de 26 de maio;
- Aos trabalhadores com contrato de trabalho, por tempo indeterminado ou a termo, aplicava-se o regime de contratação coletiva especial previsto na Lei n.º 23/2004.

Apesar do exposto, a verdade é que a contratação coletiva da função pública não sairá, no período de vigência da Lei n.º 23/2004, do campo das possibilidades (ou da lei). Só a partir de 2009 é que se assistirá, em Portugal, a desenvolvimentos significativos neste âmbito, após a entrada em vigor do denominado Regime do Contrato de Trabalho em Funções Públicas, doravante identificado como RCTFP (Anexo I da Lei n.º 59/2008, de 11 de setembro). O primeiro acordo coletivo de trabalho celebrado ao abrigo do RCTFP foi o ACT n.º 1/2009, de 28 de setembro (acordo coletivo de carreiras gerais).

No que respeita aos trabalhadores das empresas públicas e das entidades públicas empresariais, é de referir que continuam sujeitos ao regime laboral comum, embora com algumas *"entorses"*, que decorrem de regras introduzidas pelas últimas leis do Orçamento Geral do Estado (Ramalho, 2012: 351).

2.2. Os instrumentos de regulamentação coletiva de trabalho

A Lei n.º 12-A/2008, de 27 de fevereiro (LVCR) prevê, expressamente, que possam existir (ou coexistir) três diferentes modalidades de relação jurídica de emprego público: a nomeação (artigos 9.º e 10.º a 19.º); o contrato de trabalho em funções públicas (artigos 9.º e 20.º a 22.º); e a comissão de serviço (artigos 9.º, 23.º e 24.º). Neste novo quadro, o contrato passou a ser a regra, como vínculo (dirigido à esmagadora maioria dos trabalhadores com relação jurídica de emprego público); a nomeação e a comissão de serviço só poderão ser constituídas nos casos expressamente previstos na lei (cfr. artigos 9.º/4 e 10.º).

O artigo 81.º da LVCR enumera, de forma exaustiva, as fontes normativas do contrato de trabalho em funções públicas. E refere, expressamente, que são *"fonte normativa, nas matérias que, face ao disposto na lei, possam regular, os instrumentos de regulamentação coletiva de trabalho"* (n.º 2 do artigo 81.º).

Como se sublinha no n.º 1 do artigo 2.º do RCTFP, os instrumentos de regulamentação coletiva de trabalho podem ser negociais ou não negociais.

Os instrumentos de regulamentação coletiva de trabalho negociais são:

- O ACORDO COLETIVO DE TRABALHO
  Os acordos coletivos de trabalho (o instrumento de regulamentação coletiva mais importante) podem ser:
  - Acordos coletivos de carreira – acordos aplicáveis a uma carreira ou a um conjunto de carreiras, independentemente dos órgãos ou serviços onde os trabalhadores nelas integrados exerçam funções; ou
  - Acordos coletivos de entidade empregadora pública – acordos aplicáveis a uma entidade empregadora pública, com ou sem personalidade jurídica (n.º 3 do artigo 2.º do RCTFP)[4].
- O ACORDO DE ADESÃO
  Determina o n.º 1 do artigo 370.º do RCTFP que as associações sindicais e, no caso de acordos coletivos de entidade empregadora pública, as entidades empregadoras públicas, podem *"aderir a acordos colectivos de trabalho ou decisões arbitrais em vigor"*[5].
- A DECISÃO DE ARBITRAGEM VOLUNTÁRIA
  A todo o tempo as partes podem, também, acordar em submeter a arbitragem as questões laborais que resultem, nomeadamente, da interpretação, integração, celebração ou revisão de um acordo coletivo de trabalho (artigo 371.º do RCTFP)[6].

Os instrumentos de regulamentação coletiva não negociais são:

- O REGULAMENTO DE EXTENSÃO
  O âmbito de aplicação definido nos acordos coletivos de trabalho ou decisões arbitrais pode ser estendido, após a sua entrada em vigor, por regulamentos de extensão[7].

---

[4] Para um maior desenvolvimento, ver artigos 346.º e seguintes do RCTFP.

[5] Para um maior desenvolvimento, ver nºs 2, 3 e 4 do artigo 370.º do RCTFP.

[6] Para um maior desenvolvimento, ver artigos 372.º e seguintes do RCTFP.

[7] Para um maior desenvolvimento, ver artigos 379.º e seguintes do RCTFP.

- A DECISÃO DE ARBITRAGEM NECESSÁRIA
  A arbitragem necessária é acionada mediante comunicação fundamentada de qualquer das partes à parte que se lhe contrapõe na negociação do acordo coletivo de trabalho e à Direção-Geral da Administração e do Emprego Público (n.º 1 do artigo 374.º do RCTFP)[8].

2.3. O acordo coletivo de trabalho

2.3.1. Os sujeitos dos ACT

Têm legitimidade para celebrar acordos coletivos de trabalho as entidades previstas no artigo 347.º do RCTFP.

A) Podem celebrar acordos coletivos de carreiras gerais:

- 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 exerçam funções públicas;
  iv) 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 do ponto ii) ou do ponto iii), decorrendo, nesse caso, o processo negocial conjuntamente (nºs 1, 4 e 5 do artigo 347.º do RCTFP).
- Pelas entidades empregadoras públicas:
  - Os membros do Governo responsáveis pelas áreas das finanças e da Administração Pública (n.º 1 do artigo 347.º do RCTFP).

B) Podem celebrar acordos coletivos de carreiras especiais:

- Pelas associações sindicais:
  i) As confederações sindicais com assento na Comissão Permanente de Concertação Social;
  ii) As associações sindicais que representem, pelo menos, 5% do número total de trabalhadores integrados na carreira especial em causa (n.º 2 do artigo 347.º do RCTFP).

[8] Para um maior desenvolvimento, ver artigos 374.º e seguintes do RCTFP.

- Pelas entidades empregadoras públicas:
  i) Os membros do Governo responsáveis pelas áreas das finanças e da Administração Pública; e
  ii) Os restantes membros do Governo interessados em função das carreiras objeto dos acordos (n.º 2 do artigo 347.º do RCTFP).

C) Podem celebrar acordos coletivos de entidade empregadora pública:

- Pelas associações sindicais:
  i) As confederações sindicais com assento na Comissão Permanente de Concertação Social;
  ii) As restantes associações sindicais representativas dos respetivos trabalhadores (n.º 3 do artigo 347.º do RCTFP).
- 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 (n.º 3 do artigo 347.º do RCTFP).

O processo de negociação inicia-se com a apresentação à outra parte da proposta de celebração ou de revisão de um acordo coletivo de trabalho. A proposta deve revestir a forma escrita e vir acompanhada de fundamentação suficiente (n.º 2 do artigo 351.º do RCTFP).

A entidade destinatária da proposta deve responder, também de forma escrita e fundamentada, nos 30 dias seguintes à receção da proposta, salvo se houver prazo convencionado ou prazo mais longo indicado pelo proponente; e a resposta deve exprimir *"uma posição relativa a todas as cláusulas da proposta, aceitando, recusando ou contrapondo"* (nºs 1 e 2 do artigo 352.º do RCTFP).

2.3.2. Objeto e conteúdo dos ACT

Os ACT podem integrar ou afastar:

A) As normas do RCTFP, desde que:

- Estabeleçam condições mais favoráveis para o trabalhador (princípio do tratamento mais favorável ao trabalhador); e
- Daquelas normas não resultar o contrário (n.º 1 do artigo 4.º do RCTFP).

B) Quaisquer outras normas, desde que a lei expressamente o preveja (n.º 2 do artigo 81.º da LVCR).

Neste quadro, pode dizer-se que os ACT podem regular um conjunto alargado de matérias, designadamente nas seguintes áreas:

- Proteção do trabalhador com capacidade de trabalho reduzida;
- Período experimental;
- Duração e organização do tempo de trabalho (incluindo o teletrabalho);

- Acréscimos remuneratórios;
- Concessão de licenças sem remuneração;
- Segurança, higiene e saúde no trabalho;
- Cessação do contrato;
- Regime de proteção especial dos representantes dos trabalhadores;
- Sistema de cobrança e entrega de quotas sindicais;
- Direitos dos delegados sindicais;
- Definição de serviços mínimos;
- Avaliação do desempenho.

Os acordos coletivos de entidade empregadora pública, na falta de um acordo coletivo de carreira que indique as matérias que por ele podem ser reguladas, apenas podem dispor sobre as matérias de duração e organização do tempo de trabalho, excluindo as respeitantes a suplementos remuneratórios, e de segurança, higiene e saúde no trabalho (n.º 2 do artigo 343.º do RCTFP).

Como foi referido, o objeto do ACT não deve ser confundido com o seu conteúdo. O conteúdo diz respeito aos elementos, ou informação, que deve integrar em concreto o ACT.

Ora, o RCTFP distingue:

A) O conteúdo obrigatório do ACT (os elementos que o ACT deve integrar obrigatoriamente, sob pena de recusa do depósito):
   - Designação das entidades celebrantes;
   - Nome e qualidade em que intervêm os representantes das entidades celebrantes;
   - Âmbito de aplicação;
   - Data de celebração;
   - Acordo coletivo de trabalho alterado e respetiva data de publicação, caso exista;
   - Prazo de vigência, caso exista;
   - Estimativa pelas entidades celebrantes do número de órgãos ou serviços e de trabalhadores abrangidos pelo acordo coletivo de trabalho (artigo 350.º do RCTFP).

B) E o conteúdo facultativo do ACT (os elementos que o ACT deve incluir, mas que não são obrigatórios):
   - 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;
   - O âmbito temporal, nomeadamente a sobrevigência e o prazo de denúncia;
   - Os direitos e deveres recíprocos dos trabalhadores e das entidades empregadoras públicas;
   - Os processos de resolução dos litígios emergentes de contratos, instituindo mecanismos de conciliação, mediação e arbitragem;

- A definição de serviços mínimos e dos meios necessários para os assegurar em caso de greve;
- A constituição de uma comissão paritária (artigos 348.º e 349.º).

2.3.3. O âmbito dos ACT

Âmbito pessoal do ACT (ou âmbito subjetivo)

O âmbito pessoal dos acordos coletivos de trabalho assenta no princípio da filiação (ou da dupla filiação), inscrito no artigo 359.º do RCTFP.

De acordo com o n.º 1 do artigo 359.º do RCTFP, *"o acordo coletivo de trabalho obriga as entidades empregadoras públicas abrangidas pelo seu âmbito de aplicação e os trabalhadores ao seu serviço que sejam membros das associações sindicais outorgantes"*. E sempre que o acordo coletivo seja outorgado por uniões, federações ou confederações *"obriga os trabalhadores inscritos nos sindicatos representados nos termos dos estatutos [dessas] organizações"* (n.º 2 do artigo 359.º do RCTFP).

O artigo 360.º do RCTFP regula os efeitos da filiação: *"Os acordos coletivos de trabalho abrangem os trabalhadores que estejam filiados nas associações signatárias no momento do início do processo negocial, bem como os que nelas se filiem durante o período de vigência dos mesmos acordos"*. A primeira parte deste preceito consagra um desvio à regra geral do princípio da filiação – mesmo que os trabalhadores se desfiliem antes da sua celebração (e após o início do processo negocial), o acordo continua a aplicar-se-lhes.

A lei determina, ainda, que, em caso de desfiliação dos trabalhadores (ou das respetivas associações) dos sujeitos outorgantes, o acordo coletivo de trabalho continue a aplicar-se:

- Se o acordo integrar prazo de vigência

  Até ao final do prazo que dele expressamente constar ou, sendo o acordo objeto de alteração, até à sua entrada em vigor (n.º 1 do artigo 361.º do RCTFP);
- Se não integrar prazo de vigência

  Durante o prazo mínimo de um ano (n.º 2 do artigo 361.º do RCTFP).

O princípio da filiação, nos seus estritos termos, *"conduz, pois, a que, no âmbito de uma mesma entidade empregadora pública, possam ser aplicáveis, a trabalhadores com as mesmas funções, regimes diferentes, por haver, por exemplo, dois acordos coletivos de trabalho. Por outro lado, os trabalhadores que não têm filiação estarão, em princípio, fora do alcance da regulamentação coletiva"* (S. Pratas, 2011: 13).

Ora, o RCTFP estabelece, expressamente, dois dispositivos legais destinados a estender o âmbito de aplicação dos acordos coletivos de trabalho:

- Regulamentos de extensão

  A emissão de um regulamento de extensão, que compete aos membros do Governo responsáveis pelas áreas das finanças e da Administração Pública, só é possível *"estando em causa circunstâncias sociais e económicas que*

fundamentadamente a justifiquem e após esgotadas todas as diligências legalmente previstas para a celebração de instrumentos de regulamentação coletiva negociais" (n.º 1 do artigo 380.º do RCTFP).

O regulamento em apreço pode determinar a extensão, total ou parcial, de:

- Acordos coletivos de carreira ou decisões arbitrais a outros trabalhadores, desde que os mesmos se encontrem abrangidos pelo âmbito de aplicação daqueles instrumentos;
- Acordos coletivos de entidade empregadora pública ou decisões arbitrais a outra ou outras entidades empregadoras públicas (n.º 2 do artigo 380.º do RCTFP)[9].

- Acordos de adesão

  Como referido, as associações sindicais e, no caso de acordos coletivos de entidade empregadora pública, as entidades empregadoras públicas, podem aderir a acordos coletivos de trabalho ou decisões arbitrais em vigor (n.º 1 do artigo 370.º do RCTFP).

  A adesão opera-se por acordo entre a entidade interessada e aquela ou aquelas que se lhe contraporiam na negociação do acordo, se nela tivessem participado (n.º 2 do artigo 370.º do RCTFP); sendo que da adesão não pode resultar modificação do conteúdo do acordo coletivo de trabalho ou da decisão arbitral ainda que destinada a aplicar-se somente no âmbito da entidade aderente (n.º 3 do artigo 370.º do RCTFP).

Âmbito temporal do ACT

Nos termos do n.º 1 do artigo 363.º do RCTFP, o ACT vigora pelo prazo que dele constar, não podendo, todavia, ser inferior a um ano.

Decorrido o prazo de vigência aplica-se o seguinte regime:

- O ACT renova-se nos termos nele previstos;
- No caso de o ACT não regular a matéria prevista na alínea anterior, renova-se sucessivamente por períodos de um ano (n.º 2 do artigo 363.º do RCTFP).

O ACT pode ser denunciado, por qualquer dos outorgantes, mediante comunicação escrita dirigida à outra parte, desde que seja acompanhada de uma proposta negocial (n.º 1 do artigo 365.º do RCTFP). A denúncia deve ser feita com uma antecedência de, pelo menos, três meses, relativamente ao termo do prazo de vigência (n.º 2 do artigo 365.º do RCTFP).

O ACT pode ainda ser denunciado, independentemente do período de vigência ou das cláusulas de renovação nele previstas, decorrido o prazo de 10 anos contado desde a sua entrada em vigor ou, sendo o caso, da sua última revisão global (n.º 1 do artigo 364.º).

---

[9] Sobre o procedimento de elaboração do regulamento de extensão, ver o artigo 381.º do RCTFP.

Havendo denúncia, o ACT renova-se por um período de 18 meses, devendo as partes promover os procedimentos conducentes à celebração de novo acordo (n.º 2 do artigo 364.º do RCTFP). Decorrido esse período o ACT caduca, mantendo-se, até à entrada em vigor de um outro acordo ou decisão arbitral, os efeitos definidos por acordo das partes ou, na sua falta, os já produzidos pelo mesmo acordo nos contratos no que respeita a:

- Remuneração do trabalhador;
- Duração do tempo de trabalho (n.º 3 do artigo 364.º do RCTFP).

Para além de poder cessar por caducidade, nos termos referidos, o ACT pode ainda deixar de vigorar mediante revogação por acordo das partes, mesmo que não haja sucessão de ACT (artigo 366.º do RCTFP).

2.4. Os mecanismos de resolução de conflitos coletivos

Os conflitos jurídicos, ligados à interpretação e aplicação das cláusulas vigentes, podem, no quadro do RCTFP, ser dirimidos através:

- Da intervenção de uma comissão paritária, criada pelo próprio acordo coletivo de trabalho;
- Por conciliação;
- Por mediação; ou
- Por arbitragem voluntária (neste sentido, vejam-se os artigos 349.º, 371.º, 384.º e 388.º do RCTFP).

