



**USAID**  
DO POVO AMERICANO

**SPEED**  
Por Melhor Ambiente  
De Negócios

---

**ANÁLISE JURÍDICA DA LEGALIDADE DAS TAXAS COBRADAS PELOS  
SINDICATOS PARA EMISSÃO DE PARECER NO ÂMBITO DO PROCESSO DE  
CONTRATAÇÃO DE MÃO-DE-OBRA ESTRANGEIRA**

---

Elaborado pela:

**SAL & CALDEIRA Advogados, Lda.**



Maputo, 24 de Outubro de 2014

# Agenda

1. Notas Introdutórias
2. Evolução Histórica do Sindicato em Moçambique
3. Quadro Legal da Contratação de Cidadãos de Nacionalidade Estrangeira em Moçambique
4. Da Problemática Jurídica da Contribuição das Taxas Pelos Sindicatos Para Emissão de Parecer e o seu Impacto nas Empresas
5. Direito Comparado
6. Conclusão
7. Recomendações

# Notas Introdutórias

(1)

## I. Introdução

- ✓ Moçambique tem registado um significativo crescimento económico, tendo se tornado destino cobiçado por muitos investidores estrangeiros
- ✓ Na implementação dos projectos, os investidores procuram mão de obra qualificada, muitas vezes escassa no país, o que leva a necessidade de contratação de mão de obra qualificada estrangeira
- ✓ Na contratação de cidadãos estrangeiros fora da quota é exigível, para além de outros requisitos, o parecer do delegado sindical, comité sindical ou sindicato do ramo.
- ✓ Os sindicatos tem cobrado valores monetários exorbitantes para a emissão do referido parecer
- ✓ Pretendemos nesta pesquisa discutir a legalidade da cobrança dessas “taxas” por parte dos sindicatos e apresentar recomendações

## II. Metodologia

- ✓ Pesquisa e análise de legislação relevante sobre contratação de cidadãos estrangeiros e sindicatos
- ✓ Estudo do Direito Comparado relativamente ao regime de contratação de cidadãos estrangeiros
- ✓ Compilação da matéria estudada sobre sindicalização, cobrança de taxas e nosso parecer sobre a matéria

## III. Objectivos

- ✓ Compreender o quadro legal da contratação de estrangeiros
- ✓ Analisar a legalidade da cobrança de taxas por parte dos Sindicatos
- ✓ Descortinar os critérios de cobrança e fixação das taxas adoptados pelos sindicatos
- ✓ Propor a remoção ou harmonização das taxas aplicadas pelos sindicatos, conforme seja o caso

# Evolução Histórica do Sindicato em Moçambique (1)

## I. Período Colonial

- O período de surgimento do movimento sindical em Moçambique não é consensual entre alguns autores, mas importa destacar:
  - ✓ À Associação dos Funcionários do Comércio e Indústria, fundada em 1898, como tendo sido um dos primeiros sindicatos de África
  - ✓ O Sindicato Nacional de Empregados do Comércio e Indústria (SNECI), fundado em 1943, como a primeira organização sindical a constituir-se em Moçambique, a partir da Associação dos Empregados da Indústria e Comércio de Lourenço Marques

## **Evolução Histórica do Sindicato em Moçambique (2)**

- ✓ Do ponto de vista legal, o associativismo em Moçambique foi consagrado pelo Decreto 1901 intitulado “ Regulamento Geral das Associações de Classe nas Províncias Ultramarinas”
- ✓ O Decreto 23:050, de 23 de Setembro de 1933, intitulado “Sindicatos Nacionais”, estabeleceu o quadro legal da organização e o modus operandi dos sindicatos na Metrópole, tendo por sua vez o Decreto-Lei 27552 (5/3/37) tornado o sistema extensivo às colónias.
- ✓ Todos os sindicatos que surgiram a partir deste período eram corporativos, a sua actuação subordinava-se ao Estado Fascista

