NOTA JUSTIFICATIVA

Lei do Direito Fundamental de Associação Sindical

(Projecto de Lei)

I
Introdução

Decorridos quase 20 anos após o estabelecimento da Região Administrativa Especial de Macau (RAEM) constituirá sempre nosso dever irrenunciável como deputado da RAEM de apresentar o presente projecto de lei e assim dar cabal cumprimento à Lei Básica da Região Administrativa Especial de Macau da República Popular da China, doravante designada por RAEM.

Este é o nosso sexto projecto de lei do direito fundamental de associação sindical visa dar cumprimento rigoroso à importante obrigação constitucional decorrente do artigo 27.º da Lei Básica e subsequentemente colmatar uma grave lacuna existente ainda hoje no ordenamento jurídico da RAEM. Salienta-se que esta grave lacuna foi durante muitos anos repetidamente assinalada por diversas instâncias internacionais, nomeadamente pela Organização Internacional do Trabalho (OIT) e ainda recentemente o relatório dos EUA criticaram a RAEM pela ausência da regulamentação da lei sindical de acordo com o artigo 27.º da Lei Básica.

Com efeito, recorde-se aqui as chamadas de atenção por parte do competente comité da OIT:

«*O Comité solicita ao Governo [da RAEM] que tome as medidas necessárias num futuro muito próximo para garantir a plena aplicação do Artigo 4.º da Convenção e para indicar qualquer desenvolvimento*

sobre a aprovação da Lei do Direito Fundamental de Associação Sindical ou qualquer disposição legal que regule o direito à negociação colectiva no sector privado.», Pedido Directo (CEACR) - adoptado em 2011, publicado na 101.ª Sessão da ILC (2012) - Convenção sobre o Direito de Organização e Negociação Colectiva, de 1949 (n ° 98) - China - Região Administrativa Especial de Macau, (negritos no original).

E também:

«*Nas suas observações anteriores, a Comissão tomou nota de uma indicação do Governo [da RAEM] de que duas propostas de lei estariam a ser discutidas na Assembleia Legislativa (Lei das Relações de Trabalho e Lei do Direito Fundamental de Associação Sindical) e expressou a esperança de que a legislação proposta se encontraria em conformidade com a Convenção. A Comissão observa que a Lei das Relações de Trabalho foi adoptada em 2008, mas não incluiu um capítulo sobre o direito de organização e negociação colectiva devido ao facto da Lei do Direito Fundamental de Associação Sindical ainda não ter sido elaborada. O Comité observa também que o Governo [da RAEM] referiu no seu relatório que: (i) a proposta de lei sobre o Direito Fundamental de Associação Sindical foi mais uma vez vencida em 2009, (ii) o repetido insucesso dos esforços em favor da aprovação desta lei, até certo ponto, reflecte uma divergência que persiste na sociedade e que qualquer informação sobre a eventual adopção desta lei será comunicadas ao Instituto, nos seus relatórios futuros, e que (iii) de acordo com o Artigo 27.º da Lei Básica de Macau, Lei n.º 2/99/M, de 9 de Agosto, que Regula o Direito de Associação, e Artigo 155.º do Código Civil, a liberdade de associação, de organização sindical e de adesão a sindicatos e o direito à greve são direitos fundamentais garantidos aos residentes da Região Administrativa Especial de Macau. (...).* ***A Comissão solicita renovadamente ao Governo [da RAEM] que forneça informação sobre qualquer desenvolvimento relativo à adopção de um projecto de lei sobre o direito fundamental de associação sindical e expressa a esperança de que esse regime venha a estar em plena conformidade com a Convenção.***», Pedido Directo (CEACR) - adoptado em 2011, publicado na 101.ª Sessão da ILC (2012) - Convenção sobre a Liberdade Sindical e a Protecção do Direito Sindical, 1948 (n ° 87) - China - Região Administrativa Especial de Macau, (negritos no original).

