

DE APOIO ÀS COMISSÕES

Economia, Inovação e Obras Públicas

CEIOP

N.º Único

565490

Entrada/Saída n.º

4

Data

3/1/2017

Parecer do SINDETELCO para os

Projetos de Lei 179/XIII, 279/XIII e 299/XIII

O Sindicato Democrático dos Trabalhadores das Comunicações e dos Media (SINDETELCO) representa trabalhadores do regime em regime de contrato individual de trabalho e contrato em funções públicas.

Alguns dos nossos associados trabalham para Entidades Reguladoras Independentes (ERI), designadamente na Autoridade Nacional de Comunicações (ANACOM), e estão a ser alvo, há vários anos, de um tratamento diferenciado que os expõem ao pior dos dois regimes.

A Lei-Quadro das Entidades Reguladoras Independentes (LQER- Lei n.º 67/2013, de 28 de agosto) introduziu inúmeros impactos negativos na vida dos trabalhadores das ERI. As alterações propostas à LQER através dos projetos de lei em apreciação, no entender do SINDETELCO, irão adicionar a esses, novos impactos negativos.

As normas da LQER pretendiam reforçar a autonomia das ERI em relação ao Governo criando, portanto, "condições para uma efetiva independência.". Nestas alterações foi também incluída a intenção de prevenir os conflitos de interesses, impedindo as ERI de desenvolverem um conjunto de atividades de parcerias, públicas ou privadas, que pusessem em causa a sua independência. A forma como foi implementada esta intenção criou um conjunto de condições e regras impostas aos membros dos conselhos de administração que, depois de traduzidas em legislação, abrangeram igualmente e de forma negativa os trabalhadores das ERI.

Assim, a extensão destas obrigações aos trabalhadores das ERI, que corporizaram a intenção de prevenir conflitos de interesses, foram-lhes atribuídas sem a compensação dada aos membros do conselho de administração por exercerem funções em regime de exclusividade.

Estas normas foram aplicadas, de modo indiscriminado, a todos os trabalhadores, mesmo quando a cadeia hierárquica controla todos os aspetos da execução e independentemente de quaisquer atos administrativos só poderem ser executados pelos membros do conselho de administração, cargos de direção e chefias.

As alterações introduzidas pela LQER foram assim apresentadas de forma muito semelhante às propostas que os partidos políticos defendem nesta Comissão. Introduzia-se um regime de incompatibilidades e impedimentos, logicamente aplicáveis a quem tenha capacidade de influenciar o mercado, que acabaram por ter impactos nos trabalhadores obrigando-os à exposição perante a entidade patronal da sua vida fora do contrato de trabalho e expondo-os à impossibilidade prática de cumprir a legislação.

Os trabalhadores que exercessem qualquer atividade por conta própria, ainda que fora do horário de trabalho, passaram a ter de solicitar autorização ao Conselho de Administração da ERI para a sua realização, independentemente da atividade concreta.

Esta imposição decorre dos termos dos artigos 28º e 29º da Lei de Vínculos, Carreiras e Remunerações (LVCR - Lei nº 12-A/2008, de 27 de fevereiro) a que os trabalhadores das ERI passaram a estar sujeitos por força do disposto no artigo 32º, nº 4 da Lei-Quadro das Entidades Reguladoras (LQER – Lei nº 67/2013, de 28 de agosto).

A LQER criou, desta forma, uma situação única em que a entidade patronal passou a ter a capacidade de apreciar, em causa própria, o cumprimento da lei, não havendo separação

entre as obrigações perante uma qualquer entidade patronal e o direito de privacidade dos trabalhadores no que respeita às suas atividades fora do horário de trabalho. Esta limitação da liberdade destes trabalhadores permite à entidade patronal uma intrusão na vida privada do trabalhador, fora do âmbito do contrato de trabalho de modo excessivo tendo em conta o objetivo a que se propõem, ou seja de garantir uma efetiva independência e afastar possíveis conflitos de interesses.

Existindo uma eventual incompatibilidade caberia, a quem entenda que ela se verifica, declara-la e fundamenta-la em relação aos atos que o trabalhador estivesse impedido de praticar. Um trabalhador da ANACOM, perante a LQER, é colocado numa posição em que tem de provar que não existe incompatibilidade, relativamente aos atos que pratica fora do âmbito do seu contrato de trabalho, invertendo-se deste modo o ónus da prova.

