



PARECER DA UGT

SOBRE AS NORMAS CONSTANTES DA PROPOSTA DE LEI DO ORÇAMENTO DO ESTADO PARA 2011 RELATIVAS À REDUÇÃO DA RETRIBUIÇÃO E OUTRAS PRESTAÇÕES PECUNIÁRIAS E CONGELAMENTO DE PROGRESSÕES E PROMOÇÕES

APRECIÇÃO NA GENERALIDADE

As normas colocadas em apreciação inserem-se num conjunto de medidas aprovadas em Conselho de Ministros a 29 de Setembro passado e que a UGT, na Resolução do seu Secretariado Nacional, aprovada em 30 de Setembro de 2010, entendeu desde logo “que se centram num ataque brutal aos trabalhadores, em especial aos da Administração Pública, e causam impactos muito negativos sobre o emprego” e que determinaram, em última instância, a convocação de uma Greve Geral.

As medidas agora em análise, mediante a sua inserção no Orçamento do Estado, visam dar cumprimento a três das medidas então anunciadas pelo Governo:

- a redução da retribuição dos funcionários da Administração Pública, dos órgãos de soberania, dos institutos públicos, das entidades públicas empresariais e das empresas de capital maioritariamente público;
- o total congelamento da progressão nas carreiras e das promoções dos funcionários desses mesmos serviços e organismos;
- a redução de outras prestações de natureza pecuniária dos trabalhadores desses mesmos serviços e organismos.

Para a UGT, estas medidas constituem um ataque aos direitos dos trabalhadores abrangidos, quer tenham uma relação pública ou privada de emprego, atentando de forma grave contra as legítimas expectativas que resultam da protecção constitucional dos salários, desenvolvida legalmente no Código do Trabalho e no Regime do Contrato de Trabalho em Funções Públicas pelo princípio da irredutibilidade dos salários, do estatuto funcional típico dos funcionários públicos e das normas que regulam a progressão na carreira dos diferentes trabalhadores.

A UGT considera que estas medidas atentam igualmente de forma inaceitável contra a negociação colectiva, na medida em que não apenas as cláusulas relativas a retribuições e outras prestações de natureza pecuniária como ainda a progressão nas carreiras, acordadas entre os sindicatos e as associações e entidades empregadoras relativamente a várias empresas de capitais públicos, são agora derogadas por estas disposições.

Nesse quadro, e sobretudo no que concerne às medidas relativas ao sector empresarial do Estado, não podemos deixar de considerar ainda que se abre um perigoso precedente para todo o sector privado, na medida em que muitos dos trabalhadores abrangidos têm uma relação jurídica de emprego privado, regulada pelo Código do Trabalho.

A acrescer a esse facto não pode ser esquecido que muitas das empresas se integram em sectores de actividade a que pertencem igualmente empresas privadas, pelo que as medidas agora impostas terão profundo impacto sobre a negociação colectiva sectorial e de empresa, sobretudo num contexto em que o Governo apela a que a contenção salarial se estenda a todas as empresas.

Mais, a redução de salários no sector empresarial do Estado afigura-se tão mais gravosa se considerarmos que este sector não tem qualquer reflexo directo no défice e no Orçamento do Estado.

A UGT não pode ainda deixar de referir que as normas agora apresentadas não podem ser analisadas de forma independente, na medida em que outras medidas, como o agravamento da contribuição para a CGA ou o congelamento das pensões, acarretam consequências inaceitáveis por determinarem uma redução do rendimento para os trabalhadores que auferem os mais baixos salários e pensões.

A UGT deve ainda reafirmar, conforme a já referida Resolução aprovada no seu Secretariado Nacional, que estas medidas “demonstram a total incapacidade do Governo, e em particular do Ministério das Finanças, em fazer uma gestão competente da Administração Pública, que não pode apenas ser dirigida por Decreto com medidas cegas de carácter generalizado”.

