

A s s o c i a ç ã o d e E s t u d o s L a b o r a i s

Questões Laborais

Ano XIV — 2007

*Direitos Colectivos dos Funcionários
e Agentes das Comunidades Europeias*

Afonso Patrão

Separata
Ano XIV — Número 30 — 2007



Coimbra Editora

Direitos Colectivos dos Funcionários e Agentes das Comunidades Europeias

AFONSO PATRÃO

I. Introdução ⁽¹⁾

Chegada a altura da entrada no “mercado de trabalho” ⁽²⁾, cada potencial trabalhador visa encontrar um empregador ⁽³⁾. Muitas vezes, a procura recai sobre o empregador Estado, imbuído nas suas vestes públicas, pois o estatuto de funcionário público envolve índices de segurança no emprego significativamente maiores e um conjunto de regalias

⁽¹⁾ O presente estudo corresponde ao trabalho “Direitos Colectivos dos Funcionários e Agentes das Comunidades Europeias” que, em Outubro de 2005, apresentámos no âmbito do III Curso de Pós-Graduação em Direito do Trabalho, promovido pelo Instituto de Direito das Empresas e do Trabalho da Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra.

No essencial, limitamo-nos a reproduzir o seu texto, exceptuando alguns retoques de forma que procuram corresponder às sugestões que superiormente nos foram feitas pelo nosso orientador, Prof. Doutor Jorge Leite, a quem nos manifestamos sinceramente agradecidos. Ademais, atendendo a que o decurso do tempo importou alguma desactualização bibliográfica e jurisprudencial, operámos as actualizações que se impunham.

⁽²⁾ De acordo com JORGE LEITE, *Direito do Trabalho*, Vol. II, Serviço de Textos dos Serviços de Acção Social da Universidade de Coimbra, 1999, p. 8, em sentido fisiológico, “o mercado de trabalho analisar-se-ia no sistema de troca de trabalho entre aquele que o oferece e aquele que o procura”. O potencial trabalhador, no mercado de trabalho, é então aquele que pretende oferecer a sua actividade em troca de retribuição, pretendendo encontrar quem tenha um interesse oposto e convergente.

⁽³⁾ Nas palavras de JORGE LEITE, *Direito do Trabalho...*, p. 152, “o empregador é a pessoa, física ou jurídica, que tem ao seu serviço trabalhadores subordinados, ou seja, pessoas físicas que, contra uma retribuição, exercem uma actividade laboral sob a direcção e autoridade desta”.

sociais geralmente superiores às oferecidas por uma relação laboral entre privados (4).

As Comunidades e a União europeias constituem organizações internacionais únicas no plano internacional uma vez que, dada a natureza singular das suas atribuições, dispõem de uma administração de dimensão invulgar quando comparada com organizações similares (5). Ora, a presença de Portugal na União Europeia (6) trouxe aos trabalhadores portugueses a possibilidade de aí encontrar um emprego e uma carreira, nos mesmos termos que descobrem na função pública interna. Com efeito, esta administração pública comunitária está, “tanto pelo número de efectivos como pelo regime contratual aplicável, mais próxima do modelo nacional de funcionalismo público do que do paradigma da função pública das organizações internacionais” (7).

Mas que direito rege aquela relação laboral? Terá o funcionário da Comunidade um estatuto laboral similar ao de um trabalhador assalariado? Ou, pelo contrário, a sua posição integrar-se-á numa relação hierárquica administrativa mais próxima da posição de um funcionário público de um Estado-Membro? Terá um funcionário da Comunidade sindicatos que o defendam? Quais os direitos colectivos que lhe assistem? Que regalias e deveres tem um funcionário da União? Estas questões surgiram-nos a 23 de Janeiro de 2004, na sequência da prelecção da Mestre ANA NEVES do III Curso de Pós-Graduação em Direito do Trabalho, assim motivando o presente esforço de aprofundamento da temática.

(4) Referimo-nos ao sistema de reformas, à progressão automática nas carreiras pela antiguidade, ao sistema de saúde, etc.

(5) Só a Comissão Europeia dispunha em 2005 de cerca de 25.000 funcionários, de acordo com a brochura da própria Comissão *Ao Serviço dos Europeus — Funcionamento da Comissão Europeia*. Hoje, este valor chega já aos 32.000 funcionários, segundo informação disponível na Internet via http://ec.europa.eu/civil_service/index_en.htm, consultado em 14 de Janeiro de 2008.

Note-se que a administração pública comunitária serve mais de 500 milhões de cidadãos europeus, estando actualmente a sofrer um processo de reforma administrativa, implementado por Claude Chène, Director-Geral do Pessoal e da Administração da Comissão Europeia.

(6) Referimo-nos à “União Europeia” em sentido amplo, pretendendo aludir quer à União Europeia (UE), quer à Comunidade Europeia (CE), quer à Comunidade Europeia da Energia Atómica (CEE), bem como à já extinta Comunidade Europeia do Carvão e do Aço (CECA).

(7) MARIA LUÍSA DUARTE, *Direito da União Europeia e das Comunidades Europeias*, Tomo I, Vol. I, Lex, Lisboa, 2001, p. 92.

Constituindo o estatuto dos funcionários públicos comunitários um tema de extensão considerável, apresentamos aqui apenas um dos aspectos com aquele conexos: os direitos colectivos dos funcionários e agentes das Comunidades Europeias

A bibliografia nesta matéria é muitíssimo escassa, constituindo assunto relativamente menosprezado quer por administrativistas, quer por jus laboristas, quer por comunitaristas: no fundo, nenhum destes ramos do direito tem adoptado a *Função Pública Comunitária* no seu âmbito. A escassez doutrinal não é, no entanto, um problema exclusivamente português, uma vez que, no plano internacional, poucas obras são passíveis de referência. Este facto suscita maior surpresa se atendermos a que é substancial o volume de acções no Tribunal de Justiça das Comunidades Europeias (TJCE) (8) relativas a litígios laborais entre a Comunidade e os seus funcionários e agentes. Aliás, foi o abundante volume de processos na matéria em causa (9) o fundamento que esteve na base, primeiro, da criação do Tribunal de Primeira Instância (TPI) e, mais recentemente, do *Tribunal da Função Pública da União Europeia* (10), câmara especializada integrante do TPI que dirime exclusivamente dos litígios entre a Comunidade e os seus funcionários e agentes.

II. Funcionários e Agentes — Os Trabalhadores das Comunidades

A criação das Comunidades Europeias implicou a construção de uma máquina administrativa que dispusesse de pessoal próprio. Na verdade, ao

(8) Referimo-nos ao Tribunal de Justiça das Comunidades Europeias enquanto instituição comunitária, prevista no artigo 7.º do Tratado que institui a Comunidade Europeia. Esta instituição (Tribunal de Justiça) é contudo composta por 2 tribunais — o Tribunal de Justiça e o Tribunal de Primeira Instância. É por esta razão que GORJÃO-HENRIQUES, *Direito Comunitário*, 4.ª edição, Almedina, Coimbra, 2007, p. 159, alude ao Tribunal como “um órgão dotado de «dupla personalidade»”. Hoje talvez até pudéssemos apelidá-lo de uma instituição com “tripla personalidade”, em virtude da criação do Tribunal da Função Pública da União Europeia, câmara jurisdicional do Tribunal de Primeira Instância.

(9) Susceptível de provocar um “bloqueio da justiça administrada pelo Tribunal de Justiça”, nas palavras de MARIA LUÍSA DUARTE, *Direito da União Europeia...*, p. 174.

(10) Instituído pela Decisão do Conselho n.º 2004/752/CE, de 2 de Novembro de 2004, e publicada no *Jornal Oficial da União Europeia* a 9 de Novembro de 2004.

pretender exercer determinadas funções *em comum*, os Estados-Membros expurgaram parcelarmente tais responsabilidades das suas administrações públicas, cometendo a concretização dessas políticas a uma Administração única ⁽¹¹⁾.

O facto de uma organização internacional dispor de pessoal próprio não é infrequente; contudo, atenta a natureza específica das Comunidades e o cariz supranacional das suas funções, percebe-se que o seu corpo de funcionários não partilhará o estatuto das demais organizações internacionais. Efectivamente, nas organizações internacionais caracterizadas pela cooperação entre os Estados-Membros, o corpo de agentes da organização visa representar os Estados, sendo geralmente por estes nomeado e, assim, respondendo politicamente perante aqueles. No mais, recorre-se em alternativa a vínculos de natureza contratual, construindo-se uma ligação jus-laboral similar à que ocorre entre qualquer trabalhador e empregador do sector privado.

Ora, funções de cariz supranacional, como as que são exercidas nas políticas comunitárias, não se compadecem com o sistema da nomeação política por cada Estado-Membro, nem mesmo com contratos de trabalho de direito privado ⁽¹²⁾: um funcionário que exercerá as suas funções, visando não o proveito de qualquer Estado-Membro mas o interesse das Comunidades globalmente consideradas, há-de preencher indubitavelmente o requisito da independência, incompatível com a atribuição às autoridades nacionais do poder da sua nomeação ou demissão. Na verdade, os funcionários e agentes das Comunidades actuam no exclusivo interesse da

⁽¹¹⁾ No momento da criação, não podia falar-se de uma administração única comum, pois cada uma das Comunidades (Comunidade Europeia do Carvão e do Aço — CECA, Comunidade Europeia de Energia Atómica — CEEA/EURATOM, e Comunidade Económica Europeia — CEE) dispunha de instituições próprias e, por isso, de uma administração própria. Só em 1965, com o Tratado de Bruxelas (conhecido como o Tratado de Fusão), foram fundidas a Alta Autoridade da CECA com a Comissão da CEEA e com a Comissão da CEE, instituindo-se a Comissão das Comunidades Europeias bem como se substituíram o Conselho da CECA, o Conselho da CEEA e o Conselho da CEE pelo Conselho das Comunidades Europeias (o Parlamento e o Tribunal de Justiça passaram a constar do quadro institucional único por convenção assinada em 1957). Neste Tratado, concretamente nos artigos 24.º a 26.º, os Estados-Membros expressamente regularam a situação dos funcionários e agentes das comunidades, determinando a sua integração cabal na “administração única das Comunidades”.

⁽¹²⁾ Pelo menos, não exclusivamente.

organização que integram, devendo, por isso, muitas vezes, tomar medidas prejudiciais ao Estado-Membro de que são nacionais. A imprescindível imparcialidade depende da atribuição ao funcionário de todas as garantias de estabilidade, nomeadamente, as que oferecem os Estados-Membros nas suas Administrações Públicas ⁽¹³⁾.

Assim, optou o legislador comunitário pela instituição de uma verdadeira Função Pública Comunitária, cuja estrutura está bem mais próxima das administrações públicas dos Estados-Membros do que do pessoal existente nas organizações internacionais. Nessa medida, o vínculo estabelecido entre as Comunidades e os seus funcionários e agentes tem natureza estatutária, afastando-se das figuras da relação contratual privada e da confiança política. Na verdade, nos termos do artigo 283.º do Tratado que institui a Comunidade Europeia (TCE) ⁽¹⁴⁾, vigora um diploma legal — o *Estatuto dos Funcionários das Comunidades Europeias e o regime aplicável aos outros agentes destas Comunidades* ⁽¹⁵⁾ —, contendo o

⁽¹³⁾ É a conclusão que retira LOUIS DUBOIS, “L'évolution de la fonction publique communautaire, concorde-t-elle avec celle des Communautés Européennes?”, *Etudes de Droit des Communautés Européennes — Mélanges offerts à Pierre-Henri Teitgen*, Paris, Pedone, 1984, p. 137, que sustenta que as Comunidades só poderão recrutar um pessoal de qualidade se puderem oferecer a mesma garantia e a mesma segurança que os governos nacionais, sublinhando que sendo os sentimentos de lealdade face aos Estados nacionais mais arreigados do que em respeito às Comunidades, é preciso vincular juridicamente os agentes às Comunidades da forma mais forte possível.

⁽¹⁴⁾ Aludimos ao Tratado de acordo com a redacção e numeração actualmente em vigor, conferida pelo Tratado de Nice. Na verdade, o defuncto Tratado que estabelece uma Constituição para a Europa limitava-se a adaptar o texto às novas fontes de direito e à fusão das Comunidades e da União numa única organização internacional, plasmando o artigo III-427.º da Constituição Europeia: “A lei europeia define o Estatuto dos Funcionários da União e o Regime Aplicável aos Outros Agentes da União. É adoptada após consulta às instituições a que diz respeito”. Da mesma forma, o Tratado de Lisboa mantém o texto do artigo 283.º TCE, com excepção da substituição da expressão “Agentes das Comunidades” por “Agentes da União”.

⁽¹⁵⁾ Há que referir, contudo, que surgiram relações laborais ainda antes da vigência de um *Estatuto*: com a criação da CECA, em 1952, foi necessário dotar a Alta Autoridade da Comunidade Europeia do Carvão e do Aço de pessoal próprio. Este “período pré-estatutário” foi caracterizado pela celebração de contratos com termo certo, geralmente de dois anos. Note-se, porém, que estes instrumentos contratuais foram classificados pelo Tribunal de Justiça como *contratos de direito público*, uma vez que colocavam os trabalhadores na posição jurídica de um agente do Estado vinculado por contrato administrativo de provimento. Cfr. Acórdão do TJCE de 19 de Julho

regime jurídico aplicável aos trabalhadores europeus que, assim, assumem o título de funcionários públicos europeus e não de assalariados contratados pelas Comunidades ⁽¹⁶⁾.

