

Sua Excelência
o Secretário Regional da Educação e Cultura
Rua Carreira dos Cavalos
9700-167 ANGRA DO HEROÍSMO

Ofício nº 67, 19.01.2003

Vossa Ref.^a

Vossa Comunicação

Nossa Ref.^a

R-3068/02 (Aç)

R-3079/02 (Aç)

Assunto: dispensas para actividade sindical (ano escolar 2002-2003)

I.

AS QUEIXAS

Foram recebidas na Extensão dos Açores da Provedoria de Justiça duas reclamações apresentadas por Associações Sindicais que deram origem à abertura de processos distintos mas com a especialidade de serem ambos relativos a situações de dispensas para o exercício de actividade sindical em que eram reclamadas decisões da Senhora Directora Regional da Educação.

A circunstância de a entidade visada ser a mesma, o facto de estar em debate matéria sindical e, também, a preocupação de tratamento célere de ambos os processos, motivaram uma apreciação conjunta das matérias e justificam, também, que eu me dirija a Vossa Excelência neste ofício único.

Com efeito, no R-3068/02 (Aç) era reclamado, em particular, o indeferimento de um pedido de dispensa total do serviço lectivo, por acumulação de créditos, de dois dirigentes da Associação Sindical de Professores Pró-Ordem, que foi comunicado pelo ofício nº 14508, de 26/07/02, da Senhora Directora de Serviços de Gestão de Pessoal da Secretaria Regional da Educação e Cultura. Já no R-3079/02 (Aç), o Sindicato Democrático dos Professores dos Açores reclamou da posição da Direcção Regional da Educação revelada na apreciação de pedidos de dispensa para actividade sindical, nos termos da qual:

- a Direcção Executiva do Sindicato era o único corpo gerente enquadrável no disposto nº 1 do artigo 11º do Decreto-Lei nº 84/99, de 19 de Março;
- os Secretariados de Ilha integravam o disposto no nº 2 do artigo 13º do mesmo diploma (pelo que apenas 5 dos seus membros possuíam créditos e os podiam ceder);
- os Secretariados de Sector não se enquadravam no disposto no nº 2 do artigo 11º do Decreto-Lei nº 84/99, por deterem competências consultivas e técnicas.

Permitir-me-á Vossa Excelência que eu comece por abordar, de forma necessariamente sucinta, a problemática da actividade sindical na Administração Pública, rememorando os traços essenciais do respectivo regime jurídico ao longo dos últimos anos.

II.

O DIREITO

§1.

A Constituição da República

A Constituição da República (C.R.P.), já com a redacção resultante da revisão constitucional operada pela Lei Constitucional n.º 1/97, de 20 de Setembro, consagra, no Capítulo III do Título II da Parte I, os "Direitos, liberdades e garantias dos trabalhadores" dispondo, respectivamente nos artigos 55º e 56º, sobre a "Liberdade sindical" e os "Direitos das associações sindicais e contratação colectiva".

O artigo 55º afirma a liberdade sindical, não só como condição mas também como garantia da construção da sua unidade para defesa dos respectivos direitos e interesses (nº 1) e estabelece, no nº 2, que, no exercício da liberdade sindical, é garantido aos trabalhadores, sem qualquer discriminação e a título exemplificativo, a liberdade de constituição de associações sindicais a todos os níveis [alínea a)] e a liberdade de organização e regulamentação interna das associações sindicais [alínea c)]; o nº 3 prescreve que "As associações sindicais devem reger-se pelos princípios da organização e da gestão democráticas, baseados na eleição periódica e por escrutínio secreto dos órgãos dirigentes, sem sujeição a qualquer autorização ou homologação, e assentes na participação activa dos trabalhadores em todos os aspectos da actividade sindical".

Por sua vez, o artigo 56º comete genericamente às associações sindicais a defesa e promoção da defesa dos direitos e interesses dos trabalhadores que representam, elenca os direitos dessas associações e dá ênfase ao exercício do direito de contratação colectiva e à celebração de convenções colectivas.

Acrescente-se, ainda, que estes preceitos constitucionais são directamente aplicáveis e vinculam as entidades públicas e privadas, nos termos do disposto no nº 1 do artigo 18º da C.R.P., uma vez que respeitam aos direitos, liberdades e garantias.

§2.

O direito internacional

Como é consabido, inúmeros instrumentos de direito internacional vigoram, por força do artigo 8º da C.R.P., na ordem interna portuguesa; com relevância crucial para a matéria em apreciação podem referir-se, sem qualquer preocupação de exaustividade, os seguintes:

- a) a Declaração Universal dos Direitos do Homem;
- b) o Pacto Internacional dos Direitos Cívicos e Políticos;
- c) o Pacto Internacional de Direitos Económicos, Sociais e Culturais;

- d) a Convenção Europeia dos Direitos do Homem;
- e) a Carta Social Europeia;
- f) a Convenção nº 151, celebrada no seio da Organização Internacional do Trabalho (O.I.T.).

Pela sua importância fundamental, devem destacar-se os aspectos fulcrais deste último instrumento relativo às relações de Trabalho na Função Pública que é aplicável, por força do artigo 1º, a todas as pessoas empregadas pelas autoridades públicas (e somente na medida em que não sejam aplicáveis disposições mais favoráveis de outras convenções internacionais do trabalho).

