



Sindicato Nacional dos Trabalhadores da Administração Local

www.stal.pt

Rua D. Inês I, 204 - 1249-178 Lisboa - Telef: 351 210958469 - Fax: 351 210958469 - E-mail: stal.nacional@stal.pt

STAL – Sindicato Nacional dos Trabalhadores da Administração Local e Regional, associação sindical com âmbito geográfico nacional nos termos do artigo 2º dos seus Estatutos, publicados no *Boletim do Trabalho e Emprego* n.º 28, de 29 de Julho de 2011, e com âmbitos objectivo e subjectivo melhor identificados nos termos do artigo 1º dos referidos Estatutos, vem no âmbito do processo de discussão pública da **Proposta de Lei n.º 106/XII, que “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 atividade empresarial local e das participações locais”** e nos termos do disposto no artigo 474º do Código do Trabalho apresentar o seu

PARECER

1 – Introdução

Encontra-se em fase de apreciação pública, até ao próximo dia 14 de Dezembro, uma proposta de lei de autorização ao Governo para legislar os princípios que enquadram o sector público empresarial.

Porque, nos termos constitucionais, as propostas de lei de autorização têm que conter a proposta de lei que o governo pretende aprovar, desde já podemos reflectir sobre a mesma e o seu alcance, sem prejuízo de, tratando-se de norma que tem incidências sobre as relações laborais de trabalhadores, quer do sector público, quer do sector privado, não poder deixar de se verificar um processo de negociação colectiva nos termos legais.

No âmbito da Administração Local têm particular importância as matérias do Capítulo V (artigos 62º a 67º) que se sobrepõem às disposições da recentemente aprovada Lei 50/2012, de 31 de Agosto.

Mas são de salientar outras disposições que não deixarão de ter reflexos nas empresas públicas (locais e outras) que operam no âmbito da Administração Local (é de salientar que a Águas de

Portugal, SGPS e os múltiplos sistemas multimunicipais não integram o Sector Empresarial Local, fazendo parte justamente do Sector Empresarial do Estado).

Nestes termos, não podemos deixar de analisar cuidadosamente a proposta de lei de autorização legislativa que o Governo apresentou à Assembleia da República, tanto mais que a mesma contem disposições que alteram profundamente o regime e mesmo o papel do Sector Empresarial Público, o que não deixará de ter importantes reflexos na prestação de serviços públicos essenciais às populações.

II – Do Sector Empresarial Público

A proposta de autorização legislativa que o Governo apresenta à Assembleia da República afirma pretender antes de mais definir o enquadramento do Sector Público Empresarial¹ definindo entre outros um conjunto de princípios para a gestão das empresas que o constituem.

Mas por trás das intenções declaradas surge de forma clara o verdadeiro foco desta proposta de Lei: Centralizar todo o poder de decisão no Governo e dentro do Governo no Ministério das Finanças que adquire assim verdadeiro estatuto de super ministério no que concerne às empresas públicas.

Desde logo é importante realçar que, nos termos do artigo 2º desta proposta de autorização legislativa, estão abrangidos neste conceito de SPE quer o sector empresarial do Estado^{2 3} quer o sector empresarial local⁴.

Apesar de algumas referências ao sector empresarial regional⁵, esta proposta parece deixar de fora, no geral, a regulamentação desse sector em específico, sem prejuízo da aplicação imperativa do artigo 18º em matérias remuneratórias que analisaremos infra.

A grande alteração ao Decreto-Lei 558/99, de 17 de Dezembro, alterado pelo Decreto-Lei 300/2007, de 23 de Agosto e pelas Leis 64-A/2008⁶, de 31 de Dezembro e 55-A/2012, de 31 de Dezembro, acaba por ser justamente o reforço dos poderes de intervenção do ministério das Finanças no sector público empresarial, seja directamente seja pela criação de uma entidade que acaba por ser a peça central desta proposta: A Unidade Técnica de Acompanhamento e Monitorização do Sector Público Empresarial⁷, criada nos termos do n.º 3 do artigo 1º e regulada pelo Capítulo VI desta proposta, apesar de todo o articulado fazer referência a esta Unidade Técnica que assumirá assim o poder de controlo por excelência de todas as actividades das empresas públicas⁸.

