

8.



ARBITRAGEM OBRIGATÓRIA

Nº Processo: 3/2012/DRCT- ASM

Conflito: Arbitragem para definição de serviços mínimos.

Assunto: Definição de serviços mínimos na sequência do aviso prévio da greve decretada pelo Sindicato da Carreira de Investigação e Fiscalização (do Serviço de Estrangeiros e Fronteiras) para o dia 23 de novembro de 2012

ACÓRDÃO

I – Os factos

1. O Sindicato da Carreira de Investigação e Fiscalização do Serviço de Estrangeiros e Fronteiras (SCIF/SEF) dirigiu às entidades competentes um aviso prévio a declarar greve para o dia 23 de novembro de 2012, *“abrangendo todos os funcionários de investigação e fiscalização do Serviço de Estrangeiros e Fronteiras a desempenhar funções em qualquer departamento do SEF ou sob a sua dependência, tutela ou outro, e em todos os regimes de trabalho”*.
O aviso prévio em apreço contém, nos termos da lei, uma proposta de definição de serviços mínimos.
2. Em referência a esse aviso prévio, o Diretor Nacional do Serviço de Estrangeiros e Fronteiras veio, em 09 de novembro de 2012, comunicar o seguinte:

“(…)

Como é sabido o Sindicato da Carreira de Investigação e Fiscalização (SCIF) apresentou, no passado dia 6 de novembro, um pré-aviso de greve para o próximo dia 23 de novembro, juntando uma proposta de serviços mínimos com um número de efetivos inferior ao proposto no pré-aviso de greve ocorrido no ano de 2006.

Ora, considerando a evolução verificada desde 2006 no que concerne, nomeadamente, ao aumento do fluxo aeroportuário, entendo que o efetivo proposto pelo SCIF está

desfasado da realidade e não é suficiente para fazer face aos serviços mínimos indispensáveis com todas as consequências que daí possam advir atendendo a que se trata de uma questão de segurança.

*Assim, tendo sido proposto ao SCIF um efetivo superior, o qual não aceitou (...), proponho (...) que esta situação seja levada ao conhecimento da DGAEP, com vista a desencadear os mecanismos tendentes à obtenção de um consenso ou, caso não seja possível, uma decisão arbitral.
(...)"*

3. Perante o exposto, a DGAEP promoveu uma reunião para promoção de acordo entre as partes, nos termos 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).

E foi alcançado um acordo parcial quanto a serviços mínimos e meios necessários para os assegurar.

Ficou também assente que, no caso, a única divergência que persiste, no que se refere a serviços mínimos (e meios necessários para os assegurar), é a que diz respeito ao Aeroporto de Lisboa, no turno da manhã, na categoria de inspetor-adjunto.

Como ficou registado na ata em apreço:

"(...)

Tomaram (...) a palavra os representantes do SEF para notar que não concordam com a proposta de serviços mínimos e dos meios necessários para os assegurar apresentada pelo SCIF/SEF para a greve de dia 23 de novembro de 2012.

Sublinharam que a divergência se prende unicamente com o número de efetivos a afetar à prestação de serviços mínimos nos aeroportos da Portela, em Lisboa, Faro, Francisco Sá Carneiro, no Porto, e Funchal.

(...)

Seguiu-se um período de negociação entre as partes, com vista à fixação dos serviços mínimos e dos meios necessários para os assegurar.

As partes chegaram a acordo parcial, ficando afetos à prestação de serviços mínimos nos referidos aeroportos de Faro, Francisco Sá Carneiro e Funchal os seguintes efetivos:

Aeroporto de Faro, turno da manhã

Inspetor - 0

Inspetor-adjunto Principal - 1

Inspetor-adjunto - 4

Aeroporto Francisco Sá Carneiro, turno da manhã

Inspetor - 1

Inspetor-adjunto Principal - 0

Inspetor-adjunto - 4

Aeroporto do Funchal

MANHÃ - Inspetor-adjunto - 2

TARDE - Inspetor-adjunto - 2

Apesar da disponibilidade manifestada pelas partes, e do esforço que se fez com vista à aproximação de pontos de vista, não foi conseguido acordo quanto à definição de serviços mínimos para o aeroporto da Portela:

Aeroporto da Portela, turno da manhã

Inspetor – Houve acordo das partes - 1

Inspetor-adjunto Principal – Houve acordo das partes - 1

Inspetor-adjunto – Proposta do SEF – 8; proposta do SCIF/SEF – 7.

(...)"

