

## ARBITRAGEM OBRIGATÓRIA

**Nº Processo:** 2/2012/DRCT-ASM

**Conflito:** Art. 400.º do Regime do Contrato de Trabalho em Funções Públicas – Arbitragem obrigatória para definição de serviços mínimos.

**Assunto:** Definição de Serviços mínimos na sequência do aviso prévio de greve decretada pelo Sindicato Nacional dos Trabalhadores da Administração Local (STAL), para a Câmara Municipal de Lisboa, no período compreendido entre os dias 13 e 31 de agosto de 2012

## ACÓRDÃO

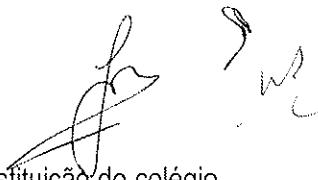
### I – OS FACTOS

1 – Tendo presente o Aviso Prévio de Greve decretada pelo Sindicato Nacional dos Trabalhadores da Administração Local (STAL) para o período compreendido entre os dias 13 e 31 de agosto de 2012 e a manifestação de oposição apresentada pela Câmara Municipal de Lisboa (CML), foi promovida, em 3 de agosto de 2012, ao abrigo do n.º 2 do artigo 400.º do Regime do Contrato de Trabalho em Funções Públicas, RCTFP (Anexo I da Lei nº 59/2008, de 11 de setembro), reunião de promoção de acordo quanto à definição dos serviços mínimos e dos meios necessários para os assegurar.

A promoção de acordo para a definição dos serviços mínimos e dos meios necessários para os assegurar foi efetuada na Direção-Geral da Administração e Emprego Público (DGAEP), nos termos da competência subdelegada pelo Despacho nº 7215/2010 (DR, 2ª série, nº 80, de 26/04/2010).

Conforme consta da Ata daquela reunião (Anexo I), não foi possível a obtenção de acordo, dada a não comparência do STAL (apesar de devidamente convocado).

A justificação para a recusa de participação na reunião foi remetida, por fax, na data da reunião, mas em hora posterior à marcada para o início dos trabalhos (Anexo II).



2 – Face ao disposto no n.º 3 do artigo 400.º foi promovido o sorteio para constituição do colégio arbitral a que se refere o artigo 288.º do Regulamento (Anexo II da Lei nº 59/2008, de 11 de setembro), do qual resultou a seguinte formação:

Árbitro Presidente: João Morgado Alves

Árbitro Representante dos Trabalhadores: Maria Alexandra Massano Simão José

Árbitro Representante dos Empregadores: José Manuel Simões de Almeida

3 – Por ofícios de 6 de agosto de 2012 foram as partes notificadas, em nome do Presidente do Colégio Arbitral, para a audição prevista no artigo 291.º do Regulamento (Anexo II da Lei nº 59/2008, de 11 de setembro), tendo-lhes sido fixado prazo para apresentação de documentação escrita (Anexos III e IV)

Em resposta, o STAL veio alegar, em síntese, o seguinte:

- a) “O direito à Greve é um direito fundamental dos trabalhadores, só podendo ser limitado na estrita medida do necessário para salvaguardar a efectivação de outros direitos fundamentais, não podendo, em caso algum, sofrer limitações que diminuam a sua extensão e alcance nos termos legais e constitucionais.  
As «necessidades sociais impreteríveis» a que se refere o artigo 399.º do Regime do Contrato de Trabalho em Funções Públicas (...) hão-de ser, à luz da Constituição, necessidades cuja insatisfação se traduza na violação de correspondentes direitos fundamentais dos cidadãos e não meros transtornos ou inconvenientes resultantes da privação ocasional de um bem ou serviço”.
- b) “Ora não podemos deixar de lembrar que esta greve abrange apenas um período parcial de trabalho e as horas extraordinárias que viessem a demonstrar-se necessárias durante a duração da mesma, não podendo como tal invocar-se uma eventual necessidade de realização de serviços mínimos retirados a papel cópia de greves a todo o período normal de trabalho (...).  
Sejamos claros: Continuando a haver prestação diária de trabalho a Câmara Municipal de Lisboa não efectua em momento algum a demonstração que irá existir afectação dessas necessidades sociais impreteríveis pelo que desde logo qualquer definição de serviços mínimos estará afastada porque, a ocorrer, verificar-se-ia a violação de vários preceitos constitucionais e legais (...).”
- c) “Por todo o exposto, o STAL reafirma a sua posição expressa no nosso ofício 906/C, de 3 de Agosto de 2012, considerando que não se verificam em concreto nenhuma das condições legais e constitucionais para a definição de serviços mínimos na Câmara Municipal de Lisboa pelo que não considera necessário ou sequer aceitável uma definição de serviços mínimos para esta greve”.