A incerteza do quadro normativo das relações de trabalho é aliás clara se atendermos a que o Governo aponta, no ofício que nos foi dirigido solicitando parecer ainda antes da publicação no Boletim do Trabalho e Emprego, que uma das finalidades do normativo apresentado é a

eliminação da “acumulação de vencimentos públicos com pensões do sistema público de aposentação”, finalidade que não se encontra espelhada em qualquer das disposições legislativas em apreço no documento enviado, ou as divergências interpretativas que têm suscitado as regras de congelamento dos procedimentos concursais para 2010, em tudo semelhantes às preconizadas para 2011.

Por fim, não podemos deixar de questionar o alcance temporal de algumas das disposições. Com efeito, se umas terão efeitos irrecuperáveis nas carreiras dos trabalhadores e na formação das pensões, outras, ao operarem uma alteração de diplomas em vigor, como o que regula o sector empresarial do Estado, parecem apontar no sentido de se virem a sedimentar no nosso ordenamento jurídico e ainda de possibilitar novas medidas de idêntica natureza a impor sobre os trabalhadores.

Atendendo a que estas medidas visam, segundo o Governo, fazer face aos condicionalismos impostos pela presente crise económica e financeira, parece-nos ilegítimo que as consequências impostas aos trabalhadores perdurem sem que haja uma qualquer avaliação findo o exercício anual do Orçamento do Estado para 2011 ou que as alterações legislativas possam abrir a porta a novas medidas sobre os salários.

Face ao exposto, pelos impactos sociais que acarretam, pelos efeitos negativos que terão sobre o emprego, para a dinamização da economia e para a qualidade dos serviços públicos, pela violação das legítimas expectativas dos trabalhadores abrangidos, pelo desrespeito pelos direitos dos trabalhadores consagrados na lei e na própria negociação colectiva, não pode a UGT deixar de considerar que as normas propostas são inaceitáveis.

APRECIÇÃO NA ESPECIALIDADE

Artigo A - Redução remuneratória

O artigo visa introduzir uma redução das retribuições e de um conjunto de outras prestações pecuniárias não apenas aos funcionários públicos como ainda a um conjunto de trabalhadores do sector empresarial do Estado e de outras entidades com participação pública.

Esta é uma alteração que a UGT considera absolutamente inaceitável pelos impactos insustentáveis que terá sobre a situação dos trabalhadores abrangidos.

No que concerne aos funcionários da Administração Pública, e não obstante a norma em análise se traduzir apenas na redução de salários para alguns funcionários, a qual é por si inadmissível, não pode a UGT esquecer que a redução de salários não atinge apenas os funcionários abrangidos por esta disposição, mas sim todos os funcionários públicos, os quais foram já objecto de uma redução nominal da sua retribuição de 1%, em virtude do aumento das contribuições para a CGA, o que é particularmente gravoso.

Já no que se refere aos trabalhadores do sector empresarial do Estado, e conforme adiante se desenvolverá a propósito das alterações ao Decreto-Lei nº 558/99, a redução parece ainda mais injustificada se considerarmos que a relação directa deste sector com o défice é nula.

Mais, devemos de novo salientar que consideramos que esta disposição abre um precedente perigoso pela alteração do quadro de relações de trabalho regidas pelo Código do Trabalho e pelo efeito que terá sobre a negociação colectiva no sector privado.

A UGT deve ainda salientar que considera que estas disposições violam as legítimas expectativas desses trabalhadores ao sobrepor-se não apenas à legislação vigente, nomeadamente ao princípio da irredutibilidade do salário previsto no Código do Trabalho (artº 129º) e no Regime do Contrato de Trabalho em Funções Públicas (artº 89º) e a todas as disposições que determinam o estatuto típico do funcionário público, como ainda a todas as disposições convencionais acordadas nesta matéria.

Não obstante inexistir uma qualquer disposição legal que preveja a proibição da redução de salários por parte do Estado, importa avaliar os efeitos de uma medida de tal natureza à luz da Constituição.

A garantia da integralidade remuneratória não resulta de um qualquer princípio autonomamente inscrito no plano constitucional.

No entanto, tem sido entendido pelo Tribunal Constitucional que a proibição da diminuição dos salários poderá “traduzir uma violação intolerável, inadmissível e demasiado acentuada do princípio da confiança ínsito na ideia de Estado de direito democrático” (artº 2º CRP).