Cabe às partes escolher o mecanismo que, nas circunstâncias em causa, melhor permita responder ao conflito existente. Não obstante, parece mais lógico que, em caso de conflito, se recorra, num primeiro momento, à comissão paritária (criada precisamente para esse fim); e só depois, caso não tenha sido possível ultrapassar as divergências, se recorra a um dos restantes mecanismos previstos na lei.

Os conflitos de interesses podem, por seu lado, ser ultrapassados, no âmbito do RCTFP, com recurso aos seguintes procedimentos:

- Conciliação;
- Mediação;
- Arbitragem voluntária;
- Arbitragem necessária (neste sentido, vejam-se os artigos 364.º, 371.º, 374.º, 384.º e 388.º do RCTFP).

É comum, quanto a este tipo de conflitos, que as partes recorram, num primeiro momento, à conciliação e à mediação; e só mais tarde, e caso não se consiga chegar a acordo, à arbitragem.

No n.º 1 do artigo 349.º do RCTFP fixa-se o dever – sem sanção – de as partes preverem nos acordos coletivos de trabalho a constituição de uma comissão paritária, *"para interpretar e integrar as suas cláusulas"*.

O funcionamento da comissão paritária deve ser regulado pelo respetivo acordo coletivo de trabalho (cfr. n.º 2 do artigo 349.º do RCTFP). A lei cuida, no entanto, de

estabelecer algumas condições imperativas que devem ser respeitadas, quer pelos acordos coletivos quer pelos *"regimentos"* que mais tarde venham a ser aprovados:

- A primeira diz respeito à composição da comissão paritária. No n.º 1 do artigo 349.º do RCTFP, sublinha-se que a comissão paritária é formada *"por igual número de representantes das entidades signatárias [ou «celebrantes»]"*;
- A segunda regra consiste numa exigência de *"quórum"*: *"A comissão paritária só pode deliberar desde que esteja presente metade dos representantes de cada parte"* (n.º 3 do artigo 349.º do RCTFP);
- A terceira regra diz respeito às consequências das deliberações tomadas por unanimidade: *"A deliberação tomada por unanimidade considera-se para todos os efeitos como integrando o acordo coletivo de trabalho a que respeita, devendo ser depositada e publicada nos mesmos termos do acordo coletivo de trabalho"* (n.º 4 do artigo 349.º do RCTFP);
- O n.º 5 do artigo 349.º do RCTFP prevê, ainda, uma quarta regra: *"A deliberação tomada por unanimidade pode ser objeto de regulamento de extensão"*.

Como referido, no quadro do RCTFP, as partes podem socorrer-se da conciliação para dirimir tanto conflitos jurídicos como conflitos de interesses.

Ora, a conciliação pode ocorrer:

- Ou por acordo das partes;
- Ou por iniciativa de uma das partes (n.º 1 do artigo 385.º do RCTFP).

No primeiro caso, podem as partes convencionar a regulamentação do procedimento de conciliação. Caso não o façam, o processo seguirá a tramitação constante dos artigos 385.º e 386.º do RCTFP (cfr. n.º 2 do artigo 384.º do RCTFP).

A conciliação requerida apenas por uma das partes é regulada, necessariamente, pelos artigos 385.º e 386.º do RCTFP:

- A DGAEP, depois de analisar o requerimento (e se estiverem preenchidos os requisitos legais para o efeito), procede ao sorteio do árbitro conciliador, de entre os árbitros constantes da lista de árbitros presidentes (n.º 4 do artigo 385.º do RCTFP);
- Após o sorteio, as partes são convocadas para o início do procedimento de conciliação, nos 15 dias seguintes à apresentação do pedido (n.º 1 do artigo 386.º do RCTFP);
- A conciliação não tem um prazo para conclusão; no entanto, um mês após seu o início, qualquer das partes pode requerer a intervenção de uma das personalidades constantes da lista de árbitros presidentes para desempenhar as funções de mediador (cfr. n.º 3 do artigo 388.º do RCTFP).

As partes podem também, a todo o tempo, acordar em submeter a mediação os conflitos coletivos (conflitos jurídicos e conflitos de interesses); e podem, para o efeito, recorrer a serviços públicos de mediação ou outros sistemas de mediação laboral (cfr. nºs 1 e 2 do artigo 388.º do RCTFP).

Na falta de acordo, uma das partes pode requerer, um mês após o início da conciliação, a intervenção de uma das personalidades constantes da lista de árbitros presidentes para desempenhar as funções de mediador (cfr. n.º 3 do artigo 388.º do RCTFP). Neste caso, deve a parte requerente indicar, de imediato, o objeto da mediação (n.º 4 do artigo 388.º do RCTFP).

As partes podem, ainda, a todo o tempo, acordar em submeter a arbitragem (voluntária) "as questões laborais que resultem, nomeadamente, da interpretação, integração, celebração ou revisão de um acordo coletivo de trabalho" (artigo 371.º do RCTFP).

A arbitragem voluntária rege-se por acordo das partes ou, na sua falta, pelo disposto no artigo 372.º do RCTFP (cfr. artigo 371.º do RCTFP). Em qualquer caso, deve existir uma convenção de arbitragem, que determine, de imediato, o objeto do litígio; e que remeta a resolução do mesmo para uma decisão arbitral.

A arbitragem necessária tem por objeto a celebração de um acordo coletivo de trabalho (de um novo acordo); e é desencadeada com a comunicação de uma das partes à que se lhe contrapõe (ou às que se lhe contrapõem) na negociação e à DGAEP:

"*Decorrido o prazo de um ano após a caducidade do acordo coletivo de trabalho sem que tenha sido celebrado um novo acordo e esgotados os meios de resolução de conflitos coletivos, qualquer das partes pode acionar a arbitragem necessária, mediante comunicação à parte que se lhe contrapõe na negociação do acordo coletivo de trabalho e à Direcção-Geral da Administração e do Emprego Público*" (n.º 5 do artigo 364.º do RCTFP).

O processo de arbitragem é acompanhado pela DGAEP, desde o início (e até ao seu termo). No entanto, o início do processo não depende de nenhuma decisão prévia (da DGAEP ou de qualquer outra entidade). Como se refere, expressamente, no n.º 1 do artigo 374.º do RCTFP, a arbitragem necessária é acionada mediante comunicação fundamentada de uma das partes.

O procedimento de arbitragem (necessária) surge regulado nos artigos 374.º e seguintes do RCTFP e nos artigos 255.º e seguintes do Regulamento[10]. Verifica-se aí que o procedimento destinado à constituição do tribunal arbitral é obrigatório (não pode ser afastado pelas partes); e que as *"regras do processo de arbitragem"* têm natureza supletiva, salvo no que se refere a prazos (ou seja, podem ser afastadas por convenção das partes) – (cfr. artigo 266.º do Regulamento).

[10] Anexo II da Lei n.º 59/2008, de 11 de setembro.

PARTE II - AVALIAÇÃO DO MODELO PORTUGUÊS

3. Os Instrumentos de Regulamentação Coletiva de Trabalho

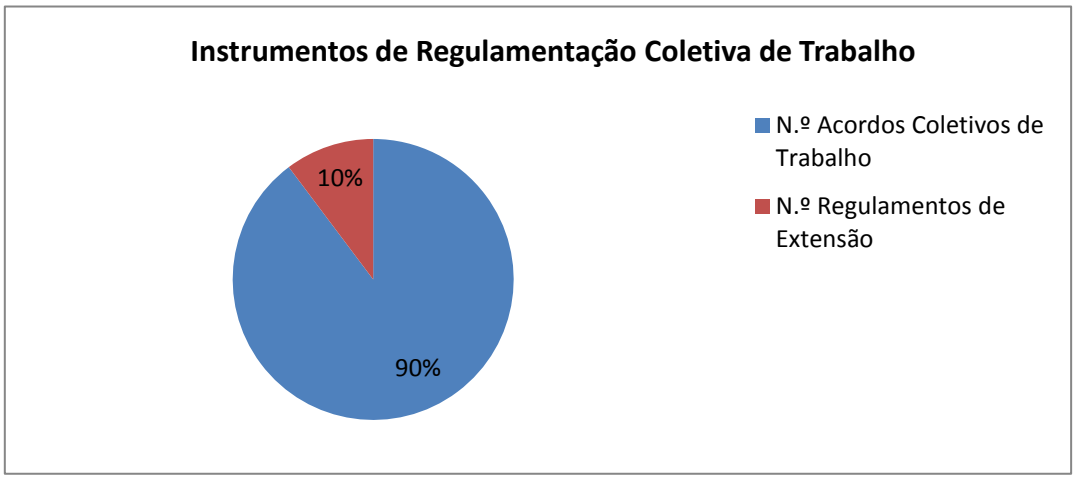
3.1. IRCT em vigor (2009/2013)

Tal como referido, o RCTFP distingue dois tipos de instrumentos de regulamentação coletiva de trabalho (IRCT):

- Os negociais
  - O ACORDO COLETIVO DE TRABALHO (ACT)
  - O ACORDO DE ADESÃO
  - A DECISÃO DE ARBITRAGEM VOLUNTÁRIA
- E os não negociais
  - O REGULAMENTO DE EXTENSÃO
  - A DECISÃO DE ARBITRAGEM NECESSÁRIA

Compulsados os registos existentes na DGAEP, verificou-se que, no período em análise, se recorreu apenas a um tipo de IRCT de natureza negocial (o ACT) e a um tipo de natureza não negocial (o regulamento de extensão). 90% dos IRCT existentes são ACT e 10% regulamentos de extensão:

IRCT	N.º	%
Acordos Coletivos de Trabalho	35	90%
Regulamentos de Extensão	4	10%
Total	39	100%



Junta-se a lista dos acordos coletivos de trabalho celebrados e a dos regulamentos de extensão emitidos, no período em análise:

Acordos Coletivos de Trabalho

N.º e ano	Tipo de ACT
1/2009	ACC (Acordo Coletivo de Carreira) Acordo Coletivo de Carreiras Gerais
2/2009	ACC Acordo Coletivo da Carreira Especial Médica (ACCEM)
1/2010	ACEEP (Acordo coletivo de entidade empregadora pública)
2/2010	ACEEP
3/2010	ACEEP
4/2010	ACEEP
5/2010	ACEEP
6/2010	ACEEP
7/2010	ACEEP
8/2010	ACEEP
9/2010	ACEEP
10/2010	ACEEP
11/2010	ACEEP
12/2010	ACEEP
1/2011	ACEEP
2/2011	ACEEP
3/2011	ACEEP
4/2011	ACEEP
5/2011	ACEEP
6/2011	ACEEP
7/2011	ACEEP
8/2011	ACEEP

N.º e ano	Tipo de ACT
9/2011	ACEEP
10/2011	ACEEP
12/2011	ACC Adaptação do SIADAP ao pessoal integrado na carreira especial médica
1/2012	ACEEP
2/2012	ACEEP
3/2012	ACEEP
4/2012	ACEEP
5/2012	ACC Acordo Coletivo da Carreira Especial Médica (ACCEM) para a Região Autónoma dos Açores
1/2013	ACEEP
2/2013	ACEEP
3/2013	ACEEP
4/2013	ACEEP
5/2013	ACEEP

Regulamentos de Extensão

Ano	Regulamento	ACT objeto de extensão
2010	Regulamento de Extensão 1-A/2010 (publicado no DR n.º 42, 2ª série, de 02/03/2010)	Regulamento de extensão do ACT n.º 1/2009 (Carreiras gerais)
2010	Regulamento de Extensão 1/2010/RAM (publicado no Jornal Oficial da RAM n.º 22, 3ª série, de 17/11/2010)	Regulamento de extensão do ACT n.º 2/2009 à Região Autónoma da Madeira - RAM (Carreira especial médica)
2011	Regulamento de Extensão 2/2010/RAM (publicado no Jornal Oficial da RAM n.º 1, 3ª série, de 03/01/2011)	Extensão do acordo coletivo de trabalho n.º 1/2009 à RAM (Carreiras gerais)
2011	Regulamento de Extensão 1/2011/RAA (publicado no DR n.º100, 2ª série, de 24/05/2011)	Extensão do Acordo Coletivo de Trabalho n.º 1/2009 à Região Autónoma dos Açores - RAA (Carreiras gerais)

Os dados apresentados revelam a particular relevância (centralidade) do ACT no quadro da contratação coletiva da Administração Pública.

De referir, ainda, que os regulamentos de extensão estão ligados a apenas dois dos ACT em vigor (o ACT 1/2009 e o 2/2009); no caso, dois acordos coletivos de carreira.

Para a análise dos dados apresentados, importa ter ainda em conta o seguinte:

- Como o regime traçado no RCTFP é relativamente recente, não se verificou ainda a caducidade de nenhum dos ACT celebrados; o que explica a inexistência de decisões de arbitragem necessária[11];
- O RCTFP previa a aplicação aos acordos de adesão das regras referentes à legitimidade para a celebração dos ACT (n.º 4 do artigo 370.º)[12]. Esta norma impedia a adesão de associações sindicais com menos associados aos acordos coletivos de carreira já celebrados[13];

  A norma em causa foi, entretanto, alterada pela Lei n.º 66/2012, de 31 de dezembro. Atualmente, qualquer associação sindical representativa das carreiras abrangidas pode aderir aos acordos coletivos de carreira em vigor.

3.2. Os Acordos Coletivos de Trabalho

3.2.1. Tipo e âmbito de aplicação

Tipo de acordos coletivos de trabalho e evolução da contratação coletiva:

Até 30 de julho de 2013 foram publicados no Diário da República (e entraram em vigor):

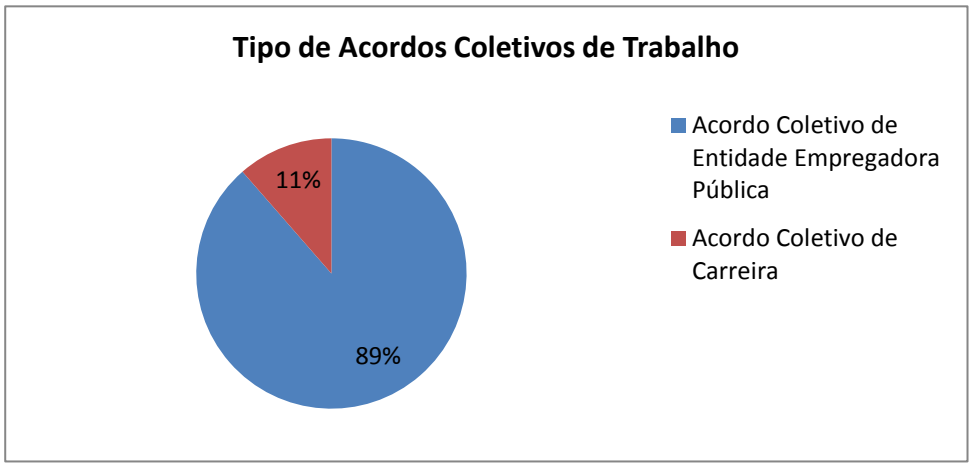
- Um acordo coletivo de carreiras gerais, publicado sob o nº 1/2009;
- Dois acordos coletivos para a carreira especial médica, um dos quais para a Região Autónoma dos Açores (ACT nº 2/2009 e n.º 5/2012);
- Um acordo referente à avaliação do desempenho dos trabalhadores integrados na carreira especial médica (ACT n.º 12/2011); e
- 31 Acordos Coletivos de Entidade Empregadora Pública (ACEEP).

Tipo de Acordos Coletivos de Trabalho	Número
Acordo Coletivo de Entidade Empregadora Pública	31
Acordo Coletivo de Carreira	4
Total	**35**

[11] Note-se que a arbitragem necessária só pode ser acionada após a caducidade do ACT, sem que tenha sido celebrado um novo acordo e esgotados os meios de resolução de conflitos coletivos (cfr. n.º 5 do artigo 364.º do RCTFP).

[12] Cfr. em 2.3.1. as regras de legitimidade fixadas pelo art.º 347.º do RCTFP.

[13] Cfr. art.º 6º da Lei 66/2012, de 31 de dezembro, que altera o n.º 4 do art.º 370.º do RCTFP.



