

APRECIÇÃO PÚBLICA

PARECERES E AUDIÇÕES DAS ORGANIZAÇÕES REPRESENTATIVAS

Proposta de Lei nº 106/XII

Autoriza o Governo a aprovar os princípios e regras gerais aplicáveis ao sector público empresarial, incluindo as bases gerais do estatuto das empresas públicas, bem como a alterar os regimes jurídicos do sector empresarial do Estado e das empresas públicas e a complementar o regime jurídico da actividade empresarial local e das participações locais

(Separata nº 24, DAR, de 14 de Novembro de 2012)

Identificação do sujeito ou entidade (a) **SIMAMEVIP – Sindicato dos Trabalhadores da Marinha Mercante, Agências de Viagens, Transitários e Pesca**

Morada ou Sede: **Avenida Elias Garcia, 123 – 2º Direito, 1050-098 Lisboa**

Endereço Electrónico: **geral@simamevip.pt**


Trabalhadores representados pela organização que se pronuncia: **2.500**

Forma de consulta adoptada: **Reunião dos Órgãos Sociais**

Parecer: **Parecer em anexo**

Data: **Lisboa 14 de Dezembro de 2012**

Assinatura:

Frederico F. Pereira 

Proposta de Lei nº 106/XII

Autoriza o Governo a aprovar os princípios e regras gerais aplicáveis ao sector público empresarial, incluindo as bases gerais do estatuto das empresas públicas, bem como a alterar os regimes jurídicos do sector empresarial do Estado e das empresas públicas e a complementar o regime jurídico da actividade empresarial local e das participações locais

(Separata nº 24, DAR, de 14 de Novembro de 2012)

APRECIAÇÃO DO SIMAMEVIP

Na generalidade

A presente proposta de lei visa a concessão de autorização ao Governo para legislar em matéria dos princípios e regras aplicáveis ao sector público empresarial e das bases gerais do estatuto das empresas públicas, que é uma matéria da competência relativa da Assembleia da República. Trata-se pois de uma proposta de lei de autorização legislativa, que trás em anexo o projecto de decreto-lei que o Governo pretende aprovar.

O projecto de decreto-lei em apreciação procede a uma reestruturação profunda do quadro normativo aplicável ao sector público empresarial e em particular às empresas públicas.

Desde logo uma das transformações mais relevantes relaciona-se com o alargamento do âmbito de aplicação da lei, que passa a abranger quer o sector empresarial do Estado, quer o sector empresarial local. Apesar de o sector empresarial local manter certa autonomia e regime próprio em alguns aspectos, fica no entanto sujeito a um controlo mais estrito por parte do Governo (através do Ministério das Finanças) em tudo o que respeita à gestão financeira e sobretudo ao endividamento. De certa forma, isto constitui uma limitação da autonomia das autarquias locais e dos municípios que, embora mantendo as suas competências no que respeita à gestão da actividade das empresas públicas locais, vão estar muito condicionados no exercício destas competências principalmente quanto à gestão financeira.

Uma segunda mudança fundamental no regime do sector público empresarial diz respeito ao reforço muito substancial dos poderes do Ministro das Finanças relativamente ao sector público empresarial e em particular ao sector empresarial do Estado.

Podemos dizer que uma das características fundamentais deste novo regime jurídico é o poder quase exclusivo e absoluto do Ministro das Finanças sobre as empresas públicas, de que são exemplo as seguintes disposições: a função accionista nas empresas públicas do sector empresarial do Estado é exercida exclusivamente pelo Ministro das Finanças (artigo 39º, nº1 da Proposta); o conselho de administração das empresas públicas integra sempre um elemento designado pelo Ministro das Finanças com direito de veto sobre todas as operações em matéria financeira (artigo 31º, nº 4); os poderes de tutela dos ministérios sectoriais no que respeita às empresas públicas são bastante limitados, na medida em que os actos que praticam no exercício das suas competências têm que ser aprovados pelo Ministro das Finanças (artigo 39º, nº 6).

Isto significa que os poderes e competência dos ministros responsáveis pelos sectores de actividade das empresas são muito cerceados, bem como a autonomia de gestão das próprias empresas públicas.

Esta concentração de poderes no Ministro das Finanças e nas estruturas dependentes do seu Ministério reflecte uma concepção altamente centralizada e limitada do sector público empresarial que, em nosso entender, é susceptível de prejudicar o próprio funcionamento das empresas públicas e provocar entraves ao desenvolvimento das respectivas actividades – como é que uma empresa pode actuar eficazmente no mercado, frequentemente em concorrência com outras, se não dispõe de autonomia para em cada momento tomar as decisões mais adequadas ao cabal funcionamento e exercício da sua actividade, estando constantemente dependente de autorização/aprovação do Ministério das Finanças e do próprio Ministro? A experiência histórica demonstra claramente que uma excessiva concentração de poderes e competências numa única pessoa ou entidade conduz, na prática, à inoperância e à ineficácia de funcionamento das entidades que dela dependem e, simultaneamente, num outro plano, ao surgimento de tendências de cariz ditatorial.

