

OBSERVATÓRIO DOS DIREITOS HUMANOS

RELATÓRIO

Setembro de 2011

Direito ao Trabalho e à Segurança no Emprego na Função Pública

I. Apresentação do caso

F. veio denunciar ao Observatório dos Direitos Humanos (ODH) factos que, no seu entender, poderiam constituir uma violação dos seus direitos humanos, nomeadamente o direito à saúde, ao trabalho, à dignidade pessoal e à justiça.

Em síntese, os factos denunciados enunciam-se do seguinte modo:

- F. exerceu funções de técnica superior em Direcção Regional de um serviço da administração pública, com início a 1 de Abril de 2009 e termo a 19 de Março de 2010;
- Durante o período referido, sofreu diversas perseguições físicas e psicológicas por parte da chefia e de alguns colegas de trabalho;
- Foi colocada numa sala sem iluminação natural de cerca de 9m², onde o ar condicionado nem sempre funcionava, juntamente com uma colega administrativa, o que, somando-se ao pó dos processos, lhe causou diversas alergias;
- Não teve qualquer tipo de formação para o trabalho que lhe foi proposto, ainda que lhe tivesse sido fornecida uma *pen* que continha documentos e minutas relevantes, mas que desapareceu da sua secretária poucos dias depois;
- Alega ainda que as chefias, além de a questionarem sobre a sua vida pessoal, destruíam as tarefas que lhe eram dadas e ocultavam informação relevante para a realização das mesmas;
- Após um acidente de trabalho, ocorrido no dia 29 de Setembro de 2009, e estando sucessivamente de baixa médica, regressou ao trabalho e, a 16 de Março de 2010, foi chamada ao gabinete do Director Regional, seu chefe, tendo-lhe sido comunicada a cessação da mobilidade especial para o exercício de funções a título transitório a partir de 19 de Março de 2010.

Recebida a denúncia e após a sua distribuição ao respectivo relator, foram o respectivo Ministério e a citada Direcção Regional convidados a pronunciarem-se, querendo, sobre os factos acima relatados. Foi recepcionada a resposta desta última, que alega, em síntese:

- Nunca o Director Regional perseguiu física e psicologicamente a denunciante, tal como nunca ouviu falar os colegas sobre o furto de uma *pen* ou sobre as condições deploráveis do local de trabalho da denunciante;
- O edifício onde funciona o referido serviço da administração pública é originalmente destinado a habitação, e, apesar de não reunir as condições ideais para qualquer funcionário (não apenas para a denunciante), foi objecto de obras de remodelação em Abril de 2008, possuindo luz natural em todas as salas, secretárias e computadores para todos os funcionários, bem como as devidas condições de arejamento e higiene;
- Foi disponibilizada à denunciante, pelo próprio Director Regional, diversa legislação e dispositivos com acções de formação, bem como documentação relativa a procedimentos internos, acesso à intranet e ao servidor do serviço;
- Não há qualquer conexão entre o acidente de trabalho sofrido pela denunciante e a cessação de funções a título transitório na citada Direcção Regional tendo esta surgido na sequência do procedimento para a mobilidade interna que se perspectivava, no máximo, para um ano, na medida em que não havia intenção de converter essa situação em definitiva.

II. Enquadramento jurídico no plano dos direitos humanos

a. Direito ao trabalho (arts. 58º e 59º da CRP)

O direito ao trabalho, para além de direito fundamental económico previsto no art. 58º da Constituição da República Portuguesa (CRP), está consagrado a nível internacional, nomeadamente no n.º 1 do art. 23º da Declaração Universal dos Direitos do Homem. O n.º 1 do art. 58º da CRP estabelece, então, que *todos têm direito ao trabalho*¹.