A Câmara Municipal de Lisboa veio, por seu lado, defender o seguinte:

- a) “Considera o Município que, destinando-se o serviço prestado pelos abrangidos no pré-aviso de greve à satisfação de necessidades sociais impreteríveis, enquadrados, nomeadamente, no sector da salubridade pública, se verifica a obrigação legal de prestar

serviços mínimos durante a greve, nos termos da alínea d) do n.º 2 do artigo 399.º do RCTFP".

- b) "Por outro lado, embora a anunciada greve abranja apenas um período de tempo de trabalho diário – duas últimas horas da jornada de trabalho diário de cada um dos respetivos horários de trabalho e trabalho extraordinário a prestar na totalidade do período da greve – razões como:
- A duração da greve – 19 dias;
  - A área de atuação dos serviços em greve – higiene urbana, recolha de resíduos sólidos, salubridade pública;
  - As condições climatéricas próprias do estival mês de Agosto em que decorre a greve;
  - Os perigos para a saúde pública da acumulação de resíduos sólidos na cidade derivados da ausência de recolha inerente à greve decretada – concentração de animais nocivos, como ratos e baratas, maus cheiros e propagação de doenças;
  - Bem como as nefastas consequências verificadas em greves recentes de índole semelhante,

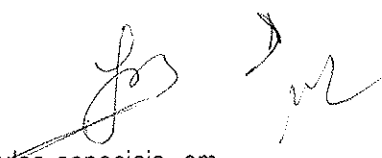
Permitem antever a premente necessidade de fixar serviços mínimos a fim de assegurar a salubridade pública durante a greve".

- c) "(...) A redução das 2 últimas horas (por força da greve) na jornada diária destes trabalhadores (a que acresce o trabalho extraordinário) redundará, na prática, na passagem de 8h30 para 5 horas de trabalho e de 7h30 para 4 horas de trabalho no serviço noturno. Tendo em conta que os mesmos motoristas, que iniciam o serviço na garagem, levam cerca de 30 minutos para chegar da garagem à zona de recolha, onde prestam serviço os colegas assistentes operacionais – cantoneiros de limpeza, que fazem a remoção dos resíduos e carregam os carros, e levam cerca de mais 1 hora no percurso da zona de recolha do lixo ao local de destino final (vazadouro) e regresso à garagem, teremos que ao referido tempo de trabalho reduzir 1h30, para os percursos (...). A capacidade operacional destes serviços fica, assim, durante a anunciada greve, reduzida a metade, conforme quadro que segue:

Serviço	Meios em situação normal	Quantidade de resíduos Semanal recolhida (Ton)	Meios em situação de greve	Quantidade de resíduos semanal por recolher (Ton. Estimativa)
Remoção de resíduos urbanos nos estabelecimentos hospitalares	2 circuitos, com 2 condutores de máquinas pesadas e veículos especiais	87,7	1 circuito, com 1 condutor de máquinas pesadas e veículos especiais	45
Remoção de resíduos urbanos nos mercados	1 circuito: 1 condutor de máquinas pesadas e veículos especiais	24	0,5 circuito, com 1 condutor de máquinas pesadas e veículos especiais	12