Também a ITUC - International Trade Union Confederation, no seu relatório *Macau SAR (China) - 2012* afirma «*A contínua falta de uma lei sindical permite a exploração dos trabalhadores em todos os sectores. No sector privado persistem anos após anos, casos de não-pagamento de trabalho extraordinário e despedimentos abusivos, enquanto nos serviços públicos, os trabalhadores não têm nenhuma via para reivindicar um aumento salarial para aliviar o impacto da carestia de vida. Enquanto a economia local está em crescimento, há também uma crescente disparidade de rendimentos entre o sector público e o sector privado, como por exemplo no caso dos salários dos enfermeiros do sector público que ganham muito mais que n sector privado, resultante na decisão política do Governo de querer importar enfermeiros como-mão-de-obra não residente pagando salários muito abaixo e violando o princípio fundamental para trabalho igual dever pagar salário igual. As remunerações mais baixas tendem a estar concentradas em certos grupos, como os trabalhadores com um baixo nível de educação, empregos precários, ou que trabalham em pequenas empresas, jovens, mulheres e minorias mas também em áreas profissionais como médico, enfermeiros, assistentes sociais, professores etc.*

II
Enquadramento jurídico

Decorridos quase 20 anos após o estabelecimento da RAEM, verificámos no que diz respeito ao artigo 27.º da Lei Básica, constata-se que apenas os direitos fundamentais de natureza laboral aí inscritos e que são a nosso ver direitos humanos não mereceram ainda hoje legislação especial regulamentadora, ao passo que todos os outros têm legislação própria.

É tempo de colmatar esta lacuna que em nada favorece a imagem da RAEM, no cenário internacional como cidade internacional de turismo e lazer, naturalmente, os trabalhadores que são uma parte essencial no desenvolvimento e progresso não devem continuar a ser explorados nos seus mínimos direitos laborais.

Ademais as relações laborais vão agravando principalmente as relações contratuais na RAEM, onde as concessionárias do Jogo detêm "listas negras", o não pagamento dos subsídios de turno e nocturno, a continuada forçada inalação de fumos, despedimentos sem justa causa, aliciamento à não participação às autoridades policiais dos casos de trabalhadores vítimas de agressão verbal e física com ameaças de perda do emprego e como disse a existência de "listas negras" na não contratação de trabalhadores despedidos por qualquer uma das concessionárias.

Na verdade, mal se compreende que todos os outros direitos fundamentais aí consagrados disponham da competente regulamentação legal e já não os direitos laborais. Esta é uma situação insustentável que nem a aplicabilidade directa daquele artigo 27.º permite compreender ou aceitar.

Mais grave e incompreensível se torna esta situação lacunosa quando assistimos um pouco por toda a Ásia a um movimento legiferante nesta matéria. Por exemplo, em Hong Kong, a *Trade Unions Ordinance*, CAP 332, e na República Popular da China há legislação relativa à liberdade sindical, a *Trade Union Law*, aprovada em 1992 e com alterações introduzidas em 2001. Como também há lei sindical em Taiwan, a *Labor Union Law*, em Singapura, a *Trade Unions Act, (CHAPTER 333)*, na Coreia do Sul, a *Trade Union and Labour Relations Adjustment Act*, para citar apenas alguns exemplos deste contexto geográfico.

E esta situação grave não é nova nem foi «descoberta» apenas recentemente. Não é assim, bem pelo contrário. A lacuna na protecção dos trabalhadores foi identificada há muito tempo e houve já várias tentativas frustradas de a colmatar mediante a apresentação de sucessivos projectos de lei, os quais, infelizmente, não lograram a merecida e devida aprovação nesta assembleia.

E, recorde-se, aquando da extensão a Macau da Convenção nº 87 da OIT sobre Liberdade Sindical e Protecção do Direito Sindical, adoptada em São Francisco, a 9 de Julho de 1948, no competente parecer da

Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos Liberdades e Garantias da Assembleia Legislativa, n.º 10/VI/99, se denunciava a lacuna legal e se apelava à necessidade de produzir a devida legislação regulamentadora e garantidora.