# **Evolução Histórica do Sindicato em Moçambique (3)**

## **II. Período Pós-independência**

- ✓ Os primeiros sinais do surgimento dos sindicatos foi com a criação dos Conselhos de Produção que visavam assegurar o cumprimento dos planos económicos, organização colectiva dos trabalhadores e o aumento da consciência de classe
- ✓ Por decisão do IV Congresso do Partido Frelimo, em 1983 os Conselhos de Produção foram transformados na Organização dos Trabalhadores Moçambicanos (OTM). Por seu turno, a OTM encarregou-se da criação de sindicatos nacionais
- ✓ Na década noventa com a abertura legislativa e o aumento dos conflitos laborais, foram surgindo vários sindicatos com vista a proteger e promover os direitos e interesses dos seus trabalhadores

## **Evolução Histórica do Sindicato em Moçambique (4)**

- ✓ Neste período a actividade sindical era regulada pela Lei nº 23/91, de 31 de Dezembro, a qual estabelecia as regras de organização e funcionamento das associações dos trabalhadores e revogava toda a legislação anterior que lhe fosse contrária, tendo vindo a ser posteriormente revogada pela Lei nº 8/98, de 20 de Julho
- ✓ Actualmente existem cerca de 18 (dezoito) sindicatos, estando 15 (quinze) filiados à OTM- Central Sindical e 3 (três) à CONSILMO

# Quadro Legal da Contratação de Cidadãos de Nacionalidade Estrangeira em Moçambique

- A primeira regulamentação sobre a contratação de cidadãos de nacionalidade estrangeira em Moçambique, no período pós-independência, surge em 1976, com a aprovação do Decreto - Lei n.º 1/76 de 6 de Janeiro, que “Regulava o Regime de Emprego de Trabalhadores Estrangeiros em Moçambique”
- Actualmente temos a destacar os seguintes diplomas em vigor:
  - ✓ Constituição da República de Moçambique, aprovada em Novembro de 2004 pela Assembleia da República (“CRM”)
  - ✓ Lei n.º 23/2007 de 1 de Agosto, que aprova a Lei do Trabalho
  - ✓ Decreto n.º 55/2008 de 30 Dezembro, que aprova o Regulamento Relativo aos Mecanismos e Procedimentos para a Contratação de Cidadãos de Nacionalidade Estrangeira (“Decreto 55/08” ou “Regulamento de Contratação de Estrangeiros”)
  - ✓ Decreto n.º 63/2011, de 7 de Dezembro de 2011, que aprova o Regulamento de Contratação de Cidadãos de Nacionalidade Estrangeira no Sector de Petróleo e Minas (Decreto 63/2008)

# Legalidade da Cobrança de Taxas para Emissão de Parecer e seu Impacto nas Empresas (1)

## I. Contextualização

- ✓ De acordo com o artigo 52 ex vi 86 da CRM os trabalhadores têm a liberdade de se organizarem em associações sindicais e profissionais
- ✓ Na prossecução dos seus fins, cabe às associações sindicais defender e promover os direitos e interesses legalmente protegidos dos seus associados (139 LT)
- ✓ As associações sindicais gozam de autonomia administrativa, financeira e patrimonial, e na prossecução dos seus objectivos gozam do direito de celebrar contratos e adquirir, a título gratuito ou oneroso, bens móveis ou imóveis e deles dispor nos termos da lei e de angariar recursos financeiros ( 140 LT )

# Legalidade da Cobrança de Taxas para Emissão de Parecer e seu Impacto nas Empresas (2)

## II. Aspectos Legais do Estatuto das Pessoas Colectivas

- ✓ São organizações constituídas por uma colectividade de pessoas ou por uma massa de bens, dirigidos à realização de interesses comuns ou colectivos, às quais a ordem jurídica atribui a personalidade jurídica
- ✓ Podem ser Corporações e as Fundações
- ✓ As Corporações têm um substrato integrado por um agrupamento de pessoas singulares que visam um interesse comum, egoístico ou altruístico, as associações fazem parte das corporações
- ✓ As Fundações têm um substrato integrado por um conjunto de bens adstrito pelo fundador (pessoa singular ou colectiva) a um interesse de natureza singular.
- ✓ As associações são pessoas colectivas de substrato pessoal que não tenham por fim obter lucros para distribuir pelos sócios