III. O Estatuto dos Funcionários das Comunidades Europeias e Regime Aplicável aos outros Agentes destas Comunidades ⁽¹⁷⁾

O Estatuto dos Funcionários das Comunidades Europeias e o regime aplicável aos outros agentes destas comunidades actualmente em vigor ⁽¹⁸⁾

de 1955, *Kergall v. Assembleia Comum da CECA*, proc. n.º 1/55, *Recueil de Jurisprudence*, p. 9: “le contrat d'emploi du requérant constitue un contrat de droit public; il s'agit d'un contrat concernant l'entrée en service auprès d'une autorité publique, service dans lequel le requérant était appelé à exercer des fonctions de droit public et le contrat renvoie a un règlement intérieur établi par cette autorité. Il s'ensuit que la position juridique du requérant est celle d'un fonctionnaire public avec un engagement provisoire”.

⁽¹⁶⁾ Como veremos, mesmo os Agentes Contratados têm uma dimensão estatutária, uma vez que os seus direitos e deveres, bem como a sua posição, são fixados, em parte, por normas constantes do “Regime aplicável aos outros agentes das Comunidades Europeias”.

⁽¹⁷⁾ Doravante, referir-nos-emos apenas a “Estatuto” para referir o Estatuto dos Funcionários das Comunidades Europeias e o Regime Aplicável aos Outros Agentes Destas Comunidades, expressão plasmada no artigo 283.º TCE.

⁽¹⁸⁾ Não foi este o primeiro Estatuto de funcionários e agentes das Comunidades. Com efeito, para a Comunidade Europeia do Carvão e do Aço foi aprovado um Estatuto de funcionários em 28 de Janeiro de 1956, entrando em vigor a 1 de Julho do mesmo ano, aplicável aos funcionários de todas as instituições da CECA. Quanto à CEE e à EURATOM, foram aprovados em 1962 o Regulamento (CEE) n.º 31/62 e o Regulamento (CEE) n.º 11/62, ambos publicados a 14 de Junho de 1962, regulando os estatutos dos funcionários e agentes da CEE e da CEEA e plasmando conteúdos idênticos. Ou seja, a partir de 1962, vigoravam 2 estatutos de funcionários: um para a CECA e outro para a CEE e EURATOM. Esta situação só se alterou com a entrada em vigor do actual Estatuto dos Funcionários das Comunidades Europeias e do regime aplicável aos outros agentes destas comunidades, que instituiu um regime único para os funcionários e agentes das 3 Comunidades Europeias.

Importa fazer uma breve referência relativa à força jurídica do Estatuto, uma vez que as suas normas de cariz laboral contrariam frequentemente as disposições do Código do Trabalho, quando aplicáveis aos Agentes Contratados. De facto, o Estatuto foi aprovado por um regulamento comunitário, previsto no artigo 249.º TCE. Nos ter-

foi estabelecido pelo Regulamento (CECA/EURATOM/CEE) n.º 259/68, do Conselho, de 29 de Fevereiro de 1968 ⁽¹⁹⁾, embora tenha já sofrido 117 (!!) alterações sem que nunca tenha sido republicada uma versão consolidada ⁽²⁰⁾.

Não podemos deixar de criticar esta deficiente técnica legislativa, violadora das mais basilares regras de Legística ⁽²¹⁾, que assume particular gravidade por estar em causa o regime jurídico aplicável aos funcionários e agentes da Comunidade: a inexistência de uma versão consolidada atenta contra a segurança jurídica de cada um dos trabalhadores da União ⁽²²⁾, deixando obscuros e mergulhados em 118 documentos (o

mos desta disposição, “o Regulamento tem carácter geral. É obrigatório em todos os seus elementos e directamente aplicável em todos os Estados-Membros”. Nessa medida, o regulamento dispensa qualquer acto de recepção nos ordenamentos jurídicos dos Estados-Membros, incorporando-se imediatamente na ordem jurídica interna, proibindo inclusivamente os Estados-Membros de adaptar ou conformar o seu conteúdo, pois dispõe de uma “auto-suficiência normativa” (vide, p. todos, RUI MOURA RAMOS, *Das Comunidades à União*, 2.ª edição, Coimbra Editora, Coimbra, 1994, p. 85). Há que associar este valor normativo dos regulamentos com o Princípio do Primado do Direito Comunitário, advindo do Acórdão do TJCE de 15 de Julho de 1964, *Costa c. ENEL*, proc. n.º 6/64, *Recueil de Jurisprudence*, 1964, p. 549, segundo o qual, no caso de contradição entre norma de direito nacional e norma de direito comunitário, se desaplica a norma nacional (embora não seja nunca derogada por qualquer acto de direito comunitário) passando a aplicar-se a norma comunitária. Desta forma, o “Estatuto dos Funcionários das Comunidades Europeias e o Regime Aplicável aos Outros Agentes Destas Comunidades”, mesmo no que toca aos Agentes Contratados, provoca a desaplicação das normas do Código do Trabalho que pelo estatuto sejam contraditadas, mesmo que confirmem menor protecção ao trabalhador, por força do Princípio do Primado. Nem se syndique a não invocabilidade do Princípio do Primado pois a norma do n.º 4 do artigo 8.º da Constituição da República Portuguesa recebe o direito comunitário com a força jurídica que este fixar, pelo que os regulamentos comunitários, como o Estatuto, provocam a desaplicação *in casu* nas normas nacionais que contraditem.

⁽¹⁹⁾ Publicado no *Diário Oficial das Comunidades Europeias* (antecessor do “Jornal Oficial da União Europeia”) n.º 56, de 4 de Março de 1968.

⁽²⁰⁾ A última alteração foi operada pelo Regulamento (CE/EURATOM) n.º 1066/2006, do Conselho, de 27 de Junho de 2006, publicado no *Jornal Oficial da União Europeia* em 14 de Julho de 2006.

⁽²¹⁾ Vide DAVID DUARTE, *Legística: perspectivas sobre a concepção e redacção de actos normativos*, Coimbra, Livraria Almedina, 2002.

⁽²²⁾ Bem como de todos aqueles que pretendem (ou poderiam pretender) ingressar na administração pública comunitária.

Estatuto e as respectivas 117 alterações) os direitos e deveres de cada funcionário (23).

À semelhança do que acontece com as relações laborais hierárquico-administrativas nos Estados-Membros, o Estatuto (da função pública comunitária) pretende regular exclusivamente os direitos e deveres dos funcionários, unilateralmente definidos pelo legislador. O instrumento normativo encontra-se sistematicamente dividido em duas partes: a primeira relativa ao Estatuto dos Funcionários das Comunidades Europeias e a segunda, que consubstancia o “regime aplicável aos outros agentes destas Comunidades”. Quer isto dizer que o pessoal próprio das Comunidades é constituído por duas classes distintas de trabalhadores, com um estatuto diferenciado: os “Funcionários” e os “Outros Agentes” (24).

As últimas alterações do Estatuto reformaram profundamente a administração pública comunitária, levando FUENTETAJA PASTOR a afirmar que “estamos ante la más transcendente reforma da Función Pública Comunitaria en sus más de cincuenta años de existencia” (25). Contudo, estas alterações não modificaram os seus princípios fundamentais, antes havendo-os reafirmado: a natureza estatutária do vínculo, a independência e profissionalização dos funcionários mantêm-se como requisitos imprescindíveis na afirmação de uma Administração de carácter supranacional.

(23) Diga-se, contudo, que o Serviço de Selecção de Pessoal das Comunidades Europeias (EPSO — European Personnel Selection Office) disponibiliza na sua página electrónica uma versão consolidada, embora não faça fé.

(24) São estas, de facto, as únicas classes de trabalhadores das Comunidades, não se prevendo, como agora acontece na administração pública portuguesa, o recurso aos contratos de trabalho, com ou sem termo. As únicas excepções admissíveis são relativas à substituição de funcionário ou agente temporariamente impossibilitado. Nas palavras do Acórdão do TJCE de 28 de Fevereiro de 1989, *Van der Stijl*, processos apensos n.ºs 341/85, 251/86, 258/86, 259/86, 262/86, 266/86, 222/87 e 232/87, *Colecção da Jurisprudência*, 1989, p. 511, n.º 13, “Só podem ser admitidas excepções a este princípio (da não contratação de trabalhadores fora dos casos previstos no Estatuto) por razões imperiosas atinentes, nomeadamente, a urgência de prover um lugar vago”.

(25) JESÚS ÁNGEL FUENTETAJA PASTOR, “La Reforma de la función pública europea”, *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, Ano 8, n.º 19, Setembro/Dezembro de 2004, p. 784.

a) Funcionários

Nos termos do artigo 1.º-A do Estatuto (26), “‘funcionário das Comunidades’ significa qualquer pessoa que tenha sido nomeada, nas condições previstas neste Estatuto, para um lugar permanente de uma das instituições das Comunidades, por meio de instrumento emitido pela entidade competente para proceder a nomeações nessa instituição”. O n.º 2 do mesmo artigo vem alargar a definição para as pessoas nomeadas para as agências da Comunidade que expressamente refiram aplicável o Estatuto, ao passo que o artigo 1.º-B considera *Instituições Comunitárias*, para efeitos do Estatuto, uma série de órgãos comunitários (27).

Através desta definição, podemos retirar as duas notas fundamentais do estatuto de um funcionário público da Comunidade (28): a **permanência do posto de trabalho** (i) e a ocupação do mesmo a **título permanente** (ii). As duas notas não se confundem, pois se é verdade que a ocupação permanente de um posto de trabalho implica a natureza permanente do mesmo, a inversa não é verdadeira, dada a possibilidade de contratar temporariamente agentes para ocupar postos de trabalho permanentes. De facto, como veremos *infra*, uma das situações em que é admissível a contratação de agentes é precisamente para que ocupem *temporalmente* postos de trabalho permanentes.

Outra conclusão que pode inferir-se tange com a forma de vinculação: o funcionário das Comunidades é **nomeado**, tal qual acontece nas administrações públicas dos Estados-Membros (cfr. o disposto nos artigos 27.º e seguintes do Estatuto). Ora, sendo uma *vexata quaestio* a qualificação da natureza unilateral ou contratual da nomeação enquanto acto constitutivo do emprego público, e havendo sérios argumentos para cada uma das doutrinas (29), não podemos negar que a nomeação é, ainda que formal-

(26) Na redacção que lhe foi conferida pelo Regulamento (CE/EURATOM) n.º 723/2004, do Conselho, de 22 de Março de 2004, acto que operou profundas alterações no Estatuto mas que não procedeu à sua republicação.

(27) Referimo-nos ao Comité Económico e Social Europeu, ao Comité das Regiões, ao Provedor de Justiça Europeu e à Autoridade Europeia para a Protecção de Dados, que são tratados como instituições comunitárias para efeitos do Estatuto embora, em rigor, não possuam esse título.

(28) Seguimos a doutrina de JESÚS ÁNGEL FUENTETAJA PASTOR, *Función Pública Comunitaria*, Marcial Pons — Ediciones Jurídicas y Sociales, 2000, p. 47.

(29) Vide, a este propósito, ANA FERNANDA NEVES, *Relação Jurídica de Emprego Público*, Coimbra Editora, 1999, pp. 98 ss.

mente, um acto diverso do contrato. Com efeito, embora admitamos que a figura da “aceitação” — acto pelo qual o funcionário exprime o seu acordo com o acto administrativo da nomeação e através do qual é investido no emprego público — terá o exacto mesmo peso que a vontade do empregador (por força dos princípios da liberdade do trabalho e da liberdade de acesso à função pública), a nomeação exprime uma autoridade que não permite considerar o seu emissor como qualquer sujeito privado, situado no mesmo plano jurídico: é um ente de direito público que actua no uso de poderes exorbitantes.

Por fim, merece relevo a impossibilidade de as Comunidades nomearem discricionariamente os funcionários: o Estatuto estabelece um *iter* que tem obrigatoriamente de ser seguido previamente à nomeação e que impõe a realização de um concurso público, aberto a todos os cidadãos nacionais dos Estados-Membros e no qual é proibida a afectação de lugares específicos para os nacionais de determinados Estados-Membros⁽³⁰⁾, inexistindo uma distribuição equitativa dos cargos em razão da nacionalidade. Esta exigência de concurso público, bem como a proibição de distribuição dos cargos pelos nacionais dos Estados-Membros, vem provar que a Administração Pública das Comunidades assume uma natureza muito mais próxima da administração de um Estado que de uma organização internacional. É nas Administrações Públicas dos Estados (e não das organizações internacionais) que encontramos um imperativo legal de concurso público e uma proibição de discriminação em razão da região de proveniência. Ao invés, nas organizações internacionais, são geralmente os Estados que nomeiam livremente os funcionários, até preencher a sua quota de lugares. A razão para tal exigência é a mesma que justifica a obrigatoriedade de concurso na administração pública estadual: a melhor prossecução do interesse público.

O facto de a relação de emprego se efectivar da mesma forma que nas administrações públicas dos Estados-Membros exprime o poder público das Comunidades, entidades de direito público que utilizam poderes exorbitantes e investem o trabalhador em funções públicas, colocando-o na

⁽³⁰⁾ Esta norma é ímpar nas administrações das organizações internacionais. Com efeito, as restantes organizações internacionais reservam cargos para serem ocupados por nacionais de cada um dos Estados-Membros. Ao invés, a administração pública das comunidades pode, teoricamente, ser ocupada por funcionários nacionais de um único Estado-Membro.

mesma posição jurídica de qualquer funcionário da Administração de um Estado soberano.

b) Agentes Contratados

Como referimos *supra*, a segunda parte do Estatuto é o “Regime aplicável aos outros agentes das Comunidades”. O estatuto prevê cinco categorias de agentes: os agentes temporários, os agentes auxiliares, os agentes contratuais⁽³¹⁾, os agentes locais e os conselheiros especiais. Estas categorias de agentes diferenciam-se pelo grau de dissimelhança relativamente ao estatuto dos funcionários das Comunidades (quase coincidente no caso dos Agentes Temporários, que remete várias vezes para o Estatuto dos Funcionários, ao passo que no caso dos Conselheiros Especiais estatui-se quase uma mera autorização de contratação, relegando-se os direitos e deveres do Conselheiro para o contrato e para o direito nacional aplicável ao mesmo).