Nos termos do artigo 68º a Unidade Técnica depende directamente do membro do Governo responsável pela área das finanças, possuindo autonomia administrativa.

¹ Doravante designado SPE.

² No sentido de sector empresarial da Administração Central.

³ Doravante designado, SEE.

⁴ Doravante designado SEL.

⁵ Nomeadamente no seu artigo 4º, mas também no artigo 8º, por exemplo.

⁶ E não 64-A/2009 como por lapso é referido no artigo 1º n.º 2 da Proposta de Lei de Autorização Legislativa.

⁷ Doravante designada apenas por Unidade Técnica, à semelhança da solução utilizada na própria proposta de lei.

⁸ Mais uma vez não é claro se se incluem aqui as empresas do sector empresarial regional, mas dada a exclusão efectuada no já citado artigo 4º vamos pressupor que sempre que a proposta de Lei não as inclua expressamente, a intenção é deixá-las de fora.



A sua missão é, nos termos do n.º 2 do mesmo artigo, *“prestar apoio técnico ao membro do governo responsável pela área das finanças, de modo a contribuir para a qualidade da gestão aplicada no sector empresarial público, na ótica da monitorização e boas práticas de governação e tendo em vista o equilíbrio económico e financeiro do setor, sem prejuízo das competências legalmente atribuídas a outras entidades”*.

Tendo em atenção o articulado desta proposta, esta Unidade Técnica assemelha-se mais a uma polícia do SEE e SEL, sendo-lhe atribuídos não apenas poderes de fiscalização mas também preparatórios de decisão⁹.

De forma mais insidiosa se revela a influência directa do Ministério das Finanças com o apoio instrumental desta Unidade Técnica. Assim, o Ministro das Finanças passa a ser, por força do disposto no artigo 39º n.º 1, o único membro do Governo responsável pela função accionista em toda e qualquer empresa do SEE¹⁰.

Esta é uma alteração profunda ao disposto no D.L. 558/99, que pese embora no seu artigo 10º já previsse que a função accionista coubesse ao Ministério das Finanças, obrigava à existência de despacho conjunto com o ministro responsável pelo sector de actividade da empresa que agora deixa de ser necessário, processando-se a articulação a que alude o artigo 37º desta proposta por intermédio da Direcção-Geral do Tesouro e Finanças¹¹, nos termos do n.º 1 do artigo 39º que transmite a informação ao ministério das Finanças por intermédio da já aludida Unidade Técnica.

Em que é que isto se traduz? Em termos simples os ministérios sectoriais propõem as políticas a adoptar pelas empresas que pertencem ao seu sector respectivo, enviando a proposta à DGTF.

Esta envia estas propostas para a Unidade Técnica que analisa e emite um relatório que irá ser, posteriormente enviada para o Ministério das Finanças, sendo que as propostas de plano de actividades e orçamento não produzem quaisquer efeitos até que este as aprove.

Ora o que temos aqui é uma centralização cada vez maior de todo o processo decisório destas empresas, que passam assim a ser instrumentos da política definida pelo Ministro das Finanças.

Mas este controlo torna-se ainda mais evidente se atentarmos ao disposto no artigo 31º n.º 4 da proposta que torna obrigatório que, em cada Conselho de Administração de entidade do sector público empresarial exista um elemento designado pelo Ministério das Finanças que terá poder de veto sobre quaisquer operações em matéria financeira.

O mesmo se poderá dizer da obrigatoriedade criada pelo artigo 33º n.º 2 da Proposta de Lei de que o conselho fiscal das empresas do sector público tenha obrigatoriamente um elemento designado pela já referida DGTF.

Ora estando esta Direcção-Geral na dependência directa do Ministério das Finanças, temos assim já pelo menos **dois elementos directamente indicados por este Ministério, um no órgão de administração e outro no órgão de fiscalização, de cada empresa pública.**

⁹ Veja-se a título de exemplo os pareceres prévios obrigatórios no caso da decisão de constituição de empresas previsto no artigo 10º e no caso de aquisição e alienação de participações sociais previsto no artigo 11º.

¹⁰ Que já não no SEL, por força do disposto no artigo 62º n.º 1 como se verá infra.

