



## PARTE D

### MINISTÉRIO PÚBLICO

#### Procuradoria-Geral da República

##### Parecer n.º 30/2018

##### Greve “self-service” — Aviso Prévio — Greve Surpresa

1.ª Da nota de imprensa, emitida pelo Sindicato Nacional dos Registos em 1 de outubro de 2018, resulta que a greve dos trabalhadores dos registos públicos decretada para o período compreendido entre as 00 horas e as 24 horas dos dias 1 de outubro a 31 de dezembro de 2018, seria realizada por cada trabalhador no dia ou dias por eles escolhidos, situados no período acima referido, segundo o seu arbítrio.

2.ª A esta ação de protesto, denominada como “greve self-service”, não corresponde um exercício conjunto e participado, pelo que lhe falta uma característica identitária essencial das ações de greve juridicamente reconhecidas que é a existência de uma ação concertada por parte dos trabalhadores.

3.ª A comunicação constante da referida nota de imprensa revelou que o aviso prévio anteriormente emitido omitia informação relevante sobre o modo como a greve se iria desenrolar.

4.ª Contudo, uma “greve self-service” frustra sempre qualquer um dos principais objetivos visados com a exigência do aviso prévio, independentemente da fidelidade informativa do seu conteúdo.

5.ª Daí que, neste tipo de ação, o aviso prévio não tem qualquer utilidade, não desempenhando a função para a qual foi imposto, uma vez que não consegue impedir que ocorram paralisações inesperadas, pelo que a “greve self-service”, integra a categoria das “greve surpresa”, a qual, foi legitimamente excluída pelo legislador ordinário das greves juridicamente reconhecidas e garantidas pelo artigo 57.º da Constituição, ao exigir uma comunicação antecipada dos termos em que uma greve se vai realizar.

6.ª Por estas razões deve a greve dos trabalhadores dos registos públicos, decretada pelo Sindicato Nacional dos Registos para o período compreendido entre um 1 de outubro e 31 de dezembro de 2018, ser considerada um movimento de protesto ilícito.

7.ª Sendo esta ação ilícita, não são os trabalhadores, individualmente considerados, titulares de um direito a fazer greve, não podendo por isso faltar ao trabalho com fundamento no exercício desse direito.

8.ª O artigo 541.º, n.º 1, do Código do Trabalho, aplicável *ex vi* do artigo 4.º, n.º 1, m), da Lei Geral do Trabalho em Funções Públicas, dispõe que a ausência de trabalhador por motivo de adesão a greve declarada ou executada de forma contrária à lei considera-se falta injustificada.

9.ª A falta injustificada, além do desconto do tempo de greve na retribuição e na antiguidade, determina a qualificação da ausência como infração disciplinar, com a inerente possibilidade de aplicação de uma sanção, a qual variará consoante o número de dias de falta e outras circunstâncias que influam na gravidade do comportamento do trabalhador, podendo ser ponderado o eventual desconhecimento desculpável pelo trabalhador do caráter ilícito da greve como fundamento para a não aplicação de qualquer sanção.

10.ª Além da responsabilidade disciplinar, a adesão a uma greve ilegítima também poderá fazer incorrer o trabalhador aderente em responsabilidade civil extracontratual, nos termos do artigo 483.º do Código Civil, caso se verifiquem os pressupostos deste instituto, relativamente a danos resultantes da falta do trabalhador, podendo também, neste domínio, poder ser considerado, no domínio da culpa, o desconhecimento pelo trabalhador do caráter ilícito da greve.

#### Senhora Ministra da Justiça

##### Excelência:

##### 1 — A consulta

Solicita Vossa Excelência que o Conselho Consultivo da Procuradoria-Geral da República, com urgência, tome posição, nos termos do artigo 37.º, a), do Estatuto do Ministério Público, sobre a licitude de uma greve decretada pelo Sindicato Nacional dos Registos e sobre as consequências para os trabalhadores que venham a aderir a essa greve.

Da documentação junta com o pedido resulta a seguinte factualidade:

— no dia 14 de setembro de 2018, o Sindicato Nacional dos Registos (SNR) formulou um aviso prévio de greve, que deu a conhecer ao Senhor Primeiro-Ministro e aos Senhores Ministros da Presidência e da

Modernização Administrativa, do Estado e das Finanças, do Trabalho, Solidariedade e Segurança Social, da Justiça e ainda ao Senhor Presidente do Instituto dos Registos e Notariado, IP, com o seguinte conteúdo:

a) Considerando o incumprimento do art.º 32º n. 1 e n. 2 do LOE 2018, por parte do Governo;

b) Considerando o incumprimento do calendário estabelecido pelo Ministério da Justiça para a negociação de Carreiras e respetivo sistema remuneratório;

c) Considerando a manifesta intenção do Governo em consolidar as assimetrias salariais, transpondo/integrando os atuais vencimentos na Tabela Remuneratória Única da Função Pública, mantendo as injustiças;

d) Considerando que foi o Dr. António Costa, atual Primeiro-ministro, que em 2001 implementou a Portaria 1448/2001, de 22/12, na qualidade de Ministro da Justiça, denotando a necessidade de corrigir um sistema remuneratório, já à data, desatualizado;

e) Considerando que do diálogo com a Tutela não foram ainda apresentadas propostas para a revisão do sistema remuneratório.

Vem o SINDICATO DOS NACIONAL DOS REGISTOS, designado abreviadamente por (SNR), com sede na Rua Cândido dos Reis, 74, 3º andar, Salas 3 e 4 — 4050-151 Porto, nos termos do previsto nos arts. 394.º e segs. e, concretamente, do art. 396.º todos da Lei n.º 35/2014, de 20 de junho, que aprova o Regime do Contrato de Trabalho em Funções Públicas (RCTFP), exercendo o direito constitucionalmente consagrado no art. 57.º da Constituição da República Portuguesa, declarar e tornar público que os trabalhadores estatutariamente abrangidos por este SINDICATO estarão de greve no período compreendido entre as 00 horas e as 24 horas dos dias 01 de outubro a 31 de dezembro de 2018.