Com efeito, aí se dizia, «*Todavia, no plano do direito ordinário interno, ou seja, ao nível da regulamentação do exercício destes direitos, a situação não se apresenta nada favorável. (...) Inexiste, pois, qualquer regulamentação dos direitos sindicais e outros conexos, como o direito à greve, embora e apesar da aplicabilidade directa dos preceitos constitucionais. Nesta Assembleia Legislativa foram já apresentados projectos, os quais, no entanto, não lograram aprovação, (...). Pelo exposto, fácil se torna concluir ser de todo o interesse a aplicação a Macau desta Convenção da OIT. Ademais, relembre-se o especial ênfase, senão mesmo o especial estatuto, que a Lei Básica confere às convenções da OIT - a par do PIDCP e PIDESC - nos termos preconizados no seu conhecido artigo 40.º. Na verdade, a expressa e especial menção feita às convenções internacionais de trabalho não pode nem deve ser menorizada, bem pelo contrário deve constituir estímulo adicional para a sua aplicação. Por outro lado, e dada a abstinência do legislador interno, deve aproveitar-se o impulso exógeno e de cariz internacional para se repensar na possibilidade de legislar/regulamentar internamente tão importantes direitos dos trabalhadores - e, em certo sentido, do patronato. Esta aplicação significará o avanço em um passo mais na internacionalização do direito de Macau, tanto mais de relevar porquanto é operado no domínio dos direitos fundamentais.*».

E, a necessidade de legislar sobre esta matéria, será, ainda hoje, mais pertinente, com vigência da Lei das Relações de Trabalho, que prevê uma multiplicidade de situações desfavoráveis ao elo mais fraco da relação laboral, que são os trabalhadores, tais como, quando necessite de entrar em acordo ou nas situações de rescisão com ou sem justa causa por parte da entidade empregadora.

É ainda importante sublinhar devidamente que o direito fundamental de associação sindical está, também, garantido em vários instrumentos de direito internacional plenamente aplicáveis e invocáveis em Macau: por exemplo, na Declaração Conjunta, no PIDCP, no PIDESC, na Convenção OIT n.º 87, na Convenção OIT n.º 98.

Assim, na Declaração Conjunta sobre a Questão de Macau, nomeadamente no ponto V do Anexo I:

«*A Região Administrativa Especial de Macau assegurará, em conformidade com a lei, todos os direitos e liberdades dos habitantes e outros indivíduos em Macau, (...) designadamente* ***de organização e de participação em sindicatos***», (negritos nossos).

Está também previsto no artigo 22.° do Pacto Internacional sobre os Direitos Civis e Políticos:

«*1. Toda e qualquer pessoa tem direito de se associar livremente com outras, incluindo* ***o direito de constituir sindicatos e de a eles aderir para a protecção dos seus interesses.***
2. O exercício deste direito só pode ser objecto de restrições previstas na lei e que são necessárias numa sociedade democrática, no interesse da segurança nacional, da segurança pública, da ordem pública e para proteger a saúde ou a moral públicas ou os direitos e as liberdades de outrem. O presente artigo não impede de submeter a restrições legais o exercício deste direito por parte de membros das forças armadas e da polícia.
3. Nenhuma disposição do presente artigo permite aos Estados Partes na Convenção de 1948 da Organização Internacional do Trabalho respeitante à liberdade sindical e à protecção do direito sindical tomar medidas legislativas que atentem -- ou aplicar a lei de modo a atentar -- contra as garantias previstas na dita Convenção.», (destacados nossos).

E também no artigo 8° do Pacto Internacional Sobre os Direitos Económicos, Sociais e Culturais:

«*1. Os Estados Partes no presente Pacto comprometem-se a assegurar:*
a) ***O direito de todas as pessoas de formarem sindicatos e de se filiarem no sindicato da sua escolha****, sujeito somente ao regulamento da organização interessada, com vista a favorecer e proteger os seus interesses económicos e sociais. O exercício deste direito não pode ser objecto de restrições, a não ser daquelas previstas na lei e que sejam necessárias numa sociedade democrática, no interesse da segurança nacional ou da ordem pública, ou para proteger os direitos e as liberdades de outrem;*