¹¹ Doravante designada DGTF.

Não havendo qualquer alusão expressa ao SEL, presumimos que esta obrigatoriedade não é extensível às empresas locais, mas certo é que a expressão utilizada “empresas públicas”, tendo em conta a definição do artigo 2º, se presta a confusões¹².

Tanto mais que, pese embora a subsidiariedade da aplicação deste regime ao sector local, para o qual apenas seriam imperativas as disposições do Capítulo V a que aludiremos infra, na prática encontramos outras normas de aplicação imperativa ao SEL fora deste Capítulo.

Sempre se dirá que a pretender-se a aplicação deste normativo ao SEL, ele estará ferido de inconstitucionalidade por violação do artigo 242º n.º 1 da Constituição da República Portuguesa que atribui ao Governo um mero poder de fiscalização da legalidade dos actos da Administração Local.

Ora seguramente o direito de veto sobre uma decisão de uma empresa detida por uma autarquia local extrapola em muito tal competência constitucionalmente atribuída, já sem falar do princípio da autonomia do poder local expressamente consagrado no artigo 6º da CRP.

Por outro lado, do que se trata nesta proposta de lei é efectivamente um reforço da capacidade de intervenção do Ministério das Finanças no SPE, tanto mais que se mantém as competências quer do Tribunal de Contas quer da Inspeção Geral de Finanças, nos termos do artigo 26º em relação ao controlo financeiro da actividade das empresas públicas¹³.

É de salientar que nos termos do artigo 29º relativo ao “endividamento das empresas públicas do sector empresarial do Estado”¹⁴, as restrições de acesso ao crédito para estas empresas são mais que muitas¹⁵, não se ressalvando sequer qualquer tipo de exigência imperiosa da prestação do serviço público que a tal possa obrigar.

Sempre se dirá que o conceito de serviço público e referência à sua importância estratégica se encontra estranhamente ausente de uma Proposta de Lei que visa justamente legislar sobre o SPE, encontrando-se referência expressa aos serviços públicos apenas no artigo 48º desta Proposta e, diga-se, apenas ao de leve.

Aliás será de estranhar que uma proposta que introduz uma Secção¹⁶ referente às boas práticas, não coloque como foco principal da actividade destas empresas a prestação de serviços públicos de qualidade.

Pelo contrário, esta autorização legislativa parece preocupada apenas com as questões relativas aos aspectos financeiros, como se os resultados destas empresas e a legitimidade da sua existência pudessem ser aferidas apenas com recurso à contabilidade final entre receitas e despesas...

¹² Com efeito o SEL está incluído no conceito de SPE, pelo que a utilização da designação empresas públicas não é esclarecedora, o que já não sucederia se se mantivesse a utilização dos conceitos introduzidos nos primeiros artigos da proposta de Lei.

¹³ Aqui não restam quaisquer dúvidas que o Governo pretende utilizar o conceito de empresas públicas quer para o SEE quer para o SEL, pela remissão para os termos gerais da legislação aplicável.

¹⁴ Epígrafe do artigo, o que realça a confusão relativamente à aplicabilidade ou não dos artigos 31º e 32º ao SEL.

¹⁵ Em termos simples se já tiverem recorrido ao crédito e ainda não o tiverem pago não poderão recorrer a novo crédito, salvo autorização da DGTF e parecer prévio vinculativo do Agência de Gestão da Tesouraria e da Dívida Pública – IGCP, curiosamente ela própria uma entidade pública empresarial...

¹⁶ Secção II do Capítulo II da Proposta de Lei a emitir ao abrigo da autorização legislativa.

Curiosamente, ou não, esta proposta de lei já parece muito preocupada em afirmar expressamente a “neutralidade competitiva” do SPE, neutralidade essa que se traduz no facto de, à luz do artigo 15º as empresas do SPE estarem proibidas de assumir qualquer forma de posição estratégica para o desenvolvimento da economia nacional, a pretexto das sacrossantas regras gerais da concorrência.

III – Do Sector Empresarial Local

O SEL, pese embora as referências contidas um pouco por toda a proposta de lei, acaba por ficar sujeito a uma forma menos intensa de controlo por parte do Ministério das Finanças por força, em primeiro lugar, das exigências constitucionais impostas pelo Princípio da Autonomia do Poder Local e da limitação dos poderes do Governo sobre as autarquias locais à mera capacidade de tutela administrativa que se traduz na fiscalização da legalidade dos actos por elas praticados.