Remoção de Resíduos Orgânicos (restaurantes)	13 circuitos: 13 condutores de máquinas pesadas e veículos especiais	357	7 circuitos: 7 condutores de máquinas pesadas e veículos especiais	200
Remoção de resíduos urbanos indiferenciados (Doméstico)	160 circuitos diários	4.230	80 circuitos diários	2.200
Piquete	1 condutor de máquinas pesadas e veículos especiais em cada período de trabalho			
Suporte às áreas da Brigada de Colectores, Iluminação Pública, Reboques e acidentes	- Saneamento: 4 condutores - Plataformas: 4 condutores - Reboque: 6 por turno			

- d) "Estes valores apontam para a possibilidade de, no final da greve (3 semanas) se encontrar acumulado nas ruas, por recolher, o lixo equivalente ao produzido em uma semana e meia na cidade de Lisboa, por hospitais, mercados, restaurantes e domésticos. Esta situação que é por si só insustentável, agrava-se com o atrair e acumular de animais nocivos como ratos e baratas que normalmente acorrem ao lixo não recolhido, e a sua multiplicação natural, o calor também normal desta época, que acelera a putrefação e degradação dos detritos, bem como os maus cheiros dali emanados, representando grave perigo para a saúde pública.
- E o Município está consciente da gravidade das consequências de uma greve como a anunciada, até porque recentemente (junho) se realizou uma greve semelhante no mesmo sector e que, com a duração de apenas uma semana, teve as repercussões na comunicação social (jornais) que, a título exemplificativo, se anexam (...)"
- A Câmara Municipal de Lisboa juntou também quadros com a quantidade de resíduos recolhidos na semana em referência – 11 a 17 de junho.
- e) A Câmara Municipal de Lisboa termina as suas alegações propondo os seguintes serviços mínimos:
- Remoção de resíduos urbanos nos estabelecimentos hospitalares (2 circuitos: 2 condutores de máquinas pesadas e veículos especiais).
  - Remoção de resíduos urbanos nos mercados (1 circuito: 1 condutor de máquinas pesadas e veículos especiais).
  - Remoção de resíduos orgânicos – restaurantes (13 circuitos: 13 condutores de máquinas pesadas e veículos especiais).
  - 1 piquete constituído por 8 condutores de máquinas pesadas e veículos especiais, em cada período de trabalho;

- 
- 1 piquete constituído por um condutor de máquinas pesadas e veículos especiais, em cada período de trabalho.
  - Saneamento: um condutor; Plataformas: um condutor; Apoio ao Reboque: um por turno.

4 – O Colégio Arbitral com a aludida constituição reuniu no dia 7 de agosto de 2012, às 16.00h nas instalações da DGAEP, em Lisboa, tendo procedido à análise dos documentos disponíveis. Em face dos elementos juntos ao processo, deliberou o Colégio Arbitral solicitar às partes esclarecimentos adicionais, sobre o trabalho extraordinário a realizar pelos motoristas.

Em resposta, as partes vieram informar o seguinte:

STAL:

“(…) O trabalho extraordinário realizado nestes dois Departamentos (...) terá naturalmente características distintas em relação a cada um deles, sendo certo que, no actual período será natural que se verifique uma maior necessidade da sua prática, tendo em conta estarmos num período normalmente considerado de férias, pelo que as necessidades de substituição de trabalhadores poderão levar a um maior recurso ao trabalho extraordinário.

De qualquer modo sempre se dirá que quando se verifica o mesmo não irá muito além de um complemento ao período normal de trabalho que dificilmente atingirá as duas horas (...)”.

Câmara Municipal de Lisboa:

“(…) Os trabalhadores em causa praticam em cada jornada de trabalho 1,5h de trabalho extraordinário, «que se justifica para aproveitamento do horário dos cantoneiros de limpeza, correspondendo, precisamente, ao tempo dos percursos realizado pelos motoristas»”.

A Câmara Municipal de Lisboa juntou um mapa de horas extraordinárias relativo aos meses de junho e julho.