Com efeito, quer a consagração legal das garantias especiais sobre os salários, quer o reconhecimento constitucional do direito à negociação colectiva, para o sector privado e para o público, quer a protecção que o estatuto funcional típico confere ao funcionário público,

geram um conjunto de legítimas expectativas que são violadas por uma redução da retribuição.

No caso de uma redução de salários haverá necessariamente uma quebra da confiança, na medida em *“os cidadãos destinatários das normas preexistentes e das que operaram a modificação não podiam e deviam contar, terá também de ser completado com a circunstância de a mutação normativa afectadora das expectativas não ter sido imposta por prossecução ou salvaguarda de outros direitos ou interesses constitucionalmente protegidos e que, na dicotomia com os afectados, se postem em grau tal que lhes confira prevalência, pois, se não se postarem, haverá então falta de proporcionalidade e, logo, uma forma de arbitrio”* (Acórdão do Tribunal Constitucional nº 141/2002).

A redução generalizada de salários, enquanto violação do princípio da protecção da confiança, deve assim ser ponderada em função da existência de outros interesses com protecção constitucional que mereçam valoração superior, nomeadamente se se revela não apenas necessária mas ainda essencial à garantia das incumbências do Estado constitucionalmente previstas, o que se nos afigura no mínimo questionável.

Artigo B – Valorizações remuneratórias

O artigo em análise merece a total oposição da UGT, na medida em que traduz a ideia de uma gestão avulsa da Administração Pública e, em última instância, constitui o reconhecimento da incapacidade de uma gestão racional e adequada dos meios humanos existentes, a qual não pode ser realizada tendo como simples objectivo a redução do défice público.

Com efeito, o total bloqueamento dos procedimentos concursais, o desincentivo à mobilidade dos funcionários públicos que resulta da impossibilidade de alteração do posicionamento remuneratório e a ausência de efeitos práticos da avaliação nos termos da Lei 12-A/2008, associados a uma quebra significativa das retribuições, terão não apenas efeitos negativos sobre as condições de trabalho e a motivação dos funcionários públicos mas ainda, de forma inevitável, sobre a qualidade da prestação dos serviços públicos.

No que respeita ao sector empresarial do Estado, uma norma desta natureza atenta claramente contra o quadro e equilíbrio estabelecido pela negociação colectiva, estabelecido ao longo de anos pelos sindicatos e entidades empregadoras.

Mais, importa esclarecer claramente as regras de congelamento dos procedimentos concursais, na medida em que da leitura da alínea c) do número 2 deste artigo parece haver um congelamento generalizado, interpretação essa que vem sendo contraditada pelo próprio Governo ao referir a manutenção de muitos concursos externos.

Artigo D – Alterações ao regime do sector empresarial do Estado

O conjunto de normas a introduzir alterações a este regime parecem revestir-se de carácter definitivo, o que nos parece particularmente gravoso se atendermos a que as medidas anunciadas o foram como sendo de carácter transitório.

Com efeito, a alteração proposta altera o diploma que regula o sector empresarial do Estado, no sentido de operar uma redução permanente de prestações pecuniárias (ajudas de custo, trabalho suplementar, subsídio de refeição), conforme resulta da proposta de aditamento de um artigo 39º-A e do respectivo Anexo.

Ora tais prestações são hoje, em muitos casos, reguladas pela contratação colectiva, tendo sido acordadas pelos sindicatos ao longo de anos atendendo a um necessário equilíbrio com outras disposições convencionais, nomeadamente as sucessivas actualizações salariais. É um equilíbrio com o qual se rompe agora de forma injustificável.

Não deve ser assim esquecido que as normas em apreço implicarão uma insustentável redução do rendimento mensal do trabalhador, a qual não podemos deixar de considerar imoral.

Mais, o Governo, ao alterar o diploma em apreço e não esclarecendo o horizonte temporal das alterações, coloca ainda em causa não apenas a negociação colectiva passada como parece querer fazer valer uma redução das ajudas de custo, trabalho suplementar e subsídio de refeição que afastará toda e qualquer negociação colectiva futura sobre estas matérias, o que nos parece manifestamente abusivo e absolutamente inaceitável.