Nos termos da lei, nomeadamente em harmonia com o prescrito pelo n.º 2 do art. 396.º do RCTFP, deve esta associação sindical e os trabalhadores assegurar a prestação dos serviços necessários à segurança e manutenção do equipamento e instalações e dos serviços mínimos indispensáveis para acorrer à satisfação de necessidades sociais imperteríveis, nos serviços que se destinem à satisfação dessas necessidades, nos termos dos acordões, acordos ou despachos que regulem esta matéria.

— o Sindicato Nacional dos Registos, tornou pública através dos órgãos de comunicação social, nota de imprensa datada de 1 de outubro de 2018, com o título GREVE TRÊS MESES NOS SERVIÇOS DO INSTITUTO DOS REGISTOS E NOTARIADO, com o seguinte conteúdo:

Ocorreu no pretérito dia 11 do corrente mês, a única reunião formal da dita de negociação, sobre o novo sistema remuneratório dos Conservadores, Notários e Oficiais do Registos, com SNR — Sindicato Nacional dos Registos, ASCR — Associação Sindical dos Conservadores dos Registos, e FESAP — Federação de Sindicatos da Administração Pública e de Entidades com Fins Públicos, no Gabinete da Secretária de Estado da Justiça.

Foi-nos transmitido que é intenção do Ministério da Justiça manter as abismais assimetrias salariais, que anexamos à presente nota, em mapas resumo demonstrativos, porquanto, quer manter os valores dos atuais vencimentos e dar-lhes uma roupa nova, inserindo-os na Tabela Salarial da Função Pública tal e qual eles se encontram, acabando com os emolumentos pessoais (clara redução de vencimentos), cristalizando e legalizando as injustas assimetrias.

Assim sendo, o SNR sente-se ultrajado em virtude de ter sido enganado por diversas vezes com falsas promessas da vontade da Tutela em fazer justiça ao atual sistema remuneratório, algumas delas escritas, com a finalidade de esbater as ditas abismais assimetrias salariais INJUSTAS e unanimemente consideradas desajustadas à realidade dos serviços.

Acrece ao atrás exposto, o incumprimento da calendarização negocial, que se transcreve na sua íntegra, conforme e-mail do Gabinete da Secretaria de Estado da Justiça, rececionado na caixa do correio eletrónico do SNR no p.p. dia 12 de agosto (domingo) pelas 20h53.

...  
Ora o SNR — Sindicato Nacional dos Registos não irá pactuar com uma traição aos trabalhadores mais desfavorecidos, pelo que se demarca desta estratégia vergonhosa.

O SNR não fecha as portas à negociação, mas não continuará a acreditar na boa-fé do governo, enquanto tal não for documentalmente comprovado, pois não podemos ignorar os seguintes factos;

• Foi o Dr. António Costa como Ministro da justiça que em 2001 criou a portaria 1448/2001, de 22/12, com a clara intenção de que era necessário fazer correções, por isso a existência da portaria;

• O artigo 32.º do Orçamentado de Estado de 2018, cujo 1.º Ministro é o mesmo Dr. António Costa, foi aprovado com os votos de todos os Partidos Políticos, menos o Partido Socialista;

• O atual 1.º Ministro é o único que até agora teve e tem todas as condições para resolver um problema que ele próprio criou e não o quer fazer, embora toda a oposição esteja favorável às correções do atual sistema assimétrico e inconstitucional;

• O atual sistema remuneratório tem pago vencimentos mal processados em virtude da aplicação da dita portaria, até aos dias de hoje, com claro prejuízo para o erário público.

Estima-se em cerca de um milhão de processos de vencimentos mal processados por resolver, insistindo-se no erro. Nunca houve, embora tenha sido sistematicamente proposto pelo SNR, uma auditoria a todos os vencimentos.

• É de salientar que 11 quadros do IRN auferem de vencimento, mais do que o Sr. Presidente da República, informação dada pela Sr.ª Secretária de Estado do Ministério da Justiça, Dr.ª Anabela Pedroso, ao SNR.

O SNR responde a esta falta de transparência e desrespeito pelos trabalhadores lesados, com a convocatória de uma greve de três meses, no período compreendido entre as 00 horas e as 24 horas dos dias 1 de outubro a 31 de dezembro do corrente ano.

Assim, cabe a cada trabalhador decidir qual ou quais os dias em que exercerá o seu direito à greve.

Perante estes dados fácticos, formula Vossa Excelência as seguintes questões:

1.ª Se a greve dos trabalhadores dos registos, nos termos em que foi decretada pelo Sindicato Nacional dos Registos se situa no perímetro delimitado pela lei ou se, ao invés, por não se conter nos limites legalmente estabelecidos, deve ser tida como ilícita?

2.ª Se os trabalhadores dos registos podem, durante o anunciado período de três meses, interromper o trabalho e retomá-lo às vezes e pelo tempo que desejarem?

3.ª Quais as consequências que decorrem para os trabalhadores que nestes termos aderirem à greve?

Antes de nos debruçarmos sobre o caso que constitui objeto da consulta é útil lembrar, sumariamente, alguns aspetos que caracterizam o direito de greve na nossa ordem jurídica, tendo sobretudo em consideração o disposto no capítulo II, do título III, da parte III, na Lei Geral do Trabalho em Funções Públicas<sup>1</sup>, dado que a presente consulta respeita a uma greve de trabalhadores com vínculo de emprego público.

### 1 — O direito de greve

O direito de greve é um direito de todos os trabalhadores, constitucionalmente reconhecido e garantido pela Constituição no seu artigo 57.º, enquanto direito fundamental integrante do conjunto de direitos, liberdades e garantias enunciados no título II, que espelha uma dimensão do princípio da sociabilidade, enquanto princípio estruturante do modelo do Estado de direito democrático adotado pelo artigo 2.º da Constituição.

