



ARBITRAGEM DOS SERVIÇOS MÍNIMOS

Nº Processo: 7/2013/DRCT- ASM

Conflito: Arbitragem para definição de serviços mínimos.

Assunto: Greve decretada pela Associação Sindical dos Funcionários de Investigação Criminal da Polícia Judiciária por tempo indeterminado e com início no dia 31 de outubro de 2013. Definição de serviços mínimos

ACÓRDÃO

I – Os factos

1. A Associação Sindical dos Funcionários de Investigação Criminal da Polícia Judiciária (ASFIC/PJ) dirigiu às entidades competentes um aviso prévio a *"declarar greve por tempo indeterminado dos funcionários de investigação criminal (...) da Polícia Judiciária, a ter início no dia 31 de Outubro de 2013"*:
 - a) *"(...) nos períodos compreendidos entre as 18:00 horas e as 9:00 horas de todos os dias úteis e entre as 00:00 e as 24:00 dos dias de fim-de-semana (Sábados e Domingos) e feriados"*;
 - b) *"(...) a todo o trabalho a prestar em unidades de prevenção nos períodos compreendidos entre as 18:00 horas e as 9:00 horas de todos os dias úteis e entre as 00:00 e as 24:00 dos dias de fim-de-semana (Sábados e Domingos) e feriados"*;
 - c) *"(...) a todo o trabalho a prestar no período compreendido entre as 13H00 e as 14H00 de todos os dias"*.

O aviso prévio em apreço continha a seguinte proposta de definição de serviços mínimos:



"A obrigação prevista no n.º 1 do artigo 399.º do Regime do Contrato de Trabalho em Funções Públicas, quanto à prestação de serviços mínimos que garantam a realização de todos os atos estritamente indispensáveis à satisfação de necessidades sociais impreteríveis que se destinem a tutelar direitos, liberdades e garantias que de outro modo não possam ser exercidos em tempo útil, designadamente realizando diligências de investigação de carácter urgente, continuará assegurada pelos Serviços de Piquete das/nas respetivas unidades da Polícia Judiciária".

2. A Direção da Polícia Judiciária (PJ), considerando necessário que os serviços mínimos fossem assegurados também pelos Serviços de Unidade de Prevenção, dirigiu à ASFIC/PJ uma proposta nesse sentido. A proposta foi enviada à ASFIC/PJ no dia 17 de outubro de 2013.
Antecipando, contudo, a possibilidade de não obtenção de acordo, veio também a Direção da PJ, por requerimento de 17 de outubro de 2013, solicitar à DGAEP a promoção da negociação a que se refere o n.º 2 do artigo 400.º do Regime do Contrato de Trabalho em Funções Públicas, RCTFP (Anexo I da Lei n.º 59/2008, de 11 de setembro).
3. Assim, e em cumprimento do disposto no n.º 2 do artigo 400.º do RCTFP, realizou-se na DGAEP, no dia 21 de outubro de 2013, uma reunião com vista à negociação de um acordo de serviços mínimos para a greve em referência.
As partes não chegaram, todavia, a acordo.
4. Foi, entretanto, promovida a formação deste Colégio Arbitral, que ficou assim constituído:
Árbitro Presidente: Gil Félix da Rocha Almeida
Árbitro representante dos Trabalhadores: Maria Alexandra Gonçalves
Árbitro representante das Entidades Empregadoras Públicas: Nelza Maria Alves Vargas Florêncio
5. Por ofícios (e e-mails) de 21 de outubro de 2013, 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).
6. A Direção da PJ, em resposta, veio defender a seguinte posição:
 - a) *Atentas as "suas específicas atribuições e competências (...), a Polícia Judiciária não pode em nenhum caso ou circunstância demitir-se da prestação de serviço com carácter permanente, legalmente obrigatório e que visa a prossecução de imprescindível serviço público";*
 - b) *"Isto significa que é absolutamente necessário, e por isso crucial, garantir que em toda a espécie de ocorrências criminais, cuja prevenção e investigação lhe cumpre assegurar em permanência, sejam praticados os atos urgentes (que decorrem antes, durante e, até, após a investigação) que garantam a aquisição, preservação e custódia da cadeia da prova e previnam que sejam causados danos irreparáveis à tutela jurídica de valores tão essenciais como a vida e a liberdade, impedindo, por outro lado, que os autores dos crimes possam vir a ficar impunes";*

