

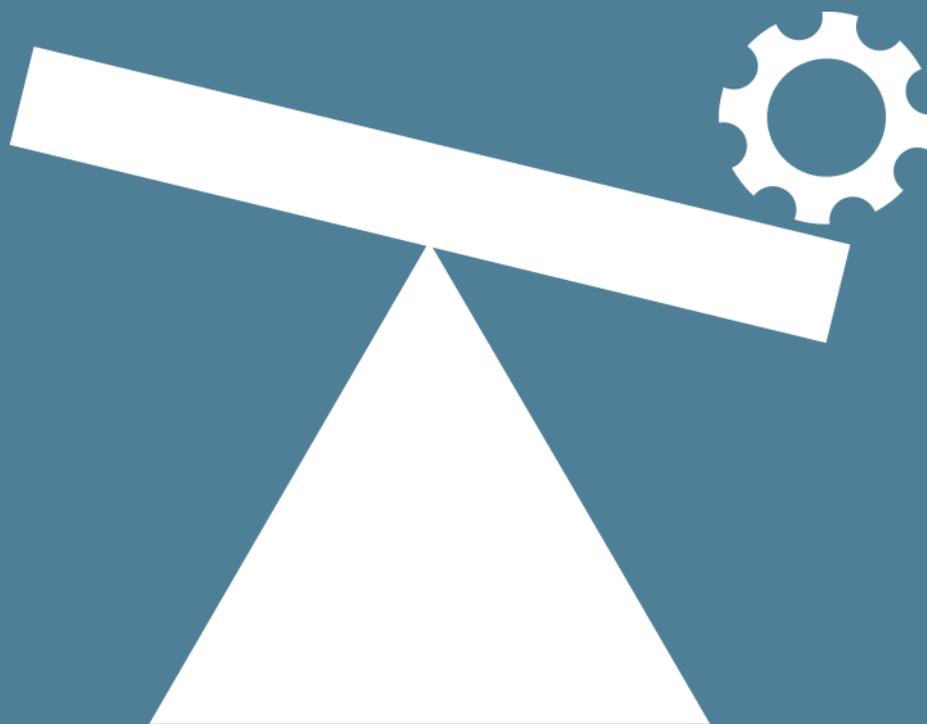
COLABOR

Laboratório Colaborativo para o Trabalho, Emprego e Proteção Social

06

OUT 2021

POLÍTICAS EM ANÁLISE



CADUCIDADE, ARBITRAGEM
E (DES)EQUILÍBRIOS
DAS RELAÇÕES LABORAIS

FILIPE LAMELAS

FICHA TÉCNICA

Título:

Caducidade, arbitragem e (des)equilíbrios das relações laborais

Autor:

Filipe Lamelas

DOI:

10.5281/zenodo.5601479

Data de publicação:

Outubro 2021

Cite este documento como:

Lamelas, F. (2021). *Caducidade, arbitragem e (des)equilíbrios das relações laborais*. Políticas em Análise, N.º 6. CoLABOR.

CoLABOR

Laboratório Colaborativo
Para o Trabalho, Emprego
e Proteção Social
Rua das Taipas, n.º 1
1250-264 Lisboa

Resumo/Abstract	1
1. Nota introdutória	2
2. O caso português	3
Descrição breve de um percurso longo	3
Por que mudou?	4
3. A contratação coletiva na ordem do dia: caducidade e arbitragem obrigatória	5

Resumo

Nos últimos 20 anos, verificaram-se profundas alterações em alguns dos princípios legais nos quais se fundavam as relações coletivas de trabalho em Portugal, nomeadamente com a introdução do regime de caducidade dos instrumentos de regulamentação coletiva negociados.

Com a possibilidade de os instrumentos de regulamentação coletiva de trabalho poderem cessar a sua vigência, a posição dos sindicatos ficou claramente fragilizada, com prejuízo para os trabalhadores que representam: uma coisa é negociar tendo por base um património de direitos que serviria como ponto de partida, outra é negociar a partir de um vazio.