O número de ACEEP é claramente superior ao número de acordos coletivos de carreira (ACC). Não obstante, e como melhor se verá no ponto seguinte, os ACC, apesar de serem em menor número, possuem por norma um âmbito subjetivo mais alargado – os 4 ACC abrangem um número de trabalhadores muito superior ao dos 31 ACEEP.

Como se pode verificar pelos quadros seguintes, depois de um período inicial em que foi celebrado um número significativo de ACT, nos anos de 2012 e 2013 parece começar a assistir-se a uma certa desaceleração da contratação coletiva.

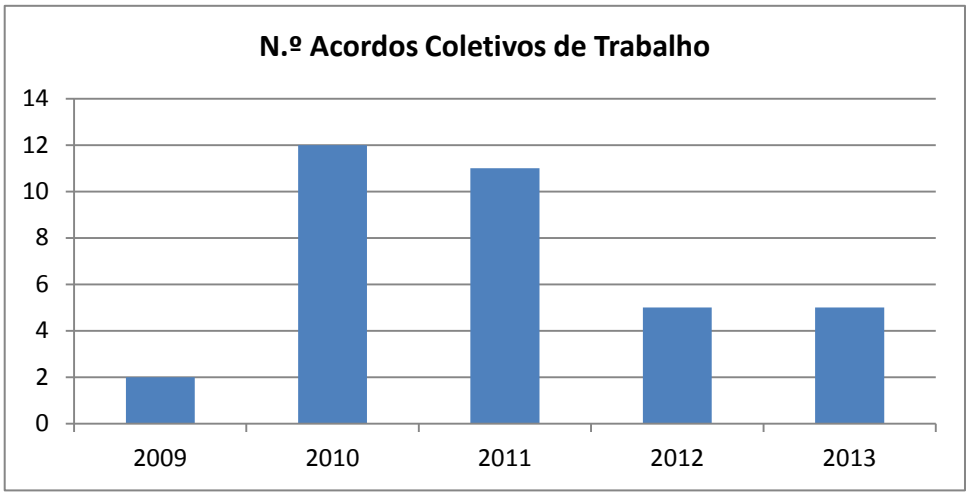
Tal desaceleração poderá estar relacionada com o seguinte:

- Em primeiro lugar, com o facto de (e face aos ACC existentes) serem muito limitadas as matérias que podem ser objeto de ACEEP (cfr. artigo 343.º do RCTFP);
- Em segundo lugar, porque, como melhor se verá adiante, os serviços em muitos casos não estão a aplicar corretamente o princípio da filiação (estendendo o ACT n.º 1/2009 indiscriminadamente).

  Deste modo, as associações sindicais que não outorgaram o ACT n.º 1/2009 deixaram de sentir necessidade de celebrar mais ACEEP, designadamente para a regulação da duração e organização do tempo de trabalho.

Número de Acordos Coletivos de Trabalho: 2009-2013

Ano	N.º de Acordos
2009	2
2010	12
2011	11
2012	5
2013	5
Total	**35**



Âmbito de aplicação

Apresentam-se, de seguida, dois quadros com elementos sobre o âmbito subjetivo e o âmbito temporal dos ACT em vigor:

Quadro 1

Acordos Coletivos Celebrados: Âmbito Subjetivo e Âmbito Temporal

Ano e n.º	Tipo de ACT/EEP	N.º órgãos ou serviços abrangidos	N.º de Trabalhadores abrangidos (estimativa)	Prazo de Vigência
1/2009	Acordo coletivo de carreiras gerais	4520	152.780	3 ANOS (renovável)
2/2009	Acordo coletivo da carreira especial médica (ACCEM)	35	11.270	4 ANOS (renovável)
1/2010	ACEEP para o Instituto de Gestão Financeira da Segurança Social	1	50	3 ANOS (renovável)
2/2010	ACEEP para o Instituto Geográfico Português	1	50	2 ANOS (renovável)
3/2010	ACEEP para o Instituto dos Registos e do Notariado	468	3500	1 ANO (renovável)
4/2010	ACEEP para a Casa Pia de Lisboa	1	300	3 ANOS (renovável)
5/2010	ACEEP para a SG do MTSS	1	50	3 ANOS (renovável)

Ano e n.º	Tipo de ACT/EEP	N.º órgãos ou serviços abrangidos	N.º de Trabalhadores abrangidos (estimativa)	Prazo de Vigência
6/2010	ACEEP para o Instituto da Segurança Social	1	1000	3 ANOS (renovável)
7/2010	ACEEP para o Município de Oeiras	1	200	1 ANO (renovável)
8/2010	ACEEP para a Administração Central dos Sistemas de Saúde	1	97	3 ANOS (renovável)
9/2010	ACEEP para a Agência Portuguesa do Ambiente	1	60	2 ANOS (renovável)
10/2010	ACEEP para o Instituto Nacional Saúde Dr. Ricardo Jorge	1	90	2 ANOS (renovável)
11/2010	ACEEP para a DG do Tribunal de Contas	1	200	2 ANOS (renovável)
12/2010	ACEEP para a DG de Infra - Estruturas e Equipamentos do MAI	1	50	3 ANOS (renovável)
1/2011	ACEEP para o Instituto Português de Apoio ao Desenvolvimento	1	25	2 ANOS (renovável)
2/2011	ACEEP para a DG de Veterinária	1	300	2 ANOS (renovável)
3/2011	ACEEP para a ARS de Lisboa e Vale do Tejo	1	470	3 ANOS (renovável)
4/2011	ACEEP para o INA	1	160	2 ANOS (renovável)
5/2011	ACEEP para o Instituto de Gestão Financeira da Segurança Social	1	95	3 ANOS (renovável)
6/2011	ACEEP para o INEM	1	250	2 ANOS (renovável)
7/2011	ACEEP para o Instituto de Informática do Ministério do Trabalho e da Solidariedade Social	1	30	3 ANOS (renovável)

Ano e n.º	Tipo de ACT/EEP	N.º órgãos ou serviços abrangidos	N.º de Trabalhadores abrangidos (estimativa)	Prazo de Vigência
8/2011	ACEEP para o Instituto de Desporto de Portugal	1	100	2 ANOS (renovável)
9/2011	ACEEP para o Instituto da Segurança Social	1	6000	3 ANOS (renovável)
10/2011	ACEEP para o Instituto da Segurança Social	1	1186	3 ANOS (renovável)
12/2011	ACT referente à avaliação do desempenho dos trabalhadores integrados na carreira especial médica	35	11270	4 ANOS (renovável)
1/2012	ACEEP para a Procuradoria-Geral da República	2	30	2 ANOS (renovável)
2/2012	ACEEP para a SG do Ministério de Justiça	1	30	2 ANOS (renovável)
3/2012	ACEEP para a Faculdade de Farmácia da Universidade de Lisboa	1	9	1 ANO (renovável)
4/2012	ACEEP para o Município de Matosinhos	1	260	3 ANOS (renovável)
5/2012	Acordo coletivo da carreira especial médica (Região Autónoma dos Açores)	13	390	4 ANOS (renovável)
1/2013	ACEEP para a DGAEP	1	50	1 ANO (renovável)
2/2013	ACEEP para a DGAEP	1	50	1 ANO (renovável)
3/2013	ACEEP para a DGAEP	1	50	1 ANO (renovável)

Ano e n.º	Tipo de ACT/EEP	N.º órgãos ou serviços abrangidos	N.º de Trabalhadores abrangidos (estimativa)	Prazo de Vigência
4/2013	ACEEP para o Gabinete de Planeamento e Politicas do MAMAOT	1	42	1 ANO (renovável)
5/2013	ACEEP para o Município de Albufeira	1	97	2 ANOS (renovável)

Quadro 2

ACEEP: Trabalhadores Abrangidos (Carreiras/Modalidade de Contrato)

N.º e ano	Associação sindical	Trabalhadores abrangidos (carreiras)	Trabalhadores abrangidos (modalidade de contrato)
1/2010	Federação Nacional dos Sindicatos da Função Pública (FNSFP)	Carreiras gerais	Independentemente da modalidade de contrato
2/2010	Sindicato dos Trabalhadores da Função Pública do Sul e Açores (STFPSA)	Independentemente da carreira	Independentemente da modalidade de contrato
3/2010	Associação Sindical dos Oficiais dos Registos e do Notariado, Associação Sindical dos Conservadores dos Registos, Sindicato dos Trabalhadores dos Registos e do Notariado	Independentemente da carreira	Contrato por tempo indeterminado
4/2010	STFPSA	Independentemente da carreira	Independentemente da modalidade de contrato
5/2010	STFPSA	Independentemente da carreira	Independentemente da modalidade de contrato
6/2010	Sindicato da Agricultura Alimentação e Florestas, Sindicato dos Técnicos Superiores de Diagnóstico e	Carreiras gerais	Independentemente da modalidade de contrato

N.º e ano	Associação sindical	Trabalhadores abrangidos (carreiras)	Trabalhadores abrangidos (modalidade de contrato)
	Terapêutica, Sindicato Nacional e Democrático dos Professores, Sindicato Nacional dos Engenheiros, Federação Nacional da Educação, Sindicato Nacional dos Profissionais da Educação, Federação dos Sindicatos dos Trabalhadores de Serviços, Sindicato dos Trabalhadores da Administração Pública, Associação dos Trabalhadores da Educação		
7/2010	Sindicato dos Trabalhadores da Administração Pública, Federação Nacional da Educação, Sindicato da Agricultura, Alimentação e Florestas, Sindicato Nacional dos Engenheiros, Sindicato dos Trabalhadores e Técnicos de Serviços, Sindicato dos Técnicos Superiores de Diagnóstico e Terapêutica, STE - Sindicato dos Quadros Técnicos do Estado e Entidades com Fins Públicos	Independentemente da carreira	Independentemente da modalidade de contrato
8/2010	FNSFP	Independentemente da carreira	Independentemente da modalidade de contrato
9/2010	STFPSA	Independentemente da carreira	Independentemente da modalidade de contrato
10/2010	FNSFP	Independentemente da carreira	Independentemente da modalidade de contrato
11/2010	FNSFP	Independentemente da carreira	Independentemente da modalidade de contrato

N.º e ano	Associação sindical	Trabalhadores abrangidos (carreiras)	Trabalhadores abrangidos (modalidade de contrato)
12/2010	FNSFP	Independentemente da carreira	Independentemente da modalidade de contrato
1/2011	FNSFP	Independentemente da carreira	Independentemente da modalidade de contrato
2/2011	FNSFP	Independentemente da carreira	Independentemente da modalidade de contrato
3/2011	STFPSA	Independentemente da carreira	Independentemente da modalidade de contrato
4/2011	Sindicato dos Técnicos Superiores de Diagnóstico e Terapêutica, Associação dos Trabalhadores da Educação, Sindicato Nacional dos Profissionais da Educação, Sindicato Nacional dos Engenheiros, Sindicato dos Trabalhadores e Técnicos de Serviços, Federação Nacional da Educação, Sindicato dos Trabalhadores do Comércio, Serviços, Alimentação, Hotelaria e Turismo, Sindicato dos Trabalhadores da Administração Pública	Independentemente da carreira	Independentemente da modalidade de contrato
5/2011	Sindicato dos Trabalhadores da Administração Pública, Sindicato dos Trabalhadores do Comércio, Serviços, Alimentação, Hotelaria e Turismo, Sindicato Nacional dos Engenheiros, Sindicatos dos Trabalhadores e Técnicos de Serviços, Associação dos Trabalhadores da Educação, Sindicato da Agricultura, Alimentação e Florestas, Federação Nacional da Educação, Sindicato Nacional dos Profissionais da Educação	Carreiras gerais	Independentemente da modalidade de contrato

N.º e ano	Associação sindical	Trabalhadores abrangidos (carreiras)	Trabalhadores abrangidos (modalidade de contrato)
6/2011	FNSFP	Independentemente da carreira	Independentemente da modalidade de contrato
7/2011	FNSFP	Independentemente da carreira	Independentemente da modalidade de contrato
8/2011	FNSFP	Independentemente da carreira	Independentemente da modalidade de contrato
9/2011	FNSFP	Carreiras gerais	Independentemente da modalidade de contrato
10/2011	STE	Carreiras gerais	Independentemente da modalidade de contrato
1/2012	FNSFP	Independentemente da carreira	Independentemente da modalidade de contrato
2/2012	FNSFP	Independentemente da carreira	Independentemente da modalidade de contrato
3/2012	STE	Independentemente da carreira	Independentemente da modalidade de contrato
4/2012	Sindicato dos Trabalhadores da Administração Pública e de Entidades com Fins Públicos, Sindicato dos Professores da Zona Norte, Sindicato dos Técnicos Superiores, Assistentes e Auxiliares da Educação da Zona Norte, Sindicato Nacional dos Engenheiros, Engenheiros Técnicos e Arquitetos, Sindicato dos Técnicos Superiores de Diagnóstico e Terapêutica	Independentemente da carreira	Independentemente da modalidade de contrato
1/2013	Federação de Sindicatos da Administração Pública (FESAP)	Independentemente da carreira	Independentemente da modalidade de contrato

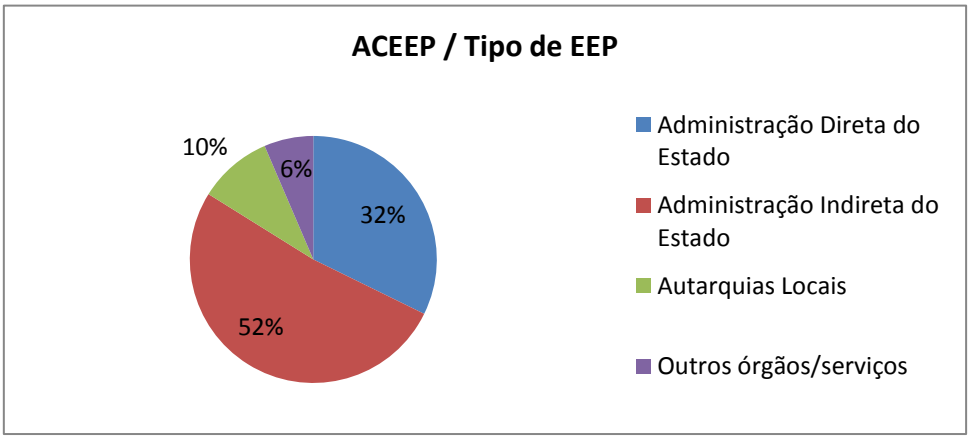
N.º e ano	Associação sindical	Trabalhadores abrangidos (carreiras)	Trabalhadores abrangidos (modalidade de contrato)
2/2013	Sindicato dos Trabalhadores em Funções Públicas e Sociais do Sul e Regiões Autónomas	Independentemente da carreira	Independentemente da modalidade de contrato
3/2013	STE	Independentemente da carreira	Independentemente da modalidade de contrato
4/2013	STE	Independentemente da carreira	Independentemente da modalidade de contrato
5/2013	STE	Independentemente da carreira	Independentemente da modalidade de contrato

Os dois quadros apresentados permitem verificar o seguinte:

- Nota-se uma maior incidência de ACEEP na administração indireta do Estado (com 16 ACEEP). Merece ainda destaque o facto de existirem apenas três ACEEP para autarquias locais.

ACEEP / Tipo de Entidade Empregadora Pública

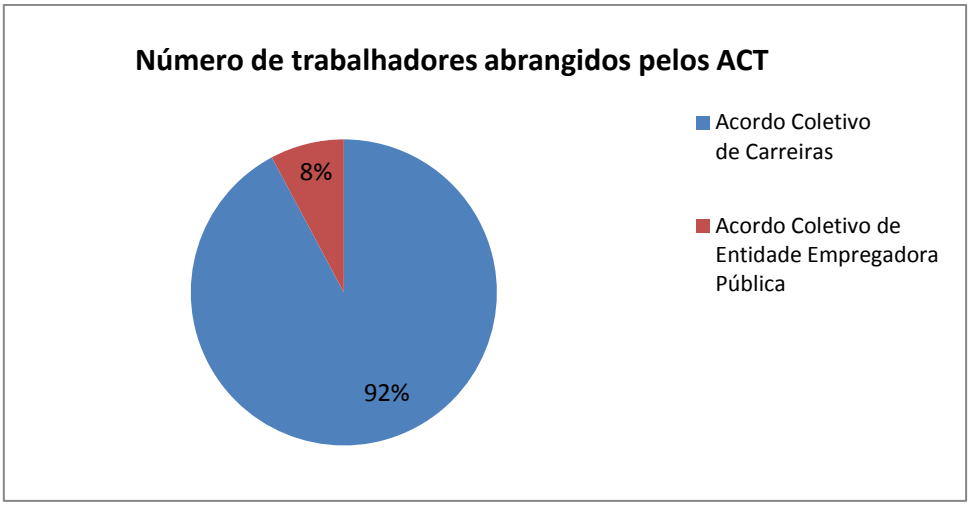
Administração Direta do Estado	10
Administração Indireta do Estado	16
Autarquias Locais	3
Outros órgãos/serviços	2
Total	**31**



- Como referido, apesar de existirem mais ACEEP do que acordos coletivos de carreira, estes envolvem (diretamente) um número maior de trabalhadores.