## II – OBJECTO DO LITÍGIO

De acordo com o texto do Aviso Prévio de Greve, datado de 26.07.2012, a greve decorrerá entre as 05h30 do dia 13 de agosto de 2012 e as 24h00 do dia 31 de agosto de 2012, nos seguintes termos:

**“Apenas às duas últimas horas da jornada de trabalho diária de cada um dos respectivos horários de trabalho e ao trabalho extraordinário a prestar na totalidade do período de greve referido, abrangendo os trabalhadores da Direção Municipal de Ambiente Urbano do Município de Lisboa, independentemente do respectivo tipo de vínculo, afetos ao Departamento de Reparação e Manutenção Mecânica e também os trabalhadores afetos ao Departamento de Higiene Urbana, exercendo funções de condutores de máquinas pesadas e veículos especiais, de motoristas de pesados, de motoristas de ligeiros, de motoristas de transportes públicos, bem como os respectivos encarregados operacionais e encarregados gerais operacionais”.**

Ainda de acordo com o Aviso Prévio de Greve o sindicato informa que:

**“(…) Para efeitos do disposto no art.º 396.º, n.º 3, do citado RCTFP, não se formula qualquer proposta de prestação de serviços mínimos, por não se vislumbrar que seja necessário, particularmente atento o facto de a greve abranger apenas um curto período**

*de tempo diário, o mesmo se concluindo relativamente à segurança e manutenção de instalações a que também se refere aquele normativo”.*

Por seu lado, a Câmara Municipal de Lisboa, através da Direção Municipal de Recursos Humanos, veio defender, como referido, o seguinte entendimento:

**“Considera o Município que, destinando-se o serviço prestado pelos abrangidos no pré-aviso de greve à satisfação de necessidades sociais impreteríveis, enquadrados, nomeadamente, no sector da salubridade pública, se verifica a obrigação legal de prestar serviços mínimos durante a greve, nos termos da alínea d) do n.º 2 do artigo 399.º do RCTFP.**

Por outro lado, embora a anunciada greve abranja apenas um período de tempo de trabalho diário – duas últimas horas da jornada de trabalho diário de cada um dos respetivos horários de trabalho e trabalho extraordinário a prestar na totalidade do período da greve – razões como:

- i. A duração da greve – 19 dias;
- ii. A área de atuação dos serviços em greve – higiene urbana, recolha de resíduos sólidos, salubridade pública;
- iii. As condições climatéricas próprias do estival mês de Agosto em que decorre a greve;
- iv. Os perigos para a saúde pública da acumulação de resíduos sólidos na cidade derivados da ausência de recolha inerente à greve decretada – concentração de animais nocivos, como ratos e baratas, maus cheiros e propagação de doenças;
- v. Bem como as nefastas consequências verificadas em greves recentes de índole semelhante,

**Permitem antever a premente necessidade de fixar serviços mínimos a fim de assegurar a salubridade pública durante a greve”.**

Ao Colégio Arbitral cumpre decidir se, nos termos da lei, deve definir serviços mínimos e, em caso afirmativo, os meios necessários para os assegurar durante a greve agora em apreço.

### III – APRECIÇÃO E DECISÃO

1 – A inserção do direito à greve no catálogo dos direitos, liberdades e garantias, implica que ao mesmo seja aplicável o regime previsto no artigo 18.º da Constituição.

Quer isso dizer, desde logo, que o conteúdo fundamental do direito é diretamente aplicável, sem que para o seu exercício seja imprescindível uma intervenção mediadora do legislador (n.º 1 do artigo 18.º); e que o mesmo vincula quer as entidades públicas quer as privadas (n.º 1 do artigo 18.º).

E implica igualmente que a lei só pode restringir o direito à greve nos casos expressamente previstos na Constituição, *“devendo as restrições limitar-se ao necessário para salvaguardar outros direitos ou interesses constitucionalmente protegidos”* (n.º 2 do artigo 18.º).

Ora, a Constituição reporta, expressamente, duas restrições ao direito à greve, no n.º 3 do artigo 57.º:

"A lei define as condições de prestação, durante a greve, de serviços necessários à segurança e manutenção de equipamentos e instalações, bem como de serviços mínimos indispensáveis para ocorrer à satisfação de necessidades sociais impreteríveis".

2 – Com os "serviços mínimos" está em causa a necessidade de garantir o respeito de outras garantias constitucionais que podem entrar em contacto (e conflito) com o direito de greve. Está-se perante o problema dos chamados "limites externos" do direito de greve.