A possibilidade de generalização do recurso ao mecanismo de arbitragem, de forma a mitigar essa caducidade e os seus efeitos, tenderá a repor algum equilíbrio nas relações entre as partes – empregadores e sindicatos –, eliminando a ameaça de um quase vazio no pós-caducidade.

Palavras-chave: Relações laborais, caducidade das convenções coletivas de trabalho, arbitragem, Código do Trabalho.

Abstract

In the last 20 years, there were profound changes in some of the legal principles on which industrial relations in Portugal were based, namely with the inception of the caducity regime of negotiated collective agreements.

The caducity of collective agreements weakens the trade unions, because it means that the negotiations between them and the employers' associations has to start from scratch.

The possibility of broadening the use of arbitration mechanisms in order to mitigate the effects of caducity will tend to restore a certain balance in the relations between the parties - employers and trade unions -, eliminating the threat of a void in the post-caducity period.

Keywords: Industrial relations, caducity of collective agreements, arbitration, Labour Code.

1. Nota introdutória

A dimensão coletiva no âmbito das relações de trabalho surge como uma consequência – ou, se quisermos, uma quase-necessidade – relativa à “desigualdade jurídica entre os sujeitos” que constituem essa relação, visando compensar a subordinação e “dependência do trabalhador”.¹

Esta vertente coletiva é o motor da “democracia industrial”,² cuja importância tem reflexo, por exemplo, na atenção e destaque normativo, tanto a nível nacional como internacional.³

De resto, o desenvolvimento da contratação coletiva encontra-se intimamente ligado à expansão do Estado Social, sendo indissociável do próprio conceito de democracia, porque integra os direitos de participação e regula um conjunto de realidades atinentes a direitos fundamentais de natureza social.

A intervenção pública neste domínio tem como pressuposto que as partes em confronto – empregadores e sindicatos – partilham interesses comuns relacionados com a atividade produtiva e, nesse sentido, podem negociar contratos coletivos de trabalho (que traduzem esse encontro de vontades) com efeitos que se fazem sentir de forma particularmente significativa na realidade económica, mas também social, de um determinado país. É igualmente importante assinalar que, porque têm “funções de aplicação do imperativo legal”,⁴ as convenções coletivas têm uma natureza quase legislativa.⁵ Por sua vez, a relevância da intervenção pública – nomeadamente, através da regulação – na esfera coletiva das relações de trabalho é visível na medida em que constitui um dos mais relevantes e eficazes instrumentos relativos à “redistribuição dos recursos”.⁶ Há uma literatura extensa que vem realçando a importância da contratação coletiva na fixação de salários e na diminuição das desigualdades.⁷

¹ Ramalho, M. R. P. (2000). *Da autonomia dogmática do direito do trabalho*. Almedina. A autora refere ainda que esse princípio, além de “evidenciar a singularidade do ponto de partida do direito do trabalho”, tem repercussões “não só no vínculo de trabalho como nas situações laborais colectivas”, pp. 416 e 417.

² Traxler, F. & Brandl, B. (2009). *The economic effects of collective bargaining coverage: a cross-national analysis*. ILO Publications.

³ Na Constituição da República Portuguesa, artigos 54.º a 57.º (incluindo-se o direito à greve uma vez que, ainda que se trate de um direito cujo exercício é individual, a sua convocação tem sempre um cariz coletivo). O Código do Trabalho também dedica o seu Título III ao direito coletivo (artigos 404.º a 545.º). A nível internacional, são de destacar sobre esta matéria, entre outros instrumentos, as Convenções da OIT referentes à liberdade sindical e sua protecção (Convenção 87), ao direito de organização e de negociação coletiva (Convenção 98), aos representantes dos trabalhadores (Convenção 135) e à contratação coletiva (Convenção 154). Também, ao nível da União Europeia, além das referências genéricas constantes dos respetivos Tratados e de algum tratamento da matéria ao nível de regulamentos e diretivas, a Carta Social Europeia (1961) contém referências expressas ao direito à contratação coletiva.

⁴ Nesse sentido, Supiot, A. *et al.* (2003), *Transformações do trabalho e futuro do direito do trabalho na Europa*. Almedina.