Assim, o regime jurídico dos agentes não é totalmente plasmado no Estatuto mas é, primariamente, aquele que for fixado no respectivo contrato, celebrado entre a Comunidade e o trabalhador. No entanto, o conteúdo do contrato não é inteiramente relegado para a livre vontade das partes, pois o Regime Aplicável aos outros agentes das Comunidades fixa muitos aspectos do conteúdo de cada contrato e sobre a forma de conclusão do mesmo, apenas permitindo regular certos aspectos do regime.

Há uma característica comum a todos os agentes, que os separa dos funcionários das Comunidades: o facto de serem **contratados** e não nomeados. Esta dimensão contratual tem dois efeitos directos: a precariedade do emprego, por um lado, e uma diferente fonte reguladora de direitos e deveres, por outro.

A precariedade do emprego é uma característica do regime aplicável aos agentes contratados da Comunidade. Por um lado, o contrato pode ter termo resolutivo⁽³²⁾, o que determina que, decorrido o prazo do termo, o contrato cesse os seus efeitos, embora possa ser renovado por igual período,

⁽³¹⁾ Esta categoria de agentes apenas foi aditada em 2004, pelo Regulamento (CE/EURATOM) n.º 723/2004, do Conselho, de 22 de Março de 2004.

⁽³²⁾ O que aliás, de acordo com JESÚS ÁNGEL FUENTETAJA PASTOR, *Función Pública...*, p. 47, é a regra nos contratos celebrados pelas Comunidades, tendo geralmente a duração de 1, 3 ou 5 anos, conforme os casos.

nos termos do artigo 7.º do Regime aplicável aos outros agentes das Comunidades ⁽³³⁾; por outro, mesmo nos contratos celebrados por tempo indeterminado (o que o Regime aplicável aos outros agentes das Comunidades prevê expressamente), a não aposição de um termo não constitui garantia de estabilidade de emprego, pois os contratos por tempo indeterminado **podem ser livremente resolvidos pelas Comunidades**, desde que respeitado o pré-aviso fixado no contrato (que não pode ser inferior a 1 mês nem superior a 10 meses, de acordo com o artigo 47.º/c/ii) do Regime Aplicável aos outros agentes da Comunidade).

O Estatuto previu expressamente esta categoria de trabalhadores (agentes contratados) dada a impossibilidade prática de fazer face às necessidades de uma administração pública apenas com pessoal permanentemente afecto: por vezes, é necessário recorrer a personalidades com conhecimentos específicos ⁽³⁴⁾; noutros casos, há carências temporárias de pessoal que não devem ser resolvidas com o aumento do peso da administração pública comunitária.

IV. A Liberdade Sindical — as Estruturas de Representação dos Trabalhadores das Comunidades: dos Comitês do Pessoal às Associações Sindicais

a) A consagração da Liberdade Sindical

Como vimos *supra*, o Estatuto visa regular exclusivamente os direitos e deveres dos funcionários e agentes da Comunidade, pelo que será, indubitavelmente, a primeira fonte onde devemos procurar a consagração legal da liberdade sindical. Originariamente, o Estatuto não plasmava qualquer referência a este direito, recusando qualquer faculdade de sindicalização e de acção colectiva de defesa dos interesses dos trabalhadores. Era, contudo, atribuído aos funcionários e agentes um *direito de participação*, consubstanciado no “Comité do Pessoal”. Existe um Comité do Pes-

⁽³³⁾ O contrato pode, efectivamente, renovar-se por igual período, mas apenas por uma vez. Qualquer renovação subsequente é feita por termo indeterminado.

⁽³⁴⁾ É o caso, como veremos *infra*, da necessidade de contratação de “Agentes Temporários”.

soal para cada uma das Instituições, que pode ser organizado em várias secções, de acordo com as categorias profissionais ⁽³⁵⁾.

Estes Comitês do Pessoal pretendiam ser estruturas (estatutariamente previstas) de representação dos trabalhadores comunitários, cuja natureza pode ser compreendida à luz do conceito da “Comissão de Trabalhadores” do direito pátrio. De facto, os Comitês do Pessoal representam todos os trabalhadores da instituição comunitária ⁽³⁶⁾ e, originariamente, dispunham de escassas atribuições: cabia-lhes apenas ser ouvidos pela Comissão no processo de revisão do Estatuto ⁽³⁷⁾ — nos mesmos moldes, aliás, em que as Comissões de Trabalhadores são ouvidas na adopção de legislação laboral ⁽³⁸⁾ — e participar de forma relativamente dispersa em procedimentos concernentes aos funcionários da Instituição em causa ⁽³⁹⁾.

A razão para a inexistência da previsão de um autêntico direito de sindicalização é explicada por FUENTETAJA PASTOR: “*originariamente, el funcionario comunitario era un trabajador privilegiado, que no necesitaba adoptar una aptitud reivindicativa, de ahí que bastase prever un procedimiento de participación y consulta con los funcionarios comunitarios sobre la elaboración de los textos que les afectaban así como sobre la gestión cotidiana del personal: a este objetivo correspondía el derecho de asociación*” ⁽⁴⁰⁾, assegurado pelos Comitês do Pessoal. Os Comitês do Pessoal satisfaziam a necessidade desse *direito de associação*, representando os trabalhadores dentro de cada uma das respectivas Instituições e assegurando que a sua voz era auscultada nas tomadas de decisão que os afectavam (procedimentos disciplinares, comissões paritárias, júris de concurso, etc.); tal seria suficiente para que os interesses dos funcionários e agentes fossem devidamente acautelados.

Rapidamente os trabalhadores das Comunidades se aperceberam da insuficiência dos Comitês do Pessoal para proteger devidamente os seus interesses, sobretudo a partir da declaração pelo Tribunal de Justiça das Comu-

⁽³⁵⁾ Vide n.º 1 do artigo 9.º do Estatuto.

⁽³⁶⁾ Na terminologia de JORGE LEITE, *Direito do Trabalho...*, p. 217, a Comissão de Trabalhadores é uma representação unitária, já que representa *todos* os trabalhadores e que não pode existir mais do que uma destas organizações.

⁽³⁷⁾ Artigo 10.º da versão originária do Estatuto.

⁽³⁸⁾ Cfr. o disposto nos artigos 525.º e 529.º do Código do Trabalho.

⁽³⁹⁾ Referimo-nos aos processos disciplinares, júris de concursos, processos de promoção de funcionários, etc.

⁽⁴⁰⁾ JESÚS ÁNGEL FUENTETAJA PASTOR, *Función Pública...*, p. 418.

nidades Europeias da impossibilidade de os Comités do Pessoal se comportarem, em todas as situações, como associações de defesa dos trabalhadores, no Acórdão *Lassalle* ⁽⁴¹⁾: num conflito laboral entre uma funcionária do Parlamento Europeu e aquela instituição, o Comité do Pessoal, no decurso da lide, requereu o estatuto de participante processual, enquanto associação representativa dos trabalhadores do Parlamento Europeu. Ora, o Tribunal de Justiça veio a recusar a sua pretensão, uma vez que nos termos do primitivo artigo 9.º do Estatuto, as funções cometidas aos Comités do Pessoal “são apenas destinadas a produzir efeitos no interior da Instituição Comunitária. Com efeito, aquelas funções têm um carácter auxiliar ligado à actividade da Instituição Comunitária” ⁽⁴²⁾. Porém, o Advogado-Geral ⁽⁴³⁾, nas suas conclusões, não deixou de reconhecer que “a defesa dos interesses profissionais enquanto tais, no plano colectivo, cabe às associações ou aos sindicatos regularmente constituídos no âmbito do direito privado”.

É neste momento que pode ser identificado o nascimento da consciência da necessidade de entidades de natureza sindical, aptas a pugnar pelos interesses socioprofissionais dos funcionários e agentes das Instituições. A negação da liberdade sindical aos funcionários públicos comunitários era ímpar e contrária ao direito dos Estados-Membros, que a consagram indiscutivelmente aos funcionários da Administração Pública ⁽⁴⁴⁾.

⁽⁴¹⁾ Acórdão do TJCE de 14 de Novembro de 1963, *Lassalle c. Parlamento Europeu*, proc. n.º 15/63, *Recueil de Jurisprudence*, 1963, p. 57. O caso versava sobre uma funcionária do Parlamento Europeu que entendia ter sido discriminada em razão da nacionalidade num concurso, conduta expressamente proibida pelo primitivo artigo 7.º do Estatuto, requerendo a anulação do procedimento concursal.

⁽⁴²⁾ Despacho do Tribunal de Justiça das Comunidades Europeias relativo ao proc. n.º 15/63.

⁽⁴³⁾ O Tribunal de Justiça dispõe de duas Magistraturas: os Juízes e os Advogados-Gerais. O Advogado-Geral, em cada acção, apresenta as suas *Conclusões Fundamentadas*, onde descreve o caso, identifica as questões de facto e de direito, faz uma súmula da jurisprudência em relação àquela matéria, analisa os sentidos possíveis de solução e propõe uma decisão. Os advogados-gerais são sempre muito mais criativos que os juízes, sendo mais minuciosos, uma vez que não têm que se preocupar com a uniformidade da jurisprudência nem com a conciliação de opiniões de vários jurisconsultos. Assim, as conclusões dos advogados-gerais introduzem pluralidade no sistema e são publicadas conjuntamente com o Acórdão.

⁽⁴⁴⁾ Cfr. IGNACIO GARCÍA-PERROTE ESCARTÍN, “Los derechos colectivos en el empleo público”, *Las Relaciones Laborales en las Administraciones Públicas*, Vol. II,

Nessa conformidade, a 16 de Julho de 1972 ⁽⁴⁵⁾, foi aditado ao Estatuto o artigo 24.º-A, dispondo que “Os funcionários gozam do direito de associação; podem, nomeadamente, ser membros de organizações sindicais ou profissionais de funcionários europeus” ⁽⁴⁶⁾. Isto é, a partir de 1972 foi expressamente conferido aos trabalhadores das Comunidades o direito individual de sindicalização, a liberdade de inscrição, isto é, o direito de aderir ou não aderir a um sindicato ⁽⁴⁷⁾.

Uma vez que o acto legislativo fixava apenas este direito individual, o Tribunal de Justiça rapidamente fixou o sentido do artigo 24.º-A do Estatuto, afirmando que aquela disposição consagrava ainda o direito de constituir livremente sindicatos e ainda o direito, para aquelas associações, de se valerem de quaisquer meios lícitos na defesa dos interesses profissionais dos seus membros ⁽⁴⁸⁾. O Tribunal de Justiça veio, pois, anunciar a Liberdade Sindical em todas as suas dimensões, interpretando a norma do Estatuto no sentido da atribuição do conteúdo pleno da liberdade sindical: o direito de constituir livremente sindicatos ⁽⁴⁹⁾, a liber-

XI Congreso Nacional de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social, Subdirección General de Publicaciones del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, Madrid, 2000, p.18: “No es dudoso ni discutible que los funcionarios públicos son titulares del derecho fundamental de libertad sindical”.

⁽⁴⁵⁾ Por força do artigo 5.º do Regulamento (CEE, CECA, CEE) n.º 1473/72.

⁽⁴⁶⁾ Depois do Regulamento (CE) n.º 723/2004, a norma em causa passou a constar do artigo 24.º-B.

⁽⁴⁷⁾ Nas palavras de JORGE LEITE, *Direito do Trabalho...*, p. 182, a liberdade de inscrição num sindicato (direito individual) compreende uma *dimensão positiva* — o direito de um trabalhador solicitar e obter a inscrição como membro do sindicato da sua escolha — e uma *dimensão negativa* — direito de não aderir a qualquer sindicato e de, a todo o tempo, se retirar do sindicato em que se encontre inscrito.

⁽⁴⁸⁾ Este direito foi afirmado pela primeira vez no Acórdão do TJCE de 8 de Outubro de 1974, *Syndicat General du Personnel des Organismes Européens*, proc. n.º 18/74, *Recueil de Jurisprudence*, 1974, p. 933. De facto, no seguimento de uma série de greves de funcionários em 1972, a Comissão emitiu uma decisão que retinha remunerações dos funcionários que aderiram à greve. Tendo o sindicato interposto recurso de anulação da decisão da Comissão, suscitou-se a questão da legitimidade do recorrente. O Tribunal de Justiça não só afirmou a legitimidade do Sindicato, como consagrou e fixou o alcance da norma do artigo 24.º-A do Estatuto, estabelecendo o poder dos sindicatos se valerem de quaisquer meios lícitos tendentes à defesa dos interesses socioprofissionais dos seus associados.

⁽⁴⁹⁾ Na classificação das dimensões da liberdade sindical de JORGE LEITE, *Direito do Trabalho...*, p. 175, esta é uma “liberdade de exercício colectivo”, uma vez que é

dade de inscrição⁽⁵⁰⁾ e ainda a liberdade sindical colectiva, isto é, o direito de “desenvolver, ou de actuar, a actividade programada e, em geral, a actividade lícita considerada necessária ou conveniente à prossecução dos objectivos, desde logo da defesa e promoção dos interesses dos trabalhadores”⁽⁵¹⁾.