Como referiu o Tribunal Constitucional na fundamentação do seu Acórdão n.º 572/08, de 26 de outubro de 2008<sup>2</sup>, a liberdade de greve apresenta características tais que a associam com estreiteza ao princípio de socialidade inscrito na parte final do artigo 2.º da CRP. Não apenas por se tratar de um direito que, sendo embora de titularidade individual, é necessariamente de exercício coletivo; mas, sobretudo, pelos efeitos vinculativos que dela decorrem quanto a privados. Na verdade, a liberdade de recusa da prestação de trabalho contratualmente devida opõe-se também (e desde logo) aos próprios privados empregadores, que têm perante ela um igual dever de tolerar, ou de não obstaculizar e de não interferir:

*Quer isto dizer que, ao escolher consagrar a greve como um direito, liberdade e garantia [dos trabalhadores], a Constituição escolheu também conferir ao trabalho subordinado aquele especial meio de defesa (que se traduz na pressão exercida pela recusa da prestação juslaboral) que a História mostrou ser um instrumento adequado para a afirmação dos seus interesses. Tal significa que a CRP reconhece que em Estado de direito democrático não deixam de existir conflitos económicos e sociais; que, em tais conflitos, haverá seguramente uma parte mais frágil; e que tal parte carece de maior proteção, pela institucionalização de meios próprios e exclusivos de defesa que não são reconhecidos à outra «parte». Assim sendo, o direito consagrado no artigo 57.º - não deixando de apresentar a estrutura típica de uma liberdade ou de um clássico direito de defesa — tem uma razão de ser que o liga, estreitamente, ao princípio da socialidade inscrito na parte final do artigo 2.º da CRP. O direito de greve é, entre nós, um direito, liberdade e garantia dos trabalhadores porque a Constituição o concebeu como instrumento de realização da democracia económica e social (artigo 2.º, in fine), ou como meio para a realização dessa especialíssima tarefa do Estado*

*que é a de «[p]romover [...] a igualdade real entre os portugueses [...]» (artigo 9.º, alínea d).*

Apesar do texto constitucional, assim como a lei ordinária, terem optado por não definir o conceito de greve, limitando-se a fazer presa da realidade social, a doutrina tem apontado, consensualmente, como característica essencial desta figura, a abstenção temporária da prestação de trabalho, inserida numa ação coletiva e concertada dos trabalhadores, a qual pode assumir as mais variadas formas, tempos e modos de execução, tendo em vista exercer uma pressão sobre a entidade patronal no sentido da obtenção de um objetivo comum<sup>3</sup>.

Embora se perfilhe uma noção aberta de greve que não deixa de ter em conta o caráter dinâmico desta forma de luta dos trabalhadores, uma ação em que estes elementos essenciais ou nucleares não estejam presentes não poderá beneficiar das garantias do exercício do direito de greve, não obstante a nomenclatura com que venha designada.

Além disso, como sucede com qualquer outro direito subjetivo, este direito fundamental não deixa de ter como limite imanente o seu exercício abusivo, não merecendo proteção a declaração de greve que obedeça a um qualquer móbil malicioso ou fraudulento, perfeitamente dispar com o sentido e o fim da garantia constitucional<sup>4</sup>.

Embora o decretamento da greve dos trabalhadores com vínculo de emprego público, tal como dos demais trabalhadores seja, em regra da competência das associações sindicais representativas dos trabalhadores ou, excepcionalmente, dos próprios trabalhadores reunidos em assembleia (artigo 395.º da Lei Geral do Trabalho em Funções Públicas), a concretização da greve efetiva-se através da adesão de cada trabalhador à greve decretada, a qual se traduz numa recusa temporária de cumprimento da prestação laboral. Daí que se diga que estamos perante um direito com uma estrutura complexa, no sentido em que tem uma componente individual e uma componente coletiva, indissociáveis e complementares uma da outra, desempenhando cada uma a sua função<sup>5</sup>. Um direito que, como refere o aresto acima citado, sendo embora de titularidade individual, é necessariamente de exercício coletivo<sup>6</sup>.

### 2 — O aviso prévio

Na sua dimensão positiva este direito constitucional impõe ao Estado, designadamente ao poder legislativo, não só a adoção de medidas que assegurem uma concreta efetividade do direito à greve, mas também a regulação do seu exercício, através de procedimentos que assegurem a sua utilização leal e ponderem a necessidade de proteção, nesse quadro de ação, de outros direitos constitucionalmente protegidos.

Nessa tarefa conformadora, a lei portuguesa exige para os trabalhadores com vínculo de emprego público, no artigo 396.º da Lei Geral do Trabalho em Funções Públicas que, declarada qualquer greve<sup>7</sup>, seja emitido pela entidade decisora um aviso prévio, nos seguintes termos:

1 — *As entidades com legitimidade para decidirem o recurso à greve devem dirigir ao empregador público, ao membro do Governo responsável pela área da Administração Pública e aos restantes membros do Governo competentes, por meios idóneos, nomeadamente por escrito ou através dos meios de comunicação social, um aviso prévio, com o prazo mínimo de cinco dias úteis ou, no caso de órgãos ou serviços que se destinem à satisfação de necessidades sociais impreteríveis, de 10 dias úteis.*

2 — *O aviso prévio deve conter uma proposta de definição dos serviços necessários à segurança e manutenção do equipamento e instalações, bem como, sempre que a greve se realize em órgão ou serviço que se destine à satisfação de necessidades sociais impreteríveis, uma proposta de definição de serviços mínimos.*

Este aviso prévio da greve, além de, secundariamente, proporcionar um período adicional de negociações sob a pressão de uma greve, acelerando a obtenção de um consenso que evite a concretização desta forma de luta dos trabalhadores<sup>8</sup>, visa sobretudo dar a conhecer com antecedência à(s) entidade(s) empregadora(s) e ao Ministério responsável pela área laboral a tomada de decisão de decretamento da greve, o tempo e o modo do seu exercício e ainda, nos casos em que a greve atinja entidades que prestem serviços ao público, tem também a finalidade de informar antecipadamente a população potencialmente afetada pelo anunciado incumprimento da prestação laboral da sua ocorrência, possibilitando a adoção pelos cidadãos de comportamentos que minorem os prejuízos resultantes da suspensão da prestação desses serviços.

Na verdade, como a recusa da prestação laboral devida pode vir a afetar não só as entidades empregadoras, mas também a própria comunidade, justifica-se que a decisão de recorrer a esta forma de luta deva ser antecipadamente publicitada, para que todos os terceiros afetados se preparem para suportar os inconvenientes que dela resultam.