⁵ Essa natureza foi, aliás reconhecida na decisão Tribunal de Justiça da União Europeia naquele que ficou conhecido como o Acórdão *Viking*, no qual o tribunal decidiu pela aplicação do efeito horizontal das normas sobre liberdades económicas constantes dos Tratados aos sindicatos fazendo um paralelismo entre as funções destas e outros órgão de natureza semi-pública como as agência de regulação (Acórdão C-438/05, *International Transport Workers' Federation and Finnish Seamen's Union v Viking Line*, [2007] CJTJ I-10779). Sobre este tema ver Warneck, W. (2010). *The ECJ decisions, Viking – Laval – Rüffert: consequences and policy perspectives*. ETUI Publications.

⁶ Lopez, M. (2001). *Direito do trabalho e ideologia*. Almedina.

⁷ World Bank (2002). *Unions and collective bargaining: economic effects in a global environment*. World Bank Publications; International Labour Organization (2008). *Income inequalities in the age of financial globalization*. ILO Publications; Organisation for Economic Co-Operation and Development (2011). *Divided we stand. Why inequality keeps rising*. OECD Publications; Jaumotte, F. & Buitron, C. (2015). *Inequality and labor market institutions*. IMF Staff Discussion 15/14.

2. O caso português

2.1 Descrição breve de um percurso longo

Antes de 2003, o contexto jurídico nacional no que à dimensão coletiva das relações de trabalho diz respeito, previa o monopólio dos sindicatos na negociação e celebração de instrumentos de regulamentação coletiva de trabalho. O princípio da filiação, que determinava a eficácia pessoal direta das convenções coletivas relativamente aos trabalhadores filiados nos sindicatos e associações patronais representadas, também era um dado adquirido. Acima de tudo, o sistema assentava numa lógica de vigência indeterminada das convenções coletivas (mantinham-se em vigor indeterminadamente, até serem substituídas por outras). De igual modo, os instrumentos de regulamentação coletiva apenas poderiam dispor em sentido mais favorável do que a lei (o que constitui uma manifestação do princípio do tratamento mais favorável).

Contudo, as alterações legislativas de 2003, 2006, 2009 e 2012 operaram uma mudança radical dos três eixos norteadores da negociação coletiva:

- Fim do monopólio sindical (ou, pelo menos, um prenúncio, em virtude da introdução da possibilidade de as comissões de trabalhadores, em determinado contexto, poderem ter competências a nível da negociação e da celebração de convenções coletivas);
- Desvirtuamento do princípio da filiação (nomeadamente, através do mecanismo das adesões individuais de trabalhadores a instrumentos de regulamentação coletiva);
- Estipulação de vigência temporalmente limitada (por meio da introdução do mecanismo de caducidade).

De igual modo, o Código do Trabalho de 2003 (art. 4.º) veio permitir que uma norma pudesse ser afastada por IRCT negociais, desde que a própria norma não dispusesse em sentido contrário. Ora, esta alteração tanto se poderia verificar em sentido mais ou menos favorável para os trabalhadores.

Apesar de alterações tendentes a uma certa recuperação do princípio do *favor laboratoris* (com a indicação de um conjunto de temas em que os IRCT não poderiam prever regimes menos favoráveis do que a lei), o Código do Trabalho de 2009 (art. 3.º) deu continuidade à degradação do princípio do tratamento mais favorável na matéria da relação entre lei e IRCT, processo iniciado em 2003, conforme foi referido.

Estas alterações legislativas tiveram repercussões profundas no equilíbrio negocial entre as associações patronais e os sindicatos, com o notório enfraquecimento da posição negocial das associações representativas dos trabalhadores, e determinaram a própria reconfiguração do modelo da negociação coletiva, convertendo-o em muitos casos num instrumento privilegiado para a introdução de mecanismos flexibilizadores da prestação de trabalho (como sucedeu, por exemplo, com a adaptabilidade de horários, bancos de horas, mobilidade funcional ou a precarização dos vínculos laborais).