A afirmação da liberdade sindical foi o alicerce dos direitos colectivos dos funcionários e agentes da União, num duplo sentido: em primeiro lugar, porque o direito colectivo do trabalho se baseia (não só, mas principalmente) na acção das associações sindicais⁽⁵²⁾; por outro, porque apenas depois da consagração da liberdade sindical foram afirmados os demais direitos colectivos dos trabalhadores das Comunidades.

O direito colectivo do trabalho (comunitário) começa, pois, em 1972 com a estatuição legal da liberdade sindical e em 1974 com a afirmação pelo Tribunal de Justiça de todas as dimensões daquela liberdade. Os restantes direitos colectivos emergem desta liberdade sindical e não podem, por isso, ser dela dissociados.

b) A repartição de competências entre as Associações Sindicais e os Comitês do Pessoal

Criadas as associações sindicais, os funcionários e agentes das Comunidades Europeias passaram a contar com duas estruturas de representação

um direito conferido individualmente a cada um dos trabalhadores, mas “pressupõe e exige a participação de outros membros do grupo destinatários da mesma norma”.

⁽⁵⁰⁾ Cfr. nota de rodapé n.º 47.

⁽⁵¹⁾ JORGE LEITE, *Direito do Trabalho...*, p. 195.

⁽⁵²⁾ Uma nota quanto à terminologia jurídica das associações sindicais. De facto, como repara PEDRO ROMANO MARTINEZ, *Direito do Trabalho*, 4.ª edição, Coimbra, Almedina, 2007, p. 145, é verdade que na linguagem comum é corrente ouvir-se a expressão “sindicato”. Contudo, tanto a Constituição da República como o Código do Trabalho utilizam a expressão “associação sindical”. Embora pareçam poder admitir-se ambas as expressões em sinonímia, a expressão “associação sindical” pode abarcar não só os sindicatos como ainda as uniões, federações e confederações sindicais.

Note-se, no entanto, que a jurisprudência comunitária e as associações sindicais representantes de funcionários públicos das Comunidades utilizam a expressão “organizações sindicais e profissionais” (OSP). Parece-nos que por trás desta opção terminológica estará o intuito de utilizar o mais amplo conceito possível, abarcando todas as organizações de cariz sindical, mesmo que não reconhecidas como tal pelas legislações de alguns Estados-Membros.

colectiva: os Comitês do Pessoal e as Associações Sindicais. A este propósito, valerá a pena debruçarmo-nos sobre a coexistência dos Comitês do Pessoal (órgãos estatutários e com poderes legalmente determinados) com as associações sindicais (pessoas colectivas que dispõem de *liberdade sindical colectiva*)⁽⁵³⁾.

Inicialmente, o conflito de competências foi inevitável, pois não estava traçada a linha divisória entre as acções dos Comitês do Pessoal e das recém reconhecidas associações sindicais. Os Comitês do Pessoal haviam sido concebidos como única sede de representação colectiva dos funcionários, pelo que desempenhavam algumas funções que, rigorosamente, deveriam caber àquelas.

Para fazer face a este problema, foi firmado em 20 de Setembro de 1974 o *Acordo entre a Comissão das Comunidades Europeias e as Associações Sindicais e Profissionais*, contendo um capítulo dedicado ao tema da «Repartição de competências entre o Comité do Pessoal e as suas secções locais e as organizações sindicais ou profissionais»⁽⁵⁴⁾.

Assim, estabeleceu-se que a actividade dos Comitês do Pessoal se desenvolveria no seio das Instituições (n.º 18 do Acordo), nomeadamente através da representação dos trabalhadores no normal funcionamento da Comissão, sempre que o Estatuto previsse uma qualquer forma de participação

⁽⁵³⁾ Usamos a terminologia de JORGE LEITE, *Direito do Trabalho...*, p. 193: a liberdade sindical colectiva consiste na autonomia dos trabalhadores exercida pelo próprio sindicato enquanto estrutura organizativo-funcional. Assim, os sindicatos dispõem de capacidade para definir e alterar a sua estrutura e funcionamento, modificar os seus Estatutos e definir os seus poderes — *plano interno da liberdade sindical colectiva*: ao invés do que sucede com os Comitês do Pessoal, os poderes e organização dos sindicatos não são heteronamente determinados, cabendo a cada sindicato organizar o seu funcionamento e estabelecer quais os interesses que prosseguirá.

Por outro lado — *plano externo da liberdade sindical colectiva* —, os sindicatos podem actuar como e quando entenderem, decidindo em cada momento qual é a actividade tida por conveniente para a prossecução dos seus fins. Os Comitês do Pessoal, pelo contrário, actuam quando e como previsto no Estatuto.

⁽⁵⁴⁾ Depois da consagração das Associações Sindicais e Profissionais, cada uma das Instituições assinou acordos com as organizações sindicais, estabelecendo o *modus* de exercício das suas competências. O Acordo a que nos referimos no texto regulou exclusivamente as relações entre a Comissão Europeia (onde exerce funções a grande maioria dos funcionários) e as Associações Sindicais, tendo vigorado até 2002. Este acordo constituiu a base de sustentação dos posteriores convénios celebrados pelo Parlamento Europeu e pelo Conselho com as organizações sindicais.

dos trabalhadores ⁽⁵⁵⁾. Por outro lado, cometeu-se ainda ao Comité do Pessoal a designação dos representantes dos trabalhadores (i), a coordenação da actividade dos representantes dos trabalhadores (ii) e a manutenção do contacto entre os funcionários e a Administração nos casos particulares de conflitos (iii) ⁽⁵⁶⁾.

As associações sindicais, ao invés, assumiram a responsabilidade pela definição, execução e avaliação da política de pessoal, em todos os domínios relativos às condições de trabalho dos funcionários e agentes, nomeadamente o reforço das competências dos órgãos de participação dos trabalhadores ⁽⁵⁷⁾, a reivindicação de um maior número de órgãos de participação paritária, a pesquisa de soluções no caso de inexistência de mecanismos de participação dos trabalhadores na administração, alterações das condições de trabalho quando afecte o pessoal de todas as Instituições Europeias e, na generalidade, a formulação de reivindicações nos domínios não cobertos pelos órgãos de participação dos trabalhadores ⁽⁵⁸⁾.

No fundo, a liberdade sindical colectiva dos sindicatos dos funcionários públicos comunitários não abrangia a defesa dos interesses dos trabalhadores da União onde estivesse representado o Comité de Pessoal, definindo-se o âmbito de acção das organizações sindicais pela negativa: ocupariam o espaço deixado livre pelos Comités do Pessoal.

Em 2002, 28 anos depois da celebração daquele Acordo e em sua substituição, foi assinado um Acordo-Quadro, entre a Comissão Europeia e as Organizações Sindicais e profissionais ⁽⁵⁹⁾, onde se volta a tocar na

⁽⁵⁵⁾ O n.º 18 do acordo nomeia os órgãos da Comissão onde a representação do pessoal cabe ao Comité do Pessoal: Conselho de administração dos serviços sociais (CASS), Comité de gestão do seguro-doença e Comité paritário de acções sociais (COPAS). Por outro lado, o mesmo número deixa ao Comité do Pessoal a representação dos trabalhadores em todos os casos onde o Estatuto preveja a participação dos funcionários, avançando os exemplos da Comissão paritária, dos Comités de promoção e dos Conselhos disciplinares.

⁽⁵⁶⁾ Vide n.º 18 do Acordo entre a Comissão das Comunidades Europeias e as Associações Sindicais e Profissionais, de 20 de Setembro de 1974.

⁽⁵⁷⁾ Onde os funcionários são representados pelo Comité do Pessoal.

⁽⁵⁸⁾ Vide n.º 19 do Acordo entre a Comissão das Comunidades Europeias e as Associações Sindicais e Profissionais, de 20 de Setembro de 1974.

⁽⁵⁹⁾ Este Acordo-Quadro de 2002 debruça-se sobre as relações entre os Sindicatos e a Comissão, bem como regula mais minuciosamente e extensamente o exercício dos direitos colectivos dos funcionários e agentes.

questão da repartição de competências. Todavia, ao invés da separação exaustiva das competências dos Comités do Pessoal e das associações sindicais, o novo Acordo-Quadro plasma, no artigo 8.º uma cláusula geral de divisão de competências: “As partes contratantes confirmam que o presente Acordo não modifica em nada as competências do Comité do Pessoal previstas no Estatuto dos Funcionários nem nos regulamentos que estabelecem o seu funcionamento”. Materialmente a solução é idêntica, estatuidando-se que a actividade sindical não pode pôr em causa o âmbito de acção próprio do Comité estatutariamente previsto.

Mais recentemente, desde o Regulamento (CE/EURATOM) n.º 723/2004, do Conselho, de 22 de Março de 2004, o Estatuto reforçou a solução encontrada, salvaguardando as competências dos Comités do Pessoal pelo aditamento do artigo 10.º-B: “As organizações sindicais e profissionais referidas no artigo 24.º-B actuarão no interesse geral do pessoal, sem prejuízo das competências estatutárias dos comités do pessoal”.

Assim, as funções de cada uma das estruturas de representação colectiva dos trabalhadores estão hoje claramente definidas, estando afastada (pelo menos teoricamente) a possibilidade de conflituosidade entre as acções de cada uma das estruturas: as associações sindicais dispõem da mais ampla capacidade de actuação, sendo a sua competência definida negativamente, isto é, actuação onde não esteja já prevista a acção dos Comités do Pessoal.

Apenas uma breve nota relativa à natureza jurídica destes acordos celebrados entre as organizações sindicais e as Instituições, que não é unívoca. A nosso ver, deve afastar-se a natureza de Convenção Colectiva de Trabalho: na verdade, no Acórdão *Browet*, o TPI ⁽⁶⁰⁾ veio afirmar que “o acordo, tal como o anexo respectivo, apenas se destinam a reger as relações colectivas de trabalho entre a Comissão, por um lado, e as OSP, por

⁽⁶⁰⁾ Acórdão do TPI de 15 de Julho de 1994, *Browet*, processos apensos n.ºs T-576/93, T-577/93, T-578/93, 579/93, 580/93, 581/93 e 582/93, *Colectânea da Jurisprudência*, 1994, p. II-677, p. IA-191 e p. II-619. Tratava-se de um diferendo entre alguns funcionários da Comissão que aderiram a uma greve e que encontraram, da parte da Comissão, a intenção de suspender o pagamento dos dias de salário a que respeitava a greve. Assim, os funcionários arguíram a inexistência de previsão normativa no Acordo de 1974 (como veremos *infra*) para a suspensão do pagamento da sua retribuição, alegando que tal lhes conferia um direito à retribuição mesmo nos dias de greve. O Tribunal veio a entender diversamente, afastando a teoria de que aquele acordo conferiria directamente direitos aos funcionários, negando a natureza normativa daquele acordo.

outro, e que não criam, para cada funcionário individualmente tomado, nenhuma obrigação, tal como não criam qualquer direito. Na verdade, não se situam na esfera das relações individuais de trabalho entre o empregador e o funcionário, mas no quadro mais largo das relações entre uma instituição e as OSP". Assim, este convénio apenas cria obrigações para as entidades signatárias, que assumem, enquanto pessoas jurídicas, direitos e obrigações recíprocas. Ora, a Convenção Colectiva assume carácter normativo, gerando direitos para os trabalhadores sindicalizados, pelo que se distancia profundamente das figuras que aqui encontramos.

Assim, julgamos que não pode atribuir-se a estes instrumentos uma natureza mais ambiciosa que a de um contrato obrigacional pelo qual as partes disciplinam as suas relações futuras. Aliás, talvez radique aí a razão pela qual estes instrumentos não sejam facilmente acessíveis, estando na posse exclusiva das partes contratantes e inexistindo qualquer intuito de proceder à sua divulgação.

c) As novas funções dos Comitês do Pessoal

Como vimos, mesmo depois da consagração da liberdade sindical, os Comitês do Pessoal não foram extintos. Os Comitês do Pessoal mantêm-se como órgãos de representação dos funcionários e agentes da União, no seio das respectivas instituições. Porém, importa destacar a modificação do *modus* como intervêm hoje naquela que era a sua competência originária: a colaboração e participação na revisão do Estatuto. Esta função passou a estar cometida ao *Comité do Estatuto*.

O *Comité do Estatuto* é um órgão comunitário previsto na versão actual do artigo 10.º do Estatuto⁽⁶¹⁾, composto por representantes das Instituições Europeias e representantes dos respectivos Comitês do Pessoal. Hoje, é este *Comité do Estatuto* (e não os Comitês do Pessoal) o órgão consultado pela Comissão sobre as propostas de revisão do Estatuto, devendo emitir o seu parecer no prazo fixado pela Comissão⁽⁶²⁾. Significa isto que,

⁽⁶¹⁾ A sua actual redacção foi introduzida pelo Regulamento (CE/CEEA) n.º 723/2004, do Conselho, de 22 de Março de 2004.

⁽⁶²⁾ Para além desta competência, o Comité reúne a pedido do seu Presidente, de uma Instituição ou do Comité do Pessoal de uma Instituição e pode formular sugestões para a revisão do Estatuto, mesmo que não esteja em curso qualquer processo de revisão.

desde 2004, se não se pode dizer que os Comitês do Pessoal perderam a prerrogativa de participação nas revisões do Estatuto, deve sublinhar-se que este direito é agora exercido de forma indirecta, através da sua presença no *Comité do Estatuto*⁽⁶³⁾.