Por um lado, como direito positivo dos cidadãos perante o Estado, o direito ao trabalho consiste no **direito de obter emprego ou de exercer uma actividade profissional**. No seu conteúdo negativo ou de garantia, por outro lado, ele assume outras vertentes, a saber: a) **a liberdade de procurar**

¹ No quadro constitucional dos direitos fundamentais, o direito ao trabalho é o primeiro dos direitos económicos, sociais e culturais, encontrando-se na mesma linha do direito à vida no âmbito dos direitos, liberdades e garantias. Assim, podemos dizer, seguindo Gomes Canotilho e Vital Moreira, *in Constituição da República Portuguesa anotada*, Coimbra Editora, 3ª ed. revista, p. 315, que o direito ao trabalho constitui de certo modo um pressuposto e um antecedente lógico de todos os restantes direitos económicos, sociais e culturais, sendo mesmo o pressuposto do próprio direito à vida, enquanto direito à sobrevivência.

trabalho; b) o direito de igualdade no acesso a quaisquer cargos, tipos de trabalho ou categorias profissionais; c) direito de exercer efectivamente a actividade correspondente ao seu posto de trabalho, sendo proibida a manutenção arbitrária do trabalhador na inactividade (“colocação na prateleira”) ou suspensão não justificada nos termos da lei; d) direito a não ser privado do posto de trabalho alcançado (direito à segurança no emprego), sendo proibidos, designadamente, os despedimentos sem justa causa (art. 53º da CRP).

Já o art. 59º da CRP² indica que *todos os trabalhadores, sem distinção de idade, sexo, raça, cidadania, território de origem, religião, convicções políticas ou ideológicas, têm direito*, entre outros a: *b) à organização do trabalho em condições socialmente dignificantes, de forma a facultar a realização pessoal; c) à prestação do trabalho em condições de higiene e segurança.*

Ou seja, o direito à organização do trabalho em condições socialmente dignificantes, tem em vista o objectivo de realização pessoal do trabalhador, e, como tal, traduz-se na ideia de que o trabalho não poderá ser prestado em condições socialmente degradantes ou contrárias à dignidade humana, nos termos previstos nos arts. 1º e 13º da CRP. Como corolário, deverá também a prestação de trabalho ser efectuada em condições de higiene e segurança, devendo, para tal, o próprio poder público definir pressupostos e assegurar o cumprimento e controlo de tais condições.³

b. Direito à segurança no emprego (art. 53º da CRP)

Nos termos do art. 53º da CRP, *é garantida a todos os trabalhadores⁴ a segurança no emprego, sendo proibidos os despedimentos sem justa causa ou por motivos políticos ou ideológicos.*

O direito à segurança no emprego é, pois, uma expressão directa do direito ao trabalho, inserido constitucionalmente no capítulo dos direitos, liberdades e garantias dos trabalhadores. Assim, na sua dimensão positiva encontramos o direito a procurar e obter emprego e, na sua dimensão negativa, o direito ao trabalho garante a manutenção do emprego e o direito a não ser privado dele, proibindo, desta forma, os despedimentos sem justa causa e abrangendo todas as situações que se traduzam em precariedade da relação de trabalho.

²Afirma-se, neste artigo, o princípio fundamental da igualdade, estabelecido, em geral, no art. 13º da CRP.

³ *vide*, CRP anotada, p. 320.

⁴ Estão abrangidos pelo conceito de trabalhador, para efeitos do preceituado neste artigo, o trabalhador subordinado, ou seja, aquele que presta serviços por conta e sob direcção e autoridade de outrem, independentemente da categoria deste (entidade privada ou pública) e da natureza jurídica do vínculo (contrato de trabalho privado, função pública, etc.)

Por fim, o direito à segurança no emprego abrange também a protecção do trabalhador na organização interna do trabalho, dentro da empresa ou serviço, devendo o seu posto de trabalho ser dotado de condições de estabilidade e segurança.⁵

c. O regime da mobilidade especial

A mobilidade especial, regulada na Lei n.º 53/2006, de 7.12, é a situação jurídico-funcional em que podem ser colocados os funcionários ou agentes da administração pública, na sequência da reorganização dos serviços e racionalização de efectivos.

O pessoal em mobilidade especial pode, assim, ser colocado em qualquer serviço, reiniciando as suas funções, quer a título transitório, quer por tempo indeterminado. Quando o exercício de funções a título transitório tem duração mínima de um ano, tal facto determina, nos termos do n.º 2 do art. 33º da citada lei, por opção do interessado, a sua conversão automática em exercício por tempo indeterminado.

Não é, pois, obrigatória para os serviços a integração por tempo indeterminado do funcionário em mobilidade especial, pelo que poderão os mesmos, caso não haja intenção de manter o vínculo, decidir pela cessação da mobilidade especial a título transitório, em qualquer altura, desde que antes de perfazer um ano de serviço.