2.2 Por que mudou?

As confederações patronais vinham realçando um alegado imobilismo da contratação coletiva que, no seu entendimento, radicava na impossibilidade de fazer cessar (caducar) uma convenção coletiva, apelando àquilo que então designavam como “negociação aberta”.⁸ Por sua vez, a própria União Geral dos Trabalhadores, numa lógica concorrencial e demarcadora da Confederação Geral do Trabalhadores Portugueses, não raras vezes nomeou o imobilismo da negociação coletiva como um fator determinante de bloqueio.⁹

Por sua vez, o Programa do XV Governo Constitucional (PSD/CDS-PP, 2002-2004), além da codificação das leis laborais, continha linhas programáticas tendentes à “promoção da adaptabilidade e a flexibilidade da organização do trabalho, por forma a aumentar a competitividade da economia e das empresas”. Sendo a contratação coletiva um dos instrumentos privilegiados na organização do trabalho, passou, desse modo, a integrar a agenda institucional.¹⁰

Acresce que o Relatório Final da Comissão de Análise e Sistematização da Legislação Laboral, relativo à dimensão coletiva das relações laborais, foi finalizado em Maio de 2002. Apesar de não ter reunido o consenso dos peritos nesta matéria, a Comissão, tal como vertido no texto final, propunha a possibilidade de as convenções mais antigas (com dez ou quinze anos de vigência) poderem cessar a sua vigência. No entanto, também estipulava que a denúncia dos instrumentos de regulamentação coletiva de trabalho conduziria a um processo de negociação. Em caso de impasse negocial, previa-se, então, o recurso necessário aos mecanismos de resolução de conflitos coletivos, passando por sucessivas etapas: conciliação, mediação e, em último caso, arbitragem (voluntária e obrigatória) como forma de obstar ao desaparecimento, puro e simples, do conteúdo dos instrumentos de regulamentação coletiva.¹¹

No entanto, nem todas as conclusões vertidas naquele relatório foram transpostas para a nova legislação: o Código do Trabalho de 2003 passou, *tout court*, a limitar o âmbito temporal das convenções coletivas de trabalho, prevendo a sua cessação após um determinado prazo.

⁸ A título exemplificativo, as comunicações de Nogueira Simões (representante da Confederação da Indústria Portuguesa, adiante CIP) e de Vasco da Gama (representante da Confederação do Comércio e Serviços de Portugal, adiante CCP), que referiam o carácter negativo do sistema das relações coletivas de trabalho. A esse respeito, a CCP clarificou o referido conceito, caracterizando-o como o desaparecimento de “tabus de intangibilidade dos articulados vigentes”. Conselho Económico e Social (1998). Flexibilização e relações de trabalho. Publicações do Conselho Económico e Social.

⁹ João Proença, numa alusão às posições negociais da CGTP, referia que “a razão porque a negociação coletiva está realmente bloqueada é a de que há quem não jogue o jogo”. Conselho Económico e Social (1998). Flexibilização e relações de trabalho. Publicações do Conselho Económico e Social.

¹⁰ Cobb, R. W. & Elder, C. D. (1972). *Participation in american politics: the dynamics of agenda building*, The Johns Hopkins University Press. Os autores distinguem agenda sistémica – na qual se encontram retratados os problemas sociais que carecem de atenção pública e que, nessa medida, constitui uma espécie de agenda de discussão – da agenda institucional, que contém um conjunto de problemas cuja resolução é mais seriamente considerada pelos decisores e que, de alguma forma, pode ser caracterizada como uma agenda de acção.

¹¹ Disponível em http://static.publico.pt/docs/economia/dRel_ASCLRRCT.pdf.

Não obstante a introdução do mecanismo da caducidade, salvaguardou-se um acervo de matérias, previstas na lei, cujos efeitos se mantêm para lá da vigência de uma convenção coletiva. Esta foi a solução compromissória – que, em grande medida, resultou do Acórdão n.º 306/2003 do Tribunal Constitucional¹² e que, mais tarde, seria vertida na lei – que permitiu mitigar o vazio absoluto regulatório de relações de trabalho que assentaram em certos pressupostos, muitas vezes durante décadas.

