Ministério das Finanças

dgaep

direção-geral da administração e do emprego público

ARBITRAGEM DOS SERVIÇOS MÍNIMOS

Nº Processo: **24/2019/DRCT- ASM**

Conflito: Arbitragem para definição de serviços mínimos.

Assunto: Definição de serviços mínimos na sequência do aviso prévio referente à greve decretada pela Associação Sindical dos Conservadores dos Registos (ASCR) e pelo Sindicato dos Trabalhadores dos Registos e do Notariado (STRN) para os dias 23, 24, 25, 26, 27, 28 e 30 de setembro de 2019 e de 01 a 04 de outubro de 2019, para o período compreendido entre as 00h00 e as 24h00.

ACÓRDÃO

I – Os factos

1. A Associação Sindical dos Conservadores dos Registos (ASCR) e o Sindicato dos Trabalhadores dos Registos e do Notariado (STRN) dirigiram às entidades competentes um aviso prévio referente a uma greve destinada aos "trabalhadores que exercem funções, nos Serviços do IRN,IP (Serviços Centrais e em todos os Serviços Externos – Conservatórias, Espaço Registos, Lojas do Cidadão, IMT e/ou quaisquer outros Organismos) e nos Serviços Centrais e Externos da Direção Regional de Administração da Justiça, da Região Autónoma da Madeira" nos dias 23, 24, 25, 26, 27, 28 e 30 de setembro de 2019 e de 01 a 04 de outubro de 2019, no período entre as 00h00 e as 24h00.

   O aviso prévio não continha qualquer proposta de definição de serviços mínimos, declarando ainda a ASCR e o STRN no mesmo aviso prévio, que "(...) Relativamente à segurança e manutenção das instalações e equipamentos,

atendendo que são serviços que não funcionam ininterruptamente ou não correspondem a necessidades sociais impreteríveis, a segurança e manutenção do equipamento e instalações serão asseguradas nos mesmos moldes em que o são nos períodos de ininterrupção ou de encerramento."

2. Em face do aviso prévio, o Instituto dos Registos e do Notariado, I.P. veio solicitar a intervenção da DGAEP ao abrigo do disposto nos n.ºs 2 e 4 do artigo 398.º da Lei Geral do Trabalho em Funções Públicas (LTFP) aprovada pela Lei n.º 35/2014, de 20 de junho.

3. Nos termos do n.º 2 do artigo 398º da LTFP, na ausência de previsão em instrumento de regulamentação coletiva de trabalho ou de acordo sobre a definição de serviços mínimos, as partes são convocadas tendo em vista a negociação de um acordo quanto aos serviços mínimos e quanto aos meios necessários para os assegurar.

4. Dando cumprimento ao 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 setembro de 2019, uma reunião com vista à negociação de um acordo de serviços mínimos para a greve em referência, tendo estado presentes na reunião apenas os representantes do IRN, I.P e do STRN, sem que, contudo, se lograsse a obtenção de acordo.

5. Por conseguinte, foi promovida a formação deste Colégio Arbitral, que ficou assim constituído:

   Árbitro Presidente – Dr. Gil Félix da Rocha Almeida

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

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

6. Por ofícios (via comunicação eletrónica) de 11 de setembro de 2019, 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.

7. Nas posições fundamentadas apresentadas por escrito, as partes pronunciaram-se nos termos que, em síntese, se enunciam:

8. O IRN, IP sustenta nas suas alegações que, resumidamente, em cinco, dos seis, processos de arbitragem dos serviços mínimos já terminados (14/2018/DRCT-ASM, 18/2018/DRCT-ASM, 17/2019/DRCT-ASM, 21/2019/DRCT-ASM e 22/2019/DRCT-ASM) – todos eles referentes a greves que abrangiam períodos superiores a um dia – foi decidido, por unanimidade, fixar como serviços mínimos a assegurar durante a greve os que a seguir se indicam, e que se mostram, segundo o IRN, IP, adequados e suficientes para dar cumprimento ao dever de assegurar a satisfação de necessidades sociais impreteríveis dos cidadãos:

    a) a realização de casamentos civis urgentes (i. é., *in articulo mortis* ou na iminência de parto);

    b) a realização de testamentos *in articulo mortis*;

    c) os referentes ao cartão de cidadão provisório;

    d) os referentes ao cartão de cidadão tramitado com prioridade extremamente urgente (vulgo extremo urgente);

    e) os referentes ao cartão de cidadão tramitado como urgente; e

    f) a realização de casamentos civis já agendados antes da data da convocação da greve.