b) O direito dos sindicatos de formar federações ou confederações nacionais e o direito destas de formarem ou de se filiarem às organizações sindicais internacionais;
c) ***O direito dos sindicatos de exercer livremente a sua actividade****, sem outras limitações além das previstas na lei, e que sejam necessárias numa sociedade democrática, no interesse da segurança social ou da ordem pública ou para proteger os direitos e as liberdades de outrem;*
d) ***O direito de greve****, sempre que exercido em conformidade com as leis de cada país.*
2. O presente artigo não impede que o exercício desses direitos seja submetido a restrições legais pelos membros das forças armadas, da polícia ou pelas autoridades da administração pública.
3. Nenhuma disposição do presente artigo autoriza aos Estados Partes na Convenção de 1948 da Organização Internacional do Trabalho, relativa à liberdade sindical e à protecção do direito sindical, a adoptar medidas legislativas, que prejudiquem ou a aplicar a lei de modo a prejudicar as garantias previstas na dita Convenção.», (destacados nossos).

Sublinhe-se e recorde-se que ambos estes históricos e estruturantes Pactos Internacionais vigoram na RAEM, e em um patamar de superioridade, por via do artigo 40.° da nossa Lei Básica, tal como, aliás, as competentes convenções da OIT, números 87 e 98, entre outras de relevo.

Acrescente-se ainda que a República Popular da China notificou no dia 3 de Dezembro de 1999, o Director Geral da Repartição Internacional do Trabalho, na sua qualidade de depositário da Convenção n.° 87 da Organização Internacional do Trabalho, sobre a Liberdade Sindical e a Protecção do Direito Sindical, adoptada em São Francisco, em 9 de Julho de 1948, sobre a continuação da aplicação na Região Administrativa Especial de Macau da referida Convenção, e compulse-se o Aviso do Chefe do Executivo n.° 55/2001, que *Manda publicar a notificação da República Popular da China sobre a assunção das responsabilidades de parte em relação à continuação da aplicação na RAEM da Convenção n.° 87 da Organização Internacional do Trabalho, sobre a Liberdade Sindical e a Protecção do Direito Sindical.*

Adite-se ainda a vigência na RAEM da Convenção n.º 98 da Organização Internacional do Trabalho, sobre o Direito de Organização e Negociação Colectiva, Adoptada em Genebra, em 1 de Julho de 1949, a qual continua em vigor nos termos expostos no Aviso do Chefe do Executivo n.º 58/2001, que *Manda publicar a notificação da República Popular da China sobre a assunção das responsabilidades de parte em relação à continuação da aplicação na RAEM da Convenção n.º 98 da Organização Internacional do Trabalho.*

III
Finalidades da iniciativa legislativa

Este projecto de lei regulador do direito fundamental de associação sindical é deveras importante e combina um sistema misto de representação interna e externa dos trabalhadores, resultante de estudos de direito comparado e prevê, nomeadamente, o procedimento para a constituição e organização das associações sindicais e as suas atribuições ou seja a imprescindibilidade da garantia efectiva do gozo de um certo número de direitos, como condição mínima do respeito pela dignidade da pessoa humana.

Da mesma forma, permitirá, no futuro aos trabalhadores pugnar por uma melhor defesa dos direitos laborais, serem devidamente representados, poderem participar nos termos legalmente estabelecidos nas estruturas autónomas de concertação social, bem como exercerem de forma devidamente regulada o direito de contratação colectiva celebrando convenções colectivas de trabalho.

IV
Estrutura do projecto

O projecto de lei que agora se apresenta está estruturado em 7 capítulos, a saber: capítulo I, disposições e princípios gerais, capítulo II, das associações sindicais, capítulo III, garantias dos membros dos corpos gerentes e delegados sindicais, capítulo IV, do exercício da actividade sindical na empresa, capítulo V, acesso ao direito e tutela jurisdicional e, capítulo VI, regime sancionatório, e capítulo VII, disposições finais.

Adiante, apresenta-se, brevemente, alguns traços essenciais de cada capítulo.

No capítulo I estão estabelecidos importantes princípios estruturantes e de garantia efectiva como os da liberdade sindical, assegurando a todos os trabalhadores por conta de outrem, sem qualquer excepção e neles se incluindo, naturalmente, os da administração pública, a liberdade sindical concretizada no direito de associação para defesa e promoção dos seus direitos e interesses sócio-profissionais, a liberdade de inscrição ou o princípio da não discriminação em virtude dos direitos de associação sindical ou pelo exercício da actividade sindical.