4. Foi, entretanto, promovida a formação deste Colégio Arbitral, que ficou assim constituído:
 Árbitro Presidente – Dra. Sónia Kietzmann Baptista Lopes Gamboa
 Árbitro representante dos trabalhadores – Dr. Emílio Augusto Simão Ricon Peres
 Árbitro representante das entidades empregadoras públicas – Dr. José Maria Belo de Sousa Rego
5. E as partes foram notificadas, em nome da 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).
6. O SCIF/SEF veio, em resposta, e no essencial, comunicar o seguinte:

(...)

Em 2006 foram negociados e aceites pelas partes, serviços mínimos para o Posto de Fronteira do Aeroporto de Lisboa de 6 Inspetores-adjuntos para o turno da manhã.

Este Sindicato da Carreira de Investigação e Fiscalização do SEF teve em conta dois factos para a determinação do número de efetivos proposto:

1. *Ter havido desde essa altura um aumento de tráfego de passageiros;*
2. *Uma significativa evolução tecnológica que permitiu reduzir consideravelmente a necessidade de intervenção humana no controlo de fronteira.*

Atendendo a estes dois factos antagónicos, tentou ainda assim este SCIF reunir consenso na questão em apreço, melhorando a proposta aprovada em 2006, com o aumento do número de Inspetores-adjuntos para 7, correspondendo a um aumento de 16,6% do efetivo mínimo.

Não tendo o efetivo do SEF aumentado em termos absolutos desde 2006, achamos desajustada a proposta de aumento de serviços mínimos de 6 para 8 Inspetores-adjuntos, correspondendo a um aumento de 33,3% desde a última negociação.

(...)"

7. O SEF veio, por seu lado, defender que seja fixado para o Posto de Fronteira do Aeroporto de Lisboa, no turno da manhã, "o contingente de oito (8) Inspetores-adjuntos da Carreira de Investigação e Fiscalização do Serviço de Estrangeiros e Fronteiras".
 E fundamenta a sua posição nos seguintes termos:

(...)

Na sexta-feira tipo – dia da semana para o qual está convocada a greve pelo SCIF – o posto de fronteira do aeroporto de Lisboa regista o seguinte movimento previsível:

- 1- *Chegadas: Movimento aproximado de 3 200 passageiros*
- 2- *Partidas: Movimento aproximado de 4 200 passageiros*

8.

3- Locais de controlo: 3 locais, a saber controlo de entrada no terminal 1, controlo de saída no terminal 1 e controlo de saída no Terminal 2.

3.1.- Controlo de entrada no terminal 1:

Necessidades:

Nos termos do art. 9 do Regulamento nº 562/2006 do Parlamento Europeu e do Conselho de 15 de Março de 2006, que aprova o Código de Fronteiras Schengen, os Estados-membros estão obrigados nos principais postos de fronteira, mormente aéreos, criam corredores separados para cidadãos nacionais dos Estados-membros da União Europeia e países associados (Espaço Económico Europeu e Confederação Helvética), e os cidadãos nacionais de países terceiros (todos os outros).

Em face desta obrigatoriedade legal e ao volume de passageiros previsto (conforme ponto 1), isto é 3 200 passageiros, sendo que desses, cerca de 900 previsivelmente chegará entre as 8.15min e as 8.40h, é absolutamente imprescindível estar uma posição para passageiros nacionais da União Europeia e duas posições para nacionais de países terceiros, os quais estão sujeitos, nos termos do nº 3 do art. 7 do referido Código de fronteiras schengen, a um controlo pormenorizado, que é sempre um controlo moroso dado que obriga à verificação e análise detalhadas de todos os requisitos de entrada no território do denominado Espaço Schengen.

Por outro lado, é imprescindível assegurar, nesta área, o funcionamento das denominadas segunda linha – onde é efectuada a realização de entrevistas para confirmação da verificação por parte do passageiro dos requisitos d entrada, sempre que tal não possa ser efectuado em tempo razoável na primeira linha (controlo de entrada) ou sempre que resulte claro que o passageiro não reúne os requisitos de entrada em território nacional (ex: ausência de visto quando a nacionalidade do passageiro assim o exige).

Nestes casos, torna-se necessária a elaboração de um processo administrativo na segunda linha.

A terceira linha consiste no laboratório de análise documental onde são encaminhados os documentos que apresentam indícios de fraude, para efeito de análise e elaboração do respectivo relatório pericial.

Ora, nos turnos da manhã há sempre situações de intercepção, normalmente superiores à dezena, a carecer de tratamento em segunda e/ou terceira linha.

Assim, pode-se concluir que necessário se torna, para fazer face, em termos de serviços mínimos a este movimento, exigências e competências, um contingente de quatro Inspectores-Adjuntos (três na primeira linha e um nas segunda e terceira linha).