A imposição deste dever, que constitui um simples, mas importante, condicionamento ao exercício do direito de greve<sup>9</sup> ou, numa leitura mais exigente, uma restrição a esse direito que não deixa de observar os requisitos exigidos pelo artigo 18.º, n.º 2, da Constituição<sup>10</sup>, mais

não é do que a concretização dos ditames da boa fé, nos momentos de interrupção ou cessação de uma relação duradoura, impedindo-se com essa tramitação as denominadas “greves surpresa”, as quais atentam contra os deveres de lealdade, boa-fé e de *fair play* que também estão presentes nas relações laborais<sup>11</sup>.

Embora a lei, além da exigência da descrição dos serviços necessários à segurança e manutenção de equipamento e instalações e dos serviços mínimos, não contenha qualquer outra referência específica sobre o conteúdo do aviso prévio, a natureza e as finalidades que presidem à sua previsão, impõem que este indique a data e a hora de início de greve e a sua duração — certa ou ilimitada —, assim como a modalidade que a greve vai assumir, na hipótese de não nos encontrarmos perante uma greve clássica.

Note-se que, tanto a falta, como os vícios do aviso prévio, designadamente a ausência de comunicação de elementos essenciais da greve decretada, frustrando a finalidade dessa comunicação, tem como consequência a ilicitude da greve<sup>12</sup>, o que se repercute sobre os trabalhadores grevistas, podendo fazê-los incorrer no regime das faltas injustificadas, nos termos do disposto no artigo 541.º, n.º 1, do Código do Trabalho, aplicável subsidiariamente por força do disposto no artigo 4.º, n.º 1, m), da Lei Geral do Trabalho em Funções Públicas.

### 3 — A greve decretada pelo Sindicato Nacional dos Registos

O Sindicato Nacional dos Registos, que representa os trabalhadores dos registos públicos, em 14 de setembro de 2018, emitiu um aviso prévio de greve para o período compreendido entre as 00 horas e as 24 horas dos dias 1 de outubro a 31 de dezembro de 2018.

Em nota à imprensa publicitada no primeiro dia deste período a Direção deste Sindicato esclareceu que cabia a cada trabalhador decidir qual ou quais os dias compreendidos neste período em que iria exercer o seu direito de greve.

Sendo a Direção o órgão representativo desta associação sindical, as suas comunicações traduzem a vontade desta pessoa coletiva, pelo que competindo-lhe decidir e declarar uma greve, nos termos do artigo 395.º da Lei Geral do Trabalho em Funções Públicas, assim como proceder à sua gestão, conforme resulta do disposto no artigo 397.º do mesmo diploma, o conteúdo daquela nota de imprensa é revelador do plano de execução da greve decretada, pelo que o mesmo deve ser considerado para aferir da licitude da greve, apesar desse conteúdo não constar do respetivo aviso prévio, *inclusive* para verificar a regularidade dessa comunicação.

Da leitura da nota de imprensa constata-se que a greve decretada pelo Sindicato Nacional dos Registos, contrariamente ao que sugere o aviso prévio emitido, não tem uma configuração típica, em que se planeia que o maior número de trabalhadores se abstenha de trabalhar durante todo o período da greve. Como refere claramente a nota de imprensa, durante esse longo período de três meses não se prevê uma paralisação simultânea e contínua dos trabalhadores, mas antes que estes apenas façam greve durante um ou alguns dos dias compreendidos nesse espaço de tempo, sendo eles que, individualmente, segundo o seu arbítrio, decidem qual será o dia ou dias em que faltarão ao trabalho, não existindo, pois, qualquer plano de ação para uma recusa da prestação de trabalho concertada. A estratégia desta greve é exatamente o contrário — uma atuação individual desalinhada dos trabalhadores de modo a, pelo seu desenvolvimento imprevisível, desorganizar o funcionamento dos serviços do empregador com os inerentes prejuízos para este e para o público.

Este projetado *modus operandi* integra uma modalidade de greve que a doutrina tem vindo a denominar de greve *self-service*, adotando a expressão que foi utilizada pela Direção do Sindicato Independente dos Médicos quando no final do ano de 1998 decretou uma greve dos médicos que assumiu idêntica configuração.

A licitude desta greve foi, na altura, objeto de um parecer deste Conselho Consultivo<sup>13</sup> e outro dos Professores Gomes Canotilho e Jorge Leite<sup>14</sup>, ambos solicitados pela Ministra da Saúde.

O primeiro destes pareceres considerou que a execução da greve nesses moldes contrariava o conteúdo do pré-aviso emitido, pelo que era ilícita, tendo, contudo, acrescentado que, a uma ação de luta como aquela que foi executada, sempre faltariam os elementos essencialmente caracterizadores do conceito normativo de greve, pelo que, em qualquer caso se revelaria manifestamente contrária aos limites impostos pela boa-fé e pelo fim social do respetivo direito, o que também resultava da acentuada desproporção entre o risco dos trabalhadores e os danos provocados, configurando uma situação de abuso de direito.

O parecer da autoria dos Professores de Coimbra sustentou, desde logo, que uma greve na modalidade *self-service*, tal como a haviam denominado os representantes do Sindicato Independente dos Médicos, se situava fora do círculo daquelas ações juridicamente protegidas pelo direito de greve, e, subsidiariamente, não só apontou que a mesma violava algumas dimensões básicas do procedimento justo do exercício da greve, como a falta de gestão da greve por parte do sindicato e a insuficiente descrição da forma da greve no pré-aviso. Ainda considerou que

a afetação grave do planeamento hospitalar causada pelas características da “greve *self-service*” lesava intensamente, de forma desproporcionada e desadequada, bens constitucionais essenciais, como a saúde e a vida, o que a posicionava sempre para além dos limites do direito à greve.

Também posteriormente na doutrina mais vozes se pronunciaram pela ilicitude desta modalidade de greve.

Pedro Romano Martinez<sup>15</sup>, refere que, tendo em conta a incerteza quanto ao momento da paralisação, esta greve se aproxima de uma greve surpresa e imprevisível, sendo por isso ilícita.