Desta forma consagrou-se uma das mais significativas e marcantes mudanças sistemáticas relativas às relações laborais, contribuindo para a alteração de um equilíbrio de forças, especialmente em sede negocial, que vinha sendo a base estruturante de todo o ordenamento até então. Efetivamente, com a possibilidade, agora introduzida, de os instrumentos de regulamentação coletiva de trabalho poderem cessar a sua vigência, a posição dos sindicatos ficou claramente fragilizada, com prejuízo para os trabalhadores que representam: uma coisa é negociar tendo por base um património de direitos que serviria como ponto de partida, outra é negociar a partir de um vazio. Esse foi, sem dúvida, o verdadeiro significado desta alteração.

3. A contratação coletiva na ordem do dia: caducidade e arbitragem obrigatória

No Conselho de Ministros realizado no dia 21 de Outubro de 2021, aprovou-se uma proposta de lei que procede à alteração de legislação laboral no âmbito da agenda de trabalho digno. No que respeita à dimensão coletiva das relações de trabalho, aprovou-se:

- Renovar até 2024 a suspensão dos prazos de sobrevivência das convenções coletivas já em vigor, para prevenir vazios de cobertura na sequência da pandemia;
- Reforçar a arbitragem necessária, permitindo que qualquer das partes suspenda a caducidade das convenções, prevenindo vazios negociais;
- Condicionar o acesso a apoios e incentivos públicos à existência de contratação coletiva dinâmica;
- Alargar a contratação coletiva aos trabalhadores em *outsourcing* que trabalhem mais de 60 dias na empresa e aos trabalhadores independentes economicamente dependentes (TIED).

Independentemente de juízos valorativos sobre as medidas anunciadas, cumpre referir que nenhuma delas é passível de ser considerada, sequer, disruptiva. A renovação da sobrevivência das convenções coletivas não é mais do que um prolongar de uma medida que está atualmente em vigor (na prática, a suspensão da caducidade das convenções coletivas continuará por mais 12 meses face ao regime atual, previsto terminar em março de 2023).

¹² Acórdão n.º 306/2003, do Tribunal Constitucional, publicado na I série do Diário da República de 18/07/2003, declarando que esta alteração não era inconstitucional, no pressuposto “de que a caducidade da eficácia normativa da convenção não impede que os efeitos desse regime se mantenham quanto aos contratos individuais de trabalho celebrados na sua vigência e às respectivas renovações”.

Também no que se refere à arbitragem necessária, trata-se de um mecanismo já existente na lei para prevenir eventuais conflitos e para obstar precisamente a vazios negociais. Ou seja, trata-se, uma vez mais, de aprofundar uma medida já existente tendo em vista mitigar a caducidade das convenções coletivas de trabalho

Nesse contexto, note-se que o sistema nacional de relações coletivas de trabalho – conforme a própria OIT reconhece – depende, para efeitos de aplicação de condições de trabalho harmonizadas, de mecanismos de extensão administrativa dos instrumentos de regulamentação coletiva negociais. Ora, essa extensão acaba por constituir uma obrigação para as partes abrangidas por aqueles mecanismos sem que, no entanto, tenham qualquer papel na elaboração e celebração das convenções coletivas. A criação de um sistema de arbitragem para obstar ao esvaziamento da contratação coletiva, em virtude da sua relevância social, pode, na verdade, contribuir para um sistema que potencie as negociações diretas entre as partes (funcionando como último recurso em caso de não acordo) ao invés de impor *tout court* um conjunto de normas, tal como sucede com os mecanismos de extensão.

Note-se, aliás, que a União Europeia (UE) tem referido a necessidade de Portugal rever o sistema relativo aos mecanismos de extensão, sobretudo no que diz respeito aos critérios de representatividade. Nesse sentido, o aprofundamento dos mecanismos de arbitragem e a introdução da sua obrigatoriedade pode funcionar como uma alavanca dinamizadora da contratação coletiva e contribuir para um certo reequilíbrio de forças nesta sede.

As reformas ocorridas desde 2003 têm tido como escopo, ou pelo menos como resultado, acentuar o desequilíbrio negocial entre as partes. Não é por acaso que nestas alterações, conforme refere Gomes (2012),¹³ o “respeito (...) pela autonomia negocial coletiva só existe se e enquanto esta produzir determinados resultados (...). Se não os produzir, a lei intervirá em substituição do acordo”.