Assim, o artigo 5º consagra o princípio da completa independência das organizações de trabalhadores da Função Pública, face às autoridades públicas e o artigo 6º propugna a concessão de facilidades aos representantes das organizações de trabalhadores da Função Pública – para que possam cumprir eficazmente as respectivas funções (nº 1) – mas condiciona-as ao não prejuízo do funcionamento eficaz da Administração ou do serviço interessado (nº 2).

§3.

O direito ordinário

Em termos do direito ordinário, foi sendo produzida, no ordenamento jurídico português, diversa legislação sindical, de que se destaca o Decreto-Lei nº 215-B/75, de 30 de Abril, comumente designado por Lei Sindical. Este diploma visou a regulação do exercício da liberdade sindical por parte dos trabalhadores (artigo 1º) e previu, no respectivo artigo 5º, que o exercício da liberdade sindical dos servidores do Estado, das autarquias locais e dos institutos públicos deveria ser regulada por lei especial.

Contudo, até à entrada em vigor do Decreto-Lei nº 84/99, de 19 de Março, que passou a regular o exercício da liberdade sindical dos trabalhadores da Administração Pública, foram sendo aplicadas a estes as normas do Decreto-Lei nº 215-B/75, salvo as disposições que não eram utilizáveis atenta a natureza especial do serviço público ou, naturalmente, aquelas que estavam feridas de inconstitucionalidade. De facto, na medida em que a lei especial para os trabalhadores da Administração Pública só surgiu em 1999, até lá o tratamento do exercício da liberdade sindical por parte dos trabalhadores da Função Pública foi sendo alcançado através de inúmeros instrumentos – para além do Decreto-Lei nº 215-B/75, de 30 de Abril – dos quais importa enumerar:

- 1) a Resolução do Conselho de Ministros de 24 de Junho de 1976, que garantiu o direito de associação sindical a todos os trabalhadores da função pública (nº 1) e atribuiu ao Ministério do Trabalho a competência para proceder ao registo das organizações sindicais da função pública cujo processo de constituição respeitasse os requisitos legais constantes do Decreto-Lei nº 215-B/75 (nº 2);
- 2) a Circular de 7 de Abril de 1978, do Ministro da Reforma Administrativa, que regulamentou a actividade sindical das associações sindicais no âmbito da Função Pública e solicitou, também, a sua observância pelos demais Ministérios, a título transitório e até à entrada em vigor da lei sobre Direitos Sindicais na Função Pública;

- 3) o Despacho de 4 de Fevereiro de 1985, do Secretário de Estado da Administração Pública, que, mantendo embora as facilidades conferidas pela Circular de 7 de Abril de 1978, igualmente aditou regras sobre a possibilidade de acumulação dos créditos;
- 4) o Despacho nº 68/M/82, de 22 de Março, do Ministro da Educação e das Universidades, especialmente destinado a dar resposta à especificidade do exercício das funções sindicais por parte dos professores e produzido em atenção à natureza particular das escolas;
- 5) o Despacho nº 15/MEC/86, de 03 de Fevereiro, do Ministro da Educação, que (na sequência do Despacho de 4 de Fevereiro de 1985 do Secretário de Estado da Administração Pública) visava assegurar o controlo das faltas ao nível dos serviços processadores e da Contabilidade Pública no sector docente.

III.

DOCTRINA E JURISPRUDÊNCIA

Também na doutrina e, igualmente, na jurisprudência, a questão da Liberdade Sindical na Função Pública foi sendo fartamente tratada, devendo notar-se o facto de o grosso das posições que foram sendo tomadas respeitarem, logicamente, ao período anterior à promulgação do Decreto-Lei nº 84/99, de 19 de Março. Ainda assim, nada desaconselha que se atente nas principais conclusões que foram sendo alcançadas, designadamente pelo Conselho Consultivo da Procuradoria-Geral da República e pelo Supremo Tribunal Administrativo (S.T.A.).

Tradicionalmente, a doutrina foi entendendo que a Lei Sindical era aplicável, por analogia, à função pública. De facto, mesmo quando o Governo apenas havia intervindo nesta matéria através da Resolução do Conselho de Ministros de 24 de Junho de 1976, o Parecer nº 161/77, de 31 de Agosto de 1977, do Conselho Consultivo da P.G.R. afirmava este entendimento – que foi, depois, reiterado no Parecer nº 177/77, de 26 de Janeiro de 1978, ainda dentro do mesmo quadro normativo – pacificando a ideia de que a Constituição da República reconhecera aos trabalhadores da função pública o exercício da liberdade sindical exactamente nos mesmos termos que aos restantes trabalhadores e que, na falta de lei reguladora do exercício da actividade sindical dos trabalhadores da função pública, justificava-se a aplicação analógica do Decreto-Lei nº 215-B/75, de 30 de Abril. Exceptuavam-se, apenas, as disposições que fossem, de todo, inaplicáveis tendo em conta a especial natureza do serviço público.