Monteiro Fernandes<sup>16</sup>, entende que, pressupondo a greve um projeto de paralisação coletiva, a atomização deste na greve *self-service*, através da expressa previsão de adesões cuja localização no tempo é deixada ao arbítrio de cada um, acaba por se traduzir na negação daquele pressuposto e, portanto, na inexistência de uma greve em sentido jurídico.

Maria do Rosário Palma Ramalho<sup>17</sup> defende que este tipo de greve ultrapassa os limites funcionais do direito de greve, sendo por isso, ilícita, por abuso de direito, nos termos do artigo 334.º do Código Civil, justificando, do seguinte modo, esta sua posição:

*No que toca à greve self-service, a ilicitude da greve reside, a nosso ver, no próprio aviso prévio que, sendo formalmente conforme com a lei (ele indica uma data de início da greve e a duração da mesma, e é emitido com a antecedência legal mínima, nos termos do artigo 534.º do CT), é elaborado de forma a não poder desempenhar a função para a qual a lei o impôs...*

*Ora, um pré-aviso que estabeleça uma duração da greve de várias semanas ou de vários meses, a aproveitar à la carte por cada trabalhador —, ao qual cabe, nos termos da lei, apenas aderir à greve e revogar a sua adesão, ou comunicando essa intenção ao empregador ou simplesmente não comparecendo ao trabalho — não desempenha obviamente a função para a qual foi imposto. Assim também esta greve é ilícita por abuso de direito.*

Já para Jorge Reis Novais<sup>18</sup> não é possível tomar uma posição de princípio sobre a licitude desta modalidade de greve, devendo antes fazer-se uma avaliação do caso concreto que tenha em conta todos os elementos de facto que o caracterizam para se apurar se existiu um exercício *malicioso*, de fraude à lei ou de aproveitamento mal intencionado da letra da lei, para se obter ganhos injustificados, porque diversos dos que são protegidos pelo direito de greve.

Se, como já acima se afirmou, a greve, que constitui o objeto do direito fundamental garantido pelo artigo 57.º da Constituição e cujo exercício se encontra previsto e regulado nos artigos 530.º e seguintes do Código de Trabalho e nos artigos 394.º e seguintes da Lei Geral do Trabalho em Funções Públicas, é um conceito aberto a novos modelos, tendo em consideração o caráter dinâmico desta forma de luta dos trabalhadores, isso não significa que não existam traços identitários essenciais, cuja ausência excluirá do raio de proteção daqueles preceitos as ações que, apesar de utilizar o *nomen* de greve, não reúnam essas características estruturantes.

Um desses traços que necessariamente deve estar presente numa ação de greve, sob pena dela não poder ser assim juridicamente classificada, é o de estarmos perante um ato concertado dos trabalhadores. Concertado, no sentido de que o projeto de greve deve prever uma execução conjunta dos trabalhadores na recusa temporária à prestação do trabalho. Não é necessário que todos os trabalhadores se abstenham de trabalhar exatamente nos mesmos períodos (v.g. as greves rotativas<sup>19</sup>), nem que tenham todos os trabalhadores de nela participar, apesar da reivindicação subjacente a todos interessar (v.g. as greves trombose<sup>20</sup>), podendo ocorrer uma repartição de tarefas com vista à realização de um ato em coautoria, mas o plano de greve deve prever uma ação coletiva organizada. A greve juridicamente relevante, cujo direito está reconhecido e garantido constitucionalmente e regulado pelo legislador ordinário, é um ato de protesto coletivo, seja qual for a modalidade que revista, levado a cabo pelos trabalhadores, em participação, segundo plano delineado pelas suas organizações representativas.

O ato de adesão à greve por parte de cada um dos trabalhadores, apesar de consistir no exercício individual de um direito potestativo que está na sua livre disponibilidade, não deixa de se inserir no referido plano de ação conjunta, delineado pela organização sindical em causa, sendo por isso um direito coletivamente enquadrado, uma vez que o seu exercício se dilui numa ação participada, ou seja concertada.

Ora, é precisamente esta característica de ação conjunta que está ausente do plano de ação de protesto decretada pelo Sindicato Nacional dos Registos.

A ideia impressivamente traduzida pela expressão *self-service*, de que cada trabalhador, ao abrigo de um aviso prévio de greve de longa duração, pode recusar a prestação de trabalho quando bem lhe aprouver, desenquadrado de qualquer ação organizada, é contrária ao conceito jurídico de greve. Exige-se uma atitude de grupo e não uma mera soma de comportamentos abstensivos isolados<sup>21</sup>.

Reconduzindo-se o planeamento da greve a um apelo à automovimentação de cada trabalhador segundo o seu livre arbítrio durante um determinado período de tempo, estamos apenas perante a emissão de um salvo-conduto que permite a cada trabalhador, durante esse período, faltar ao trabalho quando bem entender, e não em participação planeada. Utilizando uma imagem contida no citado Parecer dos Professores Gomes Canotilho e Jorge Leite, numa greve, um sindicato não pode ter o mero papel de um anfitrião que se limita a anunciar que a mesa está posta para que cada um dos convidados se possa servir quando entender e do que quiser<sup>22</sup>.

Por faltar o elemento essencial do conceito jurídico de greve que é a existência de uma ação concertada, ou seja, realizada em participação, não é possível qualificar a ação de protesto desencadeada pelo Sindicato Nacional dos Registos como uma greve, para os efeitos previstos no artigo 57.º da Constituição e 394.º da Lei Geral do Trabalho em Funções Públicas.

A igual conclusão chegamos se deslocarmos o foco da nossa análise para o cumprimento da exigência do aviso prévio de greve constante do artigo 396.º da Lei Geral do Trabalho em Funções Públicas.

Como já acima se acentuou, esta exigência tem como principais finalidades permitir à entidade patronal prevenir, na medida do que lhe é possível e dentro dos limites da lei, os prejuízos resultantes da greve, assim como avisar o público eventualmente afetado pela realização da iminência da greve, de modo a que estes se possam preparar para suportar os inconvenientes que resultam desta forma de luta dos trabalhadores, nomeadamente quando ela incide num setor que preste serviços públicos, como sucede no presente caso.

O não cumprimento desta formalidade resulta na ilicitude das denominadas “greves surpresa”.