3.2- Controlo de saídas no terminal 1:

Necessidades:

Considerando que, também relativamente a esta área se verifica a exigência legal, já explanada no ponto 3.2, de corredores diferenciados, para cidadãos nacionais da União Europeia e cidadãos nacionais de países terceiros e igualmente o movimento de passageiros previsível – 4 200 -, propugnamos um mínimo de três posições (duas União Europeia e uma para nacionais de países terceiros).

É que, relativamente ao controlo de saída, para além das modalidades de controlo já referidas a propósito do controlo de entrada, há ainda que referir o controlo dos menores nacionais ou cidadãos estrangeiros residentes em território nacional que, quando viajam desacompanhados por quem exerce o poder paternal, ou por apenas um dos progenitores, obrigam a um controlo pormenorizado e moroso, no sentido de assegurar

que viajam em segurança e com o conhecimento e consentimento de quem exerce o poder paternal.

3.3- Controlo de saídas no terminal 2:

Relativamente a este controlo que abrange essencialmente a partida de voos da companhia aérea Easy Jet para Reino Unido e Irlanda torna-se necessário assegurar uma posição, com um Inspector-Adjunto (...)."

8. Compulsado o aviso prévio (e a ata da reunião promovida pela DGAEP), foi possível ainda constatar que as partes acordaram, para o Aeroporto de Lisboa, que ficassem afetos aos serviços mínimos, no turno da tarde, seis inspetores-adjuntos; e, no turno da noite, quatro inspetores-adjuntos.

II – Apreciação

1. Face ao exposto, pode agora firmar-se, e em síntese, o seguinte:
 - a) O SCIF/SEF dirigiu às entidades competentes um aviso prévio a declarar greve para o dia 23 de novembro de 2012 (cfr. Ponto I.1).
 - b) O SEF veio, entretanto, manifestar que não concorda com a proposta de serviços mínimos apresentada pelo SCIF/SEF (cfr. Ponto I.2).
 - c) Perante o exposto, a DGAEP promoveu uma reunião para promoção de acordo entre as partes.
Nessa reunião as partes chegaram a acordo parcial, quanto à definição dos serviços mínimos (e meios necessários para os assegurar).
Ficou assente que, no caso, a única divergência que persiste é a que diz respeito ao Aeroporto de Lisboa, no turno da manhã, na categoria de inspetor-adjunto da carreira de investigação e fiscalização (cfr. Ponto I.3).
2. Ora, havendo, no caso, acordo parcial quanto à definição dos serviços mínimos e aos meios necessários para os assegurar, a arbitragem prossegue, apenas, em relação à matéria controvertida, supra identificada no Ponto II.1.c) (cfr. artigo 292.º do Regulamento).
3. 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".

4. 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).

5. 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).

6. Ora, o SEF possui várias atribuições na área da segurança pública/controlo da circulação de pessoas nos postos de fronteira. Compete-lhe, designadamente:

- a) Vigiar e fiscalizar nos postos de fronteira, incluindo a zona internacional dos portos e aeroportos, a circulação de pessoas, podendo impedir o desembarque de passageiros e tripulantes de embarcações e aeronaves, indocumentados ou em situação irregular;
- b) Impedir o desembarque de passageiros e tripulantes de embarcações e aeronaves que provenham de portos ou aeroportos de risco sob o aspeto sanitário, sem prévio assentimento das competentes autoridades sanitárias;
- c) Proceder ao controlo da circulação de pessoas nos postos de fronteira, impedindo a entrada ou saída do território nacional de pessoas que não satisfaçam os requisitos legais exigíveis para o efeito;
- d) Autorizar e verificar a entrada de pessoas a bordo de embarcações e aeronaves (cfr. artigo 2.º da Lei Orgânica do SEF, aprovada pelo DL n.º 252/2000, de 16 de outubro).

- J.

7. A paralisação do controlo realizado pelo SEF implica a consequente retenção das pessoas (passageiros) durante o tempo dessa mesma paralisação.
Ora, se é aceitável a retenção das pessoas durante algum tempo, o tempo necessário ao cumprimento dos procedimentos instituídos (ou um pouco mais); seria completamente inaceitável, por desproporcional, a sua retenção durante um longo período de tempo.
Deste modo, e em caso de greve, importará sempre assegurar que a retenção das pessoas (passageiros) não se prolongará por um período demasiado longo.

Assim, não restam dúvidas a este Colégio sobre o enquadramento dos serviços prestados pelo SEF no Posto de Fronteira do Aeroporto de Lisboa, enquanto serviços que se destinam à satisfação de necessidades sociais impreteríveis.