Do mesmo passo, sempre se entendeu que o exercício da liberdade sindical exigia, também, o fornecimento de condições reais para a realização das tarefas que as associações sindicais se propunham cumprir, e que a C.R.P. lhes cometia, o que passava pelo reconhecimento de direitos com uma natureza instrumental, acessória ou complementar. Entre estes, contavam-se os direitos relativos a facilidades no exercício da acção sindical. Ainda assim, reconhecia-se, igualmente, que esta concessão era imposta, directamente ao poder público, desde logo pelo disposto no artigo 6º da Convenção nº 151, da O.I.T.

A linha interpretativa do Conselho Consultivo da P.G.R. encontrou-se, depois de alguma flutuação, adquirida pela jurisprudência e, exemplificativamente, em diversos acórdãos do S.T.A. Mas, do mesmo passo, assumiu especial relevância o entendimento de que os instrumentos regulamentares, usados pelo Governo em face da falta da legislação especial, estavam feridos de inconstitucionalidade orgânica e formal.

De facto, foi julgado que a Resolução do Conselho de Ministros, de 9 de Junho de 1976, a Circular do Ministro da Reforma Administrativa, de 7 de Abril de 1978, e o despacho do Secretário de Estado da Administração Pública, de 14 de Fevereiro de 1985, bem como, os despachos Ministeriais 68/M/82 e 15/MEC/86, relativos ao Ministério da Educação, continham matéria relativa a direitos, liberdades e garantias, inserida na reserva relativa de competência legislativa da Assembleia da República e, por outro lado, violavam o princípio da precedência de lei.

IV.

O DECRETO-LEI Nº 84/99, DE 19 DE MARÇO

Como já referi anteriormente, apenas em 19 de Março de 1999 foi cumprido o disposto no artigo 50º do Decreto-Lei nº 215-B/75, de 30 de Abril, através da publicação do Decreto-Lei nº 84/99, de 19 de Março; assim, passados mais de 20 anos, o ordenamento jurídico português passou finalmente a dispor de diploma regulador do exercício da liberdade sindical dos trabalhadores da Administração Pública (artigo 1º). Por forma a analisar, mesmo em traços muito gerais, o Decreto-Lei nº 84/99, importará começar por caracterizá-lo sistematicamente.

Atente-se que ele compõe-se de cinco capítulos, estando o Capítulo IV subdividido em quatro secções, nos seguintes termos:

- I. o Capítulo I, epigrafado “Objecto e âmbito”;
- II. o Capítulo II, relativo aos “Direitos e garantias fundamentais”;
- III. o Capítulo III, sobre “Organização sindical”;
- IV. o Capítulo IV, regulando o “Exercício da actividade sindical”, que vem subdividido em
 - i. Secção I - “Corpos gerentes e faltas dos seus membros”;
 - ii. Secção II - “Faltas dos delegados sindicais”
 - iii. Secção III - “Actos eleitorais”
 - iv. Secção IV - “Actividade sindical nos serviços”
- V. o Capítulo V, sob o título “Disposições finais”.

Esclareça-se, desde já, que, para a análise da matéria em debate, importará, essencialmente, toda a secção I do Capítulo IV (artigos 11º a 18º) e atentar-se-á, igualmente, no disposto no artigo 36º. De facto, para além da disposição geral contida no

artigo 10º - que reafirma o direito de exercício da actividade sindical na Função Pública -, o Capítulo IV contém uma primeira secção sobre os corpos gerentes e as faltas dos seus membros.

O artigo 11º define, positivamente, o que deve ter-se por corpos gerentes (nº 1) e limita, negativamente, o que não deve considerar-se como tal (nº 2).

O artigo 12º dispõe que as faltas dadas pelos trabalhadores membros dos corpos gerentes para o exercício das suas funções consideram-se justificadas e contam, para todos os efeitos legais, como serviço efectivo, salvo quanto à remuneração (nº 1) e prevê, também, o direito a um crédito de quatro dias remunerados por mês para o exercício das funções sindicais (nº 2).

Já o artigo 13º faz aplicar o disposto no artigo precedente aos membros das comissões directivas, ou equiparadas, das associações sindicais já registadas mas que ainda não tenham provido os respectivos corpos gerentes, nos termos estatutariamente previstos (nº 1) e o nº 2 manda aplicar o disposto no artigo 12º, também, *“até um máximo de cinco membros de corpos gerentes de órgãos dirigentes estatutariamente equiparados aos corpos gerentes, mas cuja área territorialmente abrangida seja, pelo menos, igual à de município”*.

Por outro lado, o artigo 14º regula as formalidades próprias das comunicações relativas às datas e aos dias necessários ao exercício das funções sindicais e o artigo 15º dispõe sobre a acumulação, e a cessão, dos critérios de faltas dos membros dos corpos gerentes das associações sindicais e o artigo 16º estipula as formalidades inerentes à utilização dos créditos acumulados ou transferidos entre membros dos corpos gerentes pertencentes ao mesmo serviço (nº 1) ou a serviços e ou administrações diferentes (nº 2).

O artigo 17º torna obrigatório o envio anual das listas dos membros efectivos e suplentes dos respectivos corpos gerentes que podem acumular e ceder créditos (nºs 1 e 2), cuidando de definir, ainda, aqueles que devem considerar-se trabalhadores da Administração Pública (nº 3).