No presente caso, a greve decretada pelo Sindicato Nacional dos Registos foi pré-anunciada. Nesse aviso prévio datado de 14 de setembro de 2018 apenas se informava que os trabalhadores dos registos públicos realizariam uma greve no período compreendido entre as 00 horas e as 24 horas dos dias 1 de outubro a 31 de dezembro de 2018, nada sendo dito sobre a forma como se desenrolaria essa greve durante o referido período de três meses.

A posterior comunicação pública efetuada pela Direção daquele Sindicato de que cabia a cada trabalhador decidir qual ou quais os dias compreendidos neste período em que iria exercer o seu direito de greve, revelou não só que o aviso prévio anteriormente emitido omitia informação relevante sobre o modo como a greve se iria desenrolar, mas ainda que aquela greve iria decorrer em moldes que frustravam qualquer um dos principais objetivos visados com a exigência do aviso prévio, independentemente da fidelidade informativa do seu conteúdo.

Na verdade, tratando-se de uma greve *self-service*, os períodos de greve de cada trabalhador são sempre totalmente imprevisíveis, uma vez que não seguem qualquer plano previamente definido, o que inviabiliza que os serviços públicos dos registos possam adotar medidas cautelares que minorem os prejuízos para o serviço e para o público resultantes da falta dos trabalhadores, assim como impede que os utentes desses serviços possam programar a utilização dos mesmos, tendo em consideração os períodos de greve previamente anunciados.

Assim, nesta modalidade de greve, o aviso prévio não tem qualquer utilidade, não desempenhando a função para a qual foi imposto, uma vez que não consegue impedir que ocorram paralisações inesperadas, pelo que a greve *self-service*, integra a categoria das “greve surpresa” a qual, como vimos foi legitimamente excluída pelo legislador ordinário das greves juridicamente reconhecidas e garantidas pela Constituição e pela Lei Geral do Trabalho em Funções Públicas, ao exigir uma comunicação antecipada dos termos em que a greve vai ocorrer<sup>23</sup>.

Por estas razões deve a greve decretada pelo Sindicato Nacional dos Registos ser considerada um movimento de protesto ilícito.

#### 4 — As consequências para os trabalhadores aderentes

Entendendo-se que a greve decretada pelo Sindicato Nacional dos Registos é ilícita, por assumir uma forma que não se situa dentro do perímetro do conceito de greve juridicamente reconhecido e garantido pela Constituição e pela lei ordinária, não são os trabalhadores, individualmente considerados, titulares de um direito a fazer greve, não podendo por isso faltar ao trabalho com fundamento no exercício desse direito.

O artigo 541.º, n.º 1, do Código do Trabalho, aplicável *ex vi* do artigo 4.º, n.º 1, *m*), da Lei Geral do Trabalho em Funções Públicas, dispõe que a ausência de trabalhador por motivo de adesão a greve declarada ou executada de forma contrária à lei considera-se falta injustificada.

A falta injustificada, além do desconto do tempo de greve na retribuição e na antiguidade, determina a qualificação da ausência como infração disciplinar, com a inerente possibilidade de aplicação de uma sanção, a qual variará consoante o número de dias de falta e outras circunstâncias que influam na gravidade do comportamento do trabalhador.

Contudo, o desconhecimento desculpável pelo trabalhador do caráter ilícito da greve a que aderiu poderá ser considerado para o subtrair à aplicação de uma pena disciplinar<sup>24</sup>.

Além da responsabilidade disciplinar, a adesão a uma greve ilegítima também poderá fazer incorrer o trabalhador aderente em responsabilidade civil extracontratual, nos termos do artigo 483.º do Código Civil, caso se verifiquem os pressupostos deste instituto, relativamente a danos resultantes da falta do trabalhador, devendo também, neste domínio, poder ser considerado o desconhecimento pelo trabalhador do caráter ilícito da greve no domínio da culpa.

#### Conclusões

Em face do exposto, conclui-se:

1.ª Da nota de imprensa, emitida pelo Sindicato Nacional dos Registos em 1 de outubro de 2018, resulta que a greve dos trabalhadores dos registos públicos decretada para o período compreendido entre as 00 horas e as 24 horas dos dias 1 de outubro a 31 de dezembro de 2018, seria realizada por cada trabalhador no dia ou dias por eles escolhidos, situados no período acima referido, segundo o seu arbítrio.

2.ª A esta ação de protesto, denominada como “greve *self-service*”, não corresponde um exercício conjunto e participado, pelo que lhe falta uma característica identitária essencial das ações de greve juridicamente reconhecidas que é a existência de uma ação concertada por parte dos trabalhadores.

3.ª A comunicação constante da referida nota de imprensa revelou que o aviso prévio anteriormente emitido omitia informação relevante sobre o modo como a greve se iria desenrolar.

4.ª Contudo, uma “greve *self-service*” frustra sempre qualquer um dos principais objetivos visados com a exigência do aviso prévio, independentemente da fidelidade informativa do seu conteúdo.

5.ª Daí que, neste tipo de ação, o aviso prévio não tem qualquer utilidade, não desempenhando a função para a qual foi imposto, uma vez que não consegue impedir que ocorram paralisações inesperadas, pelo que a “greve *self-service*”, integra a categoria das “greve surpresa”, a qual, foi legitimamente excluída pelo legislador ordinário das greves juridicamente reconhecidas e garantidas pelo artigo 57.º da Constituição, ao exigir uma comunicação antecipada dos termos em que uma greve se vai realizar.

6.ª Por estas razões deve a greve dos trabalhadores dos registos públicos, decretada pelo Sindicato Nacional dos Registos para o período compreendido entre um 1 de outubro e 31 de dezembro de 2018, ser considerada um movimento de protesto ilícito.

7.ª Sendo esta ação ilícita, não são os trabalhadores, individualmente considerados, titulares de um direito a fazer greve, não podendo por isso faltar ao trabalho com fundamento no exercício desse direito.

8.ª O artigo 541.º, n.º 1, do Código do Trabalho, aplicável *ex vi* do artigo 4.º, n.º 1, *m*), da Lei Geral do Trabalho em Funções Públicas, dispõe que a ausência de trabalhador por motivo de adesão a greve declarada ou executada de forma contrária à lei considera-se falta injustificada.