- c) Ora, "o legislador determinou que o serviço permanente é assegurado fora do horário normal, por piquetes de atendimento e unidades de prevenção, estando esse serviço regulamentado através do Despacho n.º 248/MJ/96 (...)";
- d) "E, estando expressamente consagrada a ligação umbilical e integração dos dois serviços (piquetes de atendimento e unidades de prevenção), podemos concluir que o legislador considerou que o serviço de piquete, por si só, não se mostrava suficiente e adequado para assegurar o funcionamento permanente dos serviços, objetivo que reclamou outra modalidade de prestação de trabalho: as unidades de prevenção";
- e) "No âmbito de uma gestão de meios (humanos e materiais), que se pretende com o máximo de eficácia, o piquete foi evoluindo na sua função ao longo dos anos, sendo esse serviço prestado por menos pessoal (e com tendência a diminuir) e assumiu uma feição mais interna, tendo sido em contrapartida reforçado o serviço de prevenção, que aumentou em número de efetivos e em especialização da sua atuação, numa feição de ação externa (...)";
- f) "A não inclusão do Serviço de Unidades de Prevenção nos serviços mínimos significaria vulnerabilizar gravemente a possibilidade e a eficácia do combate à criminalidade mais grave, sendo potenciadora de flagrantes casos de impunidade e perdas irreparáveis na produção de prova, com o aumento do sentimento de insegurança e falta de confiança da comunidade no desempenho desta Polícia".

7. A ASFIC/PJ veio, por seu lado, advogar, no essencial, o seguinte:

- a) "A Direcção Nacional da PJ pretende com a sua oposição o decretamento do não reconhecimento do direito à greve no período de prevenção ou, melhor dizendo ao regime de prevenção";
- b) "Não justifica a Direcção Nacional da PJ as razões pelas quais não se basta com o piquete";
- c) "É porque razão não quer recorrer à organização daquele trabalho no regime de turnos ou de trabalho extraordinário";
- d) "Tal significa que não estão em causa necessidades impreteríveis e, se o estiverem será sempre por culpa da Direcção Nacional da PJ, pois nada obsta que não organize tais períodos de trabalho com recurso ao regime de turnos ou trabalho extraordinário, remunerando-o como tal";
- e) "Não afecta de modo grave e irremediável qualquer direito de qualquer cidadão";
- f) "O que implica, no caso presente, não se verificar perante a violação de qualquer necessidade impreterível que justifique a definição de serviços mínimos em moldes diversos dos estipulados por esta Associação Sindical".

A ASFIC/PJ veio, ainda, reafirmar que – para além dos serviços mínimos expressamente referenciados no aviso prévio da greve – se encontra "na disponibilidade de ressalvar as situações de calamidade pública, nomeadamente atos terroristas ou de grande repercussão pública, garantindo que, mesmo em pleno exercício do direito à greve, não deixará de assegurar o cumprimento das tarefas que tais circunstâncias, devidamente ponderadas, vierem a exigir, conformando-se com os inerentes prejuízos para os efeitos dessa greve".



II Apreciação

1. O direito à greve é um direito fundamental garantido aos trabalhadores pela Constituição, encontrando-se tutelado como um dos direitos, liberdades e garantias. Como se afirma no Acórdão do Tribunal Constitucional n.º 289/92, este direito *"apresenta uma dimensão essencial de defesa ou liberdade negativa: a liberdade de recusar a prestação de trabalho contratualmente devida, postulando a ausência de interferências, estaduais ou privadas, que sejam suscetíveis de a pôr em causa"*.