Finalmente, o artigo 18º prevê a possibilidade de, por razões de grave prejuízo para a realização do interesse público, ser recusada a acumulação ou cessão de créditos (nº 1, 1ª parte) e impõe a fundamentação da decisão (nº 1, 2ª parte); por seu turno, o nº 2 prevê os termos do deferimento tácito do pedido (nº 2)

Acrescente-se, também, que o artigo 36º determina que se mantêm em vigor, na parte em que não colidam com o Decreto-Lei nº 84/99, todas as disposições anteriores de natureza não legislativa, designadamente a circular de 7 de Abril de 1978, do ex-Ministério da Reforma Administrativa, e o despacho de 4 de Fevereiro de 1985, do Secretário de Estado da Administração Pública. Deste modo, importa notar que – em face do disposto neste artigo 36º e da referência expressa à manutenção em vigor da circular de 7 de Abril de 1978, do Ministério da Reforma Administrativa, e o despacho de 4 de Fevereiro de 1985, do Secretário de Estado da Administração Pública – deixou de lhes ser assacável, desde a promulgação do Decreto-Lei nº 84/99, a violação do princípio da precedência de lei.

V.
EXPOSIÇÃO DE MOTIVOS

Como já afirmei, são quatro os aspectos reclamados que importa considerar:

- 1) por um lado, o indeferimento de um pedido de dispensa total do serviço lectivo, por acumulação de créditos, de dois dirigentes da Associação Sindical de Professores Pró-Ordem, com base numa pretensa grave lesão do interesse público;
- 2) por outro lado, os entendimentos nos termos dos quais:
 - a Direcção Executiva do Sindicato é o único corpo gerente enquadrável no disposto nº 1 do artigo 11º do Decreto-Lei nº 84/99, de 19 de Março;
 - os Secretariados de Ilha integram o disposto no nº 2 do artigo 13º do mesmo diploma, pelo que apenas 5 dos seus membros possuem créditos e os podem ceder;
 - os Secretariados de Sector não se enquadram no disposto no nº 2 do artigo 11º do Decreto-Lei nº 84/99, por deterem competências consultivas e técnicas.

Procurarei tratar individualmente cada uma das questões reclamadas.

§1.

A grave lesão do interesse público

Nos termos do artigo 18º do Decreto-Lei nº 84/99, de 19 de Março, “*a acumulação ou cessação de créditos só pode ser recusada por razões de grave prejuízo para a realização do interesse público*” (nº 1, 1ª parte) e, do mesmo passo, constitui formalidade indispensável da recusa o “*despacho fundamentado do membro do Governo que superintenda ou tutele o serviço ou organismo a que pertença o interessado*” (nº 1, 2ª parte).

Neste ponto, impõe-se uma nova uma referência ao já mencionado nº 2 do artigo 6º da Convenção nº 151º, O.I.T., lembrando que ele também condiciona a concessão de facilidades aos representantes das organizações de trabalhadores da função pública ao não prejuízo do funcionamento eficaz da Administração ou do respectivo serviço interessado.

Como já tive oportunidade de referir, a recusa do pedido relativo a dois dirigentes da Associação Sindical de Professores Pró-Ordem foi comunicada a coberto do ofício nº 14508, de 26/07/02, da Senhora Directora de Serviços de Gestão de Pessoal da Secretaria Regional da Educação e Cultura. Importa, agora, atentar nos termos do ofício, que aqui se transcrevem:

“Comunica-se a V.Ex.^a que por despacho da Senhora Directora Regional de Educação de 26/08/2002 não foram consideradas as dispensas pretendidas,

considerando que os docentes em questão se encontram vinculados por um período não inferior a 3 anos, estando obrigados ao cumprimento do referido módulo de tempo nas escolas onde obtiveram colocação”.

Como é bom de ver, não é possível aferir, daqui, o conteúdo do despacho da Senhora Directora Regional da Educação, no seu exacto teor; contudo, uma vez que a comunicação transcrita a ele se refere, não parece ser abusivo concluir-se que não terão sido considerados – ou invocados – outros motivos para a recusa. A ser assim, como efectivamente parece ser, não pode evitar-se a conclusão de que a Senhora Directora Regional da Educação não esteve bem na produção do acto da recusa, exactamente porque não cuidou de o fundamentar devidamente. De facto, esperar-se-ia que o despacho produzido contivesse referências, com o detalhe possível, aos seguintes elementos necessários:

- a) o pedido do Sindicato;
- b) o interesse público que é realizado (pelos docentes) e a forma como o deferimento do pedido era susceptível de causar prejuízo grave para o interesse público;
- c) a invocação do artigo 18º do Decreto-Lei nº 84/99, se foi esta a sustentação legal da decisão;
- d) a decisão final.

Ademais, não pode esquecer-se que o dever de fundamentação prescrito no artigo 18º configura verdadeiramente um dever de fundamentação acrescido (ou, dito de outra forma, especialmente cuidado), uma vez que ultrapassa a exigência legal contida no artigo 124º do Código do Procedimento Administrativo (C.P.A.). De facto, a não entender-se deste modo, a fundamentação imposta pelo artigo 18º do Decreto-Lei nº 84/99 seria uma mera redundância, perfeitamente dispensável em face da obrigação genérica prescrita no C.P.A. Deve entender-se, então, que, ao ter cuidado de prever que a recusa imporia a existência de um despacho fundamentado, o Legislador do Decreto-Lei nº 84/99, de 19 de Março, quis enfatizar a necessidade de uma decisão clara, precisa e completa.