Estas exigências constitucionais acabam por se ver acolhidas no artigo 62º que estabelece expressamente que, nas empresas locais a função accionista é desempenhada pelos órgãos executivos do município, da associação de municípios ou da junta metropolitana¹⁷ consoante o tipo de empresa.

Aliás o SEL em relação a Unidade Técnica terá essencialmente apenas uma obrigação de informação (veja-se o artigo 64º da proposta) mas com a ressalva que a Unidade Técnica poderá accionar a Inspeção-Geral de Finanças para que esta actue officiosamente, sempre que a Unidade Técnica considere que existe uma prática ilegal de uma empresa do SEL¹⁸.

Este artigo é de tal forma vago que na prática permitirá a “condenação” de uma entidade empresarial local sem prévio processo judicial, o que nos parece totalmente desconforme aos princípios mais basilares de um Estado de Direito Democrático.

Apesar de a constituição de entidades do SEL e aquisição de participações sociais neste âmbito estarem enquadradas pela Lei 50/2012, de 31 de Agosto, o artigo 63º n.º 1 desta proposta prevê a intervenção da Unidade Técnica nestes processos à semelhança do que vimos supra em relação ao SEE.

Ainda em relação ao SEL, a Unidade Técnica desempenhará essencialmente uma função de “monitorização”¹⁹, estando as autarquias obrigadas a garantir que toda a informação das entidades empresariais locais é enviada para a Unidade Técnica²⁰.

Para além das disposições deste Capítulo V que têm natureza imperativa para o SEL, substituindo as normas recentemente aprovadas na já citada Lei 50/2012, o artigo 67º estende ainda esta aplicação imperativa aos artigos 16º (Transparência financeira), 22º (Poderes de autoridade), 23º (Tribunais competentes), 40º a 47º e 49º a 54º (Secção II do Capítulo II –

¹⁷ Esta referência à Junta Metropolitana não deixa de ser estranha tendo em conta que a Proposta de Lei 104/XII, substitui esta designação pela designação Conselho Executivo Metropolitano...

¹⁸ A Lei 50/2012, de 31 de Agosto, já previa esta capacidade de intervenção da IGF em determinadas matérias, sendo que agora a mesma se vê alargada pelas normas deste Capítulo V expressamente dedicado ao SEL.

¹⁹ Ver artigo 66º da proposta.

²⁰ Vejam-se as disposições do artigo 64º, por exemplo, relativamente a um conjunto de documentação das entidades do SEL.

Práticas de bom governo, com excepção do artigo 48º relativo justamente a prestação de serviço público ou de interesse geral), desta proposta.

No geral, apesar de mais diluída, tendo em conta justamente os já referidos preceitos constitucionais, também em relação ao SEL se assiste a um reforçar dos poderes do Ministério das Finanças²¹, o que não pode deixar de levantar questões em relação à constitucionalidade das normas constantes deste Capítulo V e da própria Proposta de Lei, em tudo o que se reporta à Administração Local.

Situação tanto mais dúbia quando não é certo se a matéria relativa aos poderes de nomeação de membros do Conselho de Administração e do Conselho Fiscal é ou não aplicável ao SEL, tendo em conta a má escolha da terminológica aplicável aos artigos referentes a esta matéria e ao enquadramento dos conceitos utilizados um pouco por toda a proposta de lei.

IV – Das Relações Laborais

Sendo o foco essencial desta proposta o reforço dos poderes de intervenção do Governo junto do SPE não podemos deixar de realçar as disposições com reflexos laborais directos e nomeadamente, o disposto no artigo 18º da proposta, que se reporta ao regime aplicável em matérias de remuneração por trabalho extraordinário, ajudas de custo, subsídio de refeição e trabalho nocturno nestas entidades.

Ora o que este artigo faz é, por um lado manda aplicar as remunerações previstas no RCTFP²² nas situações de trabalho extraordinário, ajudas de custo, subsídio de refeição e trabalho nocturno, mas, não contente com isto, introduzir uma impossibilidade de alteração desta situação por força de lei especial ou excepcional ou por IRCT.