Alega ainda que, de entre os inúmeros serviços prestados pelo IRN, IP aos cidadãos e empresas, existem alguns que assumem particular relevo, "(...) seja pela sua essencialidade e/ou pela natureza ou gravidade dos constrangimentos resultantes da sua privação", a saber:

    a) Os serviços destinados a assegurar a obtenção (urgente) do cartão de cidadão (CC);

b) Os serviços destinados a assegurar a celebração de casamentos (em determinadas circunstâncias);

c) Os serviços destinados a assegurar a realização de testamentos públicos em contextos peculiares.

Defende ainda o IRN, IP que "(...) conjugando a duração do período da greve (...) com os dias em que os serviços se encontram encerrados (...)" está-se perante a iminência de ocorrer o encerramento dos serviços durante 16 dias consecutivos, entre 21 de setembro e 6 de outubro, "(...) e a consequente privação da satisfação das necessidades por eles asseguradas)."

Destaca ainda o facto de "(...) a única das seis decisões arbitrais a que acima nos reportámos, que não inclui, nos serviços mínimos, os serviços propostos pelo IRN, IP relativamente ao cartão de cidadão (a referente ao proº 15/2019/DRCT-ASM), dizia respeito a uma greve que tinha a duração de apenas um dia, e foi, precisamente, com fundamento nesse facto que assim se decidiu."

Refere ainda o IRN, IP que, em seu entender, é aos trabalhadores aderentes à greve que cabe assegurar, durante o período da mesma, a prestação dos serviços mínimos indispensáveis à satisfação das necessidades sociais impreteríveis, e que "(...) considerando o elevado número de serviços que o IRN, IP integra (mais de 400), não seria viável fazer consignar em sede de decisão arbitral a realidade de todos e cada um dos serviços, para efeitos de definição dos serviços mínimos a prestar durante a greve e dos meios para os assegurar."

Em suma, defende o IRN, IP que devem ser definidos serviços mínimos nos seguintes termos:

Devem ser definidos como serviços mínimos a assegurar durante a greve:

a) Os referentes ao cartão de cidadão provisório; serviço que deverá ser assegurado apenas nos designados centros emissores; a saber: Departamento de Identificação Civil – Campus da Justiça, em Lisboa; Conservatória do Registo Civil de Angra do Heroísmo – Açores; Conservatória do Registo Civil de Ponta Delgada – Açores; Conservatória do

Registo Civil de Aveiro; Conservatória do Registo Civil de Braga; Conservatória do Registo Civil de Castelo Branco; Conservatória do Registo Civil de Évora; Conservatória do Registo Civil de Faro; Departamento de Identificação Civil de Coimbra (pedido e entrega na Loja do Cidadão de Coimbra); Departamento de Identificação Civil do Porto);

b) Os referentes ao cartão de cidadão tramitado como extremamente urgente (vulgo extremo urgente), serviço assegurado no DIC Campus da Justiça, em Lisboa e na Loja do Cidadão do Porto;

c) os referentes ao cartão de cidadão tramitado como urgente;

d) a realização de casamentos civis já agendados antes da data da convocação da greve; e

e) a realização de casamentos civis urgentes (*in articulo mortis* ou na iminência de parto).