# Legalidade da Cobrança de Taxas para Emissão de Parecer e seu Impacto nas Empresas (3)

## III. Actividade Sindical

- ✓ A Lei do Trabalho vem efectivar o direito da liberdade de associação, regulando a criação, união, federação e extinção das associações sindicais e profissionais em Moçambique
- ✓ A actividade sindical tem essencialmente, duas vertentes, uma tradicional de carácter reivindicativo, e outra ligada a promoção sociocultural dos associados, à prestação de serviços aos sócios.
- ✓ Em qualquer das suas vertentes, a actividade sindical tem de ser exercida de modo responsável, sem causar ilicitamente danos a outrem, em particular às entidades patronais.

# Legalidade da Cobrança de Taxas para Emissão de Parecer e seu Impacto nas Empresas (4)

- ✓ A actividade tradicional das associações sindicais está estritamente adstrita ao objecto da criação das mesmas, designadamente a defesa e protecção dos interesses dos seus associados
- ✓ Actualmente a actividade das associações sindicais tem-se expandido para outros campos, assistindo-se casos em que os sindicatos prestam serviços a trabalhadores não sindicalizados e à entidades empregadoras, mediante o pagamento de taxas determinadas exclusivamente pelas associações sindicais.

# Legalidade da Cobrança de Taxas para Emissão de Parecer e seu Impacto nas Empresas (5)

## IV. Da legalidade da cobrança de taxas administrativas pelos sindicatos para a emissão de parecer

- ✓ As associações sindicais e de empregadores gozam da faculdade de angariar recursos financeiros ( n.º 1 do artigo 140 LT)
- ✓ Em sentido restrito a taxa é uma prestação bilateral, não corresponde a preços de mercado, devendo ser inferiores ao custo dos serviços, pelo que se pode entender que as taxas são de cobrança exclusiva de entidades públicas, visando a prestação de um serviço público.
- ✓ Em sentido amplo entende-se taxa como uma prestação sinalagmática ou bilateral, que objectiva remunerar uma actividade concreta, ou seja, uma contraprestação específica, resultante de uma relação concreta entre o contribuinte e um bem ou serviço que pode ser privado ou público.
- ✓ Atendendo ao conceito de taxa em sentido amplo, podemos concluir que as associações podem cobrar taxas aos trabalhadores sócios e não sócios pela prestação de certos serviços, através de uma justa cobrança e de forma equitativa

# **Legalidade da Cobrança de Taxas para Emissão de Parecer e seu Impacto nas Empresas (6)**

- ✓ As associações sindicais organizam-se para promover e defender os interesses sociais e profissionais dos trabalhadores, devendo por isso ser beneficiários dos seus serviços apenas os trabalhadores, filiados ou não nos respectivos sindicatos
- ✓ Ao pagar pela prestação de algum serviço fornecido pelos sindicatos as entidades empregadoras estão, de alguma forma, a financiar a actividade sindical pois estão a injectar fundos aos sindicatos, violando desse modo a proibição legal de financiamento da actividade sindical
- ✓ O legislador, ao exigir a participação do sindicato em determinadas questões, como na contratação de cidadãos estrangeiros, pretendia permitir uma melhor defesa dos interesses e direitos dos trabalhadores, classe que o sindicato representa, e não criar uma fonte adicional de rendimento ou de angariação de fundos dos sindicatos

# **Legalidade da Cobrança de Taxas para Emissão de Parecer e seu Impacto nas Empresas** (7)

## **V. Taxas e critérios da sua fixação pelos sindicatos**

- ✓ As taxas cobradas pelos sindicatos para a prestação de serviços a trabalhadores não filiados e entidades empregadoras que exerçam actividades nas respectivas áreas e não tenham estruturas sindicais implantadas, varia de sindicato para sindicato
- ✓ Quando se trata de emissão de parecer sobre a contratação de cidadão estrangeiro a taxa varia de 2.500,00 Mt a um valor equivalente a 30% do salário do cidadão estrangeiro
- ✓ Não existe um critério determinado para a cobrança de taxas pela prestação de serviços por parte dos sindicatos, facto que leva a alguma arbitrariedade na fixação das taxas