O artigo 18º n.º 5 não deixa dúvidas: *“o regime fixado no presente artigo tem natureza imperativa, prevalecendo sobre quaisquer outras normas, especiais ou excepcionais, em contrário e sobre instrumentos de regulamentação colectiva de trabalho, não podendo ser afastado ou modificado pelos mesmos”*.

De salientar que esta norma dificilmente pode ser compatibilizada quer com o enquadramento constitucional, quer com as várias Convenções da Organização Internacional do Trabalho²³ que regulam a contratação colectiva, quer no sector público quer no privado, uma vez que uma e outras estabelecem uma obrigatoriedade para o Governo de promoção do alargamento da cobertura dos iRCTs ao maior número de trabalhadores possível e esta norma exclui à partida muitos milhares de trabalhadores da possibilidade de negociação de melhores condições de trabalho nestas matérias.

Ora, a Convenção 151 da OIT *“Convenção Relativa à Protecção do Direito de Organização e aos Processos de Fixação das Condições de Trabalho na Função Pública”*, que foi ratificada pela Lei 17/80, de 15 de Julho, estabelece no seu artigo 7º que *“quando necessário, devem ser tomadas medidas adequadas às condições nacionais para encorajar e promover o*

²¹ Por intermédio especialmente da Unidade Técnica mas também da IGF, como se o não exercício destes poderes directamente pelo Ministério das Finanças fosse de molde a garantir o cumprimento do espírito subjacente ao artigo 242º n.º 1 da Constituição...

²² Apesar do artigo 17º remeter para o regime geral do Código do Trabalho.

²³ Doravante designada de OIT.

desenvolvimento e utilização dos mais amplos processos²⁴ que permitam a negociação das condições de trabalho entre as autoridades públicas interessadas e as organizações de trabalhadores da função pública ou de qualquer outro processo que permita aos representantes dos trabalhadores da função pública participarem na fixação das referidas condições”.

Sendo que o artigo 8º da mesma Convenção estabelece de forma clara que *“a resolução dos conflitos surgidos a propósito da fixação das condições de trabalho será procurada de maneira adequada às condições nacionais, através de negociação entre as partes interessadas ou por um processo que dê garantias de independência e imparcialidade²⁵, tal como a mediação, a conciliação ou a arbitragem, instituído de modo que inspire confiança às partes interessadas”.*

Por outro lado o artigo 56º atribui às associações sindicais o direito à contratação colectiva e correspectivamente cria uma obrigação para o Estado de criar as condições que assegurem o respeito por esse direito.

Ora ao excluir expressamente de qualquer oportunidade de alteração por intermédio da contratação colectiva estas matérias o Estado está a criar um tratamento diferenciado para estes trabalhadores a que por um lado aplica o Código do Trabalho mas por outro veda acesso À melhoria dos seus direitos por intermédio de contratação colectiva.

Dir-se-ia de forma simplificada que o Governo propõe para os trabalhadores do SPE o “pior de dois mundos”, criando assim a consagração legal de uma prática que se institui no SPE e que tem vindo a ser combatida justamente por intermédio da contratação colectiva.

Esta norma arrisca-se assim a criar uma terceira categoria de trabalhadores portugueses passando a ter trabalhadores em funções públicas, trabalhadores em regime de contrato individual de trabalho e agora também os trabalhadores do SPE, que não serão “nem carne nem peixe” como é vulgo dizer-se.

De referir ainda a norma do artigo 14º n.º 2 desta proposta que admite a alteração dos regimes retributivo e de valorização remuneratória dos trabalhadores por normas excepcionais de carácter temporário, independentemente dos trabalhadores possuírem vínculo público ou privado.

Na prática, esta norma estabelece uma incerteza jurídica inoportável e de difícil compatibilização com a Constituição, ao prever à partida que as relações laborais destes trabalhadores possam ser alteradas a qualquer momento, desde que se emite uma norma excepcional, sem consagrar quaisquer limites ou requisitos para o efeito, o que dificilmente será compatível com o princípio da igualdade previsto no artigo 13º da CRP bem como aos direitos dos trabalhadores previstos no artigo 59º da Lei Fundamental.