E quanto aos meios para assegurar os serviços mínimos, devem ser designados para o efeito, em regra):

i) 3 trabalhadores para assegurar o cartão de cidadão provisório (1 para cada uma das tarefas de pedido, emissão e entrega);

ii) 3 trabalhadores, por turno, para assegurar o cartão de cidadão tramitado como extremo urgente (para as tarefas de pedido, emissão e entrega), 6 no total dos dois turnos existentes;

iii) 1 trabalhador para assegurar o cartão de cidadão tramitado como urgente (para as tarefas de pedido, emissão e entrega);

iv) 1 trabalhador para assegurar a realização de casamentos civis já agendados antes da data de convocação da greve (a menos que em caso de coincidência de horário da cerimónia de casamento - o que se poderá verificar, pontualmente, em conservatórias com um maior número de agendamentos - se mostre imprescindível a comparência de mais trabalhadores); e

v) 1 trabalhador de prevenção no local de trabalho para, caso necessário, assegurar a realização de casamentos civis urgentes (*in articulo mortis* ou na iminência de parto).

No que concerne aos meios, refere o IRN, IP que "(...) Em circunstâncias excecionais, nomeadamente, em serviços de menor dimensão, ponderando o volume habitual de trabalho inerente ao serviço a assegurar e prevenindo a capacidade de resposta, o Conselho Diretivo do IRN, IP pode autorizar (por proposta dos sindicatos declarantes ou do dirigente do serviço ou do seu legal substituto) a designação de um número inferior de trabalhadores para assegurar os serviços mínimos (devendo, naturalmente, ser sempre designado no mínimo, 1 trabalhador)."

9. Por sua vez, o STRN e a ASCR, nas suas alegações conjuntas, começam por fazer referência ao teor do Acórdão 14/2018/DRCT-ASM, que fixa um número de trabalhadores superior ao existente em muitas conservatórias, para assegurar serviços mínimos, quando existem conservatórias que apenas têm um trabalhador e outras que têm cem.

   Fazem também referência ao recurso que o STRN interpôs junto do Tribunal da Relação de Lisboa, sublinhando que a correspondente pronúncia do Ministério Público acompanha a posição do STRN.

   Consideram ainda o STRN e a ASCR ser indiscutível que os serviços mínimos não podem ser utilizados para promover o normal e regular funcionamento do serviço afetado pelo legítimo exercício de greve, o qual é constitucionalmente garantido, pois que, de outro modo, seria o mesmo absolutamente despojado de eficácia prática.

   Fazem ainda alusão ao facto de os Serviços de Registos não funcionarem 24 horas por dia e que caso estivessem em causa necessidades sociais impreteríveis, os mesmos teriam de funcionar ininterruptamente, ou seja, 24 horas por dia e 7 dias por semana, pois só assim é que a satisfação daquelas necessidades não seria colocada em crise.

Referem ainda o STRN e a ASCR que "(...) A prova cabal que nos Serviços de Registo não há necessidade de assegurar serviços mínimos, uma vez que estes serviços não estão sequer enquadrados no conceito de "serviços sociais impreteríveis", cujo adiamento provoque um dano irreparável, é o facto de nas tolerâncias de ponto, todos os serviços enquadrados naquele conceito e previstos no artigo 397.º da LGTFP, se mantêm em funcionamento com serviços mínimos, mas no nosso caso em concreto não, o encerramento é total e todos os serviços deixam de ser prestados, conforme se pode ver pelo Despacho 11071/2017 que concedeu tolerância de ponto aos trabalhadores da administração pública (...)."

Por fim, o STRN e a ASCR referem ainda que "(...) em toda a história do setor dos registos, nunca se considerou ser um serviço mínimo a emissão do documento de identificação, o bilhete de identidade. O seu sucedâneo cartão do cidadão não tem um uso diferente que permita mudar esse entendimento." E acrescentam ainda que "(...) os cidadãos são advertidos com 2 meses de antecedência da caducidade do seu cartão do cidadão e têm ao seu dispor formas online de renovação, bem como, existem também espaços de cidadão, tutelados pelos municípios, que também prestam esses serviços, ou seja, têm alternativas para a sua obtenção (...)" e ainda que existem outras formas de demonstrar e provar a identidade, conforme consta do Código do Notariado.

