

Assunto: *Federação Nacional dos Sindicatos da Função Pública. Regimes especiais de aposentação. Exercício do direito à negociação colectiva e do direito de participação dos trabalhadores da Administração Pública em regime de direito administrativo.*

1. Apresentaram V. Ex.^{as} queixa ao Provedor de Justiça, por “violação do direito das associações sindicais à participação na elaboração” do Decreto-Lei n.º 229/2005, de 29 de Dezembro, e por “violação de uma das bases gerais do regime da função pública, materialmente plasmada na Lei n.º 23/98, de 26 de Maio, qual seja a de que o processo de produção legislativa de certos aspectos do estatuto da função pública é obrigatoriamente submetido a prévia negociação colectiva com as associações sindicais representativas do respectivo sector ou participação das mesmas.”

Fundamentam o alegado no facto de terem dirigido, em 22 de Setembro de 2005, ao Secretário de Estado do Desenvolvimento Rural e das Florestas, ofício no qual, informando da recepção, em reunião ocorrida, em 9 de Setembro de 2005, com o Secretário de Estado da Administração Pública, do “projecto de diploma legal que procede à revisão dos diplomas legais que consagram regimes de aposentação diferentes do previsto no Estatuto da Aposentação”, manifestaram “a disponibilidade e necessidade de [ser] da[do] início às negociações relativas ao regime de aposentação dos guardas-florestais”, tendo, em 19 de Outubro de 2005, sido informados, pelo Secretário de Estado do Desenvolvimento Rural e das Florestas, da “decisão do Governo de as negociações serem conduzidas pelo Gabinete do Secretário de Estado da Administração Pública, no caso de se tratarem de Sindicatos não específicos do sector”.

2. Em sede de instrução da queixa apresentada, foram prestados, pelo Gabinete do Secretário de Estado da Administração Pública, esclarecimentos e enviadas as actas da “negociação de proposta legislativa sobre os regimes especiais de aposentação”.

Dos elementos disponíveis, destacam-se os seguintes aspectos:

- a) Em 9 de Setembro de 2005, teve lugar reunião, na Secretaria de Estado da Administração Pública, com representantes de organizações sindicais da Administração Pública, na qual foi entregue o “projecto de diploma sobre os regimes especiais de aposentação” e aprazada reunião para a sua discussão para o dia 20 de Setembro.
- b) Nesta data, efectuou-se, pelas 11.30 h, a referida reunião.
- c) A reunião teve lugar entre “uma representação do XVII do Governo Constitucional” e “uma delegação da Frente Comum dos Sindicatos da Administração Pública”.
- d) A primeira foi “presidida pelo Secretário de Estado da Administração Pública” e integrada pelo respectivo chefe do gabinete, assessora deste, por Director-Central da Caixa Geral de Aposentações, por Subdirectora-Geral da Administração Pública e por técnica superior da DGAP.
- e) A delegação da Frente Comum foi constituída, designadamente, por representante da Federação Nacional dos Sindicatos da Função Pública.
- f) O Secretário de Estado informou que “o Governo considera que, tratando-se de diploma que respeita a diferentes corpos profissionais, deve ser objecto de negociação sectorial. No entanto, apesar desta estar a decorrer de forma coordenada no seio do Governo, admite-se que possa haver grupos de trabalhadores não representados por aquelas organizações sindicais, devendo, por isso, proceder também à negociação de forma horizontal, para assegurar que não fica ninguém excluído do processo negocial.”
- g) A Frente Comum manifestou a sua discordância, considerando que “avalizar este processo poderia ser interpretado como violação da lei negocial, a Lei n.º 23/98, de 26 de Maio, na medida em que se está claramente em sede de negociação sectorial” e invocando, então, “não ter competência para negociar matérias sectoriais, mas apenas de carácter geral”.