## Direito Comparado

- ✓ No âmbito da contratação de cidadão estrangeiro na África do Sul, Angola, Brasil e Portugal, o governo, os empregadores e os cidadãos estrangeiro candidato ao emprego é que são as partes envolvidas neste processo
- ✓ Não existe nenhuma intervenção das associações sindicais
- ✓ Nos referidos países existe uma lei específica que regula, para além da contratação de mão-de-obra estrangeira, a actividade sindical
- ✓ Nestes países a actividade dos sindicatos circunscreve-se em interagir com o Governo na melhoria das condições dos trabalhadores, na fixação do salário mínimo, adopção de políticas legislativas que conferem maior protecção ao trabalhador no seu local de trabalho e convocação de manifestações e reivindicações

# NOTAS FINAIS

(1)

## I. Conclusão

- ✓ Os sindicatos, enquanto associações de trabalhadores, estão impedidos de prestar serviço às entidades empregadoras, e de cobrar taxas pela prestação do respectivo serviço sob pena de desvirtuar o escopo das associações sindicais
- ✓ A cobrança de taxas para a emissão de parecer para a contratação de cidadão estrangeiro deve ser considerada ilegal em virtude das associações (sindicais) não visarem a obtenção de lucros e não lhes ser permitida a prestação de serviços de carácter económico a não associados
- ✓ A participação dos sindicatos no processo de contratação de cidadãos estrangeiros, através da emissão de pareceres, não deve tomar a forma de prestação de serviços mas sim de cumprimento de uma obrigação legal dos sindicatos

## NOTAS FINAIS

(2)

- ✓ Mesmo que se entenda que a cobrança de taxas por parte dos sindicatos constitui fonte de angariação de fundos, haverá sempre uma controvérsia sobre a questão uma vez que uma vez que as diferentes fontes de angariação de fundos pelas associações não contemplam a prestação de serviços a terceiros fora da prestação de serviço aos associados
- ✓ A falta de critérios na determinação das taxas cobradas pela emissão de pareceres pelas associações sindicais cria desconfiança nos empregadores que são obrigados a suportar custos altos para cumprir com exigências legais e a aplicação de elevadas taxas dá a ideia de natureza comercial operação o que levanta a questão do intuito lucrativo, contrário ao carácter não lucrativo das associações

## II. Recomendações de possíveis acções subsequentes

- Revisão pontual da legislação laboral
  - ✓ A exemplo do procedimento de contratação de cidadãos estrangeiros em Portugal, Angola e Brasil, poder-se-ia retirar o envolvimento dos sindicatos no processo de contratação de cidadãos estrangeiros, mediante a revogação da norma que determina a obrigatoriedade da junção do parecer ao requerimento para o pedido de contratação de cidadão estrangeiro fora da quota.
  - ✓ Solução de médio a longo prazo dado que a sua implementação está sujeita a morosidade do processo de revisão legislativa e ao envolvimento de outras entidades como é o caso do Ministério do Trabalho, sindicatos, Conselho de Ministros e Assembleia da República
  - ✓ A adopção desta solução não seria de efeito imediato
  
- Reforma legal de âmbito mais geral
  - ✓ Diferentemente dos países estudados no direito comparado, constatamos em Moçambique a ausência de uma lei específica que regule a actividade sindical, facto que cria dificuldades na determinação das balizas de actuação dos sindicatos na defesa dos interesses e direitos da classe dos trabalhadores