A definição desses "limites externos" envolve a articulação de dois conceitos difusos: o de "necessidade social impreterível" e o de "serviços mínimos". Impõe-se identificar primeiramente quais as necessidades sociais impreteríveis existentes, para, depois, se definir a medida da prestação necessária para garantir a satisfação das mesmas (serviços mínimos).

3 – As necessidades sociais são numerosas e diversificadas. Mas nem todas são impreteríveis. Para facilitar a distinção, o legislador optou por identificar (através de uma enumeração exemplificativa) os "sectores" em que está em causa a satisfação de necessidades sociais impreteríveis:

- a) Segurança pública, quer em meio livre quer em meio institucional;
- b) Correios e telecomunicações;
- c) Serviços médicos, hospitalares e medicamentosos;
- d) Salubridade pública, incluindo a realização de funerais;
- e) Serviços de energia e minas, incluindo o abastecimento de combustíveis;
- f) Distribuição e abastecimento de água;
- g) Bombeiros;
- h) Serviços de atendimento ao público que assegurem a satisfação de necessidades essenciais cuja prestação incumba ao Estado;
- i) Transportes relativos a passageiros, animais e géneros alimentares deterioráveis e a bens essenciais à economia nacional, abrangendo as respectivas cargas e descargas;
- j) Transporte e segurança de valores monetários (n.º 2 do artigo 399.º do RCTFP).

Face ao disposto no n.º 1 e n.º 2 alínea d) do artigo 399.º do RCTFP não restam dúvidas a este Colégio sobre o enquadramento dos serviços prestados pelos trabalhadores afetos à Direção Municipal de Ambiente Urbano do Município de Lisboa (Departamento de Higiene Urbana e Departamento de Reparação e Manutenção Mecânica), enquanto serviços que se destinam à satisfação de necessidades sociais impreteríveis.

É que:

- a) Enquadram-se claramente no sector definido na alínea d) do n.º 2 do artigo 399.º do RCTFP (salubridade pública);
- b) São serviços insusceptíveis de auto-satisfação individual, em termos de razoável onerosidade;
- c) Não existem meios paralelos ou alternativos viáveis para satisfação das necessidades concretas em causa; e, para além disso,
- d) As necessidades em apreço não podem, pela sua natureza, ficar privadas de satisfação pelo tempo que a paralisação durará.

4 – Como referido, depois de se identificarem as necessidades sociais impreteríveis existentes, impõe-se, num segundo momento, encontrar o critério de aplicação do conceito de “serviços mínimos indispensáveis para ocorrer à satisfação daquelas necessidades” (n.º 1 do artigo 399.º do RCTFP).

Ora, como se prevê expressamente no n.º 6 do artigo 400.º do RCTFP, “a definição dos serviços mínimos deve respeitar os princípios da necessidade, da adequação e da proporcionalidade”.

É o que decorre, aliás, do n.º 2 do artigo 18.º da Constituição.

Deve notar-se, também, que a greve implica, por natureza, vários efeitos (económicos, sociais, etc.). Efeitos na esfera do empregador (entidade empregadora pública); efeitos na esfera dos cidadãos-utentes; efeitos multiplicadores na sociedade em geral. É, aliás, comum dizer-se, no caso das greves em serviços essenciais, que o conflito envolve uma “relação triangular”, envolvendo trabalhadores (e associações sindicais), empregadores e utentes.

A greve provoca, por norma, algum incómodo (maior ou menor).

Tal facto não é, todavia, suficiente para justificar a fixação de serviços mínimos.

É a salvaguarda de direitos fundamentais dos cidadãos, que a greve possa ameaçar e lesar de forma irreversível, que determina toda a disciplina jurídica da greve relativa à obrigação de prestação de serviços mínimos.