- h) O Secretário de Estado referiu que “o facto do diploma estar a ser negociado sectorialmente, não retira ao Governo a capacidade de o pretender discutir com todas as estruturas sindicais representativas de todos os trabalhadores que possam estar abrangidos pelas medidas em estudo e eventualmente não representadas pelas organizações de âmbito sectorial.”
- i) Em 20 de Setembro, pelas 14.00 h, teve lugar reunião entre a citada “representação do XVII Governo Constitucional” e a “uma delegação da Frente Sindical da Administração da Função Pública”.
- j) A reunião, apazada em 9 de Setembro, destinou-se à “discussão do projecto de diploma sobre os regimes especiais de aposentação”, entregue na reunião que teve lugar naquela data.
- k) A representação governamental comunicou que, sem prejuízo do regime em referência ser objecto de negociação sectorial, ser entendimento do Governo que deveria proceder também à respectiva negociação de forma horizontal, “para assegurar que não fica ninguém excluído do processo negocial.”
- l) Informou que “[e]stando, assim, a decorrer simultaneamente vários processos, t[inham] sido já introduzidas alterações ao projecto resultantes das negociações parcelares, tal como desta mesa podem surgir propostas a integrar e a serem objecto de apreciação naquelas.”
- m) A “Frente Sindical da Administração Pública” disse considerar “que os sindicatos verticais devem participar também na negociação destas matérias sectoriais, porque representam trabalhadores envolvidos nas medidas em estudo, e manifestando interesse em ter uma informação regular e coordenada, que o Secretário de Estado se comprometeu a garantir.”
- n) Na reunião, discutiu-se o conteúdo do diploma relativo aos “regimes especiais de aposentação”.

- o) Em 20 de Setembro, pelas 16.00 h, teve lugar reunião entre a representação governamental em referência e “uma delegação do Sindicato dos Quadros Técnicos do Estado”.
- p) Foi discutida em idênticos moldes aos descritos relativamente à “Frente Sindical da Administração da Função Pública”, a metodologia da negociação.
- q) “O STE declarou estar nesta negociação como estrutura sindical representativa dos quadros, de forma horizontal, mas aguarda[r] também o diálogo sectorial com os diferentes membros do Governo.”
- r) Em 26 de Setembro, pelas 18.00 h, e em 26 de Outubro, pelas 10.00h, teve lugar reunião entre delegação do Sindicato dos Quadros Técnicos do Estado e a representação governamental referida, para discussão da “proposta legislativa sobre os regimes especiais de aposentação”.
- s) Nas reuniões identificadas, foram discutidas as alterações aos “regimes especiais de aposentação”.
- t) Em 26 de Outubro de 2005, pelas 10.00h, teve lugar reunião entre a citada representação governamental e a “Frente Sindical da Administração Pública”, “para continuar a discussão do projecto de diploma sobre os regimes especiais de aposentação”.
- u) Em 29 de Dezembro de 2005, foi publicado o Decreto-Lei n.º 229/2005, de 29 de Dezembro.
- v) Este “decreto-lei procede à revisão dos regimes que consagram desvios às regras previstas no Estatuto da Aposentação em matéria de tempo de serviço, idade de aposentação, fórmula de cálculo e actualização das pensões, para determinados grupos de subscritores da Caixa Geral de Aposentações, por forma a compatibilizá-los com a convergência do regime geral da segurança social no que respeita às condições de aposentação e cálculo das pensões.”

3. Relativamente às normas jurídicas aplicáveis, importa ter presente o seguinte.

3.1. O direito à contratação colectiva é um direito reconhecido constitucionalmente aos trabalhadores, nos termos da lei (artigo 56.º, n.º 3, da CRP). De igual modo, é-lhes reconhecido o direito à participação na elaboração da legislação do trabalho (artigo 56.º, n.º 2, alínea a), da CRP).

A densificação legal de ambos, quanto aos trabalhadores da Administração Pública em regime de direito administrativo, consta da Lei n.º 23/98, de 26 de Maio (n.º 2 do artigo 1.º).