  Para além disso, importa sublinhar que os regulamentos de extensão existentes se reportam, os quatro, a acordos coletivos de carreira – aumentando, assim, indiretamente, o âmbito de incidência de tais acordos.

Tipo de Acordo Coletivo de Trabalho	Acordos Coletivos de Carreira	ACEEP
Número de trabalhadores abrangidos (estimativa)	175710	14871



- Verificou-se, ainda, que os ACEEP foram celebrados, na sua maioria, com associações sindicais que não outorgaram o ACT n.º 1/2009; e que a esmagadora maioria dos ACEEP se aplica aos trabalhadores com contrato de trabalho em funções públicas, independentemente da respetiva carreira e modalidade de contrato (ver quadro 2)[14].

  Deste modo, e ao que parece, a celebração dos ACEEP terá tido como principal objetivo estender as regras sobre organização e duração do tempo de trabalho já previstas no ACT n.º 1/2009:

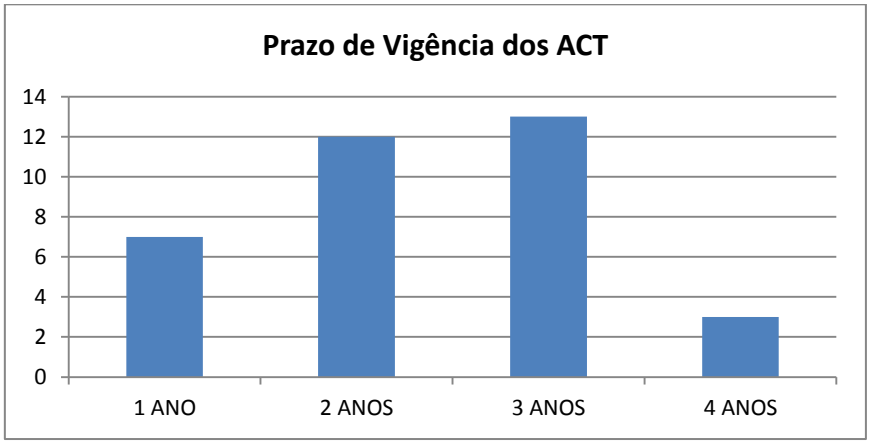
  i. Aos trabalhadores filiados nas associações sindicais que não o subscreveram; e

  ii. Aos trabalhadores com contrato a termo resolutivo e/ou integrados em carreiras especiais ou carreiras subsistentes.

[14] Note-se que o ACT n.º 1/2009 – que também regula as matérias da duração e organização do tempo de trabalho – se aplica apenas aos trabalhadores das carreiras gerais, com contrato de trabalho em funções públicas por tempo indeterminado, e aos trabalhadores das carreiras subsistentes constantes do MAPA VII do DL n.º 121/2008, de 11 de julho (Cfr. Cláusulas 1ª e 2ª do ACT 1/2009).

- A esmagadora maioria dos acordos celebrados tem um prazo de vigência inicial de dois ou três anos:

Vigência inicial dos ACT	N.º
1 ANO	7
2 ANOS	12
3 ANOS	13
4 ANOS	3



3.2.2. O Processo Negocial

O processo referente à celebração dos ACT inicia-se com a apresentação à outra parte da proposta de celebração ou de revisão (n.º 1 do artigo 351.º do RCTFP).

Seguem-se as seguintes fases:

- Apresentação de resposta ou contraproposta. Prazo: 30 dias, salvo se houver prazo convencionado ou prazo mais longo indicado pelo proponente (n.º 1 do artigo 352.º do RCTFP);
- Negociação. A lei não estabelece prazo para conclusão;
- Celebração do acordo;
- Envio para depósito e publicação. Prazo: nos cinco dias subsequentes à data da assinatura (n.º 1 do artigo 356.º do RCTFP) [15].

[15] A proposta ou resposta da entidade empregadora pública deve ser previamente articulada com os restantes órgãos com legitimidade para a celebração do acordo (ver Despacho n.º 1110-A/2010, de 4 de janeiro, publicado no DR - Série II, N.º 10-1.º Suplemento, de 15.01.2010).

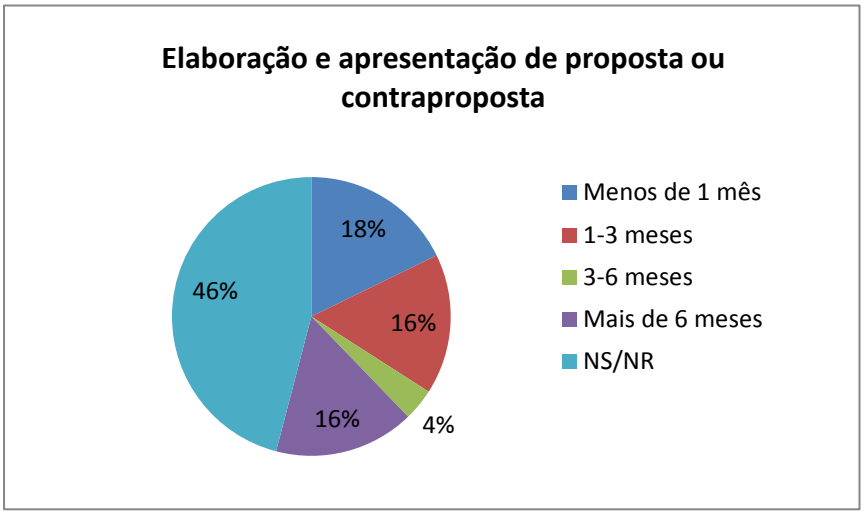
Para as partes, os custos (diretos) da contratação coletiva surgem associados, fundamentalmente, ao denominado processo negocial. Custos referentes à elaboração de propostas e contrapropostas; custos referentes a comunicações e deslocações; custos referentes à participação nas negociações; e, eventualmente, custos relativos à participação em processos de resolução de conflitos.

No inquérito às entidades empregadoras públicas foram questionadas, a este propósito, três matérias principais:

- A questão da duração do processo negocial;
- As principais dificuldades sentidas no processo negocial;
- Os custos inerentes a esta fase do processo.

No que respeita à duração, e tendo presente apenas os ACEEP, foram analisadas duas fases distintas do processo negocial:

1) Prazo de elaboração e apresentação de proposta ou contraproposta:



Elaboração e apresentação de proposta ou contraproposta		
	N	**%**
Menos de 1 mês	24	18%
1-3 meses	22	16%
3-6 meses	5	4%
Mais de 6 meses	22	16%
NS/NR	62	46%
Total	**135**	**100%**

Os resultados apresentados revelam o seguinte:

- A esmagadora maioria dos processos teve início com uma iniciativa (ou proposta) por parte das associações sindicais – a análise dos processos de conciliação e mediação aponta nesse sentido.

  Ora, considerando que o inquérito foi respondido apenas por entidades empregadoras públicas, significa que os dados dizem respeito, essencialmente, à entrega da contraproposta negocial.

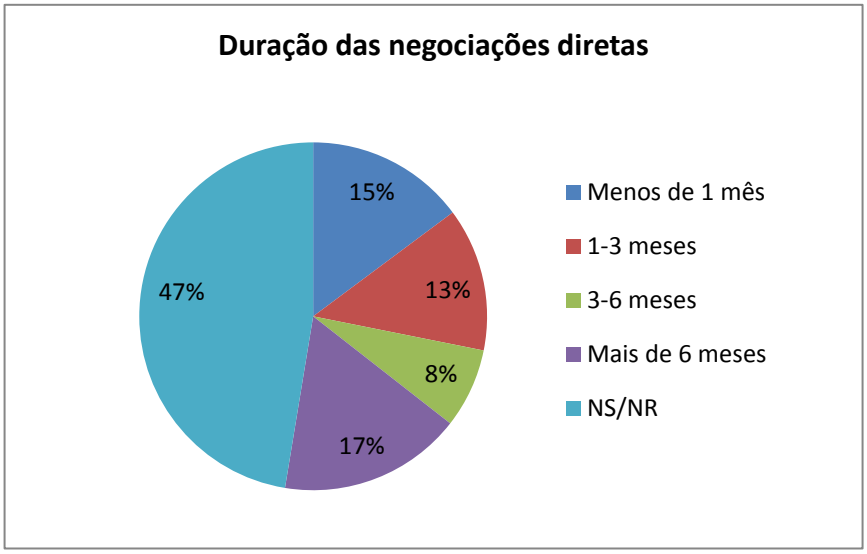
Nesse contexto, resulta claro que, num número significativo de casos, o prazo normal para resposta – 30 dias – não foi respeitado.

Esta situação explica-se, em parte, pela necessidade de articular uma resposta conjunta, envolvendo várias entidades; e, por outro lado, pelo facto de estar em causa uma área nova, ainda pouco familiar em muitos órgãos e serviços da Administração Pública.

- Existe ainda um número significativo de casos em que a resposta é muito demorada – mais de 6 meses (25%).

  Daí o elevado número de conciliações com vista à obtenção de uma contraproposta, como se verá melhor adiante.

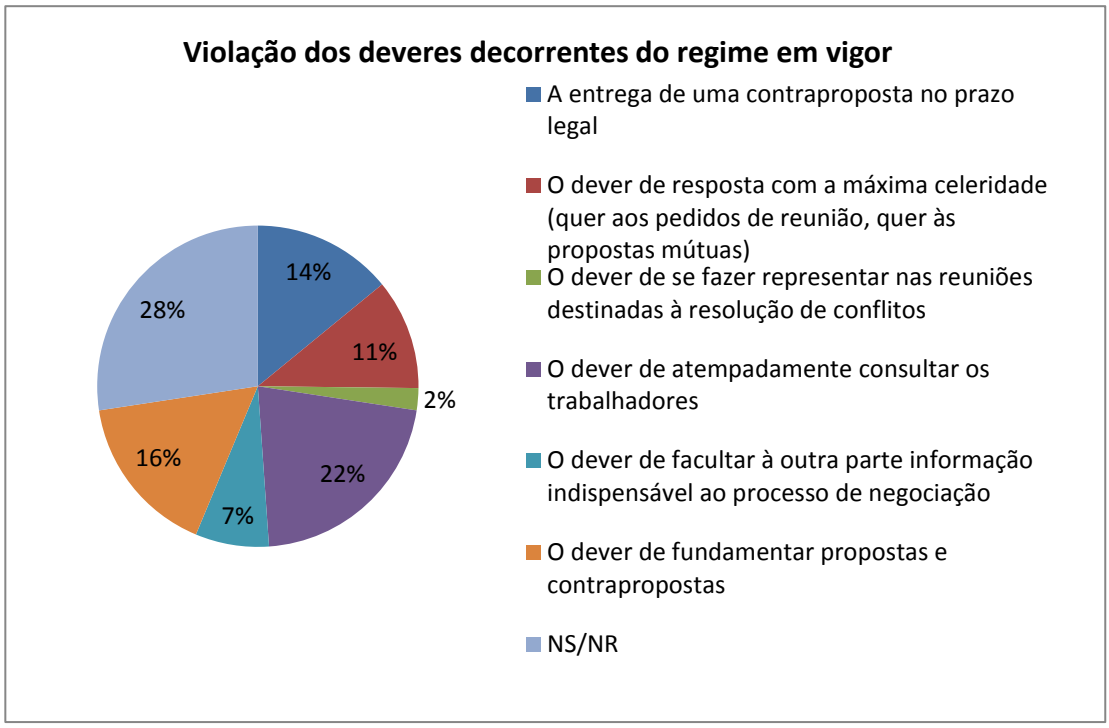
2) Duração das negociações diretas com as associações sindicais:



Duração das negociações diretas		
	N	%
Menos de 1 mês	20	15%
1-3 meses	18	13%
3-6 meses	10	8%
Mais de 6 meses	23	17%
NS/NR	64	47%
Total	**135**	**100%**

Os dados recolhidos revelam que, num número significativo de casos, as negociações diretas foram céleres – até 3 meses. De qualquer modo, somado o tempo de elaboração da proposta, de entrega de uma contraproposta e o das negociações diretas, conclui-se que, na maioria dos casos, o processo negocial é relativamente longo.

Os inquiridos foram também abordados a propósito das obrigações decorrentes do regime em vigor que mais vezes são desrespeitadas. E constatou-se o seguinte:

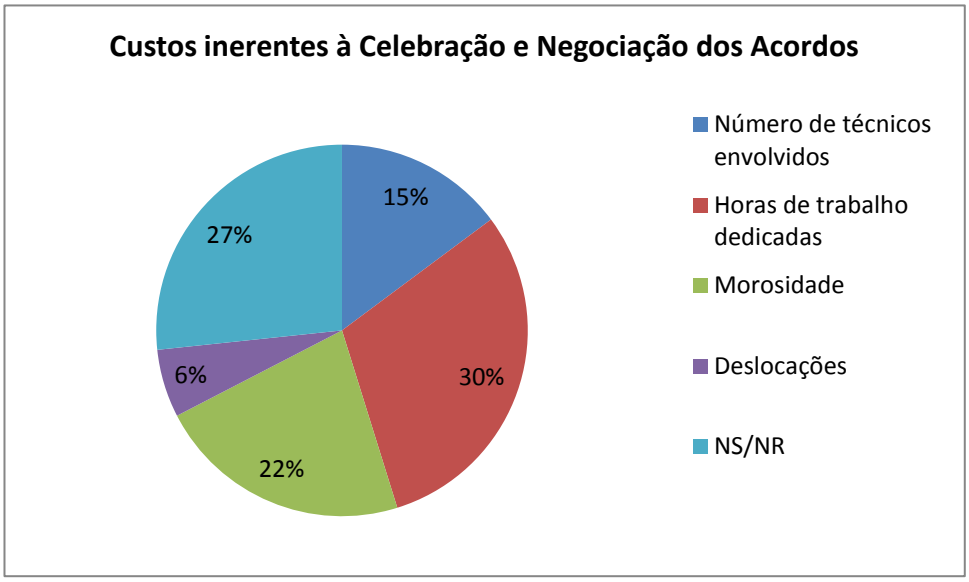


Violação dos deveres decorrentes do regime em vigor		
	N	**%**
A entrega de uma contraproposta no prazo legal	19	14%
O dever de resposta com a máxima celeridade (quer aos pedidos de reunião, quer às propostas mútuas)	15	11%
O dever de se fazer representar nas reuniões destinadas à resolução de conflitos	3	2%
O dever de atempadamente consultar os trabalhadores	29	22%
O dever de facultar à outra parte informação indispensável ao processo de negociação	10	7%
O dever de fundamentar propostas e contrapropostas	22	16%
NS/NR	37	28%
Total	**135**	**100%**

A falta de entrega da contraproposta no prazo legal foi já referida; as respostas agora identificadas só vêm confirmar essa conclusão. Acrescenta-se, no entanto, informação relevante sobre a violação do dever de consultar atempadamente os trabalhadores (22%); e do dever de fundamentar propostas e contrapropostas (16%).

Questionados sobre os custos, os inquiridos entenderam destacar dois fatores interligados (com relevância nos custos diretos do processo):

- Os custos relativos às horas de trabalho dedicadas ao processo (referidos por 30% dos inquiridos); e
- Os custos inerentes à morosidade (referidos por 22% dos inquiridos).