Não havendo integração, o funcionário volta à situação anterior, nomeadamente à fase de compensação, caso já tenha passado pelas fases anteriores (de transição e de requalificação, como parece ser o caso nesta situação). Nesta fase, o funcionário tem uma redução da sua remuneração para 4/6 do que auferia⁶, podendo ficar nesta situação por tempo indeterminado.

III. Conclusões

Não cabe ao ODH apurar a realidade dos factos controvertidos para além daquilo que lhe é relatado pelas partes envolvidas, nomeadamente mediante qualquer actividade probatória. Como tal, será feita uma análise abstracta, no sentido de saber se, eventualmente, ocorrerá uma situação de violação de direitos humanos.

⁵ CRP anotada, p. 286 a 289.

⁶ Essa remuneração poderá ser ainda reduzida em 10%, 20% e 30%, se o funcionário faltar, se recusar ou desistir de procedimentos de selecção, reinício de funções ou frequência de acções de formação, uma, duas ou três vezes, respectivamente (cfr. artigos 29º e 30º do mesmo diploma legal)

Posto isto, no caso de os factos alegados pela entidade denunciada serem os verdadeiros, a conduta desta, individualmente considerada, não parece configurar neste caso qualquer violação dos direitos humanos, nomeadamente do direito ao trabalho e à segurança no trabalho, sem prejuízo das considerações abaixo tecidas sobre o regime da mobilidade especial em si. Na verdade, estando a denunciada a exercer funções na citada Direcção Regional em regime de mobilidade especial e a título provisório, a cessação das suas funções advém tão-só da não intenção deste organismo de transformar o vínculo provisório que a denunciante detinha em vínculo definitivo.

Atendendo à perspectiva da denunciante, que alega diversas perseguições físicas e psicológicas do seu chefe e, além disso, relaciona a cessação do regime da mobilidade especial com o acidente de trabalho que sofreu, haveria que apurar se a conduta dos seus chefes foi, em concreto, ou não, violadora de direitos humanos ou de quaisquer outros direitos subjectivos. Abstractamente, ainda assim, não nos parece que a citada Direcção Regional tenha incorrido, por si só, nalguma violação do direito ao trabalho, ou mesmo do direito à segurança no trabalho, na medida em que não ocorreu qualquer despedimento ilícito, sendo a cessação do trabalho a título provisório uma vicissitude da própria mobilidade especial, quando o serviço receptor não pretender tornar o vínculo de trabalho definitivo.

Na verdade, a questão tem que se colocar mais a montante, equacionando se o próprio regime da mobilidade especial se compagina com os direitos fundamentais acima enunciados, atendendo, por um lado, à precariedade das situações laborais criadas ao abrigo do mesmo e, por outro, à falta de ocupação efectiva do funcionário público após a cessação do seu vínculo provisório a uma dada entidade e enquanto aguarda o reinício de funções, na fase de compensação. Com efeito, muito embora não haja desvinculação da Administração Pública e não haja, portanto, despedimento ilícito, a verdade é que, na fase de compensação, o funcionário público fica numa espécie de limbo, apesar de continuar a ser remunerado. Ora, justamente uma das dimensões do direito ao trabalho, já acima apontadas, é a do direito à ocupação efectiva, isto é, a proibição da manutenção arbitrária do trabalhador na inactividade (“colocação na prateleira”). É certo que, nesta situação, o trabalhador pode procurar outra ocupação remunerada e até desvincular-se da Função Pública, mas essa alternativa não branqueia o facto de, na pendência do vínculo laboral que o liga à Administração Pública, ficar o mesmo sem ocupação efectiva, apesar de ter direito a isso.

Assim sendo, sem prejuízo da possibilidade de violação de outro tipo de direitos, que não cabe ao ODH considerar, devendo ser apurada nas instâncias adequadas, conclui-se que a citada Direcção Regional não violou, em concreto, os direitos fundamentais da queixosa, em face da factualidade

passível de ser considerada nesta sede, mas que o regime da mobilidade especial em que se amparou o mesmo organismo público, mormente na fase de compensação, constitui uma violação do direito ao trabalho, na vertente do direito à ocupação efectiva, por parte do Estado.

Eliana Varalunga e

Comissão Executiva