Relativamente ao direito à negociação colectiva, dispõe o n.º 1 que “é garantido aos trabalhadores da Administração Pública em regime de direito público o direito de negociação colectiva do seu estatuto”, definida, no n.º 2 do artigo 5.º, como “a negociação efectuada entre as associações sindicais e a Administração das matérias relativas àquele estatuto, com vista à obtenção de um acordo”.

3.2. A “negociação geral anual” é aquela que deve “iniciar-se a partir de 1 de Setembro, com a apresentação, por uma das partes, de proposta fundamentada sobre qualquer das matérias previstas no artigo anterior”, ou seja, no artigo 6.º, relativo ao “[o]bjecto de negociação colectiva” (artigo 7.º, n.º 1).

De acordo com o artigo 6.º, devem ser objecto de negociação colectiva as matérias em geral relativas à relação jurídica de emprego público. No regime jurídico da aposentação, as “pensões de aposentação ou de reforma” devem ser objecto de negociação (artigo 6.º, alínea b), da Lei n.º 23/98, de 26 de Maio).

Em geral, as “alterações ao Estatuto da Aposentação” devem ser submetidas à apreciação das associações sindicais (artigo 10.º, n.º 1, alínea d), da Lei n.º 23/98, de 26 de Maio), para se pronunciarem no exercício do direito de participação, assim como a “elaboração da legislação respeitante ao regime geral ou especial da função pública que não for objecto de negociação” (alínea m), do n.º 1 do artigo 10.º da Lei n.º 23/98, de 26 de Maio).

Excluídas da negociação e de participação estão as “estrutura, atribuições e competência da Administração Pública” (artigo 12.º da Lei n.º 23/98, de 26 de Maio).

3.3. O procedimento de negociação é definido no artigo 7.º da Lei n.º 23/98, de 26 de Maio. Este refere-se à “negociação geral anual” (n.º 1), à negociação das “matérias sem incidência orçamental” (n.º 2) e às “negociações sectoriais” (n.º 5).

A primeira anda associada ao Orçamento do Estado e importa a consideração dos efeitos sobre o mesmo, em termos de despesa pública, dos resultados da negociação em matéria de função pública. Daí a fixação do seu início a partir de 1 de Setembro de cada ano e a previsão de que as negociações devem terminar “antes da votação final global da proposta do Orçamento”.

Quanto às “matérias sem incidência orçamental”, a negociação pode, sem prejuízo para a execução do orçamento, ter lugar em qualquer momento, se as partes contratantes nisso acordarem (n.º 2).

Em relação às “negociações sectoriais”, podem iniciar-se “em qualquer altura do ano”, sem prejuízo da sua articulação, pelos efeitos em termos de despesa pública que importem, com o Orçamento do Estado (n.º 5).

As formas de efectivação do direito de participação encontram-se especificadas nos n.ºs 2 a 13 do artigo 10.º da Lei n.º 23/98, de 26 de Maio. Em particular, o n.º 12 do artigo 10.º estabelece que o “prazo para apreciação escrita dos projectos de diploma por parte das associações sindicais nunca pode ser inferior a 20 dias a contar da sua recepção por parte da associação sindical, salvo acordo expresso em contrário.”

3.4. Quanto à legitimidade para o exercício dos direitos de negociação colectiva e de participação, a mesma cabe às organizações sindicais que, “nos termos dos respectivos estatutos, representem interesses de trabalhadores da Administração Pública e se encontrem devidamente registadas” (artigos 2.º e 15.º da Lei n.º 23/98, de 26 de Maio).

O “interlocutor da Administração nos processos de negociação e participação” é o “Governo, através daquele dos seus membros que tiver a seu cargo a função pública,

que coordena, e do Ministro das Finanças, os quais intervêm por si ou através de representantes”, quando a negociação for de carácter geral, e sendo a negociação sectorial, a representação governamental deve incluir ainda ministro responsável pelo sector, que coordena (artigo 14.º, n.ºs 1 e 2).