## NOTAS FINAIS (6)

- ✓ A aprovação de uma lei sobre os sindicatos poderia inspirar-se na lei 23/91, de 31 de Dezembro, que outrora regulava a actividade sindical em Moçambique, abrangendo matérias que naquela lei não constavam e que igualmente não constam na LT, como a indicação clara dos serviços que podem ser prestados pelos sindicatos, mecanismos de angariação de fundos e competências dos sindicatos
- ✓ A exemplo da recomendação anterior, a reforma legal de âmbito geral é igualmente um processo moroso, pelo que os efeitos desta recomendação não seriam imediatos
- Participação à Comissão de Petições, Queixas e Reclamações da Assembleia da República sobre a cobrança de taxas por parte dos sindicatos
  - ✓ O direito de apresentação de petições, queixas e reclamações encontra-se regulado no artigo 79 da CRM e na Lei nº 26/2014, de 23 de Setembro, que regulamenta e disciplina o direito de apresentar petições, queixas e reclamações perante autoridade competente
  - ✓ Pretendendo denunciar a ilegalidade das cobranças de taxas por parte dos sindicatos poder-se-ia apresentar uma queixa, por escrito, ao Presidente da Assembleia da República e apreciada pela Comissão de Petições, Queixas e Reclamações
  - ✓ Os efeitos desta solução são de curto prazo, dado que a Comissão de Petições, Queixas e Reclamações é obrigada a responder ao peticionário num prazo não superior a 45 (quarenta e cinco) dias

- Participação da Ilegalidade de Cobrança de Taxas pelos Sindicatos na Emissão de Pareceres Exigidos por Lei junto do PGR
  - ✓ Nos termos do artigo 236 da Constituição da República, conjugado com a alínea b) do nº 1 do artigo 4 e alínea a) do artigo 12, ambos da Lei 22/2007, de 1 de Agosto (Lei Orgânica do Ministério Público), compete a Procuradoria da República zelar pela observância da legalidade e cumprimento das leis
  - ✓ Uma das soluções que se poderia adoptar para o caso em análise é a apresentação de uma participação ao PGR, na qual alude a ilegalidade das taxas que são actualmente cobradas pelos sindicatos às entidades empregadoras para emissão de pareceres que lhes são exigidos por lei
  - ✓ Os efeitos desta solução poderão ser de curto a médio prazo, estando dependente do prazo que o PGR levar para decretar a ilegalidade da cobrança de taxas por parte dos sindicatos

- Solicitação de interpretação autêntica da norma constante do nº 2 do artigo 140 da Lei do Trabalho
  - ✓ Recurso a Assembleia da República para que a mesma apresentasse a sua interpretação do sentido e alcance da norma constante do nº 2 do artigo 140 da Lei do Trabalho, no que se refere a prerrogativa atribuída pela Lei as associações sindicais e de empregadores de gozarem da faculdade de angariar fundos
  - ✓ Por não haver precedente sobre interpretação autêntica a adopção desta solução não apresentaria efeitos imediatos dado que o procedimento para a interpretação autêntica é implicaria que uma nova lei interpretativa fosse aprovada, facto que levaria a que o processo seja moroso

- Recurso as instituições judiciais
  - ✓ É admissível a possibilidade de ser intentada uma acção judicial contra um sindicato específico que se tenha conhecimento que tenha efectuado a cobrança desta taxa em determinado caso concreto.
  - ✓ Para a efectivação desta solução haveria necessidade de uma entidade empregadora, que tenha sido alvo das referidas cobranças por parte de um sindicato, figurar na acção como a autora da mesma.
  - ✓ Embora a acção tenha que ser intentada contra um sindicato específico a sentença que ordenasse ao referido sindicato a abster-se de cobrar taxas para emissão de pareceres que lhes são solicitados poderia ser divulgada e usada como meio de pressão sobre os outros sindicatos para que deixassem de cobrar taxas em virtude de haver uma decisão judicial que vá contra essa prática
  - ✓ Esta solução é também de efeito de curto a médio prazo dado que está apenas dependente da celeridade que for dada pelo juiz a acção que for intentada

## NOTAS FINAIS

(6)

- ✓ Qualquer das alternativas acima propostas tem como objectivo permitir que uma entidade cuja opinião sobre a questão, pela dignidade e papel dessa entidade como órgão do Estado, não possa ser ignorada pelos sindicatos, se pronuncie sobre a mesma
- ✓ Caso a opinião desta instituição independente seja favorável ou confirmativa do nosso entendimento, esta posição pode ser usada como um mecanismo de consciencialização e pressão para que os sindicatos possam parar de cobrar estas taxas e sensibilizará sobre a necessidade de respeitar o princípio da legalidade
- ✓ Qualquer das soluções de curto prazo poderia ser considerada de forma individual ou até uma combinação delas, tendo em conta que as mesmas são independentes

**Obrigado!**