Não obstante, face ao impacto da greve (quer na esfera da entidade empregadora, quer na dos cidadãos), a Constituição e a lei investem os aderentes à paralisação de certos deveres, ou obrigações, que podem mesmo implicar a necessidade do exercício da sua atividade normal.

Veja-se, a propósito, o n.º 3 do artigo 57.º da Constituição:

"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. A definição de *"serviços mínimos"* visa assegurar o respeito de outros interesses constitucionalmente protegidos que podem entrar em contacto (e conflito) com o direito de greve (José João Abrantes, Estudos Sobre o Código do Trabalho, Coimbra Editora, Coimbra, p. 207). 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 recorreu a dois critérios de delimitação, estabelecendo as características gerais que tais necessidades têm que ter (n.º 1 do artigo 399.º do RCTFP) e enunciando depois, a título exemplificativo, as áreas de atividade (ou setores) em que tais necessidades podem surgir:

- 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 respetivas cargas e descargas;

j) Transporte e segurança de valores monetários (n.º 2 do artigo 399.º do RCTFP).

Conjugando esses dois critérios, pode pois dizer-se que os serviços mínimos apenas são exigíveis perante a verificação cumulativa dos seguintes requisitos:

- a) Os serviços em greve devem destinar-se à satisfação de necessidades sociais vitais;
- b) As necessidades sociais em questão devem corresponder a um interesse social vital, ou seja, um interesse essencial para a vida e organização da comunidade social;
- c) As necessidades sociais em questão têm não só que ser necessidades sociais vitais mas têm também que ser necessidades impreteríveis (neste sentido, veja-se Maria do Rosário Palma Ramalho, Tratado de Direito do Trabalho. Parte III – Situações Laborais Coletivas, Almedina, Coimbra, p. 485 e seguintes).
A impreteribilidade ou inadiabilidade existirá quando a necessidade, pela sua natureza, não poder ficar privada de satisfação pelo tempo que a paralisação durar (Monteiro Fernandes, Direito do Trabalho, 15.ª edição, Almedina, Coimbra, 2010, p. 976-977).

4. Nos termos do n.º 1 do artigo 2.º da Lei Orgânica da PJ (Lei n.º 37/2008, de 6 de agosto de 2008, alterada pela Lei n.º 26/2010, de 30 de agosto), a Polícia Judiciária *“tem por missão coadjuvar as autoridades judiciárias na investigação, desenvolver e promover as ações de prevenção, deteção e investigação da sua competência ou que lhe sejam cometidas pelas autoridades judiciárias competentes”*.

O artigo 79.º do DL n.º 275-A/2000, de 9 de novembro, determina por seu lado que:

- 1 – O serviço na Polícia Judiciária é de carácter permanente e obrigatório.
 - 2 – O horário normal de trabalho é definido por despacho do Ministro da Justiça.
 - 3 – O serviço permanente é assegurado fora do horário normal, por piquetes de atendimento e unidades de prevenção, ou turnos de funcionários, tendo os funcionários direito a suplementos de piquete, de prevenção e turno.
 - 4 – A regulamentação do serviço de piquete e do serviço de unidades de prevenção ou turnos de funcionários é fixado por despacho do Ministro da Justiça.
- (...)”.

A Polícia Judiciária, pela natureza das atribuições de prevenção e investigação criminais que lhe estão cometidas, constitui um serviço público essencial destinado a satisfazer necessidades sociais fundamentais, vocacionada que está para a realização e proteção de direitos fundamentais, como sejam a segurança e tranquilidade dos cidadãos que, numa situação de greve como é o caso, pode ser afetada, ou potencialmente posta em perigo, pela prática, ou risco de prática, de infrações criminais, como se diz no parecer n.º 22/89 do Conselho Consultivo da Procuradoria Geral da República.

E sendo-o, no que aliás as partes concordam, não podem aquelas necessidades, pela sua natureza, ficar totalmente privadas de satisfação pelo tempo que a paralisação durar, dada a relevância dos prejuízos que daí podem resultar para os cidadãos em geral, o que justifica a necessidade de se fixarem serviços mínimos, no que igualmente consentem a Direção da Polícia Judiciária e a Associação Sindical, assentando a sua divergência apenas no número de pessoas/serviços que os devem assegurar. Para a

ASFIG/PJ o Serviço de Piquete será bastante para assegurar os serviços mínimos indispensáveis à satisfação do serviço essencial a cargo da Polícia Judiciária, defendendo a sua Direção Nacional que tal só será plenamente conseguido com a intervenção também do Serviço de Unidades de Prevenção.

5. Como referido, o Serviço na PJ é de carácter permanente e obrigatório, sendo assegurado *"fora do horário normal, por piquetes de atendimento e unidades de prevenção, ou turnos de funcionários"* (cfr. n.º 3 do artigo 79.º do DL n.º 275-A/2000 e n.º 5 do artigo 4.º do Regulamento do Horário de Trabalho do Pessoal da PJ, aprovado pelo Despacho Normativo n.º 18/2002 de 13 de Março de 2002 e publicado no DR I Série B de 5 de Abril de 2002).

Nos termos do n.º 1 do artigo 1.º do Regulamento dos Serviços de Piquete e de Unidades de Prevenção ou Turnos de Funcionários aprovado pelo Despacho 248/MJ/96 (e publicado no DR II Série n.º 5 de 7 de Janeiro de 1997) designa-se por Serviço de Piquete *"o sistema organizado de meios humanos e materiais que assegura, em regime de permanência, o funcionamento dos serviços operacionais e de atendimento da Polícia Judiciária"*.

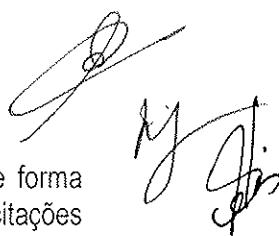
- Tomar conta das ocorrências que, por qualquer forma, lhe sejam comunicadas e providenciar pelo seu devido encaminhamento;
- Formalizar queixas e informações;
- Acorrer prontamente aos apelos que lhe sejam dirigidos em matéria criminal ou suspeita de o ser, realizando as diligências de investigação de carácter urgente;
- Estabelecer a ligação com as secções de investigação e outras autoridades sempre que as ações a desenvolver se revistam de importância, ou complexidade notória;
- Assegurar o funcionamento dos serviços de atendimento fora do horário normal de prestação de serviço (cfr. Artigo 2.º do Regulamento).

O Serviço de Unidades de Prevenção tem outras competências e modo de funcionamento. De acordo com o artigo 14.º do referido Regulamento, entende-se por *"Serviço de Unidades de Prevenção aquele em que o pessoal, não estando obrigado a permanecer fisicamente nas instalações, fica permanentemente contactável e disponível para acorrer às necessidades do serviço quando para tal seja solicitado"*.

O Despacho 248/MJ/96 refere ainda o seguinte a propósito da articulação e intervenção dos Serviços de Piquete e Unidades de Prevenção:

"Se há acções que devem ser imediatamente desencadeadas, exigindo-se, por isso, a permanência, a todo o instante, dos meios operacionais indispensáveis, outras actividades há, porém, que só ocasionalmente têm de ser asseguradas fora do horário normal de prestação de serviço. O serviço de piquete e os turnos de funcionários cumprem o objectivo primeiramente enunciado, sendo o segundo assegurado pelo serviço de unidades de prevenção".

6. Afigura-se-nos, assim, que o Serviço de Prevenção funciona em sobreposição ao Serviço de Piquete, este organizado num período de 24 sobre 24 horas para ocorrer às solicitações externas que necessitem de uma resposta imediata, enquanto que o pessoal do Serviço de Unidades de Prevenção fica tão só, como do próprio nome se retira, de prevenção, contactável e disponível permanentemente para acorrer às necessidades do serviço quando para tal solicitado pelo Serviço de Piquete. Situações que poderão



ocorrer nomeadamente quando o Serviço de Piquete não puder responder de forma imediata a um qualquer pedido pela necessidade de dar resposta a outras solicitações que se sobreponham ao mesmo tempo, também pela maior complexidade da situação com que seja confrontado, a justificar uma intervenção mais qualificada não só em termos humanos, mas sobretudo em termo de tempo disponível (que um Serviço de Piquete pela diversidade de tarefas que lhe cabem naturalmente não tem) para permitir um trabalho mais ponderado, minucioso e atento que facilitará a investigação subsequente.

Uma solução que, como refere Direção da PJ, foi adotada *"no âmbito de uma gestão de meios (humanos e materiais) que se pretende com o máximo de eficácia"*, o que justifica, como diz, que o Serviço de Piquete fosse *"evoluindo na sua função ao longo dos anos, sendo esse serviço prestado por menos pessoal (e com tendência para diminuir) e assumiu uma feição mais interne, tendo sido em contrapartida reforçado o serviço de prevenção, que aumentou em número de efectivos e em especialização da sua actuação, numa feição mais externa"*.

São, pois, essencialmente razões de maior eficácia na atuação da PJ, e não tanto de excecionalidade técnica, que justificam o regime de *"complementaridade"* (como diz a Direção da PJ) ou de *"sobreposição"* (como refere a ASFIC/PJ) atualmente existente para a prestação do trabalho fora do período de funcionamento dos serviços, a cargo do Serviço de Piquete e Serviço de Unidades de Prevenção. De facto, como refere a ASFIC/PJ *"a formação dos investigadores criminais é genérica"*, passam ao longo do seu percurso profissional pelos diversos sectores de investigação contactando por isso com as especificidades próprias de cada um deles, integram pontualmente os Serviços de Piquete e Unidades de Prevenção, pelo que não faltará aos elementos do Piquete a necessária competência técnica para as *"diligências de investigação de carácter urgente"* que lhes cabe efetuar em resposta *"aos apelos que lhes sejam dirigidos em matéria criminal ou suspeita de o ser"*, uma resposta que será sem dúvida mais eficaz se prestada por um serviço com outra disponibilidade de tempo que não tem o Serviço de Piquete, e porventura dotado de meios humanos ainda mais especializados para a execução desse serviço como será o caso das Unidades de Prevenção.

7. Aqui chegados, coloca-se naturalmente a questão da definição e concretização dos serviços mínimos, que terão de ser aqueles que se mostrem indispensáveis à preservação dos direitos dos cidadãos que o serviço da PJ lhes acautela (a sua segurança e tranquilidade).

É consensual que a definição e concretização dos serviços mínimos indispensáveis deve respeitar os princípios da necessidade, adequação e proporcionalidade, serviços que divergem naturalmente em função de diversos fatores onde se pode incluir, como se refere no citado parecer do Conselho Consultivo da PGR, *"a intensidade da afectação da greve (extensão territorial, pessoal e temporal), a proporcionalidade dos sacrifícios impostos, a divisibilidade dos sacrifícios, a permutabilidade, ou não, dos serviços afectados, sendo certo que manter os serviços mínimos não poderá (salvo excepcionalidade técnica) entender-se como funcionamento normal, já que, por natureza, os sacrifícios e inconvenientes estão inexoravelmente ligados ao exercício da greve"*.