Este afrouxamento da participação dos Comitês do Pessoal na revisão do regime jurídico dos funcionários tem vindo a ser compensado pelo reforço do seu papel no quadro do funcionamento das instituições⁽⁶⁴⁾, pela atribuição de novas funções até agora desconhecidas daqueles órgãos. Assim, cabe-lhes hoje, nomeadamente, colaborar no estabelecimento de medidas sociais para antigos funcionários⁽⁶⁵⁾, representar os interesses dos funcionários junto das instituições, assegurando a comunicação entre o pessoal e a instituição⁽⁶⁶⁾ e dar parecer sobre as alterações do horário de trabalho ou prestação de horas extraordinárias dos funcionários⁽⁶⁷⁾.

A conclusão que se impõe é a de que os Comitês do Pessoal são cada vez mais uma figura secundária de natureza administrativa, distante das preocupações socioprofissionais dos funcionários mas vocacionada para melhorar a eficácia do funcionamento de cada uma das instituições comunitárias. No fundo, parece definitivamente apartada a sua dimensão reivindicativa (inclusive no que tange à revisão da legislação da função pública comunitária).

V. Negociação Colectiva ou Contratação Colectiva?

a) Consagração

O direito à contratação colectiva é garantido pela Constituição da República, constituindo um direito fundamental dos trabalhadores e das

⁽⁶³⁾ Diga-se, contudo, que desde a entrada em vigor do Regulamento (CE/EURATOM) n.º 723/2004, passou a ser possível à Comissão consultar as associações sindicais quanto à revisão do Estatuto. Isto é, se é verdade que é o Comité do Estatuto que tem de ser consultado e emitir parecer, hoje é possível que a Comissão, além de o fazer, submeta projectos de alteração às associações sindicais, por força do artigo 10.º-B do Estatuto, que dispõe: "As propostas da Comissão a que se refere o artigo 10.º podem ser objecto de consultas por parte de organizações sindicais e profissionais representativas".

⁽⁶⁴⁾ Vide as mais recentes alterações ao Estatuto, com especial relevo para o Regulamento (CE/CEEA) n.º 723/2004, do Conselho, de 22 de Março de 2004.

⁽⁶⁵⁾ Artigo 1.º-E, do Estatuto, na sua redacção actual.

⁽⁶⁶⁾ Vide n.º 3 do artigo 9.º do Estatuto.

⁽⁶⁷⁾ Vide artigo 55.º do Estatuto.

organizações sindicais ⁽⁶⁸⁾, cuja inexistência chocaria as consciências jurídicas quer em Portugal, quer nos restantes Estados-Membros. Mesmo o TCE prevê a contratação colectiva ao nível comunitário, entre associações sindicais e empregadores de âmbito comunitário, quer a nível institucional, quer ao nível das empresas de dimensão comunitária ⁽⁶⁹⁾. De facto, os Estados-Membros e as instituições comunitárias declararam-no na Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia, consagrando no artigo 28.º que “*Os trabalhadores e as entidades patronais, ou as respectivas organizações, têm, de acordo com o direito comunitário e as legislações e práticas nacionais, o direito de negociar e de celebrar convenções colectivas, aos níveis apropriados, bem como de recorrer, em caso de conflito de interesses, a acções colectivas para a defesa dos seus interesses, incluindo a greve*” ⁽⁷⁰⁾.

Nem a norma da Constituição da República Portuguesa, nem a norma da Carta dos Direitos Fundamentais (vertida também na Constituição Europeia) restringe ou limita o direito à contratação colectiva quando se trate de funcionários públicos, quer da Administração Pública portuguesa, quer da administração comunitária. Contudo, este direito assumirá forçosamente contornos diferentes: o regime de trabalho dos funcionários públicos resulta de estatuto fixado em diploma legal ⁽⁷¹⁾ **emanado pelo próprio empregador**, e não de uma contratualidade emergente de figuras de direito privado.

No fundo, parece surgir um conflito entre a “*lei e a regulamentação colectiva (heterodeterminação e autodeterminação, respectivamente)*” ⁽⁷²⁾.

⁽⁶⁸⁾ Vide o artigo 56.º da Constituição da República Portuguesa.

⁽⁶⁹⁾ Vide artigos 138.º e seguintes do Tratado que institui a Comunidade Europeia bem como o estudo desenvolvido por BERNARD TEYSSIER, *Droit européen du travail*, 2.ª edição, LITEC, 2003, pp. 47 ss.

⁽⁷⁰⁾ Ao ser incorporado no Tratado que estabelece uma Constituição para a Europa, a norma passou a constar do artigo II-88.º, dispondo: “*Os trabalhadores e as entidades patronais, ou as respectivas organizações, têm, de acordo com o direito da União e as legislações e práticas nacionais, o direito de negociar e de celebrar convenções colectivas aos níveis apropriados, bem como de recorrer, em caso de conflito de interesses, a acções colectivas para a defesa dos seus interesses, incluindo a greve*”. Não se trataria de uma alteração substancial, mas apenas de adaptar a norma às alterações operadas pela Constituição Europeia.

⁽⁷¹⁾ Ou de regulamento comunitário, no caso do Estatuto dos funcionários e dos outros agentes das Comunidades.

⁽⁷²⁾ ANA FERNANDA NEVES, *Relação Jurídica...*, p. 230.

Será impossível conciliar a regulação colectiva das condições de trabalho (direito inalienável dos trabalhadores) com a autoridade exclusiva do empregador (Estado ou União Europeia) na fixação de tais condições? E quando a regulação de tal matéria constitui reserva de lei ⁽⁷³⁾?

No direito nacional, a questão foi resolvida com a intervenção do legislador: a Lei n.º 23/98, de 26 de Maio, veio estabelecer o processo de **negociação colectiva** na Administração Pública, estabelecendo obrigatoriedade de negociação colectiva em determinadas matérias sócio-laborais. Esta negociação colectiva não se confunde com o direito a celebrar convenções colectivas, uma vez que os instrumentos têm naturezas substancialmente diferentes. Se o acordo encontrado num processo de contratação colectiva consubstancia uma **Convenção Colectiva de Trabalho**, que apresenta carácter normativo e atribui **directamente** direitos às partes contratantes, o mesmo não acontece com a negociação colectiva.

De facto, como sublinha MANUEL ALONSO OLEA, “*el convenio colectivo es, primordialmente y ante todo, una norma jurídica; una fuente del derecho en sentido traslativo; la exteriorización de un poder normativo*” ⁽⁷⁴⁾, o que não acontece na negociação colectiva, pois o acordo alcançado entre o Governo e os representantes dos trabalhadores da administração pública não tem força normativa própria mas sim o **carácter de compromisso**: o consenso alcançado comete ao Estado a obrigação de o consagrar no Estatuto da Administração Pública, presumindo-se o Estado “*uma pessoa de bem, que cumpre os seus compromissos, cuja ignorância pode, aliás, ter um preço político*” ⁽⁷⁵⁾. A negociação colectiva termina, pois, com um compromisso do Governo (empregador e legislador) e não,

⁽⁷³⁾ No direito nacional, a questão é agravada pelo facto de as bases do regime e âmbito da função pública constituírem reserva relativa da competência da Assembleia da República, por força da alínea t) do n.º 1 do artigo 165.º da Constituição da República.

⁽⁷⁴⁾ MANUEL ALONSO OLEA, *Introducción al Derecho del Trabajo*, 6.ª edição, 2002, Madrid, Civitas Ediciones, p. 510.

⁽⁷⁵⁾ ANA FERNANDA NEVES, *Relação Jurídica...*, p. 245. Importa, contudo, frisar que não se trata de um compromisso cuja necessidade do cumprimento surge apenas do princípio *pacta sunt servanda*. Com efeito, a própria Lei (portuguesa) n.º 23/98, de 26 de Maio, fixa um prazo para que a Administração contemple as medidas objecto da negociação (n.º 3 do artigo 5.º). Porém, a violação pelo Governo daquela norma não parece ser geradora de qualquer responsabilidade para além dos custos políticos de descredibilização. Assim, aderimos cabalmente à posição da ilustre Autora.

como sucede com a convenção colectiva, com normas directamente aplicáveis a cada um dos trabalhadores. Espera-se, porém, que o Governo da República venha a convolar aquele compromisso em normas aplicáveis aos funcionários públicos.

Quanto aos funcionários comunitários, a questão assume contornos diversos, desde logo por não existir diploma com força obrigatória geral que regule claramente a matéria, ao invés do que sucede na legislação interna portuguesa. A solução vigente não diferiu, porém, da encontrada internamente, e que é, aliás, adoptada na generalidade dos Estados-Membros da União ⁽⁷⁶⁾.

O procedimento foi primitivamente regulado no já mencionado *Acordo relativo às relações entre a Comissão das Comunidades Europeias e as organizações sindicais e profissionais* ⁽⁷⁷⁾ e mais tarde consagrado no Acordo-Quadro de 2002 com os mesmos signatários, sob o nome de *Concertação*. Parece-nos, porém, que a designação mais adequada para este procedimento será a de *Negociação Colectiva*, uma vez que se trata de uma acção colectiva das associações sindicais em tudo idêntica ao processo de Negociação Colectiva ⁽⁷⁸⁾ previsto e regulado na Lei n.º 23/98, de 26 de Maio, e não um contrato social como aquele que encontramos no mecanismo da Concertação Social ⁽⁷⁹⁾. Com efeito, a Concertação Social caracteriza-se pela sua natureza *participativa e tripartida* e pelo facto de se dedicar à política económica e social. Na verdade, os objectivos subjacentes à concertação social são substancialmente diferentes dos visados

⁽⁷⁶⁾ A título de exemplo, o procedimento de negociação colectiva dos funcionários públicos em Espanha é muito similar àquele que foi adoptado em Portugal e pela Comissão. Sobre este tema, cfr. IGNACIO GARCIA-PERROTE ESCARTÍN, "Los derechos colectivos...", p. 40.

⁽⁷⁷⁾ Quanto às relações dos sindicatos com as outras Instituições Europeias, houve outros mecanismos de regulação — Acordos ou decisões, como veremos *infra* — embora muito marcados pelo Acordo firmado com a Comissão Europeia (outrora, *Comissão das Comunidades Europeias*). Este assume uma natureza primordial, desde logo por ser a Instituição que, de longe, emprega um maior número de funcionários e agentes.

⁽⁷⁸⁾ FUENTETAJA PASTOR utiliza indiferentemente as expressões "*Concertação*" e "*Negociação Colectiva*", mas os Acordos que a regulam referem-se à mesma apenas como "*Concertação*".

⁽⁷⁹⁾ Vide o artigo 9.º da Lei n.º 108/91, de 17 de Agosto, na redacção que lhe foi conferida pela Lei n.º 12/2003, de 20 de Maio.

pelos processos de negociação colectiva: naquela pretende-se o diálogo e a paz entre os parceiros sociais, ao passo que neste se pretende o acordo dos funcionários públicos e do empregador Estado em matérias específicas, com cedências de parte a parte ⁽⁸⁰⁾.

Sublinhe-se, por fim, que a negociação colectiva (que apenas tem como consequência o compromisso da autoridade comunitária em consagrar as medidas acordadas) foi reconhecida no próprio Estatuto desde 2004, ganhando assim reconhecimento legal ⁽⁸¹⁾.

b) Procedimento de Negociação Colectiva com a Comissão Europeia

Para caracterizar o procedimento de negociação colectiva dos funcionários da Comissão Europeia, há que estabelecer dois momentos. O primeiro identifica-se com a vigência do Acordo assinado entre a Comissão e as Associações a 20 de Setembro de 1974; o segundo desenrola-se depois de 2002, com a entrada em vigor do novo Acordo-Quadro que disciplina as relações entre a Comissão Europeia e as organizações sindicais e profissionais.

O Acordo assinado a 20 de Setembro de 1974 entre a Comissão das Comunidades e as Organizações Sindicais e Profissionais dedicava a maior parte do seu normativo precisamente ao processo de negociação colec-

⁽⁸⁰⁾ Quanto ao mecanismo da Concertação Social, ao contrário de outros países, verifica-se consagração constitucional (artigos 56.º e 92.º da Constituição) e enquadramento institucional próprio: a Comissão Permanente de Concertação Social, prevista pela Lei n.º 108/91, de 17 de Agosto, na redacção que lhe foi conferida pela Lei n.º 12/2003, de 20 de Maio, e com assento no Conselho Económico e Social (nacional). Trata-se de "*um mecanismo auto-regulador, através do qual as organizações representativas dos trabalhadores e dos empregadores [privados] participam, com intensidade variável, nos processos de decisão que cabem na competência do Governo*". Cfr. ANTÓNIO MONTEIRO FERNANDES, *Direito do Trabalho*, 13.ª edição, Almedina, Coimbra, 2006, p. 665.

⁽⁸¹⁾ Trata-se de mais uma das extensas alterações operadas pelo Regulamento (CE/EURATOM) n.º 723/2004. Assim, o Estatuto passou a conter uma norma, no artigo 10.º-C, que estatui: "*cada instituição pode celebrar acordos relativos ao seu pessoal com as respectivas organizações sindicais e profissionais representativas. Esses acordos não podem implicar alterações do Estatuto ou quaisquer compromissos orçamentais, nem afectar o funcionamento da instituição em causa. As organizações sindicais e profissionais representativas que sejam signatárias actuarão, em cada instituição, dentro dos limites das competências estatutárias do Comité do Pessoal*".

tiva⁽⁸²⁾. O âmbito da negociação colectiva, ao invés do que acontece na legislação portuguesa, era definido genericamente⁽⁸³⁾, determinando que o procedimento de negociação colectiva entre a Comissão e as organizações sindicais e profissionais fosse iniciado a pedido de *qualquer das partes* sobre *qualquer questão* de interesse geral relativa ao Pessoal⁽⁸⁴⁾.