Sem prejuízo de considerarmos essencial garantir a boa saúde financeira do sector público empresarial e das empresas públicas, entendemos que a concretização deste objectivo não passa necessariamente nem pela limitação da autonomia das próprias empresas, nem pela sujeição absoluta da sua gestão, e até da sua existência, a exclusivos critérios económico-financeiros e orçamentais. Não podemos deixar de ter em conta que muitas empresas públicas e entidades do sector público empresarial são empresas prestadoras de serviços públicos e, nesse sentido, o seu objectivo não é sempre estritamente a obtenção de lucros, sendo frequentemente mais relevantes os seus objectivos sociais.

Em terceiro lugar, há que referir o estatuto dos trabalhadores das empresas integradas no sector público empresarial, salientando que nos termos deste Projecto o seu regime laboral continua a ser o regime do contrato individual de trabalho, o que significa que se lhes aplica o Código do Trabalho. No entanto, incompreensivelmente, o projecto contempla algumas derrogações ao regime geral, designadamente em matéria de subsidio de refeição, ajudas de custo, trabalho suplementar e trabalho nocturno, derrogações estas que são imperativas prevalecendo sobre os instrumentos de regulamentação colectiva que disponham em sentido mais favorável. A penalização destes trabalhadores e a limitação, em relação a estes, do direito de contratação colectiva é completamente injustificada e não assenta em qualquer fundamento atendível, pelo que se configura como uma verdadeira discriminação em razão do tipo de empresa em que laboram. Por outro lado, a derrogação permanente e definitiva das normas dos instrumentos de regulamentação colectiva aplicáveis que dispõem sobre esta matéria viola directamente o direito de contratação colectivo consagrado no artigo 56º da Constituição, bem como a Convenção da OIT nº 98 sobre a aplicação dos princípios do direito de organização e de negociação colectiva.

É lamentável que as preocupações éticas e deontológicas e de responsabilidade social que este projecto aparentemente pretende incluir entre as práticas de bom governo das empresas do sector público empresarial não se estendam ao respeito por e à protecção dos direitos individuais e colectivos dos trabalhadores.

Finalmente, no que respeita à prestação de serviços públicos, as normas dedicadas a esta matéria estão orientadas para os critérios económico-financeiros que devem ser seguidos pelas empresas públicas que prestam serviço público e muito pouco para os princípios que devem orientar a prestação destes serviços, nomeadamente a universalidade e continuidade dos

serviços prestados, a acessibilidade económica, a não discriminação e a transparência. A noção de empresa pública encarregada da prestação de serviço público ou de serviços de interesse económico geral que consta da lei actualmente em vigor foi suprimida, como foi igualmente eliminado o princípio da participação dos utentes.

Em conclusão, o SIMAMEVIP considera que este novo quadro normativo do sector público empresarial não contribui para melhorar a regulação deste sector, mas apenas para o tornar menos autónomo, mais dependente de decisão política, por um lado, e de critérios financeiros e de cabimento orçamental, por outro, ao mesmo tempo que contribui para a redução da capacidade e da qualidade das empresas prestadoras de serviços públicos.

Na especialidade

1. Alargamento do âmbito de aplicação

De acordo com o artigo 2º do Projecto, o regime passa a ser aplicável ao sector empresarial local, mas não obstante o mesmo regime tem natureza subsidiária relativamente quer ao sector empresarial local quer ao sector empresarial regional nos termos do artigo 4º, com excepção da aplicação imperativa do disposto no capítulo V, que se intitula precisamente "Sector empresarial local" e abrange os artigos 62º a 67º. Por fim, o artigo 67º manda aplicar às empresas locais um conjunto de disposições deste regime.

De tudo isto resulta uma regulamentação confusa e pouco clara, que dificulta o conhecimento e a interpretação do regime aplicável ao sector empresarial local.

2. Regime laboral dos trabalhadores das empresas públicas

Conforme referimos acima, o regime laboral dos trabalhadores das empresas públicas é o regime do contrato individual de trabalho (artigo 17º), o que remete para a aplicação do Código do Trabalho.

Porém, este projecto prevê também um conjunto de derrogações ao regime geral, designadamente em matéria de subsidio de refeição, ajudas de custo, trabalho suplementar e trabalho nocturno (artigo 18º), que equiparam nestas matérias o regime laboral dos trabalhadores das empresas públicas ao regime laboral dos trabalhadores da administração pública.