Tendo sido insuficiente a fundamentação apresentada, dever-se-á ponderar, então, se deveria ser entendido que daqui se seguia, necessariamente, a aplicação do nº 2 do artigo 18º, no sentido de considerar-se deferida a pretensão. Os (poucos) factos computados na instrução parecem aconselhar uma resposta negativa, essencialmente por duas ordens de razões:

- primeiro, porque houve, de facto, decisão expressa em contrário, embora insuficientemente explicada;
- depois, porque, como o próprio Sindicato reclamante – e bem - veio trazer à colação, a mera eventualidade de a recusa ter sido baseada no prejuízo da realização do interesse público justifica cuidados acrescidos na apreciação desta questão.

Estando em causa a produção de dois efeitos que, não só são permitidos pela ordem jurídica como são, mesmo, por ela desejados, compreende-se a necessidade de que a limitação de um deles (a Liberdade Sindical) por efeito do outro (o interesse público) careça de uma explicação cabal e, tanto quanto possível, isenta de dúvidas. Mas, num

juízo abstracto – aconselhável até porque, como ficou dito, não existem outros elementos concretos de análise – deve constatar-se que está legalmente impedida a acumulação ou a cessão de créditos, sempre que exista a susceptibilidade de grave prejuízo para a realização do interesse público. Este é, definitivamente, o valor supremo a defender e o limite do exercício do direito à Liberdade Sindical.

Por esta mesma razão, não posso tomar uma posição definitiva sobre esta matéria que não parta de uma ponderação circunstanciada do caso concreto, designadamente na parte relativa à susceptibilidade de o deferimento da pretensão do Sindicato poder vir a lesar gravemente o interesse público. Se, por um lado, não foi devidamente cumprido o dever de fundamentação (porque não foram invocados os factos nem, tão pouco, a respectiva sustentação legal) não deixa de ser notório que existe a possibilidade de estar aqui em causa um eventual prejuízo grave do interesse público. Assim sendo, não posso pronunciar-se sobre a legalidade da decisão sem que, primeiramente, seja permitido à Direcção Regional da Educação prestar os esclarecimentos necessários sobre todos os factos que, no seu entender, justificam impedir a acumulação ou a cessão de créditos.

Concluindo que é desaconselhável, pelo menos para já, qualquer tomada de posição da Provedoria de Justiça, impõe-se que eu chame a atenção de Vossa Excelência para a necessidade de a Senhora Directora Regional da Educação assegurar uma melhor fundamentação da sua decisão, reformulando o despacho de recusa.

§2.

Os corpos gerentes

A Direcção Regional da Educação entende que a Direcção Executiva do Sindicato é o único corpo gerente enquadrável no disposto no nº 1 do artigo 11º do Decreto-Lei nº 84/99, de 19 de Março. Diferentemente, entende o Sindicato reclamante que devem ser tidos como membros dos corpos gerentes, para efeitos daquela disposição legal, os membros dos seguintes órgãos, previstos nos Estatutos do Sindicato Democrático dos Professores dos Açores (adiante E.S.), publicados, na sua versão actual, no J.O., IV série, nº 1, de 07/02/2002: Direcção (artigo 37º, E.S.); Direcção Executiva (artigo 40º, E.S.); Secretariados de Sector (artigo 45º, E.S.) e Secretariados de Ilha (artigo 47º, E.S.).

Devo começar por analisar, de forma sucinta, as competências e a composição de cada um destes órgãos.

A Direcção Executiva - composta por um presidente, dois vice-presidentes, um tesoureiro e por três vogais (artigo 40º, nº 2, E.S.) – tem as competências previstas no artigo 41º, E.S., designadamente, a direcção do Sindicato; a execução das deliberações da Assembleia Geral e do Conselho Geral; a representação do Sindicato; a gestão dos fundos do Sindicato; a direcção dos serviços do Sindicato e o exercício do poder disciplinar.

À Direcção do Sindicato - que é exercida, colegialmente, pela Direcção Executiva, pelos Secretariados de Ilha e pelos Secretariados de Sector (artigo 37º, E.S.) – compete

coordenar a actividade sindical e executar as deliberações da Assembleia Geral e do Conselho Geral (artigo 39º, E.S.).

Cada um dos cinco (artigo 45º, E.S.) Secretariados de Sector – compostos cada por três a sete membros (artigo 44º, E.S.)-, tem as competências previstas no artigo 46º, do E.S., designadamente, a análise da legislação do sector; o levantamento das questões sócio-profissionais; a elaboração de propostas tendentes à resolução de problemas identificados nos estudos realizados e a emissão de pareceres.

Cada Secretariado de Ilha é composto por três a nove membros (artigo 47º, E.S.) e tem, nomeadamente, as seguintes competências, nos termos do artigo 49º, E.S.: dinamizar a vida sindical na ilha ou ilhas, designadamente através da promoção da eleição de Delegados Sindicais dos Núcleos Sindicais de Base; dar parecer relativamente às propostas de admissão de sócios e elaborar e manter actualizado o inventário dos bens que lhe estão adstritos.