Já na LQER há uma norma que levada ao limite e feita uma interpretação meramente literal vem impedir, por absurdo, a celebração de contratos de prestação de serviços, entre um trabalhador dos reguladores e uma qualquer empresa prestadora de serviços básicos. (ver nº5, do art.º 22, da LQER que remete estes trabalhadores para as alíneas b), e c), do n.º 1, do artigo 19.º, da LQER, relativa às incompatibilidades de impedimentos dos membros do conselho de administração).

Tal exemplo vem reforçar a necessidade da produção legislativa, além de cautelosa, dever ter em conta os efeitos que produz nos seus destinatários.

1.

Os projetos de lei, do BE, CDS-PP e Verdes, em discussão pretendem alterar a LQER com o objetivo de reconfigurar os critérios dos salários máximos dos membros do conselho de administração, limitando, como referência, ao salário dos ministros no setor de atividade em que se inserem. Os referidos projectos vêm, igualmente, propor a adaptação das comissões de vencimentos com capacidade de decidir sobre a remuneração dos membros do conselho de administração, estendendo esta regra, também, aos vencimentos dos trabalhadores.

Os vários projetos de lei em apreciação têm em comum a tentativa de reduzir a disparidade salarial dentro das instituições. Esta tentativa é caracterizada, não pela análise das disparidades existentes no interior de cada instituição, mas por um plafonamento do valor máximo que uma remuneração, paga por essa instituição, pode atingir.

Mais uma vez, as tentativas de endereçar as questões relacionadas com os membros do conselho de administração das ERI ameaçam ter impactos negativos na vida dos trabalhadores. De facto a fixação de um salário aos administradores sem ter em conta o histórico designadamente vencimentos e carreiras da ERI, em especial da ANACOM, podem equivaler, na prática e a serem adotadas estas medidas, ao criar de uma barreira na evolução dos vencimentos e carreiras dos trabalhadores.

Os trabalhadores da ANACOM têm instrumentos de regulamentação coletiva de trabalho e sempre gozaram de uma paz social, em grande medida obtida pelo trabalho deste sindicato com os sucessivos conselhos de administração. A introdução da figura da comissão de vencimentos com a capacidade de anular os efeitos desta negociação continua traduzir-se-á em mais um impacto negativo inaceitável para estes trabalhadores, sendo que estas matérias constam expressamente dos acordos coletivos.

Por princípio, a política de plafonamento dos vencimentos não é defensável por uma associação sindical. Uma associação sindical tem, por princípio, a defesa de uma política salarial, em que os trabalhadores vejam a sua situação salarial a progredir, repudiando, assim, a limitação dos salários a

um teto máximo. Por isso, a posição desta associação sindical não podia ser outra que não fosse defender que as remunerações em Portugal se aproximem, cada vez mais, das praticadas nos próprios sectores de atividade e, ainda desejavelmente, alinhados com os da restante União Europeia.

2.

O projeto de lei nº 279/XIII/1a. do grupo parlamentar “Os Verdes” propõem a criação de uma comissão de vencimentos, onde se pretende atribuir, para além do direito de decidir as remunerações dos membros do conselho de administração das ERI, o direito de homologar as remunerações dos trabalhadores e dirigentes intermédios.

A introdução das comissões de vencimentos, tal como consta do projeto de lei do grupo parlamentar Os Verdes, e que pretende alargar o poder da comissão de vencimentos, sobrepõem-se, assim, à negociação coletiva, irá anular os efeitos desta negociação continua e traduzir-se-á em mais um impacto negativo para os trabalhadores.

Caso venha a ocorrer, irá invadir áreas constitucionalmente definidas e criando exceções, muito discutíveis, senão inaceitáveis, com impactos negativos para as associações sindicais e para os trabalhadores. Lembre-se que compete às associações sindicais exercer o direito de contratação coletiva, o qual é garantido nos termos da lei.ⁱⁱ

As alterações à lei do trabalho, introduzidas desde 2008, contém já inúmeras exceções que têm vindo, perigosamente, a delapidar um capital social que as associações sindicais tentam manter apesar da redução da sua capacidade negocial e da crescente exposição dos trabalhadores à quebra automática da negociação coletiva pela existência de uma mera inoperância negocial do lado da entidade empregadora.

Confundir, ainda, as funções constitucionalmente consagradas das associações sindicais, com as comissões de trabalhadores (CT), dentro das comissões de vencimentos, atribuindo às CT direitos sobre o conteúdo da negociação coletiva, irá colocar as associações sindicais, e as CT em concorrência, numa matéria onde a Constituição da República Portuguesa prevê um monopólio dos sindicatos e onde a restante legislação não foi adaptada para as novas realidades.

3.