O capítulo II fornece a estruturação das associações sindicais repousando em eixos condutores de grande relevo, como a liberdade de organização e regulamentação interna, a independência das associações sindicais, face aos empregadores, às associações patronais, aos poderes públicos, às associações políticas e às organizações religiosas a independência de constituição de associações sindicais, a auto regulamentação e eleição e a democracia sindical, para além de estabelecer, exemplificativamente, um núcleo essencial de atribuições e de estabelecer, em conformidade com a Lei Básica, especialmente artigos 133.º e 134.º, que as associações sindicais têm o direito de, livremente, estabelecer relações com associações sindicais não sediadas em Macau e de se filiar em organizações sindicais internacionais.

Por seu turno, o capítulo III consagra o direito à informação dos membros dos corpos gerentes ou delegados sindicais, bem como à protecção legal adequada contra quaisquer formas de discriminação, bem como contra o condicionamento ou limitação do exercício legítimo

das suas respectivas funções, nomeadamente quanto ao exercício de actividade sindical e à resolução do contrato daqueles.

O capítulo IV estabelece o princípio geral de garantia do exercício da actividade sindical nas instalações da entidade patronal, tendo os trabalhadores e os sindicatos direito a desenvolver actividade sindical no interior da empresa, nomeadamente através de delegados sindicais e, entre outros, o direito de afixação e informação sindical.

No capítulo V, inovatoriamente em matéria laboral, mas seguindo os exemplos dos regimes jurídicos dos direitos fundamentais de reunião e de manifestação, e de privacidade no contexto da protecção de dados pessoais, consagra um reforçado regime de acesso ao direito e um mecanismo próprio de tutela jurisdicional especial, para além de regras especiais e adequadas de legitimidade processual, sendo reconhecida às associações sindicais legitimidade processual para defesa dos direitos e interesses colectivos e para a defesa dos direitos e interesses individuais legalmente protegidos dos trabalhadores que representem, beneficiando da isenção do pagamento de taxas e de custas.

O capítulo VI dedica-se à matéria do regime sancionatório estabelecendo diversas multas, consagrando a responsabilidade colectiva e identificando a DSAL como a entidade competente em matéria de fiscalização. Note-se que se prescreve, nomeadamente por uma opção de harmonia com a Lei das Relações de Trabalho e com o Código de Processo Laboral, pela estatuição de contravenções. A estruturação e opções deste capítulo procuram espelhar, com as adaptações adequadas, o regime estabelecido naquela referida lei laboral.

Finalmente, o capítulo VII estabelece um conjunto de disposições especiais, nomeadamente sobre os trabalhadores não residentes e a liberdade sindical do pessoal das Forças de Segurança de Macau, para além de estabelecer que o disposto na futura lei não prejudica o estabelecido em preceitos de direito internacional, leis domésticas, demais normas regulamentares ou convencionais mais favoráveis às associações sindicais e aos trabalhadores.

V
Conclusões

Em suma, pretende-se com este projecto de lei suprir uma importante lacuna do ordenamento jurídico da RAEM, dar cumprimento aos comandos estabelecidos na Lei Básica e em diversos instrumentos de direito internacional, efectivar legalmente garantias da classe trabalhadora, promover a certeza e segurança jurídicas, e, por tudo isto, dar um passo mais na concretização de uma sociedade justa, equilibrada e digna sob os auspícios da garantia da legalidade e, ao mesmo tempo, contribuir para a melhoria da imagem internacional da RAEM evitando-se assim as recorrentes críticas da comunidade internacional nestas matérias.

A RAEM e o tecido empresarial de Macau continuam a gozar, felizmente, de grande saúde financeira pelo que é ainda mais justo e mais premente a aprovação deste projecto de lei, assim se sedimentando a harmonia social e o princípio da efectiva partilha equilibrada dos frutos da actividade económica.

Com a aprovação da lei sindical Macau deixará de ser a única jurisdição chinesa onde não existe legislação regulamentadora da liberdade sindical.

O Deputado à Assembleia Legislativa da Região Administrativa Especial de Macau aos 25 de Março de 2019.

José Pereira Coutinho