Concluem afirmando que não faz sentido que "(...) se considerem os casamentos agendados um serviço mínimo a prestar e na saúde, as cirurgias agendadas não o são (...)" e ainda que não se entende que "(...) um casamento agendado seja mais urgente e prioritário que uma cirurgia agendada, que não é realizada e não é considerada serviço mínimo nas greves de médicos e enfermeiros."

II - Apreciação e fundamentação

O presente pré-aviso de greve sucede-se a outros pré-avisos apresentados por várias associações sindicais do sector que, igualmente por discordância sobre a necessidade de se fixarem serviços mínimos para as greves anunciadas, justificou o recurso ao

mecanismo da arbitragem para fixação de serviços mínimos nos termos dos arts. 400 e seguintes da LTFP.

Nas alegações agora apresentadas as partes repetem argumentos já apresentados, o IRN,IP defendendo a necessidade de serem fixados serviços mínimos com a dimensão que reforça com o facto de sempre terem sido acolhidos nos vários acórdãos proferidos pelos diversos Colégios Arbitrais que sobre o tema se pronunciaram, o STRN e a ASCR basicamente sustentando não haver necessidade de se fixarem serviços mínimos por entenderem não estarmos perante necessidades sociais impreteríveis. É que, como referem, "a doutrina e jurisprudência ... têm densificado o conceito de necessidades sociais impreteríveis" para permitir concluir que os serviços (que prosseguem tais necessidades) "têm que funcionar 24 horas por dia e 7 dias por semana, pois só assim é que a satisfação daquelas necessidades não é colocada em crise", o que, não sendo o caso dos serviços prestados pelo IRN,I.P. obsta, no seu entendimento, a que se possa dizer que estamos perante " 'serviços sociais impreteríveis' que obriguem a que sejam assegurados serviços mínimos".

Como se disse no acórdão 15/2019/DRCT-ASM, "a questão de saber se o IRN,IP prossegue a satisfação de necessidades sociais impreteríveis já foi abordada e decidida por outros Colégios Arbitrais, e neles sempre foi acolhida, sem controvérsia, a posição de que os serviços dos registos e notariado são um sector de relevância social suscetível de gerar necessidades cuja satisfação imediata é imprescindível, e, por isso, um sector onde pode justificar-se a fixação de serviços mínimos", posição que este Colégio Arbitral igualmente acompanha (vejam-se os acórdãos nºs. 14/2018/DRCT-ASM, 18/2018/DRCT-ASM, 11/2019/DRCT-ASM, 15/2019/DRCT-ASM, 17/2019/DRCT-ASM, 21/2019/DRCT-ASM e 22/2019/DRCT-ASM).

Como então se escreveu, "o legislador ordinário, no seguimento do estipulado no citado art. 57, nº 3 da Constituição, e sobre a prestação dos aludidos serviços mínimos, não procedeu a uma definição legal do conceito 'necessidades sociais impreteríveis', antes optando por identificar (arts.537, nº 2 do C.T. e 397, nº 2 da LTFP) sectores em que estariam em causa a satisfação de necessidades sociais impreteríveis, uma

enumeração exemplificativa para permitir 'a ponderação dos bens e direitos em conflito nas circunstâncias do caso' que o legislador viu como técnica mais adequada ao cumprimento da 'razão de ser da autorização de restrição contida no nº 3 do art. 57 da CRP', como se salienta no Ac. do T.C. nº 572/2008 de 24.11.2009. Vista, assim, esta enumeração como um caminho de solução para situações de conflito que possam colocar-se neste domínio, é bem certo que dela não se colhe a obrigatoriedade do serviço funcionar ininterruptamente 24 horas por dia e 7 dias por semana para se considerar como prosseguindo necessidades sociais impreteríveis, nem essa é sequer uma característica comum a todos os serviços referidos no nº 2 do art. 397 da LTFP para se pensar que esse é um aspeto a ter em conta na ponderação do que deve entender-se por necessidades sociais impreteríveis".