9.ª A falta injustificada, além do desconto do tempo de greve na retribuição e na antiguidade, determina a qualificação da ausência como infração disciplinar, com a inerente possibilidade de aplicação de uma sanção, a qual variará consoante o número de dias de falta e outras circunstâncias que influam na gravidade do comportamento do trabalhador, podendo ser ponderado o eventual desconhecimento desculpável pelo trabalhador do caráter ilícito da greve como fundamento para a não aplicação de qualquer sanção.

10.ª Além da responsabilidade disciplinar, a adesão a uma greve ilegítima também poderá fazer incorrer o trabalhador aderente em responsabilidade civil extracontratual, nos termos do artigo 483.º do Código Civil, caso se verifiquem os pressupostos deste instituto, relativamente a danos resultantes da falta do trabalhador, podendo também, neste domínio, poder ser considerado, no domínio da culpa, o desconhecimento pelo trabalhador do caráter ilícito da greve.

<sup>1</sup> Lei n.º 35/2014, de 20 de junho, alterada sucessivamente pelas Leis n.º 82-B/2014, de 31 de dezembro, 84/2015, de 7 de agosto, 18/2016, de 20 de junho, 42/2016, de 28 de dezembro, 25/2017, de 30 de maio, 70/2017, de 14 de agosto, e 73/2017 de 16 de agosto.

<sup>2</sup> Acessível em [www.tribunalconstitucional.pt](http://www.tribunalconstitucional.pt).

<sup>3</sup> ANTÓNIO MONTEIRO FERNANDES, em *Direito do Trabalho*, 18.ª ed., Almedina, Coimbra, 2017, pág. 868, ANTÓNIO MENEZES CORDEIRO, em *Manual de Direito do Trabalho*, Almedina, Coimbra, 1991, pág. 369 e seg., GOMES CANOTILHO e VITAL MOREIRA, em *Constituição da República Portuguesa Anotada*, vol. I, 4.ª ed., Coimbra Editora, Coimbra, 2007, pág. 752-753, JORGE LEITE, em *Direito do Trabalho*, vol. I, Serviço de Textos da Universidade de Coimbra, pág. 280, BERNARDO DA GAMA LOBO XAVIER, em *Direito do Trabalho*, 2.ª ed., Verbo, Lisboa, 2014, pág. 155, PEDRO ROMANO

MARTINEZ, em *Direito do Trabalho*, 8.ª ed., Almedina, Coimbra, 2017, pág. 1218 e seg., JOSÉ JOÃO ABRANTES, em *Direito do Trabalho II*, (Direito da Greve), Almedina, Coimbra, 2014, pág. 75-76, e MARIA DO ROSÁRIO PALMA RAMALHO, em *Tratado de Direito do Trabalho. Parte III — Situações Laborais Coletivas*, 2.ª ed. Almedina, Coimbra, 2015, pág. 439.

<sup>4</sup> Sobre o abuso de direito como limite aos direitos fundamentais, JORGE REIS NOVAIS, em *As Restrições aos Direitos Fundamentais Não Expressamente Autorizadas pela Constituição*, Coimbra Editora, Coimbra, 2003, pág. 487 e seg., especialmente, pág. 503-504.

<sup>5</sup> MARIA DO ROSÁRIO PALMA RAMALHO, em *Tratado de Direito do Trabalho. Parte III — Situações Laborais Coletivas*, ob. cit., pág. 516.

<sup>6</sup> Exprimindo a mesma ideia RUI MEDEIROS, em *Constituição Portuguesa Anotada*, de Jorge Miranda e Rui Medeiros, Tomo I, 2.ª ed., Wolters Kluwer, sob a marca Coimbra Editora, Coimbra, 2010, pág. 1126, ANTÓNIO MONTEIRO FERNANDES, em *A Lei e as Greves. Comentário a Dezasseis Artigos do Código do Trabalho*, Almedina, Coimbra, 2013, pág. 31, e JOSÉ JOÃO ABRANTES, ob. cit., pág. 81-83.

<sup>7</sup> Existe uma grande diversidade de soluções, relativamente à necessidade de um pré-aviso no direito comparado europeu. Na ordem jurídica de outros países não está sequer prevista esta formalidade para a generalidade das greves. Assim, como nos relata ANTÓNIO MONTEIRO FERNANDES, em *Direito do Trabalho*, cit., pág. 882, em Itália, essa comunicação apenas está prevista para as greves que afetem serviços públicos essenciais, e em França, além da sua previsão em convenções coletivas, apenas se exige a comunicação prévia da realização de uma greve, nas empresas nacionalizadas e nos serviços públicos prestados por empresas privadas ou de economia mista, enquanto nos países escandinavos a previsão da comunicação apenas tem como finalidade a intervenção de mecanismos de resolução de conflitos coletivos.

<sup>8</sup> Sobre esta utilidade do pré-aviso, elucida PEDRO ROMANO MARTINEZ:

*O aviso prévio pode constituir e muitas vezes representa uma forma de evitar a greve: através do pré-aviso, conhecendo-se as reivindicações dos trabalhadores, o empregador, na iminência da greve, pode não estar disposto a correr o risco de uma paralisação e, nessa medida, para a evitar pode aceder a certas pretensões dos trabalhadores; perante a cedência do empregador, a greve será desconvocada.*

*A obtenção do consenso consegue-se, frequentemente, por força desse aviso prévio. Este constitui, até, em numerosas situações, uma forma de pressionar a contraparte na negociação; sabendo-se que com o aviso prévio o empregador fica numa posição menos vantajosa para negociar, atento o risco de uma greve e das eventuais consequências nefastas da mesma, é natural que o empregador se manifeste mais predisposto a ceder para a obtenção do consenso e, nessa medida, o pré-aviso serve para evitar o conflito* (ob. cit. pág. 1234).

No mesmo sentido, BERNARDO DA GAMA LOBO XAVIER, ob. cit., pág. 163, ANTÓNIO MONTEIRO FERNANDES, em *A Lei e as Greves. Comentário a Dezasseis Artigos do Código do Trabalho*, cit., pág. 65-66 e MARIA DO ROSÁRIO PALMA RAMALHO, em *Tratado de Direito do Trabalho. Parte III — Situações Laborais Coletivas*, ob. cit., pág. 467.