Contudo, dada a natureza geral deste processo de concertação, estatua-se que, periodicamente e de comum acordo, seria elaborado um inventário não exaustivo das questões que devessem ser objecto de negociação colectiva. Era através deste inventário que se construía o programa da negociação colectiva, de acordo com a urgência e actualidade das questões. A negociação colectiva terminava com um Acordo, com eficácia mera-

⁽⁸²⁾ Esta matéria estava regulada no Capítulo II do Acordo, ocupando-se da mesma os n.ºs 6 a 12.

⁽⁸³⁾ Pelo contrário, a Lei n.º 23/98, de 26 de Maio, estatui com precisão quais são as matérias que devem ser objecto de negociação colectiva. De acordo com o artigo 6.º da Lei n.º 23/98, de 26 de Maio, que estabelece o regime de negociação colectiva e a participação dos trabalhadores da Administração Pública em regime de direito público, são objecto de negociação colectiva as matérias relativas à fixação ou alteração:

- a) Dos vencimentos e das demais prestações de carácter remuneratório;
- b) Das pensões de aposentação ou de reforma;
- c) Das prestações da acção social e da acção social complementar;
- d) Da constituição, modificação e extinção da relação de emprego;
- e) Das carreiras de regime geral e especial e das integradas em corpos especiais, incluindo as respectivas escalas salariais;
- f) Da duração e horário de trabalho;
- g) Do regime das férias, faltas e licenças;
- h) Do regime dos direitos de exercício colectivo;
- i) Das condições de higiene, saúde e segurança no trabalho;
- j) Da formação e aperfeiçoamento profissional;
- k) Do estatuto disciplinar;
- l) Do regime de mobilidade;
- m) Do regime de recrutamento e selecção;
- n) Do regime de classificação de serviço.

⁽⁸⁴⁾ Cfr. n.º 7 do Acordo. Por outro lado, a mesma norma estabelecia que, via de regra, o processo de negociação colectiva era desenvolvido entre a Comissão e todas as organizações sindicais agrupadas, embora se abrisse a possibilidade de apenas uma organização sindical ou profissional encetar a negociação, desde que relativa a um problema específico dos funcionários por esta representados.

mente obrigacional e **não normativa**, que comprometia a Comissão na adopção de determinadas medidas⁽⁸⁵⁾.

Hoje, vigorando o Acordo-Quadro entre a Comissão Europeia e as Organizações Sindicais e Profissionais, o procedimento de negociação colectiva sofreu algumas alterações. Mantendo-se o mecanismo de elaboração, de comum acordo, do inventário de questões que devem ser objecto de negociação colectiva (e bem assim o âmbito geral das matérias que podem ser objecto daquele procedimento), a negociação passou a comportar 3 níveis: o nível administrativo (com os directores dos serviços competentes), o nível técnico (com o Director-Geral da Administração⁽⁸⁶⁾) e o nível político (com o Comissário responsável pelo Pessoal e Administração)⁽⁸⁷⁾. A negociação, em regra, ocorre ao nível administrativo, discutindo as condições laborais com o director do serviço competente. Só será iniciada a negociação colectiva ao nível técnico a pedido da Comissão ou de associações sindicais que representem mais de 10% dos funcionários da Comissão. Quanto à negociação a nível político, só tem lugar quando estejam em causa questões de orientação política ou quando não tenha sido possível atingir um acordo na negociação a nível técnico.

⁽⁸⁵⁾ Do ponto de vista formal, a vinculação da Comissão ao acordo alcançado era ainda mais ténue que o compromisso assumido pela Administração nacional nos seus processos de negociação colectiva. Com efeito, no ordenamento jurídico interno, o Governo da República é obrigado (mas sem qualquer sanção de não cumprimento), pela Lei n.º 23/98, de 26 de Maio, a efectivar o acordo alcançado, por força da norma constante do n.º 3 do artigo 5.º: "*O acordo, total ou parcial, que for obtido consta de documento autónomo subscrito pelas partes e obriga o Governo a adoptar as medidas legislativas ou administrativas adequadas ao seu integral e exacto cumprimento, no prazo máximo de 180 dias, sem prejuízo de outros prazos que sejam acordados, salvo nas matérias que careçam de autorização legislativa caso em que os respectivos pedidos devem ser submetidos à Assembleia da República no prazo máximo de 45 dias*".

No quadro comunitário, ao invés, não se firmava qualquer obrigação deste tipo.

⁽⁸⁶⁾ A Direcção-Geral do Pessoal e da Administração é uma das unidades orgânicas funcionais em que se divide a Comissão Europeia.

⁽⁸⁷⁾ Face ao Acordo de 1974, criou-se um novo nível, mais baixo, do procedimento. De facto, na vigência do Acordo de 1974, em todo e qualquer procedimento de negociação a Comissão era representada pelo Director-Geral do Pessoal e da Administração. Com o aumento das funções e do tamanho da Administração Comunitária, revelou-se necessário descer esse nível-regra e permitir que a negociação colectiva pudesse correr junto do director do serviço cujos funcionários são especificamente afectados pela questão em causa.

Em qualquer dos níveis, o procedimento de Negociação Colectiva termina com um documento escrito de acordo ou de desacordo. Se o acordo foi alcançado, a Comissão assume a obrigação (não sancionável) de contemplar as medidas em causa. Caso o consenso não tenha sido obtido, devem colocar-se duas hipóteses: se o processo de negociação teve lugar no nível administrativo ou técnico, as posições dos Sindicatos são submetidas ao Comissário responsável pelo Pessoal e pela Administração para apreciação; caso o dissenso tenha ocorrido no nível político da negociação, é marcada uma segunda reunião, onde se procurará a conciliação das posições⁽⁸⁸⁾. Ambos os expedientes procuram evitar o insucesso da negociação, criando um passo obrigatório antes de reconhecer o falhanço das negociações e, assim, admitir a livre regulação pela autoridade comunitária.

c) Procedimento de Negociação Colectiva com as demais Instituições

Nas demais Instituições Europeias, houve também a necessidade de conferir aos funcionários e agentes mecanismos de concertação. Assim, todas as Instituições celebraram acordos com as associações sindicais estabelecendo o *iter* e as regras por que se regem os procedimentos de negociação colectiva.

Importa no entanto sublinhar que todos os procedimentos partem do *iter* fixado no Acordo-Quadro celebrado entre a Comissão e as OSP, uma vez que é esta Instituição que emprega o maior número de funcionários e que, por isso, desde mais cedo sentiu a necessidade de estabelecer a negociação colectiva. Nessa medida, referir-nos-emos apenas aos aspectos em que o regime de negociação colectiva difere do *supra* explanado procedimento aplicável à Comissão.

⁽⁸⁸⁾ Esta reunião de conciliação é prevista e regulada na alínea e) do artigo 7.º do Acordo-Quadro. Esta possibilidade do procedimento de conciliação no caso de desacordo diverge da solução nacional e da solução adoptada pelo direito espanhol. Com efeito, em qualquer dos casos, o Governo, na falta de acordo, pode tomar as medidas que entenda convenientes, determinando unilateralmente a regulação da matéria (n.º 5 do artigo 9.º da Lei n.º 23/98, de 26 de Maio, para Portugal; artigo 91.º do Estatuto Básico de la Función Pública, para Espanha). A nível comunitário, a Comissão deve ainda tentar uma conciliação de posições, antes de a autoridade comunitária poder consagrar as soluções que entender.

Por outro lado, importa explicar a razão pela qual excluimos a análise do processo de negociação colectiva dos funcionários do Conselho. A explicação descobre-se na própria natureza desta instituição: compondo-se o Conselho por representantes dos Governos dos Estados-Membros, o pessoal que assegura o seu funcionamento pertence às administrações públicas nacionais e não ao corpo da Administração Comunitária, não se conhecendo qualquer mecanismo de negociação colectiva aplicável aos funcionários do Conselho.

i) Parlamento Europeu

Os funcionários do Parlamento Europeu viram, pela primeira vez, regulada a negociação colectiva apenas a 2 de Julho de 1990, mediante Acordo assinado em Estrasburgo, que dedica a esta matéria os artigos 4.º e seguintes.

Numa primeira leitura, avulta desde logo uma diferença fundamental face ao regime de negociação colectiva no quadro da Comissão: os processos de negociação colectiva no seio do Parlamento Europeu têm o âmbito delimitado, pois o Acordo especifica as matérias que podem ser objecto de negociação colectiva. Na verdade, dispõe o artigo 4.º daquele acordo que são objecto de negociação colectiva as propostas de modificação do Regulamento aplicável aos Agentes do Parlamento (i), as questões relativas às modificações substanciais das condições de trabalho dos funcionários ou de outros agentes⁽⁸⁹⁾ (ii) e as questões de interesse geral, a negociar no início de cada período parlamentar anual (iii)⁽⁹⁰⁾.

Significa esta terceira cláusula que, no início de cada período parlamentar anual (em Setembro), o Presidente do Parlamento Europeu convoca uma reunião de concertação. Nesta reunião, participam as associações sindicais, o Secretário-Geral do Parlamento Europeu e as pessoas que o Presidente do Parlamento designar, bem como 3 representantes do Comité do Pessoal, que vão definir quaisquer matérias do interesse dos tra-

⁽⁸⁹⁾ O próprio acordo, contudo, impõe que as associações sindicais e o Comité do Pessoal, de comum acordo, determinem o que são "*alterações substanciais das condições de trabalho*".

⁽⁹⁰⁾ Esta cláusula geral, tal como vimos suceder no Acordo que estabelece as relações dos Sindicatos, mantém-se acompanhada da referência expressa de que os procedimentos de negociação colectiva se desenvolvem no respeito pelas atribuições cometidas pelo Estatuto ao Comité do Pessoal.

balhadores a incluir na negociação colectiva daquele ano. Ora, a nossa primeira impressão relativa à delimitação precisa do objecto da negociação colectiva é claramente desmentida por esta cláusula geral, que permite incluir um conjunto indiferenciado de matérias. Nessa medida, a conclusão que pode inferir-se coincide com a que tínhamos retirado do procedimento relativo à Comissão, no sentido da plasticidade do âmbito da negociação.

ii) Tribunal de Contas

O Acordo celebrado entre o Tribunal de Contas e as Associações Sindicais e Profissionais é bastante mais conciso e sintético que os seus homólogos celebrados com as outras Instituições.

Quanto ao processo de negociação colectiva, manda o artigo 2.º poder ser desencadeado por qualquer das partes, sem prejuízo das competências do Comité do Pessoal, sobre todas as questões que digam respeito especificamente aos funcionários e agentes do Tribunal de Contas. E a mesma norma prossegue excluindo expressamente do objecto da negociação colectiva as questões que digam respeito ao pessoal de todas as instituições bem como as questões que digam respeito a um funcionário específico. Isto é, no que concerne ao âmbito da negociação colectiva, depara-se-nos a mesma imprecisão que caracteriza os similares institutos nas restantes instituições.

O procedimento inicia-se mediante comunicação do Secretário-Geral do Tribunal dirigida às associações sindicais ou das associações sindicais dirigida ao Secretário-Geral do Tribunal⁽⁹¹⁾, identificando o objecto da negociação. O processo de negociação colectiva apresenta, nos mesmos moldes que vimos no procedimento com a Comissão, 3 níveis. Assim, a negociação deve desenrolar-se junto da Administração do Tribunal de Contas (nível administrativo), tendo lugar ao nível do Secretário-Geral do Tribunal de Contas (nível técnico), podendo, em caso de necessidade, chegar ao nível do Presidente do Tribunal de Contas (nível político).

iii) Tribunal de Justiça

No que respeita ao Tribunal de Justiça, o acordo assinado entre esta Instituição Europeia e as organizações sindicais e profissionais (OSP),

⁽⁹¹⁾ A comunicação pode ser ainda dirigida ao Comité do Pessoal quando a entidade que haja desencadeado a negociação pretenda a sua participação.

de 18 de Março de 1998, determina o âmbito da negociação colectiva no seu artigo 3.º, plasmando a já típica norma de salvaguarda das competências do Comité de Pessoal.

Há lugar à negociação colectiva previamente à apresentação de propostas, pelas OSP, de modificação do Estatuto (i), sempre que se preveja (ou se pretenda) uma modificação substancial das condições de trabalho (ii) e ainda no caso de criação de novas estruturas administrativas de representação paritária. Isto é, no caso do Tribunal de Justiça há uma precisa delimitação do objecto da negociação colectiva, identificando-se com rigor quais as matérias que podem ser objecto de discussão⁽⁹²⁾.

Quanto aos intervenientes no procedimento de negociação colectiva, a Administração é representada pelo Secretário do Tribunal⁽⁹³⁾, que negociará com os representantes das OSP. Mas encontramos uma particularidade neste procedimento no seio do Tribunal: o Comité do Pessoal é associado a este procedimento de negociação colectiva, devendo estar representado na concertação.

Este procedimento pode ser desencadeado por iniciativa de qualquer das partes, devendo ser concluído no prazo máximo de duas semanas. Caso não se alcance um compromisso comum nas duas semanas de trabalhos, a negociação é encerrada, mesmo sem acordo alcançado, cabendo então à Administração tomar as posições que entender adequadas⁽⁹⁴⁾.

VI. Liberdade de Acção Sindical

As associações sindicais, desde a crise do Maio de 1968, passaram a ser reconhecidas no interior de cada empresa e, bem assim, no seio da Administração Pública. Esta acção sindical no local de trabalho dos seus asso-

⁽⁹²⁾ Importa também sublinhar que o Acordo entre o TJCE e as OSP é o único que expressamente invoca o objectivo do procedimento da negociação colectiva: a possibilidade de a Administração e os sindicatos exporem mutuamente a sua posição com vista a, num prazo razoável, alcançar posições comuns e compromissos de ambas as partes.

⁽⁹³⁾ Ou em quem este tenha delegado a sua competência.