"Antes 'o critério fundamental para a identificação das atividades (públicas e privadas) que podem considerar-se essenciais, no sentido de corresponderem a 'necessidades sociais impreteríveis', há de retirar-se 'da consagração constitucional de um conjunto de direitos fundamentais (direitos, liberdades e garantias) que não podem ser aniquilados ou prejudicados uns pelos outros (Monteiro Fernandes em nota ao capítulo 'Serviços Públicos e Serviços Essenciais' da obra 'Greve e Locaute' de Ronald Amorim e Souza). Pelo que devem ser integrados neste conceito todas as atividades cujo não acautelamento importará não só a violação de direitos fundamentais, como conduzirá a prejuízos e sofrimentos desestabilizadores do normal e seguro convívio social' (Ac. STA de 6.3.2008, proc. 5/06), ou, como é referido no Ac. da Relação de Lisboa de 27.6.2012 (proc. 505/12 OYRLSB), 'se traduza na violação de correspondentes direitos fundamentais dos cidadãos e não meros transtornos ou inconvenientes resultantes da privação ocasional de um serviço' ".

Ora, no caso em apreço, é o próprio n.º 2 do art. 397 da LTFP a considerar como órgãos ou serviços que se destinam à satisfação de necessidades sociais impreteríveis os "serviços de atendimento ao público que assegurem a satisfação de necessidades essenciais cuja prestação incumba ao Estado" (alínea. i) do mesmo preceito), onde naturalmente se enquadra o IRN,I.P. a quem cabe assegurar um conjunto de serviços no âmbito da nacionalidade e identificação civil, ainda na realização de casamentos e

testamentos públicos em contextos particulares, sendo pois um sector de relevância social suscetível de gerar necessidades cuja satisfação imediata é impreterível. E sendo-o, a questão que agora se coloca é a de saber se a greve aqui em análise afeta de forma grave e irremediável tais necessidades permitindo concluir que está em causa a satisfação das mesmas a justificar por isso mesmo a fixação de serviços mínimos, pelo menos com a dimensão dos que foram fixados, de forma unânime, em anteriores acórdãos que analisaram greves similares à que aqui se aprecia. Isto no entendimento, que se perfilha, de que só a necessidade essencial em conflito com a greve que fica grave e irremediavelmente afetada poderá justificar a redução, a limites socialmente aceitáveis e toleráveis, das consequências inevitáveis, mas legítimas, da greve.

A este propósito o STRN e a ASCR juntaram com as suas alegações aqui apresentadas a posição defendida no recurso interposto do acórdão 14/2019/DCTR-ASM proferido no âmbito desta problemática onde se expõem alguns argumentos que merecem ponderação.

Concretamente, e no que respeita à necessidade de se assegurar a realização de casamentos urgentes "*in articulo mortis*" e na iminência de parto, referem que tal possibilidade não fica prejudicada com a greve pois sempre tais casamentos podem ser realizados sem a presença do funcionário de registo civil, como resulta do disposto nos arts. 1622 do C.C. e 156 do C.R.C.. E de facto, o art. 1622 do C.C. é claro ao estipular que "quando haja fundado receio da morte próxima de algum nubente, ou iminência de parto, é permitida a celebração de casamento independentemente do processo preliminar de publicações e sem intervenção do funcionário de registo civil", estipulando os arts. 156 e 159 do C.R.C. os termos e procedimentos a observar, dispondo o nº 4 deste último, em termos de prazos a observar, "que o processo deve estar concluído no prazo de 30 dias, salvo caso de absoluta impossibilidade que o funcionário deve justificar no despacho final".

Assim sendo, sempre se concluirá que a necessidade social impreterível aqui em causa não fica seriamente afetada pela presente greve, pois o casamento justificado por

aquelas circunstâncias sempre se poderá realizar mesmo sem se poder contar com a presença de funcionário do registo, permitindo a duração da greve o cumprimento do prazo de 30 dias para os subsequentes trâmites visando a sua homologação pelo Conservador do Registo Civil.