É que:

- a) Enquadram-se claramente no setor definido na alínea a) do n.º 2 do artigo 399.º do RCTFP (segurança pública);
 - b) São serviços insuscetíveis de auto-satisfação individual;
 - 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 totalmente privadas de satisfação pelo tempo que a paralisação durará, sob pena de enorme prejuízo para os passageiros que entram e saem do país.
8. 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.
No caso, deverão ser assegurados os serviços de controlo suficientes (de primeira, segunda e terceira linhas), de modo a garantir que os passageiros não ficam retidos, no aeroporto, por um período demasiado longo.

9. No caso em análise, as partes não questionam a necessidade de fixação de serviços mínimos no Aeroporto de Lisboa, no turno da manhã.
A sua divergência diz respeito, apenas, aos meios necessários para os assegurar.
O SEF defende que são essenciais, para assegurar os referidos serviços mínimos, um inspetor, um inspetor-adjunto principal e oito inspetores-adjuntos; e o SCIF/SEF entende que basta um inspetor, um inspetor-adjunto principal e sete inspetores-adjuntos.

Assim, e considerando:

- a) Que em 2006 foram negociados e aceites pelas partes serviços mínimos para o Posto de Fronteira do Aeroporto de Lisboa (turno da manhã) de seis inspetores-adjuntos;
- b) Que, entretanto, se assistiu a um aumento de passageiros no referido aeroporto (como assume o próprio SCIF/SEF);
- c) Que o SCIF/SEF não quantificou a redução que a evolução tecnológica por si invocada determinou na necessidade de intervenção humana no controlo de fronteiras, desde 2006 ao presente;
- d) Que se prevê o controlo, no dia da greve, e só no turno da manhã, de cerca de 7400 passageiros;
- e) A necessidade de criar corredores diferenciados para cidadãos nacionais da União Europeia e cidadãos de países terceiros;
- f) A necessidade de garantir serviços de segunda e terceira linhas;
- g) O número médio de inspetores adjuntos normalmente afetos aos turnos da tarde e noite (respetivamente 15 e seis); e o número de efetivos que ficarão afetos a serviços mínimos na greve em apreço, nesses turnos (respetivamente seis e quatro);
- h) Que houve acordo entre o SEF e SCIF/SEF quanto ao número de efetivos para o turno da tarde (seis inspetores-adjuntos), perspetivando-se para este turno um fluxo de passageiros aproximadamente 50% inferior ao esperado para o turno da manhã; e
- i) Que, conseqüentemente, um efetivo de oito inspetores-adjuntos no turno da manhã representa, ainda assim, um acréscimo de efetivos inferior a tal proporção.

Entende o presente Colégio Arbitral que devem, no caso, ficar afetos ao Posto de Fronteira do Aeroporto de Lisboa, no dia 23 de novembro de 2012, no turno da manhã, os seguintes efetivos:

- a) Um inspetor (acordo das partes);
- b) Um inspetor-adjunto principal (acordo das partes); e
- c) Oito inspetores-adjuntos (decisão do colégio arbitral).

III – Decisão

Ponderadas as posições assumidas pelas partes, o Colégio Arbitral previsto no n.º 3 do artigo 400.º do RCTFP, e constituído nos termos do artigo 288.º do Regulamento do RCTFP, decide, por maioria, que, quanto ao Posto de Fronteira do Aeroporto de Lisboa, no turno da manhã, deverão ficar afetos aos serviços mínimos os seguintes efetivos:

- Um inspetor (acordo das partes);
- Um inspetor-adjunto principal (acordo das partes); e
- Oito inspetores-adjuntos (decisão do colégio arbitral).

Lisboa, 16 de novembro de 2012

O Árbitro Presidente



(Sónia Kietzmann Baptista Lopes Gamboa)

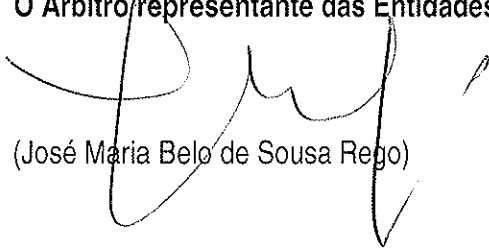
O Árbitro representante dos Trabalhadores,



(Emílio Augusto Simão Ricon Peres)

Com voto de vencido por entender que, por uma questão de proporcionalidade, deveria ter sido fixado um efetivo de sete inspetores-adjuntos.

O Árbitro representante das Entidades Empregadoras Públicas



(José Maria Belo de Sousa Rego)