⁽⁹⁴⁾ Solução idêntica encontramos no direito interno. Com efeito, nos termos do artigo 9.º da Lei n.º 23/98, de 26 de Maio, caso não seja alcançado acordo entre o Governo e os sindicatos no período de negociação, pode ser requerida, no prazo de 15 dias, negociação suplementar. Finda a negociação suplementar sem ser obtido qualquer acordo ou não sendo esta requerida, pode o Governo adoptar as medidas que entender convenientes.

ciados concretiza-se, na ordem jurídica interna, quer pelas estruturas sindicais no seio da empresa (secção sindical, delegado sindical, etc.), quer por aquilo que JORGE LEITE apelida de “*direitos sindicais*”: o direito de reunião, o direito à utilização de instalações e o direito de afixação e distribuição de textos, entre outros ⁽⁹⁵⁾. No quadro da crescente aproximação da situação jurídica dos trabalhadores do sector privado e dos funcionários integrados numa relação jurídica administrativa de emprego público ⁽⁹⁶⁾, na legislação interna portuguesa consagra-se, no regime da liberdade sindical dos trabalhadores da Administração Pública ⁽⁹⁷⁾, uma equiparação dos direitos sindicais na Administração Pública às garantias de acção sindical no seio da empresa. Com efeito, não diferem as estruturas de representação sindical na empresa e os direitos de reunião daqueles que são estatuídos no Código do Trabalho.

O mesmo se passou relativamente aos funcionários públicos das Comunidades, havendo-se plasmado mecanismos de protecção e garantia da acção sindical no interior das Instituições. A consagração da liberdade sindical implicou a afirmação de alguns destes *direitos sindicais*. Veremos, contudo, que a garantia da acção sindical ⁽⁹⁸⁾ no seio das instituições europeias não é idêntica em toda a Comunidade, revestindo um nível de protecção diferente em cada uma das instituições.

No que respeita à **Comissão Europeia**, o Acordo-Quadro de 2002 dedica apenas o artigo 9.º à garantia e protecção do desenvolvimento da actividade das associações sindicais no seio da Comissão Europeia ⁽⁹⁹⁾. A nosso

⁽⁹⁵⁾ Para elenco mais aprofundado dos direitos sindicais, vide JORGE LEITE, *Direito do Trabalho...*, p. 192.

⁽⁹⁶⁾ Como nota JORGE LEITE, *Direito do Trabalho*, p. 75, nota de rodapé n.º 17, é no campo dos direitos colectivos que primeiro se verificou a coincidência dos regimes aplicáveis aos funcionários públicos e aos trabalhadores assalariados do sector privado. Assim sucede quanto ao exercício do direito à greve, à constituição e funcionamento dos sindicatos e ainda à protecção da acção sindical.

⁽⁹⁷⁾ Decreto-Lei n.º 84/99, de 19 de Março.

⁽⁹⁸⁾ PEDRO ROMANO MARTINEZ, *Direito do Trabalho*, 4.ª edição, Coimbra, Almedina, 2007, pp. 1104 ss., refere duas funções que consubstanciam a acção sindical: a “*função reivindicativa*”, que visa a obtenção de melhores condições de trabalho para os seus associados, e as “*funções extralaborais*”, que se analisam, por um lado, na promoção sócio-cultural dos associados e, por outro, na prestação de serviços a esses mesmos associados.

⁽⁹⁹⁾ O anterior Acordo entre a Comissão e as Organizações Sindicais de 20 de Setembro de 1974 conferia um nível garantístico ainda mais restrito, não permitindo a utilização dos recursos de tradução e comunicação nem a rede informática interna

ver, a norma não pode merecer o epíteto de “*protectora*” da actividade das organizações sindicais, não garantindo aos sindicatos o mesmo nível de protecção da acção sindical que encontramos na legislação interna portuguesa. Porém, atribui aos sindicatos, entre outros direitos, o direito de reunião em instalações da Comissão. Por outro lado, mediante requerimento, a Comissão pode autorizar a utilização dos meios e infra-estruturas de tradução e comunicação da instituição ⁽¹⁰⁰⁾. Contudo, a utilização de tais serviços é custeada inteiramente pelos sindicatos que deles façam uso, não onerando o orçamento das Comunidades. As organizações sindicais e profissionais têm ainda direito a um portal, bem como à plena utilização da rede informática interna da Comissão, através da qual estão autorizados a divulgar e promover as suas actividades, bem como a comunicar com os funcionários da Comissão.

Abre-se ainda a possibilidade de os funcionários membros de sindicatos acordarem, pontualmente, o direito a dispensas de serviço para as suas actividades sindicais, tal como, através de negociação colectiva, o estabelecimento de um crédito de horas para que os funcionários possam participar nas suas acções sindicais, que não pode exceder 4 dias por ano. Permite-se também a criação de um crédito de horas especial para formação sindical e para formação profissional, mediante solicitação das associações sindicais e profissionais.

As garantias de acção sindical não estão, porém, exclusivamente reguladas no Acordo-Quadro. De facto, é **imperiosa a referência à Carta Cardoso e Cunha**, circular datada de 13 de Fevereiro de 1989 assinada pelo então Comissário António Cardoso e Cunha ⁽¹⁰¹⁾ e remetida às associações sindi-

da Comissão. Porém, plasmava, nos n.ºs 13.º a 17.º, o crédito de horas para que os funcionários participem em acções de cariz sindical.

⁽¹⁰⁰⁾ O Acordo refere-se aos serviços de tradução simultânea, bem como aos mecanismos técnicos necessários à realização de reuniões em que se utilizem mais que uma língua, propósito desejável, uma vez que, por força do artigo 290.º do Tratado que institui a Comunidade Europeia, o Conselho define por unanimidade o regime linguístico da União e, nos termos do Regulamento (CEE) n.º 1/58, de 15 de Abril de 1958 (sucessivamente alterado em virtude dos tratados de adesão) são línguas oficiais da União todas as línguas oficiais dos Estados-Membros, à excepção do irlandês, uma vez que a Irlanda renunciou a esse seu direito. Sobre este tema, vide MARIA LUÍSA DUARTE, *Direito da União Europeia e das Comunidades Europeias*, Vol. I, Tomo I, 2001, Lisboa, Lex, p. 95.

⁽¹⁰¹⁾ António Cardoso e Cunha foi Comissário da Energia, mas detinha à data competências no pelouro dos recursos humanos. Foi o primeiro Comissário português,

cais. A *Carta Cardoso e Cunha* veio impor que fossem colocados à disposição das associações sindicais recursos humanos, nomeadamente *secretários administrativos* e *secretários políticos* ⁽¹⁰²⁾, à custa da Comissão, dependendo da representatividade de cada organização sindical ou profissional ⁽¹⁰³⁾.

Quanto ao **Parlamento Europeu**, o Acordo de 2 de Julho de 1990 é mais minucioso e garante mais intensamente aos sindicatos a sua acção sindical. Desta forma, além dos direitos de acção sindical que encontramos nas relações com a Comissão, garante às associações sindicais o direito de afixação de avisos, cartas, cartazes e outras comunicações, em painéis especificamente colocados para o efeito nos locais de trabalho ⁽¹⁰⁴⁾, bem como o direito à divulgação das suas actividades através dos serviços informáticos internos. O Acordo celebrado pelo Parlamento e pelos Sindicatos apresenta grande pormenor, estabelecendo inclusivamente que os sindicatos têm direito a um certo número de envelopes endereçados a cada funcionário ou agente do Parlamento.

Por outro lado, afirma-se o direito a dispensas de serviço ⁽¹⁰⁵⁾ para que qualquer funcionário participe **em reuniões sindicais** (que podem ser realizadas nas instalações do Parlamento Europeu). Para tal, basta que o funcionário seja formalmente convocado a participar nas reuniões e que disso seja informado o respectivo superior hierárquico. Não há qualquer limite de horas ou dias de participação em reuniões deste tipo. Contudo, sobre as associações sindicais, impende o dever de não prejudicar o bom funcionamento dos serviços.

Ademais, os serviços de tradução do Parlamento são custeados pelo orçamento da instituição e não pelas associações sindicais que deles lancem mão ⁽¹⁰⁶⁾. Contudo, estabelece-se, como requisitos imprescindíveis para

ocupando o lugar imediatamente após a adesão da República Portuguesa às Comunidades Europeias.

⁽¹⁰²⁾ A que correspondem, na legislação nacional, os Adjuntos e Assessores de Gabinete. (Cfr. Regime jurídico dos gabinetes ministeriais).

⁽¹⁰³⁾ De acordo com a *Carta Cardoso e Cunha*, os sindicatos têm direito a um número de lugares que pode variar de 2 (1 secretário administrativo e um secretário político) a 6 (3 secretários administrativos e 3 secretários políticos).

⁽¹⁰⁴⁾ À semelhança, aliás, do direito que a legislação interna nacional reconhece. (Cfr. artigo 502.º do Código do Trabalho).

⁽¹⁰⁵⁾ E não mera possibilidade de exercício do direito, como sucede com os funcionários da Comissão Europeia.

⁽¹⁰⁶⁾ O serviço gratuitamente posto à disposição das associações sindicais abrange 3 línguas comunitárias. (Cfr. artigo 13.º do Acordo entre o Parlamento Europeu e as Organizações Sindicais e Profissionais de 2 de Julho de 1990).

esta utilização, que os serviços de tradução sejam requeridos com pré-aviso de 6 semanas, e que informem, 15 dias antes da data da reunião, da confirmação ou anulação da solicitação do serviço de línguas.

Por fim, tal como sucede na legislação portuguesa, mas contrastando com o silêncio do Acordo-Quadro assinado com a Comissão, plasma-se explícita e claramente que “a *filiação numa organização sindical ou profissional, a participação numa actividade sindical ou o exercício de um cargo sindical não podem, por qualquer forma ou a qualquer título que seja, importar prejuízos à situação profissional ou à progressão na carreira dos interessados*” ⁽¹⁰⁷⁾.

No que respeita ao **Tribunal de Contas**, o Acordo vigente apresenta o mesmo normativo que vimos no Acordo-Quadro celebrado com a Comissão Europeia, nomeadamente concedendo o crédito de horas de 4 dias por ano para as actividades sindicais, desde que o superior hierárquico dos funcionários seja atempadamente notificado dessa dispensa. Porém, além dos meios de acção sindical que estão estabelecidos no Acordo-Quadro da Comissão, plasma-se aqui um direito a participar em acções de formação sindical ministradas pelas organizações sindicais. Nos termos do Acordo, o tempo dispendido em actividades de natureza sindical, desde que respeitando os limites temporais e procedimentais fixados, é sempre tido como **prestação efectiva de serviço** ⁽¹⁰⁸⁾.

VII. Direito à Greve

O direito à greve dos funcionários e agentes da União não era inicialmente reconhecido. E nem se pense que a alteração do Estatuto em 1972 que introduziu o artigo 24.º-A, que proclamou a liberdade sindical, foi suficiente para que o direito à greve fosse reconhecido em diploma com força obrigatória geral. Com efeito, mesmo o Tribunal de Justiça, que, como vimos *supra*, deduziu da norma do artigo 24.º-A o direito de constituir livremente sindicatos, a liberdade de inscrição, a liberdade sindical colectiva e ainda o direito de os sindicatos poderem lançar mão de qualquer meio lícito para a defesa dos interesses socioprofissionais dos seus asso-

⁽¹⁰⁷⁾ Cfr. artigo 17.º do Acordo entre o Parlamento Europeu e as Organizações Sindicais e Profissionais de 2 de Julho de 1990.

⁽¹⁰⁸⁾ E não, como sucede nas outras Instituições, como dispensa de serviço.

ciados, foi absolutamente silente no que tange ao direito à greve. Por trás desta mudez, pareciam vislumbrar-se as razões tradicionalmente apontadas para negar o direito à greve aos funcionários públicos: a supremacia do interesse público comunitário sobre os interesses privados dos funcionários⁽¹⁰⁹⁾, o facto de a greve de funcionários ser um meio de luta contra órgãos políticos e não económicos e a razão de que o expediente ter sido pensado para o sector privado, justificando o afastamento das Comunidades⁽¹¹⁰⁾.

Contudo, apesar de a greve não ser mencionada em diploma ou sentença alguma, ensina FUENTETAJA PASTOR que várias greves ocorreram na Administração Pública Comunitária: 1964, 1965, 1966, 1970 e 1972. Repare-se como estas greves tiveram lugar **ainda antes de ser consagrada a liberdade sindical**. Nestes movimentos reivindicativos, a Comissão nunca reconheceu o direito à greve dos seus funcionários e agentes, limitando-se a considerar como faltas injustificadas a ausência do trabalho, o que originou diferendos graves entre a administração comunitária e os seus funcionários⁽¹¹¹⁾. Foi na sequência das greves mencionadas, que a Comissão se pronunciou, pela primeira vez, sobre o direito à greve, em resposta à questão escrita dos Deputados Europeus *Bataglia, Moro e Sabatini*⁽¹¹²⁾. Em tal resposta⁽¹¹³⁾ veio a Comissão argumentar que “*O estatuto não reconhece o direito à greve dos funcionários das Comunidades Europeias. Esse direito não é reconhecido nem regulamentado de modo uniforme nos Estados-Membros. Sem prejuízo da posição da Comuni-*

⁽¹⁰⁹⁾ Segundo FRANCISCO LIBERAL FERNANDES, *Autonomia Colectiva dos Trabalhadores da Administração. Crise do Modelo Clássico de Emprego Público*, in Boletim da Faculdade de Direito — *Studia Iuridica*, n.º 9, Coimbra Editora, 1995, pp. 196 ss., argumentava a doutrina clássica que o princípio da continuidade dos serviços públicos era incompatível com o direito de os trabalhadores da Administração paralisarem, colectiva e concertadamente, a sua actividade profissional. Nesta colisão de interesses, deve prevalecer o interesse público.