3.5. De acordo com a jurisprudência do Tribunal Constitucional, não estabelecendo a Constituição qualquer expressão procedimental para o exercício dos referidos direitos, não é geradora de inconstitucionalidade “a não observância das regras definidas pela Lei n.º 23/98” (ponto 11 do Acórdão n.º 360/2003 – Processo n.º 13/2003, DR., I Série-A, n.º 2332, de 7 de Outubro de 2003, p. 6628). Mais considerou que a Lei n.º 23/98, de 26 de Maio – pelos fundamentos expostos no Acórdão n.º 374/2004/T. Const., Processo n.º 132/2004, DR., II Série, n.º 152, de 30 de Junho de 2004, pp. 9780 a 9785 –, “não poderá qualificar-se como lei com valor reforçada” e, como tal, ser parâmetro normativo invalidante das normas legais elaboradas sem a estrita observância do nela disposto.

3.6. Ainda que assim não fosse, não é inequívoca a aplicação feita por V. Ex.^{as} ao caso concreto do disposto no art. 14.º, n.º 2, da citada Lei, isto na medida em que, dado o conjunto diversificado de regimes especiais de aposentação que estavam em causa, aliás a pretender-se tratar unitariamente, muito dificilmente poder ser identificado um membro do Governo que, “sectorialmente”, pudesse ocupar a coordenação atribuída por essa norma.

A isto acresce que não se vislumbra qual o interesse fundamental dos trabalhadores abrangidos pelo resultado desta participação sindical, em sentido lato, no que toca à definição de quem, pelo lado do Governo, coordena a intervenção dos vários departamento envolvidos.

4. Em face do exposto, destacam-se os seguintes aspectos:

- a) A “proposta legislativa sobre os regimes especiais de aposentação” versa sobre aspectos do regime jurídico da aposentação de “determinados grupos de subscritores da Caixa Geral de Aposentações”, subsumindo-se, como tal, na alínea d) e (também na alínea m)), do n.º 1 do artigo 10.º da Lei n.º 23/98, de 26 de Maio.

- b) Na medida em que afecta a “fórmula de cálculo e actualização das pensões” reconduz-se à alínea b) do artigo 6.º da Lei n.º 23/98, de 26 de Maio, isto é, constitui, nessa parte, matéria de negociação colectiva.
- c) O direito de participação assegura a audição dos trabalhadores relativamente à legislação que os afecta. O direito à negociação colectiva permite a discussão desse regime e a sua tendencial contratualização,
- d) O regime jurídico em causa não pode ser alterado por acto normativo dos membros do Governo responsáveis por cada um dos sectores em que se inserem as categorias dos trabalhadores em causa, mas é matéria de lei.
- e) Independentemente da questão de saber qual é o procedimento negocial mais adequado para negociar tal matéria (de forma sectorial e ou global), o que importa é que o direito à negociação e o direito à participação sejam exercidos por organizações sindicais representativas dos trabalhadores da Administração Pública afectados pelas alterações legislativas submetidas a negociação ou que os trabalhadores abrangidos pelas mesmas tenham tido a oportunidade, através das organizações sindicais que os representam, de exercerem tais direitos (artigo 2.º e artigo 15.º da Lei n.º 23/98, de 26 de Maio).
- f) De acordo com os elementos recolhidos, o Governo negociou sectorial e em termos globais o Decreto-Lei n.º 229/2005, de 29 de Dezembro.

5. Em suma, atentos os elementos instrutórios que integram o processo da Provedoria de Justiça, não se conclui que o mesmo diploma padeça de inconstitucionalidade por “violação do direito das associações sindicais à participação na elaboração da legislação do trabalho” ou por violação do direito à negociação colectiva.

Nestes termos, informo que foi arquivado, neste órgão do Estado, o processo correspondente à queixa apresentada por V. Ex.^{as}.