Visto isto, destaque-se que para efeitos do artigo 11º, do Decreto-Lei nº 84/99, de 19 de Março, os órgãos (que, à partida, nunca poderão ser nem a assembleia geral nem o congresso) apenas serão considerados como corpos gerentes de uma associação sindical quando, cumulativamente:

- a) vierem consagrados, nos Estatutos;
- b) abrangerem a competência pessoal estatutariamente definida;
- c) abrangerem a competência territorial definida nos Estatutos;
- d) não detiverem funções consultivas, ou de apoio técnico ou logístico.

Logo, apenas são tidos como corpos gerentes os órgãos que preencherem a totalidade dos requisitos positivos previstos no nº 1 do artigo 11º e respeitarem o requisito negativo do nº 2; por outro lado, ainda que cumpram os requisitos definidos no nº 1 mas se forem órgãos com funções consultivas, de apoio técnico ou logístico, igualmente não serão tidos como corpos gerentes do Sindicato.

Verifica-se, então, que um órgão – mesmo previsto nos Estatutos como integrando os corpos gerentes do Sindicato - cuja competência não abranja [no sentido de *alcançar; compreender; incluir*] toda a área territorial estatutariamente definida, nunca pode fazer parte dos corpos gerentes, para efeitos da aplicação do Decreto-Lei nº 84/99.

Realce-se que, nos termos do artigo 2º, nº 2, E.S., “o âmbito do SDPA compreende a Região Autónoma dos Açores” e, do mesmo passo, os corpos gerentes do SDPA devem abranger “*todos os trabalhadores que, no seu âmbito, exerçam a sua actividade profissional na docência ou na investigação científica, enquanto educadores, professores, formadores ou investigadores*” (artigo 1º, nº 1, 2ª parte, E.S.).

Como é bom de ver, nunca os Secretariados de Ilha e de Sector poderiam ser tidos como corpos gerentes do Sindicato reclamante, para efeitos do disposto no artigo 11º do Decreto-Lei nº 84/99, uma vez que, respectivamente, abrangem áreas territoriais e têm

âmbitos pessoais diferentes (porque menos amplos em termos territoriais e pessoais) dos estatutariamente definidos para o Sindicato.

Já a Direcção Executiva é efectivamente consagrada nos Estatutos com funções próprias dos corpos gerentes, na medida em que o artigo 41º, E.S., lhe comete, em exclusivo, a direcção do Sindicato, na sua plenitude.

Não havendo dúvidas relativamente à integração da Direcção Executiva na categoria de corpos gerentes do Sindicato, restará saber, então, se também a Direcção pode ser incluída nos corpos gerentes do Sindicato, para efeitos do disposto no artigo 11º do Decreto-Lei nº 84/99.

Importa deixar claro – até em resposta à afirmação, constante do texto da queixa, de que o Ministério Público não suscitou a ilegalidade ou inconstitucionalidade das respectivas disposições do E.S. - que não oferece dúvidas saber se a Associação Sindical pode dispor de uma Direcção com este âmbito pessoal e funcional. Com efeito, a regra em matéria de estatutos das associações sindicais é a auto-organização, a auto-regulamentação e o autogoverno (*vide* o anteriormente mencionado artigo 55º, nº 3, C.R.P. e o acórdão do TC, de 25/02/87, *in* BMJ, 364º - p.524) e nem a Lei nem o intérprete podem estabelecer limites à liberdade de organização e de regulamentação dos Sindicatos, para além dos que são impostos pela própria C.R.P. Assim, o que está aqui em causa é, unicamente, verificar se, perante as respectivas composição e competências, este órgão estatutário pode ser qualificado, para efeitos da aplicação do artigo 11º do Decreto-Lei nº 84/99, como integrando os corpos gerentes do Sindicato. Também por esta razão, são irrelevantes para a presente abordagem, as questões de a composição da Direcção ser variável, de não estar previsto um número fixo de titulares deste órgão (podendo até dar-se o caso de ser supervenientemente alterada a composição dos Secretariados de Ilha [artigo 41º, nº 1, alínea p), E.S.] e dos Secretariados de Sector [artigo 45º, nºs 2 e 3, E.S.], por acção da Direcção Executiva) e de resultar dos E.S. do Sindicato Democrático dos Professores dos Açores que a competência de *coordenar a actividade sindical* é totalmente consumida pela previsão genérica relativa à *direcção do Sindicato*, atribuída à Direcção Executiva.

Deve notar-se, também, que, sem embargo do facto de o exercício da liberdade sindical na Administração pública estar agora regulado no Decreto-Lei nº 84/99, as bases do ordenamento jurídico das associações sindicais são ainda as definidas no Decreto-Lei nº 215-B/75, de 30 de Abril, e, em tudo o que não for contrariado por este diploma e que não respeitar às especialidades consagradas no Decreto-Lei nº 84/99, as associações sindicais continuam sujeitas ao regime geral do direito de associação (*vide* artigo 46º do Decreto-Lei nº 215-B/75, *ex vi* artigo 6º do Decreto-Lei nº 84/99).