Custos inerentes à negociação dos ACT		
	N	**%**
Número de técnicos envolvidos	20	15%
Horas de trabalho dedicadas	41	30%
Morosidade	30	22%
Deslocações	8	6%
NS/NR	36	27%
TOTAL	**135**	**100%**

3.2.3. Matérias Reguladas

Como foi referido, os ACT podem integrar ou afastar:

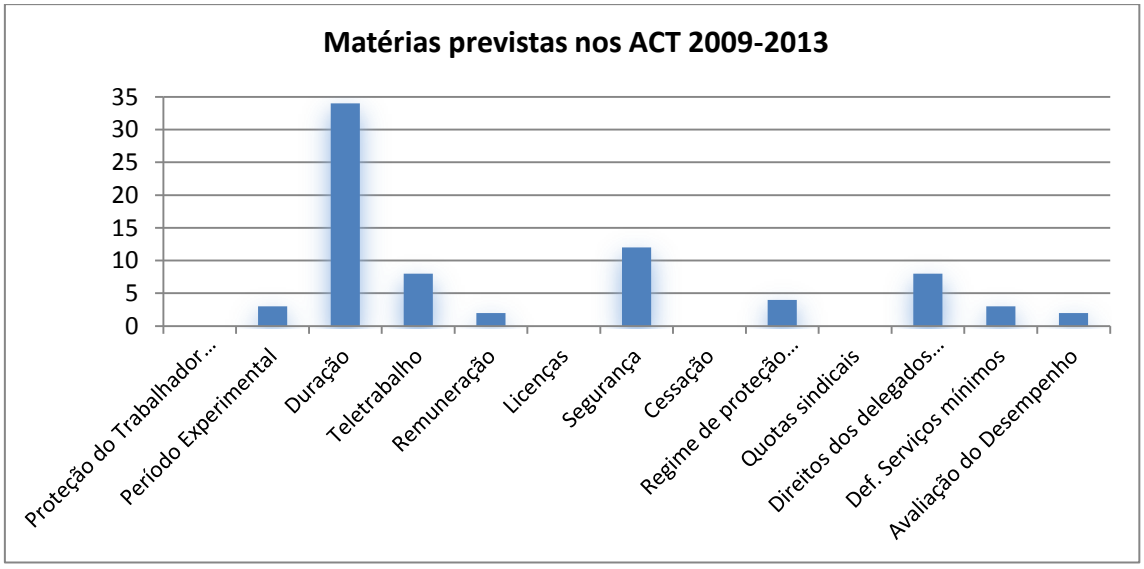
A) As normas do RCTFP, desde que:

- Estabeleçam condições mais favoráveis para o trabalhador; e
- Daquelas normas não resultar o contrário (n.º 1 do artigo 4.º do RCTFP).

B) Quaisquer outras normas, desde que a lei expressamente o preveja (n.º 2 do artigo 81.º da LVCR).

Os ACT podem, pois, regular (em abstrato) um conjunto alargado de matérias. Importa, no entanto, verificar, em concreto, quais as matérias que têm sido objeto dos ACT. Para isso, procedeu-se a uma análise de conteúdo de todos os acordos em vigor. Apresenta-se de seguida um quadro com os dados recolhidos:

Matérias previstas nos ACT (2009-2013)	N.º ACT	%
Proteção do trabalhador com capacidade de trabalho reduzida	0	0,00%
Período experimental	3	8,57%
Duração e Organização do tempo de trabalho	34	97,14%
Teletrabalho	8	22,86%
Acréscimos remuneratórios	2	5,71%
Concessão de licenças sem remuneração	0	0,00%
Segurança, higiene e saúde no trabalho	12	34,29%
Cessação do contrato de trabalho	0	0,00%
Regime de proteção especial dos representantes dos trabalhadores	4	11,43%
Sistema de cobrança e entrega de quotas sindicais	0	0,00%
Direitos dos delegados sindicais	8	22,86%
Definição dos serviços mínimos	3	8,57%
Avaliação do desempenho	2	5,71%



Os dados recolhidos revelam o seguinte:

- Os acordos coletivos em vigor regulam, fundamentalmente, questões ligadas à duração e organização do tempo de trabalho; bem como à saúde e segurança no trabalho.

Esta realidade explica-se, em parte:

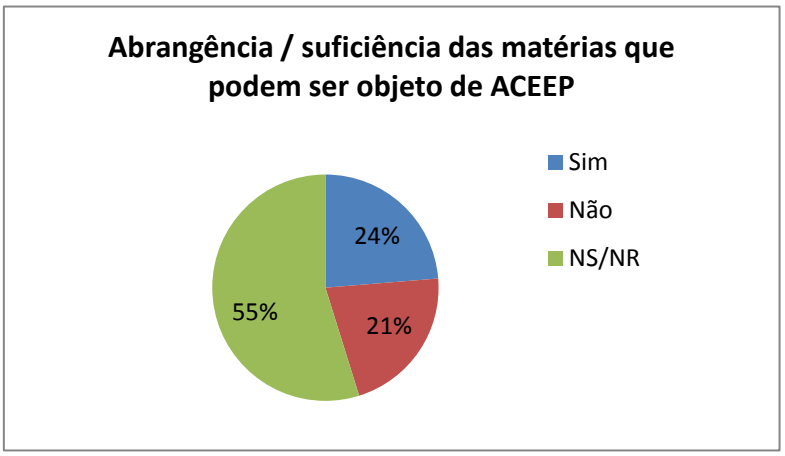
- Pelo facto de os acordos coletivos de carreira não terem alargado (significativamente) o leque de matérias que podem ser objeto de ACEEP;
- E ainda pelo facto de o RCTFP não regular algumas modalidades de horário de trabalho tradicionalmente praticadas na Administração Pública, como é o caso da jornada contínua e do horário flexível; o que veio criar a necessidade da sua previsão e regulação por ACT.

- Verificou-se, por outro lado, o seguinte:
  - Os acordos coletivos de carreira regulam, todos eles, mais matérias do que os ACEEP;
  - Os acordos da carreira especial médica (n.ºs 2/2009 e 5/2012) regulam mais matérias do que o acordo de carreiras gerais (n.º 1/2009).

Questionaram-se também as entidades empregadoras públicas quanto às matérias que podem ser objeto de ACEEP.

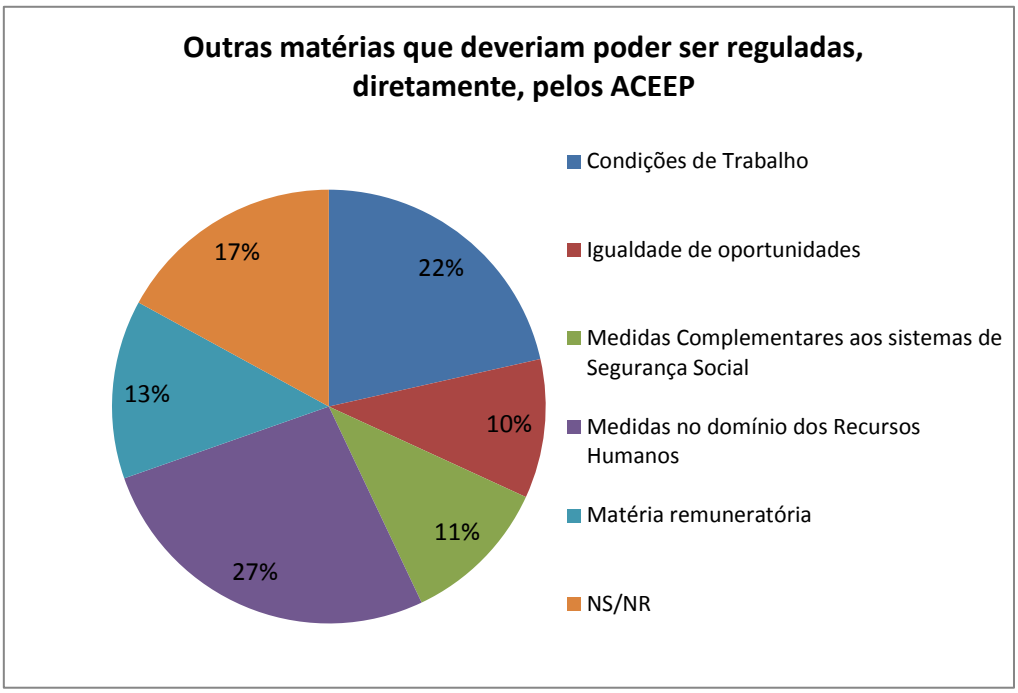
E foram obtidas as seguintes respostas:

Questão: Considera que o elenco das matérias que podem ser reguladas por ACEEP é suficientemente abrangente?



Abrangência / suficiência das matérias que podem ser objeto de ACEEP		
	N	%
Sim	32	24%
Não	29	21%
NS/NR	74	55%
Total	**135**	**100%**

Questão: Que outras matérias deveriam poder ser reguladas, diretamente, pelos ACEEP?



Outras matérias que deveriam poder ser reguladas, diretamente, pelos ACEEP		
	N	**%**
Condições de Trabalho	29	22%
Igualdade de oportunidades	14	10%
Medidas Complementares aos sistemas de Segurança Social	15	11%
Medidas no domínio dos Recursos Humanos	36	27%
Matéria remuneratória	18	13%
NS/NR	23	17%
Total	**135**	**100%**

Face às respostas obtidas, pode agora destacar-se o seguinte:

- Apesar da limitação que existe quanto às matérias que podem ser objeto de ACEEP, 24% dos inquiridos entende que esse elenco é já suficientemente abrangente; e apenas 21% o considera insuficiente.
- Merece ainda destaque o facto de 55% dos inquiridos não ter respondido a essa primeira questão (provavelmente, por não ter ainda opinião formada sobre a matéria).

3.3. A Contratação Coletiva e a Gestão de Recursos Humanos

3.3.1. A implementação

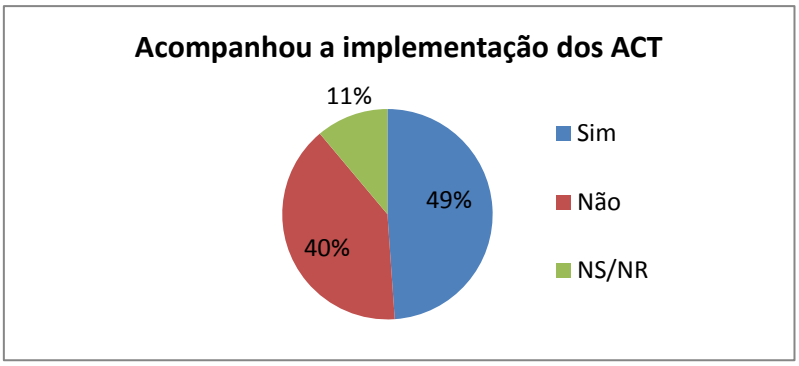
A participação das entidades empregadoras públicas na contratação coletiva não termina com a assinatura do acordo. Depois da sua assinatura (e após depósito e publicação), cumpre às entidades empregadoras públicas – e em particular aos responsáveis pelos Recursos Humanos – tomar medidas com vista a assegurar a sua regular e efetiva aplicação (publicitação dos IRCT aplicáveis, verificação da filiação dos trabalhadores, etc.).

Ora, no presente ponto pretende-se precisamente:

- Conhecer as medidas tomadas pelas entidades empregadoras públicas em matéria de implementação do sistema;
- Conhecer em particular se está, ou não, a ser respeitado o princípio da filiação;
- Conhecer a perceção das entidades empregadoras públicas quanto às vantagens e inconvenientes do atual sistema de contratação coletiva; e
- Identificar sugestões de alteração desse mesmo sistema.

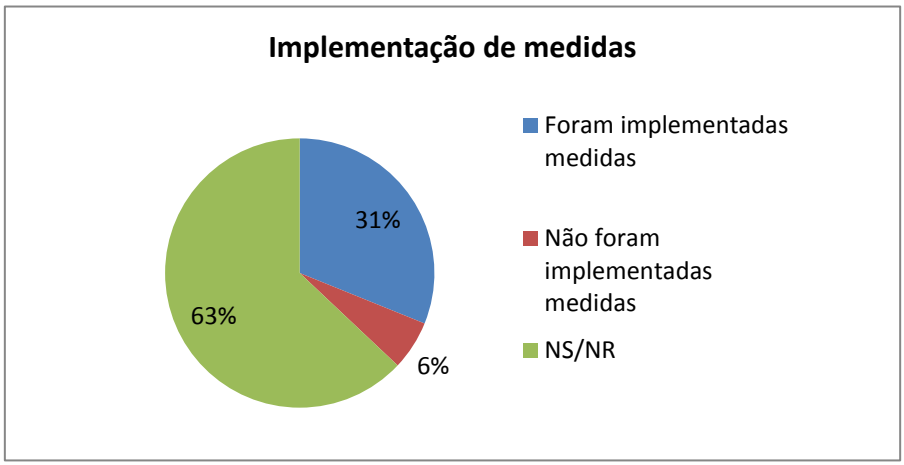
Através do inquérito às entidades empregadoras públicas, procurou-se, num primeiro momento, conhecer a relação dos inquiridos com a implementação do sistema de contratação coletiva. Entendeu-se que essa informação seria importante para a posterior análise das respostas às questões seguintes (sobre as medidas efetivamente implementadas nos serviços). E obtiveram-se os seguintes resultados:

Questão: Tem acompanhado a implementação dos Acordos Coletivos de Trabalho (ACT) na sua Entidade Empregadora Pública (EEP)?



Acompanhou a implementação dos ACT		
	N	%
Sim	66	49%
Não	54	40%
NS/NR	15	11%
Total	135	100%

No que respeita à efetiva implementação de medidas (com vista a permitir uma correta aplicação do sistema), foram obtidas as seguintes respostas:



Implementação de Medidas		
	N.º	%
Foram implementadas medidas	42	31%
Não foram implementadas quaisquer medidas	8	6%
NS/NR	85	63%
Total	**135**	**100%**

Estes primeiros dados revelam o seguinte:

- Num número significativo de casos (6%) não foram implementadas quaisquer medidas com vista a assegurar a implementação do sistema.

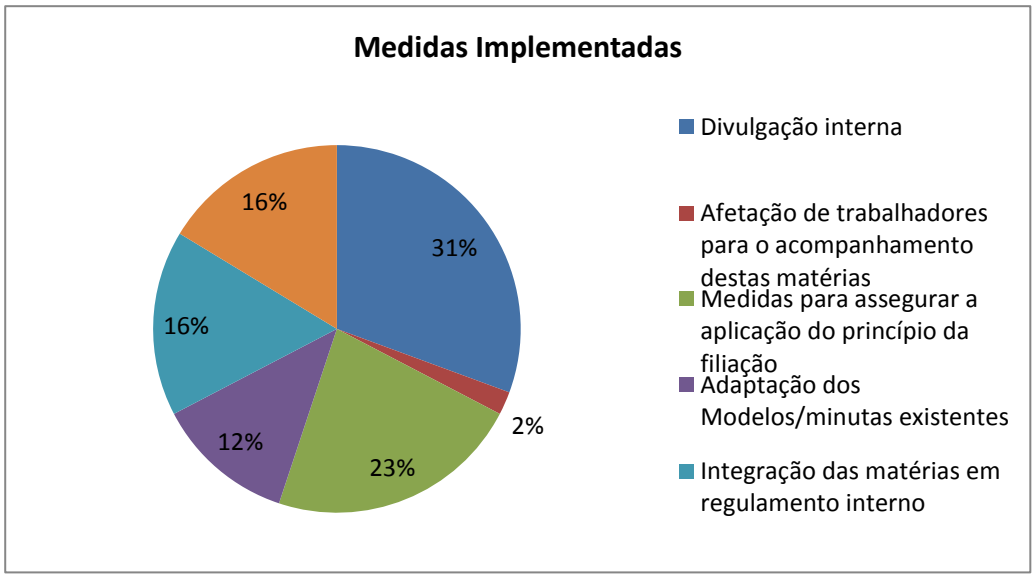
  Essa conclusão suscita alguma perplexidade. E indicia desconhecimento do regime vigente; e eventual violação de um dos seus princípios estruturantes (o princípio da filiação);

- Essa perplexidade aumenta quanto se nota que 63% dos inquiridos não sabe se foram implementadas medidas (ou não responde).

  Esse desconhecimento é revelador, sobretudo se tivermos em consideração que 49% dos inquiridos afirma que tem acompanhado a implementação dos ACT;

  O desconhecimento revela, pois, salvo melhor opinião, que em muitas dessas situações não foram, de facto, implementadas medidas com vista a garantir uma efetiva aplicação do regime vigente.

Pediu-se, depois, aos inquiridos dos serviços onde foram implementadas medidas, que procedessem à sua identificação. E verificou-se o seguinte:



Medidas Implementadas		
	N.º	%
Divulgação interna	15	31%
Afetação de trabalhadores para o acompanhamento destas matérias	1	2%
Medidas para assegurar a aplicação do princípio da filiação	11	23%
Adaptação dos Modelos/minutas existentes	6	12%
Integração das matérias em regulamento interno	8	16%
Outras	8	16%
Total	**49**	**100%**

Face ao exposto, resulta que, das 42 entidades empregadoras públicas que implementaram medidas, apenas 11 cuidaram de assegurar uma efetiva aplicação do princípio da filiação. Estes dados reforçam os indícios, já referenciados (no presente ponto), sobre a aplicação do princípio da filiação – questão que será aprofundada no ponto seguinte (3.3.2).

3.3.2. O princípio da filiação

Por norma, os acordos coletivos de trabalho obrigam apenas os trabalhadores que sejam membros das associações sindicais outorgantes (artigo 359.º do RCTFP). O RCTFP estabelece, no entanto, dois dispositivos legais destinados a estender o âmbito de aplicação dos acordos coletivos de trabalho:

- Os regulamentos de extensão; e
- Os acordos de adesão.

Em Portugal, no período em referência, e como foi já referido, foram aprovados quatro regulamentos de extensão; não tendo sido celebrado qualquer acordo de adesão.

Neste quadro, resulta que:

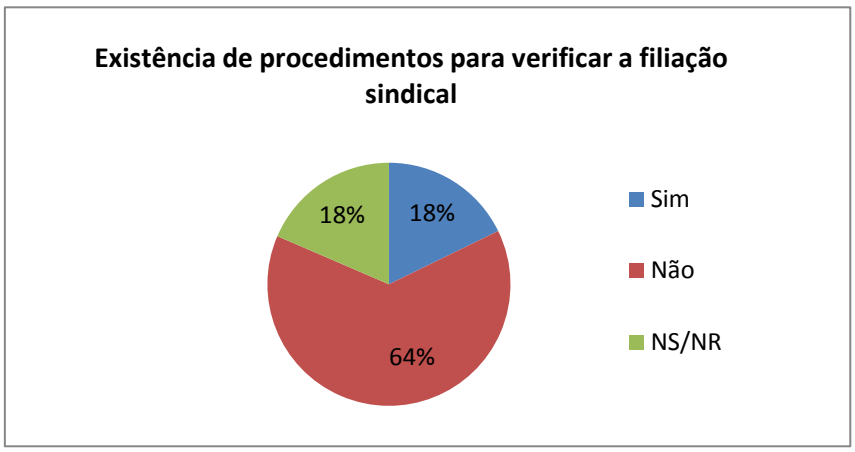
- *"Dentro de uma mesma entidade empregadora pública, [podem] ser aplicáveis, a trabalhadores com o mesmo vínculo (e funções), regimes diferentes, por haver dois ou mais acordos coletivos subscritos por dois ou mais sindicatos"* (S. Pratas, 2011: 3); e que
- A determinação do regime aplicável a cada trabalhador pressupõe o prévio conhecimento da sua filiação (ou não filiação).

Esta realidade, geradora de desigualdade (e da "individualização" do regime aplicável), coloca novas exigências (e dificuldades) aos Departamentos de Gestão de Recursos Humanos.

Com o presente estudo, procurou conhecer-se a forma como os serviços estão a gerir esta nova realidade; e qual a sua perceção quanto ao impacto desta "individualização" de regimes aplicáveis.

Quanto ao primeiro aspeto, foi possível confirmar que a maioria dos serviços não instituiu qualquer procedimento destinado a verificar a filiação sindical dos trabalhadores:

Questão: Existe no seu organismo algum procedimento instituído para determinar a aplicação dos Acordos Coletivos de Trabalho aos trabalhadores, designadamente em matéria de verificação da filiação sindical?



Existência de procedimentos para verificar a filiação sindical		
	N	%
Sim	24	18%
Não	86	64%
NS/NR	25	18%
Total	**135**	**100%**

Os resultados agora apresentados (e já referenciados no ponto anterior, sobre a implementação do sistema) suscitam, de imediato, uma questão:

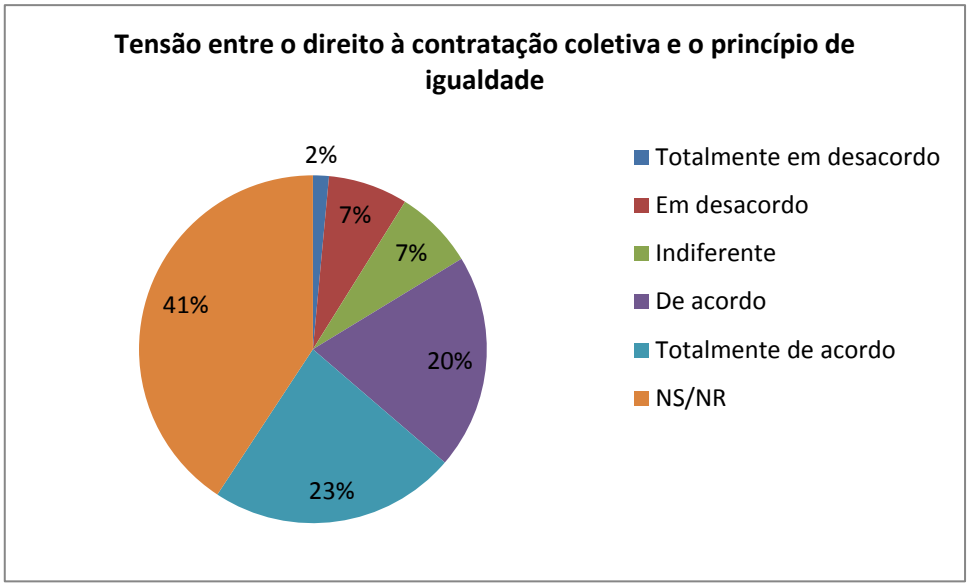
Como é que é fixado o regime aplicável a cada trabalhador, se não se conhece, em concreto, a filiação (ou não filiação sindical) do mesmo?

E não pode aqui dizer-se que não houve necessidade de instituir nenhum procedimento (novo), porque os serviços já têm informação sobre a filiação sindical – os registos com os descontos feitos para as associações sindicais. Esse argumento não colhe, desde logo, porque os trabalhadores podem optar por fazer os descontos diretamente à associação sindical.

Os dados recolhidos indiciam, assim, um elevado grau de incumprimento do princípio da filiação. Como referido, existe um acordo coletivo de carreiras gerais (o ACT n.º 1/2009) que abrange, diretamente, os trabalhadores com contrato de trabalho em funções públicas por tempo indeterminado, filiados nas associações sindicais outorgantes – e, indiretamente, os trabalhadores com o referido vínculo, mas não sindicalizados (por força dos regulamentos de extensão identificados). Ora, ao que tudo indica, as entidades empregadoras públicas estão, em muitos casos, a aplicar o referido acordo a todos os trabalhadores (das carreiras gerais), indiscriminadamente.

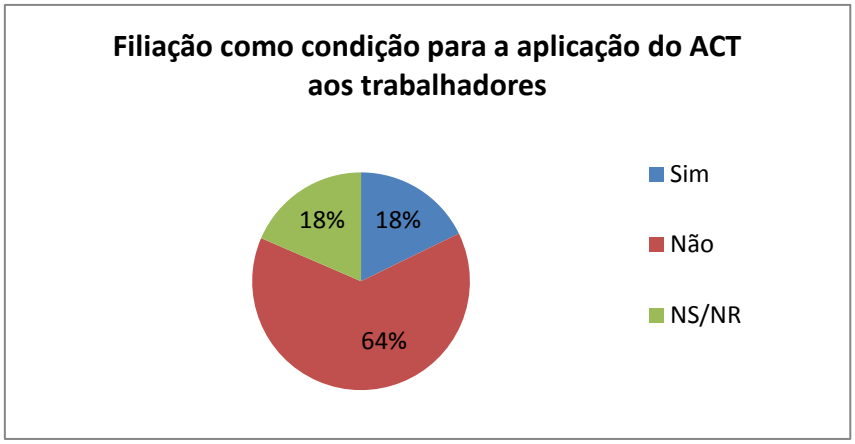
Foram, também, colocadas várias questões para conhecer a perceção dos serviços quanto ao princípio da filiação (e suas consequências). Foram obtidas as seguintes respostas:

Questão: Indique qual é o grau de concordância com a seguinte afirmação: O desenvolvimento da contratação coletiva no setor da função pública confronta-se com dificuldades que resultam da tensão entre o direito à contratação coletiva e o princípio da igualdade (aplicação do mesmo regime a todos os trabalhadores)?



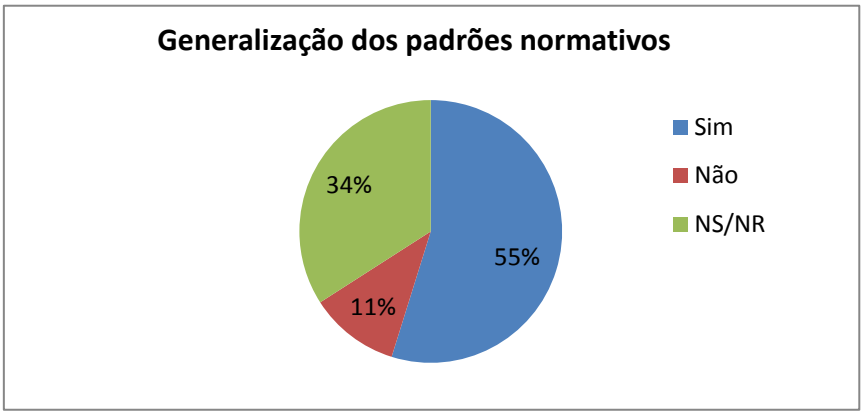
Tensão entre o direito à contratação coletiva e o princípio de igualdade		
	N	**%**
Totalmente em desacordo	2	2%
Em desacordo	10	7%
Indiferente	10	7%
De acordo	27	20%
Totalmente de acordo	31	23%
NS/NR	55	41%
Total	**135**	**100%**

Questão: Concorda que a filiação nos sindicatos subscritores do Acordo seja condição para a aplicação do ACT aos trabalhadores?



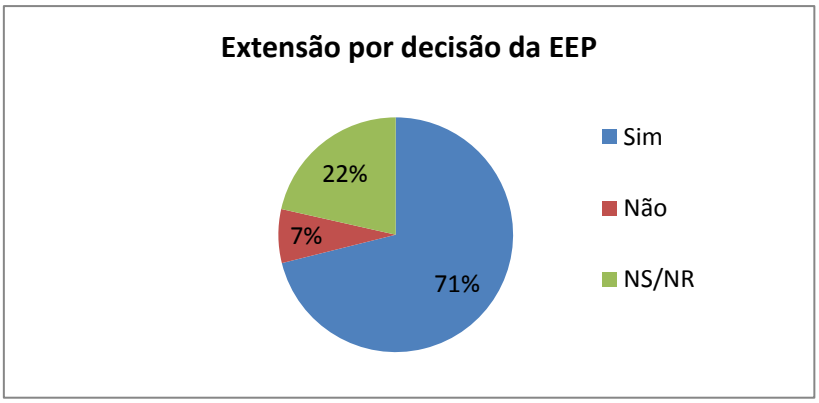
Filiação como condição para a aplicação do ACT aos trabalhadores		
	N	%
Sim	**24**	18%
Não	**86**	64%
NS/NR	**25**	18%
TOTAL	135	100%

Questão: Concorda que razões de equidade social e a racionalidade económica possam impor, através dos regulamentos de extensão, a generalização dos mesmos padrões normativos ao conjunto dos trabalhadores da AP?



Generalização dos padrões normativos		
	N	%
Sim	74	55%
Não	15	11%
NS/NR	46	34%
Total	**135**	**100%**

Questão: Concorda que a aplicação do acordo além do círculo de trabalhadores cobertos pela filiação pudesse resultar de decisão da EEP, inspirada no princípio da uniformidade dos regimes laborais?



Extensão por decisão da EEP		
	N	%
Sim	96	71%
Não	10	7%
NS/NR	29	22%
Total	**135**	**100%**

Os dados recolhidos revelam que a maioria dos inquiridos:

- Perceciona a existência de uma tensão entre o direito à contratação coletiva e o princípio da igualdade; e
- Não concorda com o princípio da filiação, pelo menos nos termos em que está definido na lei.

Neste quadro (e face a essa perceção), defendem os inquiridos:

- A existência de regulamentos de extensão (já previstos na lei);
- E ainda a possibilidade de extensão do regime fixado nos ACT por decisão da entidade empregadora pública.

3.3.3. Vantagens, inconvenientes e sugestões de alteração

As entidades empregadoras públicas foram inquiridas sobre as vantagens e inconvenientes do modelo de contratação coletiva em vigor.

No que respeita às vantagens, foi referido o seguinte:

VANTAGENS:

- Aplicação de regimes mais favoráveis aos trabalhadores;
- Os ACT permitem adaptar a legislação em vigor às diferentes realidades dos serviços da Administração Pública;
- Permitem regulamentar aspetos da relação laboral que a lei deixa à liberdade das partes;
- Permitem uma regulação mais adequada do regime de carreiras, atendendo à respetiva especificidade.

Foram, no entanto, apontadas também algumas desvantagens do modelo de contratação coletiva em vigor:

DESVANTAGENS:

- A aplicação de regimes mais favoráveis a um universo restrito de trabalhadores, caso não haja Regulamento de Extensão;
- A existência de regras diferentes aplicáveis aos trabalhadores de uma mesma EEP;
- Provoca situações de falta de equidade entre os trabalhadores e situações de desmotivação;
- A tramitação dos processos é morosa e muito burocrática;
- Há matérias importantes excluídas da negociação.

Os inquiridos foram, ainda, confrontados com a possibilidade de apresentação de sugestões de melhoria. E foram apresentadas as seguintes sugestões:

- A aplicação do ACT não deve estar dependente do princípio da filiação;
- Alargamento do âmbito de aplicação a trabalhadores não filiados (obtido o seu acordo);

- Maior adequação das regras do trabalho às especificidades e necessidades das entidades empregadoras públicas;
- Existência de um ACT global para todos os funcionários, independentemente dos serviços. Depois, cada organismo elabora os seus regulamentos internos, que nos termos da lei não podem contrariar o ACT;
- Promover a adesão do maior número possível de sindicatos e EEP aos acordos celebrados ou a celebrar;
- Permitir a extensão das medidas previstas nos ACT (incluindo as ACEEP) aos trabalhadores não filiados nos sindicatos outorgantes;
- Estabelecer mecanismos de aplicação simplificada para a extensão dos acordos coletivos de trabalho.

A análise das respostas (no que respeita a vantagens, desvantagens e sugestões de melhoria) revela, inequivocamente, a inquietação dos inquiridos com a aplicação do princípio da filiação (e suas consequências). Existe uma certa "resistência" à desigualdade criada pelo princípio da filiação. "Resistência" essa que poderá explicar, pelo menos em parte, os problemas de efetividade já referidos.

4. Os Mecanismos de Resolução de Conflitos Coletivos

4.1. Conciliação

Compulsados os registos existentes na DGAEP, constatou-se que, no período em referência (2009/julho de 2013), foram utilizados apenas três dos mecanismos de resolução de conflitos coletivos previstos na lei:

- A conciliação (60 processos)[16];
- A mediação (2 processos);
- E a intervenção das comissões paritárias (3 deliberações tomadas por unanimidade)[17].

No presente ponto procurar-se-á conhecer o objeto (e objetivo) dos processos de conciliação e mediação, bem como o grau de eficácia desses dois mecanismos.

O quadro seguinte apresenta a informação recolhida sobre os processos de conciliação abertos no período em estudo:

Processos de conciliação

Processo/ /Ano	Entidade que requereu a abertura do processo	Objeto da Conciliação	Conclusão do Processo	Celebração de Acordo
n.º 1/2009	Associação sindical	Falta de resposta à proposta de celebração do ACT	Por resolução do conflito	Não houve acordo
n.º 2/2009	Associação sindical	Falta de resposta à proposta de celebração do ACT	Por resolução do conflito	Não houve acordo
n. º1/2010	Associação sindical	Falta de resposta à proposta de celebração do ACT	Por resolução do conflito	ACT n.º 1/2010
n.º 2/2010	Associação sindical	Falta de resposta à proposta de celebração do ACT	Por resolução do conflito	Não houve acordo
n.º 3/2010	Associação sindical	Falta de resposta à proposta de celebração do ACT	Por impossibilidade de resolução do conflito	Não houve acordo
n. º4/2010	Associação sindical	Falta de resposta à proposta de celebração do ACT	Por resolução do conflito	ACT n.º 5/2010

16 Destes 60 processos, iniciados até julho de 2013, dois estão ainda a decorrer.

17 Não se detém informação global sobre a intervenção das comissões paritárias. A informação existente diz respeito apenas às deliberações tomadas por unanimidade, que, por força do n.º 4 do artigo 349.º do RCTFP, são objeto de depósito e publicação.

Processo/ /Ano	Entidade que requereu a abertura do processo	Objeto da Conciliação	Conclusão do Processo	Celebração de Acordo
n.º 5/2010	Associação sindical	Falta de resposta à proposta de celebração do ACT	Por resolução do conflito	ACT n.º 2/2010
n.º 6/2010	Associação sindical	Falta de resposta à proposta de celebração do ACT	Por resolução do conflito	ACT n.º 8/2010
n.º 7/2010	Associação sindical	Falta de resposta à proposta de celebração do ACT	Por resolução do conflito	ACT n.º 12/2010
n.º 8/2010	Associação sindical	Falta de resposta à proposta de celebração do ACT	Por resolução do conflito	ACT n.º 2/2011
n.º 9/2010	Associação sindical	Divergências em relação ao conteúdo do acordo	Por impossibilidade de resolução do conflito	Não houve acordo
n.º 10/2010	Associação sindical	Falta de resposta à proposta de celebração do ACT	Por resolução do conflito	ACT n.º 9/2010
n.º 11/2010	Associação sindical	Falta de resposta à proposta de celebração do ACT	Por resolução do conflito	ACT n.º 6/2011
n.º 12/2010	Associação sindical	Falta de resposta à proposta de celebração do ACT	Por resolução do conflito	ACT n.º 1/2011
n.º 13/2010	Associação sindical	Falta de resposta à proposta de celebração do ACT	Por resolução do conflito	ACT n.º 10/2010
n.º 14/2010	Associação sindical	Falta de resposta à proposta de celebração do ACT	Por resolução do conflito	ACT n.º 7/2011
n.º 15/2010	Associação sindical	Falta de resposta à proposta de celebração do ACT	Por resolução do conflito	ACT n.º 2/2011
n .º 1/2011	Associação sindical	Falta de resposta à proposta de celebração do ACT	Por resolução do conflito	Não houve acordo
n.º 2/2011	Associação sindical	Falta de resposta à proposta de celebração do ACT	Por resolução do conflito	Não houve acordo
n.º 3/2011	Associação sindical	Falta de resposta à proposta de celebração do ACT	Por desistência das partes	Não houve acordo
n.º 4/2011	Associação sindical	Falta de resposta à proposta de celebração do ACT	Por resolução do conflito	Não houve acordo

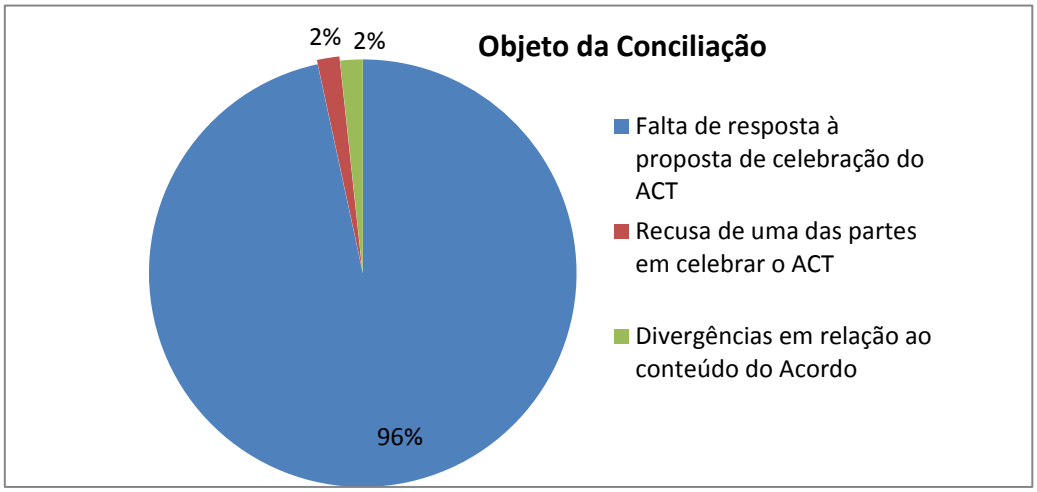
Processo/ /Ano	Entidade que requereu a abertura do processo	Objeto da Conciliação	Conclusão do Processo	Celebração de Acordo
n.º 5/2011	Associação sindical	Falta de resposta à proposta de celebração do ACT	Por desistência das partes	Não houve acordo
n.º 6/2011	Associação sindical	Falta de resposta à proposta de celebração do ACT	Por resolução do conflito	ACT n.º 8/2011
n.º 7/2011	Associação sindical	Falta de resposta à proposta de celebração do ACT	Por resolução do conflito	ACT n.º 3/2011
n.º 8/2011	Associação sindical	Falta de resposta à proposta de celebração do ACT	Por resolução do conflito	Não houve acordo
n.º 9/2011	Associação sindical	Falta de resposta à proposta de celebração do ACT	Por resolução do conflito	Não houve acordo
n.º 10/2011	Associação sindical	Falta de resposta à proposta de celebração do ACT	Por resolução do conflito	ACT n.º 1/2011
n.º 11/2011	Associação sindical	Falta de resposta à proposta de celebração do ACT	Por impossibilidade de resolução do conflito	Não houve acordo
n.º 12/2011	Associação sindical	Falta de resposta à proposta de celebração do ACT	Por impossibilidade de resolução do conflito	Não houve acordo
n.º 13/2011	Associação sindical	Falta de resposta à proposta de celebração do ACT	Por resolução do conflito	Não houve acordo
n.º 14/2011	Associação sindical	Falta de resposta à proposta de celebração do ACT	Por resolução do conflito	ACT n.º 1/2012
n.º 15/2011	Associação sindical	Falta de resposta à proposta de celebração do ACT	A decorrer	-
n.º 16/2011	Associação sindical	Falta de resposta à proposta de celebração do ACT	Por resolução do conflito	Não houve acordo
n.º 17/2011	Associação sindical	Falta de resposta à proposta de celebração do ACT	Por resolução do conflito	Não houve acordo
n.º 18/2011	Associação sindical	Falta de resposta à proposta de celebração do ACT	Por resolução do conflito	Não houve acordo
n.º 19/2011	Associação sindical	Falta de resposta à proposta de celebração do ACT	Por resolução do conflito	Não houve acordo

Processo/ /Ano	Entidade que requereu a abertura do processo	Objeto da Conciliação	Conclusão do Processo	Celebração de Acordo
n.º 20/2011	Associação sindical	Falta de resposta à proposta de celebração do ACT	Por resolução do conflito	Não houve acordo
n.º 21/2011	Associação sindical	Recusa de uma das partes em celebrar o ACEEP	Por impossibilidade de resolução do conflito	Não houve acordo
n.º 22/2011	Associação sindical	Falta de resposta à proposta de celebração do ACT	Por resolução do conflito	Não houve acordo
n.º 23/2011	Associação sindical	Falta de resposta à proposta de celebração do ACT	Por resolução do conflito	ACT n.º 2/2012
n.º 24/2011	Associação sindical	Falta de resposta à proposta de celebração do ACT	Por resolução do conflito	Não houve acordo
n.º 25/2011	Associação sindical	Falta de resposta à proposta de celebração do ACT	Por impossibilidade de resolução do conflito	Não houve acordo
n.º 1/2012	Associação sindical	Falta de resposta à proposta de celebração do ACT	Por resolução do conflito	ACT n.º 3/2012
n.º 2/2012	Associação sindical	Falta de resposta à proposta de celebração do ACT	Por resolução do conflito	Não houve acordo
n.º 3/2012	Associação sindical	Falta de resposta à proposta de celebração do ACT	Por resolução do conflito	Não houve acordo
n.º 4/2012	Associação sindical	Falta de resposta à proposta de celebração do ACT	Por resolução do conflito	ACT n.º 4/2013
n.º 5/2012	Associação sindical	Falta de resposta à proposta de celebração do ACT	Por desistência das partes	Não houve acordo
n.º 6/2012	Associação sindical	Falta de resposta à proposta de celebração do ACT	Por desistência das partes	ACT n.º 2/2012
n.º 7/2012	Associação sindical	Falta de resposta à proposta de celebração do ACT	Por resolução do conflito	Não houve acordo
n.º 8/2012	Associação sindical	Falta de resposta à proposta de celebração do ACT	Por resolução do conflito	Não houve acordo
n.º 1/2013	Associação sindical	Falta de resposta à proposta de celebração do ACT	Por resolução do conflito	Não houve acordo

Processo/ /Ano	Entidade que requereu a abertura do processo	Objeto da Conciliação	Conclusão do Processo	Celebração de Acordo
n.º 2/2013	Associação sindical	Falta de resposta à proposta de celebração do ACT	Por resolução do conflito	Não houve acordo
n.º 3/2013	Associação sindical	Falta de resposta à proposta de celebração do ACT	Por resolução do conflito	Não houve acordo
n.º 4/2013	Associação sindical	Falta de resposta à proposta de celebração do ACT	Impossibilidade de resolução do conflito	Não houve acordo
n.º 5/2013	Associação sindical	Falta de resposta à proposta de celebração do ACT	Por resolução do conflito	Não houve acordo
n.º 6/2013	Associação sindical	Falta de resposta à proposta de celebração do ACT	Por resolução do conflito	Não houve acordo
n.º 7/2013	Associação sindical	Falta de resposta à proposta de celebração do ACT	Por resolução do conflito	Não houve acordo
n.º 8/2013	Associação sindical	Falta de resposta à proposta de celebração do ACT	Por desistência das partes	Não houve acordo
n.º 9/2013	Associação sindical	Falta de resposta à proposta de celebração do ACT	Por resolução do conflito	Não houve acordo
n.º 10/2013	Associação sindical	Falta de resposta à proposta de celebração do ACT	A decorrer	-

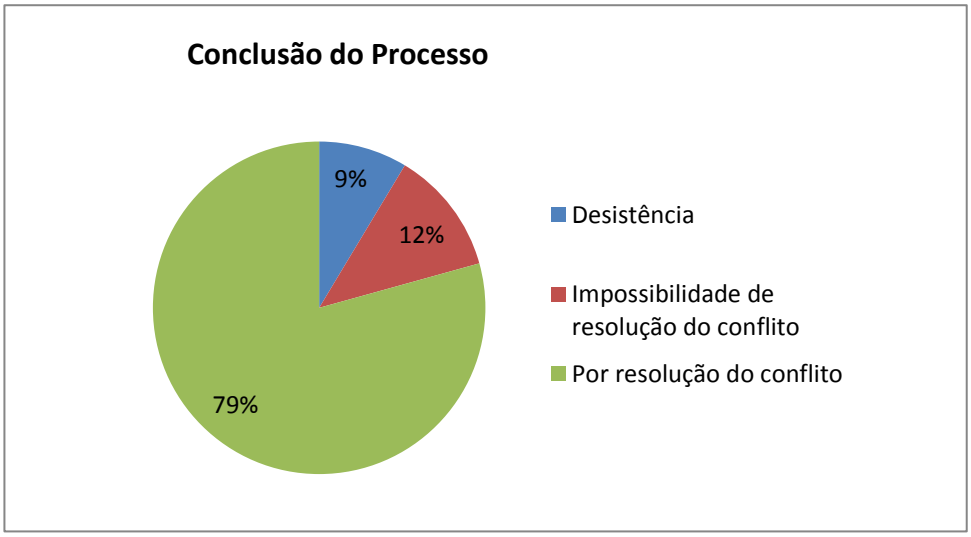
A análise dos 60 processos de conciliação veio revelar o seguinte:

- A abertura dos processos foi sempre suscitada por associações sindicais;
- Na esmagadora maioria dos casos os processos tiveram por objeto a falta de resposta (no prazo legal) à proposta de celebração de um acordo:



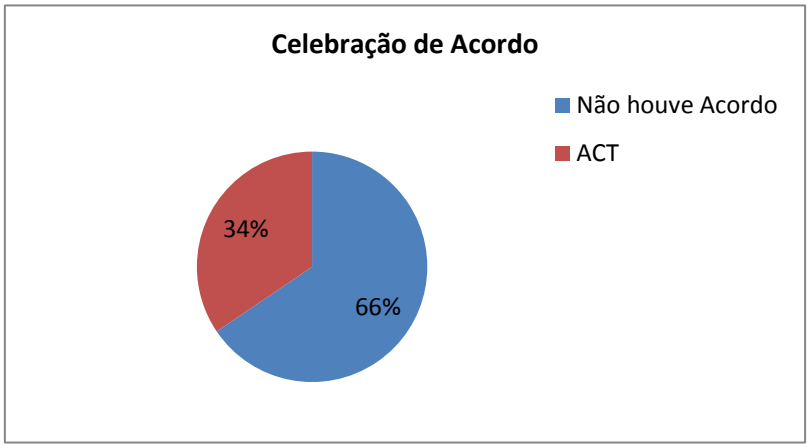
Objeto da Conciliação		
	N.º	%
Falta de resposta à proposta de celebração do ACT	58	96%
Recusa de uma das partes em celebrar o ACT	1	2%
Divergências em relação ao conteúdo do Acordo	1	2%
Total	60	100%

- Em 79% dos casos o processo foi encerrado com a resolução do conflito, o que revela um elevado grau de eficácia deste mecanismo de resolução de conflitos coletivos:



Conclusão do Processo		
	N.º de Processos	%
Desistência	5	9%
Impossibilidade de resolução do conflito	7	12%
Por resolução do conflito	46	79%
Total	**58**	**100%**

- Para além disso, verificou-se, ainda, que 34% dos processos negociais que passaram por conciliação acabaram por conduzir à celebração do ACT:



Celebração de Acordo		
	N.º	%
Não houve Acordo	38	66%
ACT	20	34%
Total	**58**	**100%**

4.2. Mediação

No período em referência (2009/ julho de 2013) foram desencadeados apenas dois processos de mediação, como se pode ver pelo quadro junto:

Processos de mediação

Processo /Ano	Entidade que requereu a Abertura do processo	Objeto da Conciliação	Conclusão do Processo	Celebração do Acordo
3/2010	Associação Sindical	Divergências em relação ao conteúdo do Acordo	Resolução do conflito por intervenção do mediador	ACT n.º 1/2010
1/2012	Associação Sindical	Recusa de uma das partes em celebrar o ACT	Resolução do conflito por intervenção do mediador	O acordo ainda não foi celebrado

A análise dos dados apresentados suscita quatro observações:

- Por comparação com as conciliações, existe um número de processos de mediação muito reduzido.

  O que acontece por duas razões principais:

  - Primeiro, porque, salvo acordo das partes, o processo de mediação só pode ser desencadeado um mês após o início da conciliação (cfr. n.º 3 do artigo 388.º do RCTFP);
  - Em segundo lugar, face ao elevado grau de eficácia dos processos de conciliação, já referido.
- Também aqui, os processos foram desencadeados, nos dois casos, por associações sindicais;
- Conseguiu-se ultrapassar o conflito nos dois casos;
- O conflito não foi resolvido com a apresentação de uma proposta final pelo mediador (como prevê o RCTFP).

  Nos dois casos, a intervenção do mediador junto das partes permitiu que o conflito fosse ultrapassado – e que as partes retomassem as negociações diretas.

CONCLUSÕES

Como referido, o RCTFP seguiu muito de perto o regime fixado no Código do Trabalho de 2003. Não obstante, no âmbito da contratação coletiva existem diferenças importantes, apresentadas e fundamentadas na exposição de motivos da Proposta de Lei n.º 2009/X.

Face ao exposto (sobretudo no capítulo 2), pode agora concluir-se que o regime da contratação coletiva na Administração Pública apresenta, atualmente, os seguintes traços fundamentais:

- Existência de instrumentos de regulamentação coletiva de natureza negocial (acordo coletivo de trabalho, acordo de adesão e decisão de arbitragem voluntária) e de natureza não negocial (regulamento de extensão e decisão de arbitragem necessária);
- Princípio da representatividade sindical, enquanto critério de legitimidade para a celebração de acordos coletivos de trabalho;
- Forte centralização, exigindo-se a participação dos membros do Governo responsáveis pelas áreas das finanças e da Administração Pública em todos os processos – incluindo na celebração dos ACEEP;
- Princípio do tratamento mais favorável ao trabalhador

  (As normas do RCTFP só podem ser afastadas por IRCT quando este estabeleça condições mais favoráveis para o trabalhador);
- Princípio da filiação

  (Os ACT obrigam as entidades empregadoras públicas abrangidas pelo seu âmbito de aplicação e os trabalhadores ao seu serviço que sejam membros das associações sindicais outorgantes);
- Previsão da sobrevigência dos acordos coletivos de trabalho, após denúncia;
- Previsão de mecanismos de resolução quer dos conflitos jurídicos (comissão paritária, conciliação, mediação e arbitragem voluntária), quer dos conflitos de interesses (conciliação, mediação, arbitragem voluntária e arbitragem necessária).

Compulsados os registos existentes na DGAEP, verificou-se que, entre 2009 e julho de 2013, se recorreu apenas a um tipo de IRCT de natureza negocial (o ACT) e a um tipo de natureza não negocial (o regulamento de extensão). 90% dos IRCT existentes são ACT e 10% regulamentos de extensão. Os dados apresentados revelam, pois, a centralidade do ACT no quadro da contratação coletiva da Administração Pública.

Dada a sua centralidade no sistema vigente, procedeu-se a uma análise de conteúdo dos 35 ACT celebrados. E concluiu-se o seguinte:

- O número de ACEEP é claramente superior ao número de acordos coletivos de carreira – 89% e 11% respetivamente;
- Depois de um período inicial, em que foi celebrado um número significativo de acordos, nos anos de 2012 e 2013 parece começar a assistir-se a uma certa desaceleração da contratação coletiva;
- Nota-se uma maior incidência de ACEEP na administração indireta do Estado (com 16 ACEEP);

- Apesar de existirem mais ACEEP do que acordos coletivos de carreiras, estes envolvem (diretamente) um número maior de trabalhadores;
- Os ACEEP foram celebrados, na sua maioria, com associações sindicais que não outorgaram o ACT n.º 1/2009; e, na esmagadora maioria dos casos, são aplicáveis aos trabalhadores da entidade empregadora pública, independentemente da respetiva carreira e modalidade de contrato;
- A esmagadora maioria dos acordos celebrados tem um prazo de vigência inicial de dois ou três anos.

No que respeita à dinâmica da contratação coletiva (processo negocial), cumpre referir os seguintes aspetos:

- Num número significativo de casos, o prazo normal para apresentação de uma contraproposta negocial – 30 dias – não é respeitado.

  Esta situação explica-se, em parte, pela necessidade de articular uma resposta conjunta, envolvendo várias entidades; e, por outro lado, pelo facto de estar em causa uma área nova, ainda pouco familiar em muitos órgãos e serviços da Administração Pública;
- Para além desse, os inquiridos destacaram, ainda, a violação de dois outros deveres legais: a violação do dever de consultar atempadamente os trabalhadores (25%); e do dever de fundamentar propostas e contrapropostas (26%);
- Questionados sobre os custos, os inquiridos entenderam destacar dois fatores interligados (com relevância nos custos do processo): os custos relativos às horas de trabalho dedicadas ao processo (39%); e os custos inerentes à morosidade (38%).

Os ACT podem regular (em abstrato) um conjunto alargado de matérias. Importa, no entanto, verificar, em concreto, quais as matérias que têm vindo a ser objeto dos ACT. Para isso, procedeu-se a uma análise de conteúdo de todos os acordos em vigor, que permitiu concluir o seguinte:

- Os acordos coletivos em vigor regulam, fundamentalmente, questões ligadas à duração e organização do tempo de trabalho; bem como à saúde e segurança no trabalho (ou seja, uma pequena parte das matérias que podem ser objeto de acordo). Esta realidade explica-se, em parte:
  - Pelo facto de os acordos coletivos de carreira não terem alargado (significativamente) o leque de matérias que podem ser objeto de ACEEP;
  - E ainda pelo facto de o RCTFP não regular algumas modalidades de horário de trabalho tradicionalmente praticadas na Administração Pública, como é o caso da jornada contínua e do horário flexível; o que veio criar a necessidade da sua previsão e regulação por ACT.
- Verificou-se, por outro lado, o seguinte:
  - Os acordos coletivos de carreira regulam, todos eles, mais matérias do que os ACEEP;

- Os acordos da carreira especial médica (nºs 2/2009 e 5/2012) regulam mais matérias do que o acordo de carreiras gerais (n.º 1/2009).

Os dados recolhidos indiciam, também, um elevado grau de incumprimento do princípio da filiação (um dos princípios estruturantes do sistema em vigor).

Ao que tudo indica, uma vez que existe um acordo de carreiras gerais que abrange diretamente os trabalhadores filiados nas associações sindicais outorgantes, bem como os trabalhadores não sindicalizados (por força de regulamentos de extensão), as entidades empregadoras públicas estão, em muitos casos, a aplicar o referido acordo a todos os trabalhadores, indiscriminadamente.

A este propósito, merecem ainda referência as seguintes conclusões:

- A maioria dos inquiridos perceciona a existência de uma tensão entre o direito à contratação coletiva e o princípio da igualdade; o que os leva a não concordar com o princípio da filiação, pelo menos nos termos em que está definido na lei;
- Pode, assim, dizer-se que existe uma certa inquietação (e "resistência") face à desigualdade criada pelo princípio da filiação. Inquietação/Resistência essa que poderá explicar, pelo menos em parte, os problemas de efetividade já referidos.

No que respeita aos mecanismos de resolução de conflitos coletivos, verificou-se o seguinte:

- No período em referência (2009/julho de 2013), foram utilizados apenas três dos mecanismos de resolução de conflitos coletivos previstos na lei:
  - A conciliação (60 processos);
  - A mediação (2 processos);
  - E a intervenção das comissões paritárias (3 deliberações tomadas por unanimidade).
- Os conflitos jurídicos têm vindo a ser resolvidos, exclusivamente, pela intervenção da comissão paritária; e os conflitos de interesses por recurso preferencial à conciliação (60 processos de conciliação e 2 processos de mediação).
- No caso dos conflitos de interesses, foi ainda possível constatar o seguinte:
  - A abertura dos processos (de conciliação e mediação) foi sempre suscitada por associações sindicais;
  - Na esmagadora maioria dos casos o conflito diz respeito à falta de resposta (no prazo legal) à proposta de celebração de um acordo;
  - Os mecanismos utilizados foram eficazes, permitindo a resolução da esmagadora maioria dos conflitos existentes (79% de eficácia no que respeita à conciliação; e 100% no que diz respeito à mediação).

Referências Bibliográficas

Fernandes, A. Monteiro (2010). *Direito do Trabalho*. 15.ª Edição. Coimbra: Almedina.

Fernandes, F. Liberal (1995). *Autonomia Colectiva dos Trabalhadores da Administração. Crise do Modelo Clássico de Emprego Público*. Coimbra: Coimbra Editora.

Hessel, R. (2008). Étude de la Présidence de l'UE. Analyse Comparative du Dialogue Social dans les Administrations Centrales des États Membres de l'UE. Brussels: Institut Européen d'Administration Publique.

Martinez, P. Romano (2007). *Direito do Trabalho*. 4.ª Edição. Coimbra: Almedina.

Moura, P. Veiga e & C. Arrimar (2008). *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*. Coimbra: Coimbra Editora.

Oficina Internacional del Trabajo (OIT). (2013). *La Negociación Colectiva en la Administración Pública. Un Camino a Seguir*. Conferencia Internacional del Trabajo. 102ª Reunión. Ginebra: OIT.

Pinto, M. (1996). *Direito do Trabalho*. Lisboa: Universidade Católica.

Pratas, S. (2011). "A Contratação Colectiva na Administração Pública e o Princípio de Filiação". *Revista de Administração Local*. N.º 243-244: Maio-Junho. Lisboa.

Ramalho, M.R. Palma (2012). *Tratado do Direito do Trabalho. Parte III. Situações Laborais Coletivas*. Coimbra: Almedina.

ANEXO: QUESTIONÁRIO

dgaep
direção-geral da administração
e do emprego público

Contratação Coletiva de Trabalho na Administração Pública

A DGAEP pretende realizar um balanço do modelo de contratação coletiva implementado na Administração pública com a publicação da Lei n.º 59/2008, de 11 de setembro (RCTFP), tendo em vista o seu aperfeiçoamento.

Para o efeito, gostaríamos de poder contar com a opinião da sua Entidade Empregadora Pública (EEP), através do preenchimento deste questionário.

Afigura-se-nos que, pela natureza das questões nele formuladas, a pessoa mais indicada para o respetivo preenchimento seja (eventualmente) o responsável máximo do Departamento de Recursos Humanos da sua EEP.

Agradecemos desde já, a sua colaboração.

* Campo de preenchimento Obrigatório

I. INFORMAÇÃO GERAL

Distrito *

Concelho *

Cargo que exerce na Entidade Empregadora Pública *

Informação Geral sobre a Entidade Empregadora Pública (EEP)

P1. Indique se a sua Entidade Empregadora Pública integra: *

- ○ Administração Direta do Estado
- ○ Administração Indireta do Estado
- ○ Autarquias Locais

P2. Que tipo de Acordos aplica na sua Entidade Empregadora Pública (EEP): *

- ☐ Acordo Coletivo de Carreiras Gerais n.º 1/2009
- ☐ Acordo Coletivo de Carreiras Especiais n.º 2/2009
- ☐ Acordos Coletivos de Entidade Empregadora Pública

Participação nos Acordos

P3. Participou em algum processo de negociação e celebração de acordo coletivo de trabalho para a sua Entidade Empregadora Pública? *

- ◉ Sim
- ○ Não
- ○ NS/NR

P4. Tem acompanhado a implementação dos Acordos Coletivos de Trabalho (ACT) na sua Entidade Empregadora Pública (EEP)? *

- ○ Sim
- ○ Não
- ○ NS/NR

II. IMPLEMENTAÇÃO DO SISTEMA

Negociação e Celebração de Acordos

(A preencher unicamente se a sua Entidade Empregadora Pública celebrou Acordos Coletivos de Entidade Empregadora Pública - ACEEP)

Matéria objeto de Acordos

P5. Considera que o elenco das matérias que podem ser reguladas por ACEEP é suficientemente abrangente?

- ○ Sim
- ○ Não
- ○ NS/NR

P6. Que outras matérias deveriam poder ser reguladas, diretamente, pelos ACEEP?

- ☐ Condições de trabalho
- ☐ Igualdade de oportunidades
- ☐ Medidas Complementares aos sistemas de Segurança Social
- ☐ Medidas no domínio dos Recursos Humanos
- ☐ Matéria remuneratória
- ☐ Outra:

P7. Considera que o grau de centralização do processo de negociação coletiva condiciona o conteúdo dos acordos?

- ○ Sim
- ○ Não
- ○ NS/NR

P8. Na sua opinião, quais dos seguintes deveres subjacentes à celebração dos Acordos Coletivos (ACT) são mais vezes desrespeitados?

- ☐ A entrega de uma contraproposta no prazo legal
- ☐ O dever de resposta com a máxima celeridade (quer os pedidos de reunião, quer às propostas mútuas)
- ☐ O dever de se fazer representar nas reuniões destinadas à resolução de conflitos
- ☐ O dever de, atempadamente, consultar os trabalhadores
- ☐ O dever de facultar à outra parte informação indispensável ao processo de negociação
- ☐ O dever de fundamentar propostas e contrapropostas
- ☐ Outra:

P9. Indique qual é o grau de acordo com as seguintes afirmações:

	Totalmente em desacordo	Em desacordo	Indiferente	De acordo	Totalmente de acordo
P.9.1. O desenvolvimento da contratação coletiva no setor da função pública confronta-se com dificuldades que resultam da tensão entre o direito à contratação coletiva e o princípio de igualdade (aplicação do mesmo regime a todos os trabalhadores).	○	○	○	○	○
P.9.2. O desenvolvimento da contratação coletiva no setor público é dificultado pelas regras que limitam a liberdade negocial em matéria de regimes remuneratórios.	○	○	○	○	○
P.9.3. O âmbito com que o RCTFP regula o direito à contratação coletiva e a liberdade de participação na fixação das condições de trabalho na função pública é muito limitado.	○	○	○	○	○
P.9.4. Na falta de um acordo coletivo de carreira, as matérias que podem ser reguladas por Acordo Coletivo de Entidade Empregadora Pública devem ser apenas as matérias relativas à duração e organização do tempo de trabalho, bem como à segurança, higiene e saúde no trabalho.	○	○	○	○	○

P10. No caso do ACEEP da sua Entidade Empregadora Pública (EEP), qual foi a duração das seguintes fases?

	Menos de 1 mês	1-3 meses	3-6 meses	Mais de 6 meses
P.10.1. Apresentação de proposta ou contraproposta	○	○	○	○
P.10.2. Negociação direta com as estruturas sindicais	○	○	○	○
P.10.3. Articulação com as diferentes entidades competentes para a assinatura do ACEEP	○	○	○	○

P11. Custos inerentes à Celebração e Negociação dos Acordos

Na sua opinião, quais são os principais custos inerentes à negociação e celebração dos Acordos Coletivos de Trabalho (ACT)?

- ☐ Número de técnicos envolvidos
- ☐ Horas de trabalho dedicadas
- ☐ Morosidade
- ☐ Deslocações
- ☐ Outra:

Implementação de Acordos

Filiação

P12. O regime fixado nos acordos aplica-se aos trabalhadores da sua EEP porque: *

- ☐ São filiados nos sindicatos outorgantes dos Acordos
- ☐ São abrangidos pelo Regulamento de Extensão n.º 1/201
- ☐ Outra:

Princípio da Filiação

P13. Tem verificado alguma dificuldade na aplicação do princípio da filiação?

- ○ Sim
- ○ Não
- ○ NS/NR

P14. Concorda que razões de equidade social e de racionalidade económica possam impor, através dos Regulamentos de Extensão, a generalização dos mesmos padrões normativos ao conjunto dos trabalhadores da AP?

- ○ Sim
- ○ Não
- ○ NS/NR

P15. Considera que dificulta a aplicação dos ACT o facto de existirem diferentes sindicatos representativos de trabalhadores da mesma carreira, setor?

- ○ Sim
- ○ Não
- ○ NS/NR

P16. Concorda que a filiação nos sindicatos subscritores do Acordo seja condição para a aplicação do ACT aos trabalhadores?

- ○ Sim
- ○ Não
- ○ NS/NR

P17. Concorda que a aplicação do acordo além do círculo de trabalhadores cobertos pela filiação pudesse resultar de decisão da EEP, inspirada no princípio da uniformidade dos regimes laborais?

- ○ Sim
- ○ Não
- ○ NS/NR

P18. Existe no seu organismo algum procedimento instituído para determinar a aplicação dos Acordos Coletivos de Trabalho aos trabalhadores, designadamente em matéria de verificação da filiação sindical?

- ○ Sim
- ○ Não
- ○ NS/NR

Medidas destinadas à implementação dos ACT

P19. Que medidas foram implementadas na sua EEP para facilitar uma correta aplicação dos Acordos Coletivos em vigor?

P20Que outras medidas foram implementadas com vista a permitir uma correta aplicação do Acordo

P21. Identifique as principais dificuldades na implementação dos Acordos na sua EEP:

- ☐ Dificuldades inerentes à interpretação dos Acordos
- ☐ Dificuldades inerentes à articulação com a restante legislação aplicável ao trabalhador
- ☐ Dificuldades inerentes à aplicação do princípio de filiação
- ☐ Outra:

Vantagens e Inconvenientes

P22. Na sua opinião, quais são as principais vantagens e os principais inconvenientes da adoção dos ACT?

Vantagens

Inconvenientes

Propostas de melhoria