Segundo o projecto, estas derrogações são imperativas, prevalecendo sobre os instrumentos de regulamentação colectiva aplicáveis que disponham em sentido mais favorável – o que significa uma derrogação definitiva e permanente das normas dos instrumentos de regulamentação colectiva aplicáveis, que foram livremente negociados entre as partes, no exercício dos direitos de autonomia e liberdade negociais.

O direito de contratação colectiva é um direito fundamental dos trabalhadores, constitucionalmente garantido, cujo exercício compete às associações sindicais; funda-se no princípio da autonomia colectiva, enquanto espaço aberto à auto-regulação colectiva, e desdobra-se no direito à liberdade negocial, direito à negociação colectiva e direito à autonomia contratual colectiva.

Ora as relações de trabalho da maioria dos trabalhadores das empresas públicas encontram-se reguladas em instrumentos de regulamentação colectiva de trabalho, livremente negociados entre as associações sindicais representativas destes trabalhadores e as associações representativas dos seus empregadores ou os próprios empregadores, no exercício do direito constitucional de contratação colectiva, pelo que a imperatividade destas normas do presente Projecto configura uma clara ingerência na liberdade e autonomia negociais das partes e, como tal, uma violação do referido direito de contratação colectiva consagrado no artigo 56º da Constituição.

Por estas mesmas razões, estas disposições do Projecto violam também a Convenção nº 98 da OIT, sobre a aplicação dos princípios do direito de organização e de negociação colectiva, instrumento internacional de direito do trabalho a que o nosso país se encontra plenamente vinculado.

Em nosso entender, esta penalização dos trabalhadores das empresas públicas relativamente aos trabalhadores das empresas privadas, bem como a limitação do direito de contratação colectiva é completamente injustificada e não assenta em qualquer fundamento atendível, pelo que se configura como uma verdadeira discriminação em razão do tipo de empresa em que laboram. De facto o que é que justifica que, por exemplo, o trabalho suplementar prestado por um trabalhador da Caixa Geral de Depósitos seja pago a um valor inferior ao do mesmo trabalho prestado por um trabalhador de outra instituição bancária, quando a Caixa Geral de Depósitos é uma empresa que, sendo pública, age no mercado em pé de igualdade com as outras instituições bancárias?

Finalmente, nos termos deste projecto, não é claro qual o regime aplicável aos trabalhadores das empresas do sector empresarial local, visto que estas normas dos artigos 17º e seguintes não fazem parte do conjunto de normas imperativamente aplicáveis ao sector empresarial local, o que significa que são de aplicação meramente subsidiária.

3. Orientações e controlo

As disposições deste capítulo vão no sentido de prever um controlo muito estrito das empresas públicas pelo Governo, através do Ministério das Finanças.

Prevê-se, nos termos do nº1 do artigo 25º, que as orientações estratégicas para as empresas públicas integram o exercício da função política do Governo.

Ora, os poderes de superintendência e tutela que normalmente os Governos exercem sobre as empresas públicas integram caracteristicamente o exercício da função administrativa, são competências administrativas e não políticas, o que significa que estamos aqui perante uma verdadeira modificação dos poderes do Governo relativamente às empresas públicas, que devia merecer especial atenção à Assembleia na República, na medida em que corresponde à atribuição ao Governo de uma nova competência política.

Em nosso entender, esta alteração não é alheia ao facto de os actos praticados no exercício das competências políticas escaparem por natureza à sindicância do poder judicial.

O aumento dos poderes de controlo do Governo através do Ministério das Finanças relativamente às empresas públicas tem como contrapartida uma perda ou limitação da autonomia de gestão das empresas públicas, que pode afinal revelar-se prejudicial à própria eficácia de funcionamento das empresas. Não podemos esquecer que muitas empresas públicas agem no mercado concorrencial e as suas necessidades não se compadecem com a morosidade característica dos procedimentos ministeriais altamente burocratizados.

De notar ainda que o reforço dos poderes do Ministro das Finanças relativamente às empresas públicas está também patente na sua intervenção na estrutura do governo societário (ver por exemplo os artigos 31º, nº4 e 33º, nº2).

4. Extinção das empresas públicas (artigo 35º)

O artigo 35º, nº 3 deste Projecto prevê a possibilidade de as empresas públicas serem extintas no caso de apresentarem capital próprio negativo por um período de três exercícios económicos consecutivos.

Sem entrar numa discussão técnica sobre a adequação económico-financeira desta previsão, consideramos que, se a lei prevê esta possibilidade, devia igualmente prever e acautelar os seus efeitos, quer para os trabalhadores, quer, no caso de ser uma empresa pública prestadora de serviço público, quanto continuidade de prestação desse serviço.

5. A função accionista no sector empresarial do Estado

Também na definição da função accionista é patente o reforço dos poderes do Ministro das Finanças no que toca às empresas públicas.