Chegados aqui, importa lembrar que, anteriormente à entrada em vigor do Decreto-Lei nº 84/99, a matéria da concessão do crédito de quatro dias por mês, com manutenção do direito à remuneração, a cada membro da direcção das associações sindicais já merecera amplo tratamento jurisprudencial, a propósito da aplicação, por analogia, do disposto no artigo 22º da Lei Sindical à actividade sindical na função pública. E por diversas ocasiões, o S.T.A. pronunciou-se no sentido de que devia entender-se que as direcções das associações sindicais eram constituídas pelo órgão único de administração

da pessoa colectiva que, de forma autónoma e permanente, assegurava a gestão de todo o sindicato globalmente considerado, e não a universalidade dos seus “corpos gerentes” (vide, por todos, Ac. S.T.A., de 09/11/99, processo 037543).

Pergunto, então, se a promulgação do Decreto-Lei nº 84/99, de 19 de Março, alterou substancialmente este estado de coisas ou se, pelo contrário, o Legislador terá cuidado de acolher, em termos substanciais, a prática de anos em que a Lei Sindical era aplicável, por analogia, à Função Pública. Esta última hipótese afigura-se-me, na verdade, a mais aceitável. De facto, pese embora ter substituído a expressão “direcção das associações sindicais” por “corpos gerentes”, o Legislador limitou – e muito – o entendimento possível, para efeitos da aplicação do Decreto-Lei nº 84/99, e parece ser ainda aquele o sentido que quis dar ao artigo 11º, designadamente porque, por um lado, considerou corpos gerentes apenas os órgãos estatutários que abrangessem o âmbito pessoal e territorial definido nos Estatutos e, por outro, porque excluiu os órgãos equivalentes à assembleia geral e ao congresso, bem assim como os de funções consultivas, de apoio técnico ou logístico.

De facto, para efeitos do disposto no artigo 11º do Decreto-Lei nº 84/99, de 19 de Março, os corpos gerentes estão contidos no único órgão que, estatutariamente, assegura a direcção do sindicato, de forma global e permanente.

Um outro elemento determinante na consideração de que o Legislador não pretendeu alterar, nos aspectos essenciais, a prática que vinha sendo seguida, resulta do disposto no já referido artigo 36º que determina que se mantêm em vigor, na parte em que não colidam com o Decreto-Lei nº 84/99, todas as disposições anteriores de natureza não legislativa, designadamente a circular de 7 de Abril de 1978, do ex-Ministério da Reforma Administrativa, e o despacho de 4 de Fevereiro de 1985, do Secretário de Estado da Administração Pública.

E também não será despropositado, agora, verificar que, nos termos do E.S., a Direcção é composta, para além dos membros da Direcção Executiva, por representantes dos Secretariados de Ilha e dos Secretariados de Sector. A entender-se de maneira diferente daquele que aqui venho defendendo, os membros dos Secretariados de Ilha e dos Secretariados de Sector - que integram a Direcção por inerência destes cargos - seriam considerados membros dos corpos gerentes não originariamente (*i.e.*, por terem sido eleitos para os Secretariados, que não integram, para este efeito, os corpos gerentes) mas somente na medida em que tinham a incumbência de representar os Secretariados na Direcção.

Este conjunto de razões parece aconselhar que a Direcção não seja tida como integrando os corpos gerentes do Sindicato, para efeitos do artigo 11º.

Diferentemente, e como resulta também dos próprios E.S., a Direcção Executiva do Sindicato é o único órgão enquadrável no disposto nº 1 do artigo 11º do Decreto-Lei nº 84/99, de 19 de Março, uma vez que é “o *órgão executivo, por excelência, do Sindicato*” [artigo 41º, nº 1, alínea a), E.S.], de forma autónoma e permanente.

Neste aspecto, manifesto a minha concordância com a posição da Direcção Regional da Educação.

§3.

Os Secretariados de Ilha

Do que deixo exposto decorre, com naturalidade, a minha igual concordância relativamente ao entendimento da Direcção Regional da Educação sobre a aplicação, aos membros dos Secretariados de Ilha, do disposto no nº 2 do artigo 13º do Decreto-Lei nº 84/99, de 19 de Março.

§4.

Os Secretariados de Sector

Finalmente, sobre a questão de os Secretariados de Sector deverem considerar-se, para efeitos do disposto no nº 2 do artigo 11º do Decreto-Lei nº 84/99, como órgãos “*funções consultivas, de apoio técnico ou logístico*”, não posso evitar a enumeração exaustiva das respectivas competências, previstas no artigo 46º, E.S. Assim:

Artigo 46º

Competências de cada Secretariado de Sector

Constituem competências de cada Secretariado de Sector:

- a) Analisar a legislação referente ao sector;
- b) Fazer o levantamento das questões sócio-profissionais que afectam o sector;
- c) Elaborar propostas tendentes à resolução dos problemas definidos pelos estudos referidos nas alíneas precedentes, de acordo com a orientação geral do Sindicato, estabelecida no programa da Direcção, com os planos de acção aprovados no Conselho Geral e com as deliberações dos plenários e assembleias de delegados;
- d) Emitir pareceres sobre matérias da sua competência, voluntariamente ou por solicitação da Direcção Executiva, de acordo com os prazos por ela definidos;
- e) Apoiar os Secretariados de Ilha na dinamização do sector;
- f) Constituir grupos de apoio, sempre que necessário, para o estudo específico de questões.