⁽¹¹⁰⁾ Sobre o tema do direito à greve dos funcionários públicos, cfr., p. todos, FRANCISCO LIBERAL FERNANDES, *Autonomia Colectiva...*

⁽¹¹¹⁾ Vide, a título de exemplo, os já mencionados processos do Tribunal de Primeira Instância n.ºs T-576/93, T-577/93, T-578/93, 579/93, 580/93, 581/93 e 582/93.

⁽¹¹²⁾ Os deputados, na questão escrita n.º 12/1966, de 31 de Março de 1966, indagaram a Comissão sobre a veracidade de certos funcionários da Comunidade terem sido impedidos de aderir à greve sob pena de eventuais sanções. No caso afirmativo, perguntaram ainda quais seriam as sanções que a Comissão ponderaria aplicar.

⁽¹¹³⁾ Resposta à questão escrita n.º 12/1966, de 3 de Maio de 1966, publicada no *Jornal Oficial das Comunidades Europeias* de 13 de Maio de 1966.

dade ou das suas instituições na matéria, a convergência das disposições nacionais conduz à constatação que as entidades competentes têm o direito e o dever de garantir, em todas as circunstâncias, o respeito pela segurança e a execução das medidas de urgência e das deliberações das instituições comunitárias”. Nesse entendimento, justifica a Comissão o facto de ter “*dado instruções a certos funcionários para assegurar o seu serviço durante a greve*”. Repare-se na afirmação da autoridade comunitária: não podendo inferir-se da sua posição um reconhecimento do direito à greve, deve notar-se que a Comissão, recorrendo aos Princípios Gerais Comuns aos Direitos dos Estados-Membros⁽¹¹⁴⁾, consegue extrair a possibilidade de tomar as medidas necessárias tendentes a assegurar os serviços mínimos.

O deputado europeu *Vredeling* forçou a Comissão a pronunciar-se mais uma vez sobre a matéria em causa⁽¹¹⁵⁾, merecendo a mesma resposta pela Comissão, que não reconhece o direito à greve mas afirma a prerrogativa de a limitar, baseada nos princípios gerais de direito dos ordenamentos jurídicos dos Estados-Membros.

Ora, a não consagração do direito à greve dos funcionários comunitários pode significar que o direito não existe? A greve é um direito fundamental dos trabalhadores, merecendo consagração no artigo 57.º da Constituição da República. E a própria Declaração Europeia dos Direitos

⁽¹¹⁴⁾ Os princípios gerais de direito captados dos ordenamentos jurídicos nacionais dos Estados-Membros são fonte de Direito Comunitário, como aponta MOTA CAMPOS, *Manual de Direito Comunitário*, 4.ª edição, Fundação Calouste Gulbenkian, Lisboa, 2004, p. 353. Não só os Tratados lhes aludem (cfr. artigo 288.º do Tratado que institui a Comunidade Europeia, a título de exemplo) como o próprio TJCE tem deduzido estes princípios do direito interno dos países que compõem a União.

⁽¹¹⁵⁾ Com efeito, na questão escrita n.º 16/1966, de 1 de Abril de 1966, formula 5 questões à Comissão:

- a) *A Comissão reconhece o direito à greve aos funcionários das Comunidades?*
- b) *É verdade que, a pedido de um Alto Funcionário da Comissão, foram elaboradas listas dos funcionários que fizeram greve?*
- c) *É verdade que a Comissão obrigou certos funcionários a manter-se ao serviço durante o período de greve? Em caso de resposta afirmativa, ao abrigo de que disposições?*
- d) *É verdade que certos funcionários foram constrangidos pelos seus superiores hierárquicos a apresentar-se ao trabalho?*
- e) *A Comissão não entende que é conveniente clarificar a questão do direito à greve dos funcionários europeus?*

do Homem, no artigo 28.º, estatui que “Os trabalhadores e as entidades patronais, ou as respectivas organizações, têm, de acordo com o direito comunitário e as legislações e práticas nacionais, o direito de negociar e de celebrar convenções colectivas, aos níveis apropriados, bem como de recorrer, em caso de conflito de interesses, a acções colectivas para a defesa dos seus interesses, incluindo a greve” (116) (117). Isto é, a própria União reconhece aos trabalhadores o direito fundamental à greve.

O problema foi ultrapassado com a celebração do Acordo entre a Comissão e as Organizações Sindicais e profissionais de 20 de Setembro de 1974, que dedicava o seu anexo aos “Dias de Cessação Concertada do Trabalho”, isto é, à greve. O eufemismo permitiu às Instituições acordar com as associações sindicais regras que disciplinassem o exercício do direito à greve, regulando a convocação e a prestação de serviços mínimos. Note-se que a substituição do Acordo de 1974 pelo Acordo-Quadro de 2002 não se operou qualquer alteração ao regime da greve, já que o regime foi integrado, *ipsis verbis* no instrumento que vigora desde 2002 (118).

A primeira regra que avulta do Acordo é o estabelecimento de que a cessação concertada do trabalho só pode ter lugar como medida reivindicativa de *ultima ratio*, depois de esgotados todos os demais meios de resolução do conflito laboral. Nesse caso, a convocação da greve cabe a uma ou mais associações sindicais (119), sendo precedida de um pré-aviso de 5 dias úteis.

Durante o decurso do período de pré-aviso, a Comissão e as OSP determinam, por acordo, quais os funcionários que devem manter-se ao

(116) Sublinhado nosso.

(117) O Tratado que estabelece uma Constituição para a Europa verteria esta norma no artigo II-88.º

Sobre este tema, vide TERESA FREIXES SANJUÁN, “Los derechos sociales en la Constitución Europea”, *Colóquio Ibérico, Homenagem ao Doutor Francisco Lucas Pires — Studia Iuridica n.º 84*, Coimbra Editora, 2005, p. 347.

(118) Com uma única excepção. No acordo de 2002 estabelece-se que, caso se verifiquem alterações quanto ao âmbito da greve posteriores à emissão do pré-aviso de greve, estas devem ser comunicadas à Comissão Europeia até às 24 horas anteriores ao início da greve. Esta norma, constante do n.º 2 do anexo, não existia no texto normativo do Acordo de 1974.

(119) Vide n.º 1 do Anexo ao Acordo entre a Comissão das Comunidades Europeias e as Organizações Sindicais e Profissionais de 20 de Setembro e 1974.

serviço, com vista à manutenção da segurança das pessoas e bens; nessa medida, seria elaborada uma lista, publicada antes da greve, de funcionários proibidos de aderir à greve. Este sistema original, que visa a manutenção de serviços mínimos, constitui uma solução distinta da que conhecemos do ordenamento jurídico pátrio. De facto, na ordem jurídica interna (120), a fixação dos serviços mínimos é feita por comum acordo, por instrumento de regulação colectiva ou, na falta de obtenção de acordo, por despacho ministerial; só no caso de incumprimento dos serviços mínimos, pode o Governo lançar mão da requisição civil, acto coercivo que constitui uma forte limitação do direito de adesão à greve dos trabalhadores, em nome do interesse público. Ao invés, no ordenamento jurídico comunitário, no que toca à função pública comunitária, pelo contrário, não se acordam serviços mínimos mas uma lista de postos de trabalho que não podem ser abandonados. Estes postos de trabalho, cujos funcionários são identificados, vêm coarctado o seu direito de adesão à greve, pelo que a solução parece mais intrusiva dos direitos individuais do que aquela que conhecemos do direito português. Contudo, esta limitação, em nome do interesse público comunitário, emana de instrumento bilateral e não, como sucede na requisição civil, de acto governamental.

Quanto às greves nas restantes instituições, os Acordos celebrados com as OST nada mencionam. Contudo, de acordo com FUENTETAJA PASTOR, os sindicatos tomam o Acordo-Quadro firmado com a Comissão como base e seguem o mesmo procedimento de convocação (121).

VIII. Conclusões

Caracterizados os direitos colectivos dos funcionários da União Europeia, a grande conclusão que deve inferir-se é a de que os funcionários e agentes da União, os trabalhadores da função pública comunitária, **conquistaram direitos colectivos**: dispõem de liberdade sindical, gozam do direito à negociação colectiva, exercem o direito à greve e têm estruturas de representação colectiva no seio das Instituições, não lhes faltando sequer a participação nos processos de revisão do Estatuto e em procedimentos internos que afectem as suas prerrogativas.

(120) Vide artigos 599.º e seguintes do Código do Trabalho.

(121) JESÚS ÁNGEL FUENTETAJA PASTOR, *Función Pública...*, p. 428.

A liberdade sindical dos trabalhadores das Comunidades assumiu-se, indiscutivelmente, como o ponto de partida para a consagração de cada um dos direitos colectivos dos funcionários públicos comunitários, podendo hoje entender-se que a função pública comunitária, do ponto de vista dos direitos colectivos dos trabalhadores, está muito próxima das administrações públicas dos Estados-Membros. De facto, hoje não há já a ideia de que os funcionários públicos europeus são trabalhadores privilegiados e que, destarte, não carecem de protecção colectiva.

Há, contudo, diferenças fundamentais na afirmação dos direitos colectivos face às ordens jurídicas nacionais.

Em primeiro lugar, há que sublinhar que a fonte destes direitos colectivos, que no ordenamento nacional é exclusivamente legal, assume primordialmente uma natureza convencional. O direito à greve, a garantia dos meios de acção sindical e o direito à negociação colectiva (ou concertação) são **direitos dos trabalhadores que foram consagrados por Acordos de direito privado entre as Instituições e as Associações Sindicais**. Com efeito, o Estatuto, apenas garante apenas a participação dos trabalhadores através dos Comités do Pessoal e proclama (depois de 1972!) a liberdade sindical, revestindo, por isso, uma importância menor na afirmação dos direitos colectivos dos funcionários.

Em segundo lugar, há dissemelhanças, face ao ordenamento jurídico interno, relativamente ao exercício de cada um dos direitos colectivos: veja-se a delimitação do âmbito da negociação colectiva ou a determinação dos serviços mínimos durante uma greve.

Não podemos contudo terminar sem deixar de sublinhar a forma como a matéria é tratada pela ciência jurídica. Na verdade, apesar de o assunto se ligar de forma crescente às condições de trabalho dos funcionários públicos da União, não podemos deixar de concluir que este assunto é, ainda, um "parente pobre" dos estudos jurídicos, abandonado pelo direito comunitário, pelo direito administrativo e pelo direito do trabalho, denotando-se a quase ausência de doutrina e a escassa jurisprudência.

Sintoma disso mesmo é a dificuldade de obtenção de todos os documentos que regulam este processo, totalmente indisponíveis em Portugal⁽¹²²⁾, impossíveis de obter junto dos Sindicatos Europeus que repre-

⁽¹²²⁾ Quer junto das instâncias da Administração Pública especificamente competentes na matéria, instâncias governamentais, centros de documentação europeia,

sentam funcionários públicos comunitários e muito dificilmente alcançáveis junto da Comissão Europeia⁽¹²³⁾ ou das restantes Instituições, facto de gravidade assinalável, tendo em conta a violação dos princípios da governança europeia⁽¹²⁴⁾ e em clara desconformidade com as regras estipuladas no Regulamento (CE) n.º 1049/2001, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 30 de Maio de 2001, que estabelece o livre acesso dos cidadãos europeus aos documentos das Instituições Europeias⁽¹²⁵⁾, no artigo 255.º do Tratado que institui a Comunidade Europeia, e no artigo 1.º do Tratado da União Europeia.

universidades portuguesas, bibliotecas, ou mesmo nas representações em Portugal do Parlamento Europeu e da Comissão Europeia.

⁽¹²³⁾ A obtenção dos acordos reguladores desta matéria foi objecto de insistências a todos os níveis junto dos diversos órgãos e instituições europeias. Não mentimos se afirmarmos que mantivemos correspondência com mais de 15 serviços da Comissão Europeia, em Bruxelas, durante meses, com vista à mera obtenção de documentos de importância fundamental para os funcionários públicos das Comunidades.

⁽¹²⁴⁾ A expressão «governância», de acordo com ALEXANDRA ARAGÃO, é preferível à utilizada no Tratado que estabelece uma Constituição para a Europa (boa governação) ou àquela que habitualmente é utilizada pela doutrina portuguesa e na versão oficial portuguesa da documentação europeia (governança). De facto, tanto a "governança" como "boa governação" "*correspondem à ideia de governo em sentido clássico*", que é precisamente o que se quer afastar com a governância, analisada nos seus cinco princípios: transparência, coerência, abertura, eficácia e democracia participativa. Sobre este tema, vide ALEXANDRA ARAGÃO, "A Governância na Constituição Europeia: uma oportunidade perdida?", *Colóquio Ibérico, Homenagem ao Doutor Francisco Lucas Pires — Studia Iuridica n.º 84*, Coimbra Editora, 2005, pp. 105 ss.

⁽¹²⁵⁾ Com efeito, nos termos do disposto no n.º 1 do artigo 2.º daquele regulamento comunitário, "*todos os cidadãos da União e todas as pessoas singulares ou colectivas que residam ou tenham a sua sede social num Estado-Membro têm direito de acesso aos documentos das instituições, sob reserva dos princípios, condições e limites estabelecidos no presente regulamento*". Ora, não se verificando nenhuma das excepções previstas no diploma legal, é incompreensível a extrema dificuldade na obtenção de muitos dos documentos e a impossibilidade de acesso a dezenas de outros que se revelariam interessantes para o presente estudo.