E no que respeita ao assegurar a realização de testamentos urgentes é o próprio IRN,I.P. a reconhecer que, embora não veja como totalmente procedente o argumento invocado, a existência de notários privados retira boa parte da razão de ser para a necessidade de integrar tal tarefa nos serviços mínimos para esta greve.

Já quanto aos serviços para obtenção do cartão do cidadão provisório, muito urgente ou urgente, se é bem certo que a identificação de uma pessoa pode ser feita por outras formas, situações há em que o cartão do cidadão é de todo necessário, como será o caso das deslocações dentro da União Europeia e espaço *Shengen*, ou para solicitar o passaporte ou certificado de registo criminal como refere o IRN,IP nas suas alegações. E não pode esquecer-se a longa duração da greve agora decretada.

Em todo o caso, as circunstâncias que podem justificar a premência na obtenção do cartão do cidadão não justificam, no entender deste Colégio Arbitral, que devam manter-se, no justo equilíbrio que deve procurar-se entre o direito à greve e o respeito pelos direitos essenciais dos cidadãos que por ela possam ser afetados, todas as respostas que o IRN, I.P. disponibiliza para a obtenção de tal documento em situações de urgência, bastando assegurar os procedimentos que visam a obtenção do cartão do cidadão provisório e cartão do cidadão extremo urgente, nos termos em que é referido pelo IRN, I.P. (ficando aberta a possibilidade de obtenção do cartão do cidadão a quem dele precisa com urgência, reduzem-se significativamente os serviços mínimos, e meios para os assegurar, a fixar para conseguir o seu cumprimento no período de greve).

Também a realização dos casamentos já agendados, se entende dever integrar a gama dos serviços mínimos que se fixarão, pois a cobertura jornalística que os meios de comunicação fazem destes acontecimentos obedece a critérios jornalísticos que não

são coincidentes com o dever de informar os cidadãos, ao ponto de se ter como seguro o conhecimento pelo normal dos cidadãos das greves anunciadas levando-os a reprogramar as suas vidas em função desse conhecimento.

III- Decisão:

Em face do exposto, o Colégio Arbitral delibera por unanimidade e ponderados os princípios da necessidade, adequação e proporcionalidade, fixar os seguintes serviços mínimos:

1) Quanto aos serviços mínimos devem ser assegurados:

a. Os referentes ao cartão de cidadão provisório; serviço que deverá ser assegurado apenas nos designados centros emissores;

b. Os referentes ao cartão de cidadão tramitado como extremamente urgente (vulgo extremo urgente), serviço assegurado no DIC Campus da Justiça, em Lisboa e na Loja do Cidadão do Porto;

c. a realização de casamentos civis já agendados antes da data da convocação da greve.

2) Quanto aos meios para assegurar os serviços mínimos:

a. 3 trabalhadores para assegurar o cartão de cidadão provisório (1 para cada uma das tarefas de pedido, emissão e entrega);

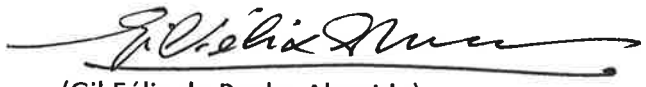
b. 3 trabalhadores, por turno, para assegurar o cartão de cidadão tramitado como extremo urgente (para as tarefas de pedido, emissão e entrega), 6 no total dos dois turnos existentes;

c. 1 trabalhador para assegurar a realização de casamentos civis já agendados antes da data de convocação da greve.

3 – Notifique-se.

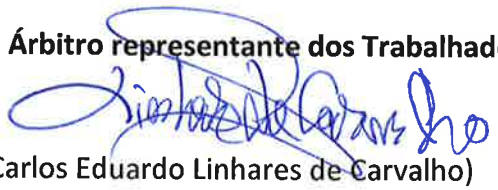
Lisboa, 18 de setembro de 2019

O Árbitro Presidente,



(Gil Félix da Rocha Almeida)

O Árbitro representante dos Trabalhadores,



(Carlos Eduardo Linhares de Carvalho)

O Árbitro representante dos Empregadores Públicos,

(António Raúl da Costa Torres Capaz Coelho)