Não pode ser ainda esquecido que muitas das empresas atingidas se encontram em situação concorrencial com empresas privadas, aos quais os valores da contratação colectiva se continuarão a aplicar, gerando potenciais situações de concorrência desleal, tendo um efeito negativo sobre a negociação nesses sectores e empresas.

No mesmo sentido, afigura-se-nos ir igualmente o artigo 39º-B que se pretende agora aditar, não obstante a designação de “Medidas excepcionais” prevista na epígrafe.

Com efeito, também aqui não se fixa qualquer limitação temporal à alteração ao Decreto-Lei nº 558/99, o que indicia que as medidas extraordinárias já anunciadas, ou outras a anunciar, relativas a retribuição poderão ser tomadas a todo o tempo pelo Governo, bem além de 2011.

Tal é aliás tão mais gravoso se considerarmos que o artigo proposto não introduz por si qualquer medida concreta, constituindo uma norma “aberta”, com a qual aparentemente se pretende vir a legitimar pela Assembleia da República, como se de uma autorização legislativa se tratasse, a criação de uma discricionariedade que permitirá, no futuro, novas “medidas excepcionais” de carácter temporário que não as já actualmente preconizadas.

Face ao exposto, a UGT deve não apenas considerar inaceitáveis as medidas que agora se procuram impor aos trabalhadores do sector empresarial do Estado, as quais são gravosas e constituem uma injustificada restrição num sector que não tem qualquer impacto directo em termos de défice orçamental, como ainda o carácter definitivo das alterações propostas, que potenciam situações de concorrência desleal e colocam em causa o direito à negociação colectiva passada e futura.

Artigo E – Ajudas de custo, trabalho extraordinário e trabalho nocturno

O artigo em análise suscita várias questões. Desde logo, deve ser aqui reafirmado que o artigo em apreço, à semelhança do que sucede com a redução dos montantes de várias prestações no sector empresarial do Estado, corresponde igualmente a um inaceitável desrespeito pelo disposto na negociação colectiva e pelos equilíbrios negociados, com impactos negativos directos na situação dos trabalhadores abrangidos, sendo por isso imoral.

Mais, no quadro deste artigo importará esclarecer qual o universo de entidades que se pretende de facto abranger pela aplicação do Decreto-Lei nº 106/98 ao referir que o mesmo se aplicará aos trabalhadores dos “estabelecimentos públicos”.

Com efeito, esta é uma designação genérica que, inclusivamente, é usada na alínea u) do artigo A para referir um conjunto de trabalhadores de organismos não abrangidos por todas as alíneas anteriores.

Importa assim questionar se se pretende abarcar aqui todos os trabalhadores de todo e qualquer organismo com personalidade jurídica de direito público, realidade que potencialmente inclui um vasto conjunto de entidades de natureza muito diversa, desde centros protocolares a estabelecimentos de ensino, em que existem trabalhadores com regime de contrato de trabalho privado, com e sem negociação colectiva própria. Tal parece-nos manifestamente inaceitável.

A UGT não pode ainda deixar de notar que, neste artigo, existe uma diferenciação dos efeitos legais sobre as normas dos instrumentos de regulamentação colectiva de trabalho que regulem as matérias das ajudas de custo e trabalho extraordinário e nocturno, consoante tenham sido celebrados ou não ao abrigo do Regime do Contrato de Trabalho em Funções Públicas.

A UGT deve reafirmar que considera inaceitável qualquer desrespeito pelas condições fixadas pela negociação colectiva, seja ela realizada no sector público ou privado.

Porém, no artigo em causa, não resulta clara a razão de um tratamento diferenciado que parece atentar de forma particular contra a negociação colectiva realizada ao abrigo do Código do Trabalho, potenciando situações de desigualdade cujo alcance e necessidade não vislumbramos e que conferem à norma um carácter adicionalmente gravoso porque discriminatório.

09-11-2010