Em resumo, as propostas presentes nos projetos de lei dos vários partidos, aqui em apreciação, à imagem do que aconteceu, no passado, com a introdução da LQER, irão criar mais problemas aos trabalhadores e criar ainda mais dificuldades em distinguir figuras que anteriormente se encontravam devidamente identificadas e corretamente separadas.

Se a introdução da LQER já se traduziu numa sobreposição do direito patronal no contrato laboral no que diz respeito à vida privada dos trabalhadores das ERI, estas novas propostas vêm sobrepor comissões de trabalhadores, associações sindicais e comissões de vencimentos, criando, assim, alguma confusão no que às competências, destas figuras distintas, diz respeito.

Contexto de atuação da ANACOM

As ERI foram criadas no âmbito da integração de Portugal na União Europeia (UE). Ao abrigo das diretivas comunitárias, as ERI foram implementadas tendo como principal objetivo, e como missão fundamental, a regulação e a fiscalização dos diversos setores de mercado, num exercício executado de forma independente, e autónomo, relativamente ao poder político.

Com o seu necessário afastamento, ao nível das suas capacidades técnica e fiscalizadora regulatória, face aos poderes que emanam dos ciclos eleitorais, pretendeu-se fazer uma separação clara, e objetiva, tendo em conta os vários setores da economia que as ERI visam regular e fiscalizar.

Esta separação, introduzida pela UE, visava, pois, desligar os setores da economia dos ciclos políticos locais de cada país, permitindo uma maior estabilidade regulatória nos setores regulados e, com isso, iniciar um processo de convergência dos demais mercados da UE, à imagem do que já havia sido feito e conseguido em outro setor, designadamente o do mercado bancário.

A LQER, bem como os estatutos das referidas entidades resultantes dos normativos encerrados nesta lei geral, resultaram também no oposto dos objetivos inicialmente esperados, ou seja, uma clara separação dos poderes políticos, que eram o seu propósito original.

As obrigações introduzidas na LQER vieram impor limites à autonomia e independência das ERI, impondo-lhes, em relação ao estado central, uma dependência dos ciclos legislativos e tornando-as também sujeitas aos vários momentos governativos, por abrangência da lei central, numa estratégia política dos executivos em funções, tendo em conta os efeitos produzidos pelas Leis de Orçamento de Estado do governo que a propôs.

Esta LQER foi discutida, no âmbito da Proposta de Lei 132/XII (<http://www.parlamento.pt/ActividadeParlamentar/Paginas/DetailIniciativa.aspx?BID=37580>). O processo de discussão desta Proposta de Lei levantou as mais sérias dúvidas quanto à eventual perda de autonomia e independência, por parte das entidades reguladoras independentes, que constam desse processo legislativo.

A ANACOM, em data oportuna e depois a pedido do grupo parlamentar do Partido Socialista, e nos termos do parecer publicado no sítio do Parlamento acima indicado, expressou a sua preocupação relativamente a diversos aspetos, no que dizia respeito ao ante projeto desta Lei-Quadro.

Dúvidas idênticas, e traduzindo as mesmas preocupações quanto aos seus efeitos, tais como a perda de autonomia e independência, foram manifestadas por outras entidades reguladoras.

No caso concreto da ANACOM, e de uma maneira geral, os seus novos estatutos (**Decreto-Lei n.º 39/2015, de 16 de março**) obrigam-na a cumprir normas selecionadas e específicas de outras legislações que até aí se aplicavam exclusivamente a entidades públicas na alçada direta dos Ministérios e, por consequência, ligadas aos Governos.

Estas exceções normativas reduzem indiretamente a independência da ERI, ao introduzir normas que têm como efeito consequente a alteração dos equilíbrios de poder, até à entrada em vigor da LQER.

Importa realçar alguns aspetos que, após a entrada em vigor da Lei-quadro, bem como dos Estatutos da ANACOM, produziram efeitos negativos na gestão da própria entidade, face à clara e atual perda de autonomia e independência, que sempre fez parte do seu património de génese no passado.

A independência funcional e de gestão das ERI não foi, portanto, salvaguardada de forma adequada, com a entrada em vigor da LQER.

Como exemplo dessa omissão das garantias de independência e autonomia, existe um impedimento quanto ao funcionamento da contratação coletiva em matéria salarial, nos termos do n.º 6, do artigo 3º, da Lei referida. Esta norma atentou contra os direitos dos trabalhadores, ou seja, a contratação individual de cada um dos trabalhadores e a negociação coletiva.