Com estas duas vertentes, esta proposta de lei assume contornos gravíssimos para o Sector Empresarial do Estado, aprofundando simultaneamente o ataque ao SEL iniciado com a já referida Lei 50/2012.

²⁴ Sublinhado nosso.

²⁵ Sublinhado nosso

Mas também será de constitucionalidade duvidosa e representa o claro deitar fora das Convenções Internacionais da OIT, que, lembre-se, após ratificação e publicação em Diário da República assumem força de lei, só podendo ser revogadas nos termos expressamente previstos no artigo 8º da CRP.

V – Das Conclusões

À semelhança do processo legislativo relativo ao Sector Empresarial Local, também neste caso estamos perante uma proposta que, mais que pretender criar um regime jurídico equilibrado que regule a normal e sã existência do Sector Público Empresarial, pretende antes pelo contrário destruir os princípios que devem enquadrar a existência de empresas públicas num Estado de Direito Democrático, subalternizando a prestação de serviços públicos essenciais à lógica economicista e de financeirização da actividade pública.

Impõe-se uma mudança dos paradigmas seguidos, promovendo-se a afirmação clara que qualquer reforma deste sector terá que passar por uma remunicipalização destes serviços públicos essenciais para a vida das populações e motor de desenvolvimento local e regional, que não podem ser analisados sob a perspectiva economicista crua da necessidade da prossecução do lucro a todo custo, contra os interesses de trabalhadores, populações e do País, contra o interesse afinal da própria democracia participativa, que tem que deixar de ser palavra vã para adornar discursos de ocasião e ganhar sentido efectivo.

Uma reforma desta natureza não pode deixar de assegurar a prestação dos serviços públicos essenciais para a vida das populações e motor de desenvolvimento da economia a todos os níveis, nacional, regional e local, o que nunca se compadecerá com uma Proposta de Lei que veda ao Sector Público Empresarial qualquer possibilidade de servir de peça estratégica na implementação de políticas de fomento da economia.

Esta é assim uma proposta que, mais que reformar o Sector Público Empresarial, representa mais um profundo ataque ao conceito de Estado Democrático e às suas funções sociais, peças fundamentais para a existência de uma democracia plena.

Por outro lado esta proposta de lei representa ainda um ataque sem precedentes ao próprio Direito do Trabalho e ao Princípio da Igualdade constitucionalmente consagrado, ao criar uma categoria de trabalhadores de segunda categoria, vedados da possibilidade de acesso a melhores condições remuneratórias por via da contratação colectiva.

Esta Proposta de Lei assume assim, não apenas o papel derogatório de convenções internacionais celebradas pelo Estado Português mas representa também um ataque profundo à própria Democracia que, num Estado de Direito Democrático, não pode deixar de sofrer com uma proposta que fere gravemente o Direito do Trabalho nos seus mais fundamentais princípios orientadores.

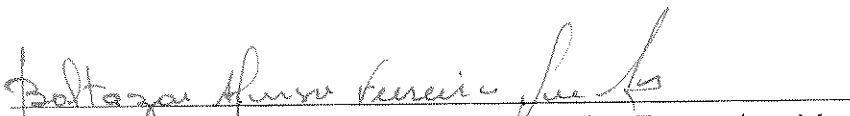
Por todo o supra exposto não pode o STAL deixar de **rejeitar liminarmente** esta Proposta de Lei 106/XII, apresentando o seu parecer desfavorável à mesma.

Lisboa, 14 de Dezembro de 2012

Pelo STAL – Sindicato Nacional dos Trabalhadores da Administração Local e Regional



Sr. Francisco José dos Santos Braz, na qualidade de Presidente, Membro da Direcção Nacional e Representante Legal do sindicato por efeito do disposto no Artigo 48º dos Estatutos, publicados no Boletim de Trabalho e Emprego, n.º 28, de 29 de Julho de 2011



Sr. Baltazar Afonso Ferreira Gonçalves, Vice-Tesoureiro, Membro da Direcção Nacional e Representante Legal do sindicato por efeito do disposto no Artigo 48º dos Estatutos, publicados no Boletim de Trabalho e Emprego, n.º 28 de 29 de Julho de 2011