Entende o Sindicato reclamante – como foi transmitido em audiência mantida na Extensão dos Açores – que a norma em causa deve entender-se como referida a órgãos que só tenham competências consultivas, de apoio técnico ou logístico. Apenas estes não seriam considerados corpos gerentes.

Como ficou visto, também a apreciação desta matéria está, em grande parte, ultrapassada pelas minhas conclusões anteriores, na medida em que nunca os Secretariados de Sector poderiam ser tidos como corpos gerentes da Associação Sindical, para efeitos do disposto no artigo 11º. Ainda assim, não devo deixar de afirmar que as competências previstas nas alíneas a), b), c), d) e f) são exclusivamente consultivas e de apoio técnico, não estranhando, também, que se chegue a entender ser

também essa a natureza do “apoio aos Secretariados de Ilha na dinamização do sector” [alínea e)].

Contudo, a circunstância de esta questão não estar suficientemente clarificada nos próprios E.S. parece impedir a conclusão de que a Direcção Regional da Educação fez uma interpretação desajustada, uma vez que ela tem sustentação – pelo menos mínima - na letra dos Estatutos. E quero acrescentar, também, que, para um qualquer observador normal, os Secretariados de Sector seriam tidos como órgãos, por excelência, de apoio técnico e consultivos.

Mas ainda que se aceitasse a posição do Sindicato reclamante – no sentido de que o nº 2 do artigo 11º apenas se refere aos órgãos exclusivamente consultivos ou de apoio técnico ou logístico – importa reafirmar que tal debate apenas faria sentido nas situações em que um órgão preenchesse os requisitos (de âmbito pessoal e territorial) previstos no nº 1 do artigo 11º e detivesse, para além de outras, competências consultivas, de apoio técnico ou logístico. Seria o caso, por exemplo, de a Direcção Executiva ter, para além das que já detém, uma competência especial para a elaboração de pareceres. Naquela circunstância, parece certo que não estaria afastada a sua qualificação como órgão gerente do Sindicato.

Em face do que acabei de dizer, verifico que, também quanto a esta matéria concordo com a posição da Direcção Regional da Educação: os Secretariados de Sector – que são, na sua essência, órgãos com funções consultivas e de apoio técnico – não devem ser considerados, para efeitos do Decreto-Lei nº 84/99, de 19 de Março, corpos gerentes do Sindicato.

VI. CONCLUSÕES

Em face do que fica exposto, formulo as seguintes conclusões:

- 1ª. **Relativamente à recusa do pedido relativo a dois dirigentes comunicada à Associação Sindical de Professores Pró-Ordem a coberto do ofício nº 14508, de 26/07/02, da Senhora Directora de Serviços de Gestão de Pessoal da Secretaria Regional da Educação e Cultura, não foi cumprido o dever de fundamentação (porque não foram invocados os factos nem, tão pouco, a respectiva sustentação legal); logo, chamo a atenção de Vossa Excelência, Senhor Secretário Regional da Educação e Cultura, para a necessidade de a Direcção Regional da Educação reformular o despacho de recusa, demonstrando que a acumulação ou a cessão de créditos solicitada era susceptível de causar prejuízo grave para o interesse público;**
- 2ª. **Concordo com a posição da Direcção Regional da Educação no sentido de a Direcção Executiva do Sindicato Democrático dos Professores dos Açores ser o único órgão enquadrável no disposto nº 1 do artigo 11º do Decreto-Lei nº 84/99, de 19 de Março, uma vez que, para além de ser “o**

órgão executivo, por excelência, do Sindicato” [artigo 41º, nº 1, alínea a), E.S.], é o único órgão colegial de gestão permanente e autónomo;

- 3ª. Do mesmo passo, concordo com o entendimento da Direcção Regional da Educação relativamente à aplicação, aos membros dos Secretariados de Ilha, do disposto no nº 2 do artigo 13º do Decreto-Lei nº 84/99, de 19 de Março;**
- 4ª. Também quanto à circunstância de os Secretariados de Sector não serem considerados corpos gerentes, para efeitos do disposto no artigo 11º do Decreto-Lei nº 84/99, de 19 de Março, manifesto a minha concordância com a posição da Direcção Regional da Educação.**

Em face do que deixo exposto, comunico a Vossa Excelência que dei por finda a instrução do processo R-3079/02 (Aç), nos termos do disposto no artigo 31º, alínea b), da Lei nº 9/91, de 9 de Abril (Estatuto do Provedor de Justiça), na medida em que considere as queixas improcedentes.

Já relativamente ao R-3068/02 (Aç), reafirmo aqui a chamada de atenção que formulei, ao abrigo do disposto no artigo 33º da supra mencionada Lei nº 9/91, de 9 de Abril, no sentido de a Senhora Directora Regional da Educação reformular o despacho de recusa da dispensa de dois dirigentes da Associação Sindical de Professores Pró-Ordem.

Desde já solicito a Vossa Excelência que me dê conhecimento do encaminhamento e da evolução deste último assunto, já que o respectivo processo se mantém pendente neste órgão do Estado.

Com os melhores cumprimentos,

H. Nascimento Rodrigues