<sup>9</sup> GOMES CANOTILHO e VITAL MOREIRA, ob. cit., pág. 758, PEDRO ROMANO MARTINEZ, ob. cit., pág. 1233-1234, JOSÉ JOÃO ABRANTES, ob. cit., pág. 86, e o Acórdão do Tribunal Constitucional n.º 289/92, de 2 de setembro de 1992, acessível em [www.tribunalconstitucional.pt](http://www.tribunalconstitucional.pt).

<sup>10</sup> RUI MEDEIROS, ob. cit., pág. 1130.

<sup>11</sup> PEDRO ROMANO MARTINEZ, ob. cit., pág. 1235, BERNARDO DA GAMA LOBO XAVIER, ob. cit., pág. 163-164, e ANTÓNIO MONTEIRO FERNANDES, ob. cit., pág. 881.

<sup>12</sup> MARIA DO ROSÁRIO PALMA RAMALHO, em *Tratado de Direito do Trabalho. Parte III — Situações Laborais Coletivas* ob. cit., pág. 468, e JOSÉ JOÃO ABRANTES, ob. cit., pág. 110.

<sup>13</sup> Parecer n.º 1/1999, de 18 de janeiro, publicado no *Diário da República*, 2.ª série, de 13 de março, acessível também em [www.dgsi.pt](http://www.dgsi.pt).

<sup>14</sup> Este Parecer está reproduzido em *Ser ou não ser uma greve (A propósito da chamada greve self-service)*, em *Questões Laborais*, Ano VI, n.º 13, 1999.

<sup>15</sup> Ob. cit., pág. 1278.

<sup>16</sup> Em *A Lei e as Greves. Comentário a Dezasseis Artigos do Código do Trabalho*, Almedina, Coimbra, 2013, pág. 26.

<sup>17</sup> Em *Tratado de Direito do Trabalho. Parte III — Situações Laborais Coletivas*, ob. cit., pág. 453-454.

<sup>18</sup> Ob. cit., pág. 500-508.

<sup>19</sup> Sobre a licitude deste tipo de greves, ANTÓNIO MENESES CORDEIRO, ob. cit., pág. 409, ANTÓNIO MONTEIRO FERNANDES, em *Direito do Trabalho*, ob. cit., pág. 870, PEDRO ROMANO MARTINEZ, ob. cit., pág. 1276-1277, e MARIA ROSÁRIO PALMA RAMALHO, em *Tratado de Direito do Trabalho. Parte III — Situações Laborais Coletivas*, ob. cit. pág. 448-452, e em *Greves de Maior Prejuízo*, em *Revista Jurídica*, n.º 5 (nova série), pág. 84-98.

<sup>20</sup> Sobre a licitude deste tipo de greves, ANTÓNIO MENESES CORDEIRO, ob. cit., pág. 409, ANTÓNIO MONTEIRO FERNANDES, em *Direito do Trabalho*, ob. cit., pág. 870, PEDRO ROMANO MARTINEZ, ob. cit., pág. 1277, e MARIA ROSÁRIO PALMA RAMALHO, em *Tratado de Direito do Trabalho. Parte III — Situações Laborais Coletivas*, ob. cit., pág. 449-452, e em *em Greves de Maior Prejuízo*, em *Revista Jurídica*, n.º 5 (nova série), pág. 99-107.

<sup>21</sup> BERNARDO LOBO XAVIER, em *Direito da Greve*, Verbo, Lisboa, 1984, pág. 59.

<sup>22</sup> Ob. cit., pág. 19.

<sup>23</sup> Neste sentido, MARIA DO ROSÁRIO PALMA RAMALHO, em *Tratado de Direito do Trabalho. Parte III — Situações Laborais Coletivas*, ob. cit., pág. 453-454, embora conclua que essa greve é ilícita por abuso de direito.

<sup>24</sup> Neste sentido, JORGE LEITE, ob. cit., pág. 318, BERNARDO LOBO XAVIER, em *Direito da Greve*, ob. cit. pág. 275-278, ANTÓNIO MENESES CORDEIRO, ob. cit., pág. 410, PEDRO ROMANO MARTINEZ, ob. cit., pág. 1279-1280, JOSÉ JOÃO ABRANTES, ob. cit., pág. 112, MARIA DO ROSÁRIO PALMA RAMALHO, em *Tratado de Direito do Trabalho. Parte III — Situações Laborais Coletivas*, ob. cit., pág. 515.

Este Parecer foi votado na sessão do Conselho Consultivo da Procuradoria-Geral da República, de 25 de outubro de 2018.

*Lucília Maria das Neves Franco Morgadinho Gago — João Eduardo Cura Mariano Esteves (Relator) — Maria Isabel Fernandes da Costa — João Conde Correia dos Santos — Maria de Fátima da Graça Carvalho — Eduardo André Folque da Costa Ferreira — Francisco José Pinto dos Santos.*

Este Parecer foi homologado por despacho de 5 de novembro de 2018, de Sua Excelência a Ministra da Justiça.

Está conforme.

Lisboa, 4 de janeiro de 2019. — O Secretário da Procuradoria-Geral da República, *Carlos Adérito da Silva Teixeira*.

311957101



## PARTE E

ESCOLA SUPERIOR DE ENFERMAGEM DE COIMBRA

Despacho n.º 1358/2019

Nos termos e para os efeitos previstos no n.º 6 do artigo 36.º da Portaria n.º 83-A/2009, de 22 de janeiro, na atual redação, torna-se público que a lista unitária de ordenação final dos candidatos aprovados, no

âmbito do procedimento concursal comum para preenchimento de cinco postos de trabalho da carreira/categoria de técnico superior do mapa de pessoal na modalidade de contrato de trabalho em funções públicas, por tempo indeterminado, restrito a candidatos abrangidos pelo programa de regularização extraordinária de vínculos precários (PREVPAP), estabelecido pela Lei n.º 112/2017, de 29 de dezembro, publicitado na Bolsa de Emprego Público com o Código de Oferta: OE201809/0365,