Ainda que transitória, a norma em questão reduziu os direitos habilitados em sede de negociação coletiva através do seu acordo de empresa (vide Boletim do Trabalho e do Emprego http://bte.gep.msess.gov.pt/completos/2009/bte42_2009.pdf) e constitui uma conduta contratual por parte do estado como entidade empregadora que quase se poderia classificar de má-fé, uma vez que nega direitos anteriormente acordados através de negociação sem se obrigar a si próprio como entidade empregadora a cumprir a legislação que obriga às demais entidades empregadoras a cumprir.

O n.º 6, do artigo 3º, da citada Lei, contradiz também os objetivos de independência que se visava reforçar com uma Lei-quadro dos Reguladores, acabando por lhes retirar, inexplicavelmente, o poder de decisão sobre matérias de relevante peso financeiro na sua gestão, mas mantendo-lhe a obrigação de lidar com as consequências dessa incapacidade, o que também não se entende coerente.

A imensa publicitação quanto ao objetivo do aumento da independência dos reguladores setoriais veio, afinal, traduzir-se, por via das várias exceções introduzidas pela LQER, num enorme retrocesso em relação ao que se dizia ser um objetivo de autonomia.

Contudo, esta Lei-quadro não se encontra apenas viciada de normas excecionais que reduzem a independência e autonomia das ERI, em contraposição ao seu aumento que se esperava que viesse a visar.

Com esta redação da LQER, a todo o momento, as Administrações destes órgãos, ditos independentes (e que até ao presente sempre o terão sido), podem sofrer diversas pressões, nomeadamente por via judicial, de cortes financeiros, ou outros de diferentes categorias que, inevitavelmente, levarão a uma disrupção do seu funcionamento que as ERI não terão forma de contrariar.

Estes efeitos representam e poderão vir a traduzir-se em dificuldades inultrapassáveis, no que diz respeito à operacionalidade dos reguladores, nomeadamente face a pareceres técnicos que contrariem posições governamentais, algo impróprio e que poderá resultar numa dificuldade de manutenção e preservação da autonomia e independência.

As ERI, em regra, não dependem do financiamento do Orçamento de Estado e possuem meios próprios e independentes de gestão e ainda mecanismos específicos de autolimitação das suas despesas.

Estes meios próprios de gestão estão diretamente relacionados ao seu financiamento, igualmente e diretamente ligados ao desempenho global dos mercados regulados por si, dependendo estas dos Proveitos Relevantes desses mesmos mercados.

A consequência dessa gestão independente é determinada, por exemplo, na definição das taxas que as ERI têm legitimidade de cobrar, relacionando, deste modo, e de forma inequívoca, as suas próprias despesas ao desempenho do mercado regulado.

Existem, igualmente, outros meios de controlo das ERI, sem a interferência do poder político executivo, por via de uma independência que se urge manter, que passam pela fiscalização da sua atividade, passada, presente e futura, em sede de comissão competente da Assembleia da República ou do Conselho Consultivo.

Efetivamente, e tendo em conta, desde logo, a redação do artigo 1º, quanto ao seu objeto, verificamos que o mesmo se refere a entidades reguladoras que o texto deixou cair e não caracteriza como independentes, não se podendo esquecer o enquadramento político e a correlação de forças políticas existentes no país, à data da sua discussão, bem como da sua entrada em vigor.

Importa, por isso, também levantar a questão sobre se a ausência da palavra “*independente*” do objeto regulado se deve apenas a uma inabilidade do legislador quanto à redação, ou se houve uma intenção expressa, por omissão, de retirar uma expressão que em bom rigor sempre caracterizou este tipo de ente público, enquanto autoridade autónoma reguladora e, necessariamente, independente.

Em conclusão, esta lei-quadro continua a levantar-nos as mais sérias dúvidas, relativamente à atual redação que parece encerrar controvérsia e polémica, representando, igualmente, uma difícil interpretação e, em alguns casos, dificuldades acrescidas na sua aplicação, como também aqui fica demonstrado.

ⁱ Proposta de Lei n.º 132/XII - Aprova a lei-quadro das entidades administrativas independentes com funções de regulação da atividade económica dos sectores privado, público e cooperativo.
<http://app.parlamento.pt/webutils/docs/doc.pdf?path=6148523063446f764c3246795a5868774d546f334e7a67774c336470626d6c7561574e7059585270646d467a4c31684a535339305a58683062334d76634842734d544d794c56684a5353356b62324d3d&fich=ppl132-XII.doc&Inline=true>

ⁱⁱ Constituição da República Portuguesa - VII REVISÃO CONSTITUCIONAL [2005]
<http://www.parlamento.pt/Legislacao/Paginas/ConstituicaoRepublicaPortuguesa.aspx>