A verdade é que, ao contrário das reformas anteriores, a instituição de um regime de arbitragem obrigatória, à partida, não favorece nenhuma das partes, antes responsabiliza-as pelo resultado dos processos negociais encetados entre si. Não havendo acordo, por razões de ordem social, a resolução do conflito será atribuída a um órgão colegial, de composição tripartida, que procurará obter uma solução equitativa.

A institucionalização de um modelo de arbitragem parece ter cabimento na realidade portuguesa, desde logo, pelas próprias características do sistema de relações coletivas nacional. A fórmula tripartida, incluindo representantes dos trabalhadores, dos empregadores e do Estado, apesar de algumas reservas iniciais, tem produzido resultados, na sua maioria aceitáveis, no âmbito, por exemplo, da estipulação dos serviços mínimos em caso de greve de empresas de setores essenciais, pertencentes ao setor empresarial do Estado. Este modelo poderia desempenhar

¹³ Gomes, J. (2012). Algumas Reflexões sobre as Alterações Introduzidas no Código do Trabalho pela Lei n.º 23/3012, de 25 de Junho. *Revista da Ordem dos Advogados*, ano 72. abril/setembro, p. 607.

uma função similar, de forma generalizada, no caso dos impasses negociais na celebração ou revisão dos instrumentos de regulamentação coletiva do trabalho. Para tal seria necessário haver uma adequação dos meios e uma aposta na sua essencialidade enquanto elemento estruturante e duradouro do sistema da contratação coletiva.

Na prática, esta solução poderia compelir, a médio prazo, as partes a encetarem negociações conducentes a um acordo bilateral, sob pena de arriscarem uma solução que poderia não satisfazer na plenitude os respetivos interesses. Paradoxalmente, a arbitragem serviria como um incentivo para negociações diretas sem a “chantagem” da caducidade (uma vez que as convenções coletivas seriam necessariamente substituídas por outras, ainda que resultassem de uma decisão arbitral).

O CoLABOR – Laboratório Colaborativo para o Trabalho, Emprego e Proteção Social é uma instituição de investigação científica reconhecida pela Fundação para a Ciência e Tecnologia, que conta com uma equipa multidisciplinar de investigadores altamente qualificados.

O CoLABOR tem quatro objetivos centrais: apoiar a conceção e reformulação de políticas nas suas áreas temáticas; capacitar as instituições, incluindo a administração pública, as empresas e as instituições do terceiro setor; qualificar o emprego, mediante a formação de quadros e a criação de emprego científico; contribuir para debate público nas áreas do trabalho e da proteção social, através de formas de divulgação eficazes e inovadoras dos resultados da investigação que leva a cabo.

O CoLABOR concretiza estes objetivos através de uma agenda ambiciosa de aprofundamento do conhecimento científico em torno de três eixos temáticos centrais: o trabalho e emprego; a proteção social e os equipamentos e respostas sociais. Nesta agenda, destacam-se as seguintes prioridades: o estudo dos impactos das novas tecnologias sobre o trabalho e a proteção social; a reflexão sobre a adequação e sustentabilidade de diferentes modelos de proteção social; e a avaliação de equipamentos e respostas sociais.

Transversalmente a estas áreas temáticas, o CoLABOR desenvolve e mantém a DataLABOR, uma plataforma digital de sistematização, análise crítica, visualização de informação estatística e jurídica de âmbito internacional, nacional, regional e local nas áreas do trabalho, emprego e proteção social.

Para desenvolver a sua atividade, o CoLABOR conta com o apoio dos seus associados, onde se contam diversas instituições universitárias e de investigação, instituições do terceiro setor e empresas.

Associados



Centro de Estudos Sociais



Instituto de Direito Económico, Financeiro e Fiscal



iscte - Instituto Universitário de Lisboa, CIES-Iscte



Confederação Nacional das Instituições de Solidariedade



Santa Casa da Misericórdia de Lisboa



Câmara Municipal de Lisboa



Delta Cafés – Sociedade Gestora de Participações Sociais, S.A.



MOTA-ENGIL, SGPS, S.A.



SONAE Corporate, S.A.

Cofinanciado por:

