

## ARBITRAGEM DOS SERVIÇOS MÍNIMOS

**Nº Processo:** 5/2017/DRCT- ASM

**Conflito:** Arbitragem para definição de serviços mínimos.

**Assunto:** Definição de serviços mínimos requerida pelo Serviço de Estrangeiros e Fronteiras na sequência da greve decretada pelo Sindicato da Carreira de Investigação e Fiscalização do Serviço de Estrangeiros e Fronteiras, a decorrer das 00h00 de dia 24 de agosto de 2017 até às 24h00 do dia 25 de agosto de 2017.

## ACÓRDÃO

### I – Os factos

1. O Sindicato da Carreira de Investigação e Fiscalização do Serviço de Estrangeiros e Fronteiras (SCIF/SEF) dirigiu, em 02 de agosto de 2017, às entidades competentes um aviso prévio de greve, em todos os locais de trabalho, dos Inspetores do Serviço de Estrangeiros e Fronteiras, a decorrer das 00h00 de dia 24 de agosto de 2017 até às 24h00 do dia 25 de agosto de 2017.
2. Juntamente com o aviso prévio de greve o SCIF/SEF procedeu à indicação de uma proposta de serviços mínimos para garantir a realização de todos os atos estritamente indispensáveis à satisfação de necessidades sociais impreteríveis.
3. O SEF apresentou igualmente uma contraproposta de serviços mínimos.
4. Não lograram as partes chegar a consenso quando à fixação de serviços mínimos pelo que, veio o Serviço de Estrangeiros e Fronteiras (SEF) solicitar a intervenção da DGAEP, com vista à negociação de um acordo.

5. Assim, e em cumprimento do disposto no n.º 2 do artigo 398.º da Lei Geral do Trabalho em Funções Públicas (LTFP) aprovada em anexo à Lei n.º 35/2014 de 20 de junho, realizou-se na DGAEP, no dia 11 de agosto de 2017, uma reunião com vista à negociação de um acordo de serviços mínimos para a greve em referência, na qual estiveram presentes o SCIF e o SEF.

As partes não lograram chegar a acordo quanto aos serviços mínimos e aos meios necessários para os assegurar.

6. Foi, entretanto, promovida a formação deste Colégio Arbitral, que ficou assim constituído:

Árbitro Presidente – Dr. Pedro dos Santos Gonçalves Antunes

Árbitro Representante dos Trabalhadores – Dr. Carlos Eduardo Linhares de Carvalho

Árbitro Representante dos Empregadores Públicos – Dr. António Raúl da Costa Torres Capaz Coelho

7. Por ofícios (e e-mails) de 14 de agosto de 2017, foram as partes notificadas, em nome do Presidente do Colégio Arbitral, para a audição prevista no n.º 2 do artigo 402.º da Lei Geral do Trabalho em Funções Públicas (LTFP) aprovada pela Lei n.º 35/2014 de 20 de junho.
8. As partes pronunciaram-se, em tempo, sobre a necessidade de definição de serviços mínimos e dos meios necessários para os assegurar.
9. O Sindicato da Carreira de Investigação e Fiscalização do Serviço de Estrangeiros e Fronteiras (SCIF/SEF) sustentou a sua posição nos argumentos que, em súmula, se enunciam e que constam como Anexo I.

O SCIF apresenta uma proposta de serviços mínimos que cumprem “rigorosamente a decisão proferida em Acórdão de arbitragem (...), Processo 3/2012/DRCT-ASM”. Entende este Sindicato que o efetivo aí determinado é o adequado para fazer face às necessidades especiais, imperiosas e urgentes, já que “todas as demais necessidades, nomeadamente o turismo, não se enquadram neste princípio”.

Por conseguinte, entendem que os serviços mínimos apresentados estão de acordo com o previsto no artigo 397.º n.º 1 da LTFP e são os suficientes para assegurar a “*satisfação de necessidades sociais impreteríveis*”.

Refere o SCIF/SEF que o SEF só considera insuficientes os serviços mínimos propostos em virtude de existir na presente data um aumento exponencial de passageiros a controlar.

O Sindicato considera que a presente greve está ligada à admissão de recursos humanos que façam face a este aumento exponencial que, não ficou dirimido com a admissão de

funcionários na carreira de investigação e fiscalização do SEF até porque, não foram ainda nomeados pelo que, enquanto estagiários não podem ser considerados para estes efeitos.

Por conseguinte, referem " *não pode o SEF querer alterar os serviços mínimos de forma a que não se faça sentir a greve já decretada e que [a]cabe por prestar serviço nos dias de greve praticamente o mesmo número de funcionários que num dia dito «normal»*".

Os serviços mínimos não podem, por conseguinte, ser prestados de tal forma que descaracterizem uma greve.

Sendo a greve uma forma de reivindicação por parte dos trabalhadores, entendem que a mesma se deve sentir nos diferentes serviços, realçando que os serviços mínimos propostos foram fixados com base nas mesmas premissas de 2012: o mesmo Mapa de Pessoal.

10. O Serviço de Estrangeiros e Fronteiras (SEF), por seu turno, assentou a sua posição nos fundamentos que a seguir se sintetizam:

A proposta de serviços mínimos que o SCIF apresenta está baseada em números definidos em 2012 contudo, a realidade do SEF é hoje, mormente no que concerne ao volume do fluxo aeroportuário, completamente diferente da vivida em 2012.

Segundo dados da ANA/Vinci, entre 2006 e 2013 assistiu-se a um aumento de 30,1% no tráfego de passageiros no Aeroporto Humberto Delgado, ou seja: mais 3.710.593 passageiros.

De 2013 a 2016 (em 3 anos) esse aumento foi de 41%, ou seja: mais 6.421.452 passageiros.

De 2015 para 2016 o aumento foi de 11,6% (2.336.158 passageiros) e em 2017 é expectável um aumento na ordem dos 4 milhões.

No Aeroporto de Lisboa (PF001) o movimento é o seguinte:

Ago2012 – cerca 529.000

Ago2013 – cerca 569.000

Ago2014 – cerca 667.000

Ago2015 – cerca 676.000

Ago2016 – cerca 746.000

Prevendo-se para 2017 um fluxo na ordem de 831.000 passageiros.

O SEF faz acompanhar as respetivas alegações por quadros que se dão por reproduzidos como Anexo II.

Refere ainda o SEF que, as obrigações decorrentes para os Estados-membros da União Europeia no que respeita ao controlo das fronteiras e a necessidade, alguns de controlos pormenorizados e ainda de assegurar segundas e terceiras linhas de controlo.

Importa também ter presente o fluxo marítimo portuário, refere assim que em 2012 foram controladas 33.811 embarcações nas fronteiras marítimas e em 2016, 50.489.

O SEF adianta ainda que há também que realçar o aumento do efetivo que se verificou nos referidos Postos de Fronteira, o qual em 2012 tinha um total de 229 elementos da carreira de investigação e fiscalização e presentemente tem 271.

Segundo o SEF os pontos de desencontro entre os números propostos pelo SCIF para os serviços mínimos e a contraproposta apresentada pelo SEF, situam-se justamente nos Postos e Fronteira onde existiu um reforço de pessoal para fazer face ao aumento exponencial do volume de trabalho, designadamente no PF 001 – Lisboa, em que o efetivo em 2012 era de 147 elementos da CIF e atualmente é de 181.

## II – Apreciação e fundamentação

1. Face ao exposto e em resumo refere-se:

- a. O SCFI/SEF dirigiu às entidades competentes um aviso prévio de greve a decorrer das 00h00 de dia 24 de agosto de 2017 até às 24h00 do dia 25 de agosto de 2017;
- b. Juntamente com o aviso prévio de greve o SCFI/SEF apresentou uma proposta de serviços mínimos;
- c. O SEF não aceitou a proposta do Sindicato tendo apresentado uma contraproposta de serviços mínimos que não foi aceite pelo SCFI/SEF.
- d. A pedido do SEF a DGAEP promoveu uma reunião para promoção de acordo que não logrou os seus objetivos.
- e. Foi eleito o presente Colégio Arbitral que convidou as partes a pronunciarem-se fundamentadamente sobre este dissídio.

2. O direito à greve pode e deve considerar-se incluído no âmbito dos direitos, liberdades e garantias determinando por tal aplicável o regime consagrado no artigo 18.º da Constituição da República Portuguesa (CRP).

Por conseguinte a lei só pode restringir o direito à greve nos casos expressamente previstos na Constituição tendo esta restrição o limite “ *necessário para salvaguardar outros direitos ou interesses constitucionalmente protegidos.*” (n.º 2 do artigo 18.º, referido).

O n.º 3 do artigo 57.º da CRP , consagra apenas, duas restrições ao exercício deste direito, definindo "(...) *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*".

Daí que, a imposição de serviços mínimos aos trabalhadores em greve implica que se verifique a existência de uma necessidade social impreterível que, por força da greve, deixe de ser satisfeita ou, ao menos, só imperfeitamente possa ser satisfeita, com prejuízos irreparáveis, sem que exista meio alternativo de a satisfazer.

Tem, pois, que haver uma relação de causa e efeito entre o exercício do direito à greve e a privação da satisfação da necessidade social impreterível.

No caso em apreço, tratando-se de uma greve de trabalhadores atuantes no domínio da segurança pública, é fácil identificar o direito que pode ser posto em causa - a segurança.

É neste âmbito que o n.º 2 do artigo 397.º da LTFP determina " (...) *consideram-se órgãos ou serviços que se destinam à satisfação de necessidades sociais impreteríveis, os que se integram, nomeadamente, em alguns dos seguintes setores:*

a) *Segurança pública, quer em meio livre quer em meio institucional;(...)"*

3. O SEF possui atribuições, na área da segurança pública/ controlo da circulação de pessoas nos postos de fronteira e competindo-lhe atribuições que passam, nomeadamente por:

" (...)

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;(...)"<sup>1</sup>*

<sup>1</sup> Artigo 2.º do Decreto- Lei n.º 252/2000, de 16 de outubro na sua atual redação.

4. A greve marcada pode implicar a paralisação do controlo a que o SEF está obrigado e a consequente retenção de pessoas (passageiros) durante o tempo da respetiva paralisação. Assim, se é aceitável a retenção das pessoas durante algum tempo, ou seja, durante o tempo necessário ao cumprimento de procedimentos instituídos, considera-se inaceitável, por desproporcional, a sua retenção durante um longo período de tempo.

Motivo pelo qual, e em caso de greve, importará sempre assegurar que a retenção das pessoas (passageiros) não se prolongue por períodos demasiado longos, ainda que superiores ao habitual.

Acresce às razões expostas o momento atual de insegurança que se vive a nível global, o qual aconselha a uma maior atribuição de recursos humanos com vista a uma maior segurança dos cidadãos.

5. Face ao exposto e compulsada a documentação junta, não tem este Colégio dúvidas sobre o enquadramento dos serviços prestados pelo SEF nos vários postos de fronteira, como serviços que, pela sua natureza se destinam à satisfação de necessidades sociais impreteríveis a cuja satisfação importa acorrer, porquanto:

- a. Enquadram-se no setor definido na alínea a) do n.º 2 do artigo 397.º da LTFP;
- b. São serviços insuscetíveis de auto satisfação individual;
- c. Não há meios paralelos ou alternativos viáveis para satisfação das necessidades concretas em causa;
- d. As necessidades em causa não podem, pela sua natureza, ficar totalmente privadas de satisfação pelo tempo que a greve marcada dure.

6. Chegados a esta conclusão importa encontrar, agora, um critério de aplicação do conceito de “serviços mínimos indispensáveis à satisfação daquelas necessidades”, vide n.º 1 do artigo 397.º da LTFP.

O n.º 7 do artigo 398.º da LTFP refere expressamente que a “definição dos serviços mínimos deve respeitar os princípios da necessidade, da adequação e da proporcionalidade.”, como aliás o n.º 2 do artigo 18.º da CRP também consagra.

A greve origina, em regra, efeitos ao nível, económico, social, entre outros que se repercutem necessariamente na esfera do empregador, *in casu*, do empregador público, na vida dos cidadãos utentes e na sociedade em geral.

Este efeito multiplicador nos efeitos causados por uma greve tem de facto, como refere o Acórdão 3/2012/DRCT/ASM “no caso das greves em serviços essenciais, que o conflito envolve uma « relação triangular », envolvendo trabalhadores ( associações sindicais), empregadores e utentes. “

Admite-se, porque indiscutível, que a natureza do exercício do direito à greve é, também, o de gerar desconforto nesta relação triangular. Contudo, não é este fator que determina, por si, a necessidade de assegurar a fixação de serviços mínimos indispensáveis a cumprir. O que se pretende aqui salvaguardar são direitos fundamentais dos cidadãos, que podem perigar e/ou lesar de forma irreversível.

O que no caso em apreço implica, que devem estar assegurados os serviços de controlo suficientes de modo a garantir que as pessoas (passageiros) não fiquem retidas nos vários postos de fronteira por períodos de tempo demasiado longos.

7. No presente caso, nenhuma das partes questiona a necessidade de fixação de serviços mínimos divergindo apenas nos meios necessários para os assegurar, motivo pelo qual considerando que:
- a. Se vem assistindo nos últimos anos a um grande aumento do número de passageiros nos vários postos de fronteira;
  - b. Há necessidade de criar corredores diferenciados para cidadãos nacionais da União Europeia e cidadãos de países terceiros;
  - c. Importa assegurar a segurança dos passageiros/utentes evitando grandes períodos de retenção.

Entende o Colégio Arbitral que devem ficar afetos aos vários postos de fronteira no período compreendido entre das 00h00 de dia 24 de agosto de 2017 até às 24h00 do dia 25 de agosto de 2017, os seguintes efetivos:

PF001 Aeroporto de Lisboa:

Turno da Manhã – 1 IC/ 1 ICh / 10 insp

Turno da tarde – 1 IC/ 1 ICh / 8 insp

Turno da noite – 1 IC/ 1 ICh / 6 insp

PF201 Alcântara:

Turno da Manhã – 1 insp

Turno da tarde – 1 insp

Turno da noite – 1 insp

PF002/214/217 – Faro

Turno da Manhã – 1 IC ou 1 ICh / 5 insp

Turno da tarde – 1 IC ou 1 ICh / 4 insp

Turno da noite – 1 IC ou 1 ICh / 2 insp

PF003- Sá Carneiro

Turno da Manhã –1 IC ou 1 lch / 5 insp

Turno da tarde – 1 IC ou 1 lch / 3 insp

Turno da noite – 1 IC ou 1 lch / 2 insp

PF202 – Leixões

Turno da Manhã – 1 insp

Turno da tarde – 1 insp

Apoio – 1 insp

PF004 - Aerop. Funchal

Turno da Manhã – 2 insp

Turno da tarde – 2 insp

Turno da noite – 1 insp

PF007 Ponta Delgada

Turno da Manhã – 1 insp

Turno da tarde – 1 insp

Apoio – 1 insp

PF005 - Lajes

Turno da Manhã – 1 insp

Turno da tarde – 1 insp

Apoio – 1 insp

PF206 Aerop. Santa Maria

Turno da Manhã – 1 insp

Turno da tarde – 1 insp

Apoio – 1 insp

PF207 Porto Aveiro

Turno da Manhã – 1 insp

Turno da tarde – 1 insp

Turno da Noite – 1 insp

CCPA - Vilar Formoso

Turno da Manhã – 1 insp.

Turno da tarde – 1 insp.

Turno da noite – 1 insp.



PF203 - Setúbal

Turno da Manhã – 1 insp.

Turno da tarde – 1 insp.

Turno da noite – 1 insp.

PF205 - Sines

Turno da Manhã – 1 insp.

Turno da tarde – 1 insp.

Turno da noite – 1 insp.

CCPA - Caia

Turno da Manhã – 1 insp.

Turno da tarde – 1 insp.

Turno da noite – 1 insp.

CCPA - Castro Marim

Turno da Manhã – 1 insp.

Turno da tarde – 1 insp.

Turno da noite – 1 insp.

SIRENE

Turno da Manhã – 1 insp.

Turno da tarde – 1 insp.

Direção Central de Imigração e Documentação

Uni. Peritagem e Ass. – 1 ICH

Uni. Ind. Pessoas e Doc. – 1 ICH

Unid. Emi. Doc. – 1 ICH

PF215/216 Portimão/Lagos

Turno da Manhã – 1 insp.

Turno da tarde – 1 insp.

Restantes postos fronteira e grupos operativos

Turno da Manhã – 1 insp.

Turno da tarde – 1 insp.

Turno da noite – 1 insp.

### III – Decisão

Nestes termos decide-se por unanimidade que os meios para assegurar os serviços mínimos para a greve decretada pelo Sindicato da Carreira de Investigação e Fiscalização do Serviço de Estrangeiros e Fronteiras, para o período compreendido entre as 00h00 de dia 24 de agosto de 2017 até às 24h00 do dia 25 de agosto de 2017, são os efetivos enumerados no ponto anterior.

Lisboa, 18 de agosto de 2017

O Árbitro Presidente,



(Pedro dos Santos Gonçalves Antunes)

O Árbitro sorteado de entre os designados pelos Trabalhadores,



(Carlos Eduardo Linhares de Carvalho)

O Árbitro sorteado de entre os designados pelos Empregadores Públicos,



(António Raúl da Costa Torres Capaz Coelho)