Assim, e considerando:

- a) Que a greve tem a duração de 19 dias e embora abrangendo apenas duas horas diárias por turno, também abrange o respectivo trabalho extraordinário (o que faz dilatar o período diário de greve);
- b) Estar um número significativo de trabalhadores em férias, no período em causa;
- c) Que a greve diminuirá significativamente a capacidade operacional dos serviços em apreço (que será reduzida a cerca de metade), como demonstra a Câmara Municipal de Lisboa (e como se verificou pelos dados juntos ao processo em relação à greve realizada na semana de 11 a 17 de junho);
- d) As consequências dessa greve de 11 a 17 de junho (greve semelhante e no mesmo setor de actividade e que teve a duração de apenas uma semana);
- e) As condições climáticas próprias do mês em presença;
- f) Os perigos para a saúde pública resultantes da acumulação de resíduos sólidos na cidade (cerca de 7.500 toneladas por recolher no fim da greve) – concentração de animais nocivos e o risco de propagação de doenças;
- g) A especial perigosidade para a saúde pública dos resíduos urbanos referentes aos estabelecimentos hospitalares e mercados;

Delibera o presente Colégio Arbitral que devem, no caso, ser assegurados os seguintes serviços mínimos:

1 – Remoção de resíduos urbanos nos estabelecimentos hospitalares (com dois circuitos e dois condutores de máquinas pesadas e veículos especiais).

2 – Remoção de resíduos urbanos nos mercados (com um circuito e um condutor de máquinas pesadas e veículos especiais).



Trata-se de assegurar aqui o dispositivo normal.

Entende o Colégio Arbitral que não deve haver acumulação de resíduos nestas duas áreas, atenta a quantidade e sobretudo a qualidade dos resíduos em causa, conforme referido nos considerandos supra.

Quanto aos restantes serviços (remoção de resíduos orgânicos dos restaurantes e remoção de resíduos urbanos indiferenciados, doméstico), entende o Colégio Arbitral que, ficando a capacidade operacional reduzida a cerca de metade, deve ser constituído um piquete com oito condutores de máquinas pesadas e veículos especiais, em cada período de trabalho, para afetar às situações identificadas como insalubres e que constituam perigo para a saúde pública em cada zona de limpeza.

Para além do referido, delibera ainda o Colégio Arbitral que deverão manter-se, durante o período de greve:

- a) Um piquete constituído por um condutor de máquinas pesadas e veículos especiais, em cada período de trabalho.

Trata-se do dispositivo normal, para acorrer a situações anormais ou de emergência.

- b) Saneamento: um condutor; Plataformas: um condutor; Apoio ao Reboque: um condutor por turno.

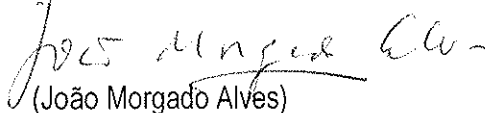
Este dispositivo visa dar suporte às áreas da Brigada de coletores, iluminação pública, reboques e acidentes.

Entende o Colégio Arbitral que a solução ora apresentada respeita os princípios da necessidade, da adequação e da proporcionalidade, sem com isso prejudicar o fundamental direito dos trabalhadores à greve, expressamente invocado pelo STAL, e salvaguardando as preocupações de saúde e salubridade pública que ressaltam da exposição da Câmara Municipal de Lisboa.

Nos termos do n.º 5 do artigo 400.º do RCTFP, compete ao sindicato designar os trabalhadores que ficam adstritos à prestação dos serviços mínimos, até vinte e quatro horas antes do início do período de greve, e, se não o fizerem, deve a entidade empregadora pública proceder a essa designação.

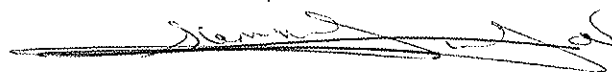
Lisboa, 8 de agosto de 2012

O Árbitro Presidente



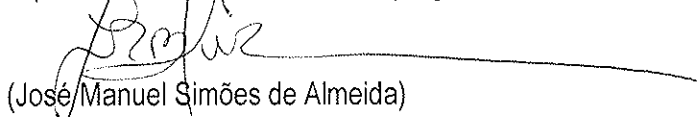
(João Morgado Alves)

O Árbitro Representante dos Trabalhadores



(Maria Alexandra Massano Simão José)

O Árbitro Representante das Entidades Empregadoras



(José Manuel Simões de Almeida)