No caso em apreço, ainda que de âmbito nacional, envolvendo todos os funcionários da investigação criminal e tenha sido decretada por tempo indeterminado, a greve visa o período entre as 18 e as 9 horas de todos os dias úteis e entre as 0 e 24 horas dos fins de semana e feriados, tendo por isso como objetivo essencial o trabalho prestado fora do horário normal onde é preponderante o executado pelos serviços de Piquete e Unidades de Prevenção. E assim sendo, e porque o direito à greve só deve ser sacrificado no mínimo indispensável à garantia de outros interesses constitucionalmente protegidos com ele conflitantes, não sendo apenas a exceção técnica que justifica a existência do Serviço de Unidades de Prevenção como se disse, pode dizer-se que o pessoal do Serviço de Piquete se mostra capaz de responder com um mínimo de eficácia à generalidade das solicitações que lhe sejam feitas nomeadamente nos períodos de greve marcados para os dias úteis da semana. E mesmo um ou outro caso que eventualmente venha a surgir nestes dias que demande uma intervenção mais especializada que o Serviço de Piquete não possa dar com a qualidade necessária, apenas se poderá perder algo *“em tempo de resposta, já que o serviço a realizar será efectuado logo que terminado o período de greve, isto é, pelas 09H00 da manhã”*, havendo soluções que permitam, neste entre tempo e se necessário, acautelar o essencial preservando nomeadamente o local do crime assim facilitando a posterior aquisição e preservação dos vestígios essenciais à futura investigação.

Que tal não será de todo impossível, mostra-o o facto de em 2006 (o exemplo da greve de 2010, referido pela Direção da PJ, não lhe é comparável já que o respetivo pré-aviso excluía do seu âmbito o Serviço de Piquete e o Serviço de Unidades de Prevenção, pelo que sempre estes estariam de serviço efetivo nos períodos de greve agendados) se ter reconhecido bastar o Serviço de Piquete para assegurar os serviços mínimos numa greve que, sendo realizada de forma desconcentrada é certo, abrangia todos os departamentos da PJ (Diretorias, Direções, Departamentos Centrais e DICs do território nacional) implicando a cessação do trabalho normal e extraordinário de toda uma Diretoria, Departamento Central ou DIC por um período de 24 horas, bem mais longo do que o que é agora afetado.

Mas se é assim para os dias úteis da semana, já para os fins de semana e feriados se entende justificar solução diferente que melhor acautele os riscos acrescidos que decorrem do maior período de encerramento dos serviços e a natureza indeterminada no tempo durante o qual se manterá a presente greve.

III Decisão

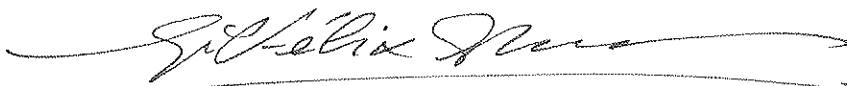
Face ao que se deixa exposto, ponderadas as posições das partes, o Colégio Arbitral previsto no n.º 3 do artigo 400.º do RCTFP, e constituído nos termos do artigo 288.º do Regulamento do RCTFP, decide, por unanimidade, fixar os seguintes serviços mínimos:

- Nos dias úteis da semana, os serviços mínimos devem ser assegurados pelo Serviço de Piquete.
- Aos fins de semana e feriados os serviços mínimos serão assegurados pelo Serviço de Piquete e Serviço de Unidades de Prevenção, este em regime de complementaridade,

respondendo apenas a solicitações externas que necessitem de uma resposta imediata que não possa ser dada, e seja solicitada, pelos serviços de Piquete.

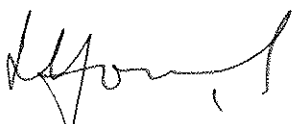
Lisboa, 28 de outubro de 2013

O Árbitro Presidente,



(Gil Félix da Rocha Almeida)

O Árbitro representante dos Trabalhadores,



(Maria Alexandra Gonçalves)

O Árbitro representante das Entidades Empregadoras Públicas,



(Nelza Maria Alves Vargas Florêncio)