Segundo o artigo 37º, nº1 do Projecto, a função accionista é o exercício dos poderes e deveres inerentes à detenção das participações representativas do capital social ou estatutário das empresas públicas, sendo esta função exercida **exclusivamente** pelo Ministro das Finanças (artigo 39º, nº1). E embora a lei preveja a articulação com os ministérios sectoriais, a verdade é que as competências e actuação destes ficam muito limitadas, na medida em que todas as decisões que tomarem no exercício das competências que lhes são atribuídas nos termos do artigo 39º, nº4 carecem de aprovação do Ministro das Finanças (nº6 do mesmo artigo 39º).

Como já referimos acima, este poder quase absoluto do Ministro das Finanças não se afigura compatível com um bom e eficaz funcionamento das empresas públicas, sobretudo das que actuam no mercado concorrencial, além de que a concentração excessiva de poder numa só pessoa nunca se revela compatível com os princípios da vida democrática.

6. Práticas de bom governo – obrigações e responsabilidades das empresas do sector público empresarial

O novo regime do sector público empresarial inclui uma secção dedicada às «Práticas de bom governo», com uma subsecção intitulada «Obrigações e responsabilidades das

empresas do sector público empresarial» que, entre várias normas relativas nomeadamente à promoção da transparência e prevenção da corrupção, inclui também normas que supostamente falam de padrões de ética, responsabilidade social, política de recursos humanos, promoção da igualdade e ainda da prestação de serviço público (ver artigos 43º a 50º do Projecto).

Porém, em nenhuma destas normas encontramos referências à protecção e ao respeito dos direitos individuais e colectivos dos trabalhadores. Por outro lado, a norma relativa à política de recursos humanos e promoção da igualdade (artigo 50º) refere que na empresas públicas as políticas de recursos humanos devem ser «*orientadas para a valorização do individuo, para o fortalecimento da motivação e para o estímulo do aumento da produtividade, tratando com respeito e integridade os seus trabalhadores e colaborando activamente para a sua valorização profissional*» - portanto, nada de direitos e sobretudo nada de direitos colectivos; a norma refere ainda vagamente, como mero princípio, a adopção de planos de igualdade, eliminação de discriminações e promoção da conciliação entre vida pessoal, familiar e profissional.

Estas normas reflectem um conceito de relações laborais retrógrado, baseado na relação individual de trabalho e numa suposta conjugação de interesses entre trabalhadores e empregadores, ditada pelos empregadores, e em que os direitos colectivos dos trabalhadores, nomeadamente direitos de participação, informação e consulta, bem como de negociação e contratação colectiva, são omitidos como se não existissem.

7. Prestação de serviço público

Também inserido na secção dedicada às obrigações e responsabilidades das empresas públicas, o artigo 48º do Projecto refere-se à prestação de serviço público ou de interesse geral. Esta disposição fixa orientações para as empresas que prestam serviços públicos ou serviços de interesse geral, mas no sentido de definir os critérios económico-financeiros que devem seguir na sua actividade e sem qualquer referência aos princípios que devem orientar a prestação destes serviços, nomeadamente a universalidade e continuidade dos serviços prestados, a acessibilidade económica, a não discriminação e a transparência.

Por outro lado, no que no capítulo dedicado precisamente às empresas públicas que prestam serviços públicos (artigo 55º) foi eliminado o princípio da participação dos utentes na definição dos objectivos das empresas públicas que prestam serviços de interesse económico geral, que consta da lei actual.

Esta omissão, bem como a menor importância dada à prestação de serviços públicos na economia deste regime é, em nosso entender, sintomática das intenções deste Governo no sentido da fragilização e destruição dos serviços públicos, bem como da pouca importância que atribui aos direitos dos cidadãos.

8. Criação da Unidade Técnica de Acompanhamento

No âmbito deste novo regime do sector público empresarial é criada a Unidade Técnica de Acompanhamento, cujo objectivo é acompanhar e controlar o sector empresarial do Estado e servir de instrumento de reforço da tutela administrativa e de controlo da legalidade da actividade do sector empresarial local.

É evidente que a existência de uma entidade independente com a missão de acompanhar e monitorizar a actividade das empresas públicas não é má em si, mas esta Unidade Técnica que está a ser criada é tudo menos independente – funciona na directa dependência do Ministro das Finanças e tem como função principal prestar apoio técnico ao Ministro nesta área, ou seja é apenas mais um instrumento destinado a assessorar e facilitar o controlo absoluto do Ministro das Finanças sobre o sector empresarial público.

Em conclusão:

Pelas razões acima expostas, o SIMAMEVIP considera que o presente Projecto de Lei deve ser profundamente alterado no sentido de dar resposta às questões suscitadas.

14 de Dezembro de 2012