



Comissão de Trabalho e Segurança Social

Parecer
Projeto de Lei n.º 133/XIII/1.ª (PCP)

Autor: Deputado
Álvaro Batista

Programa Urgente de Combate à Precariedade Laboral na Administração Pública



Comissão de Trabalho e Segurança Social

ÍNDICE

PARTE I - CONSIDERANDOS	3
PARTE II - OPINIÃO DO DEPUTADO AUTOR DO PARECER.....	11
PARTE III - CONCLUSÕES.....	11

PARTE I - CONSIDERANDOS

O Partido Comunista Português apresentou um Projeto de Lei que propõe a aprovação de um “Programa Urgente de Combate à Precariedade Laboral na Administração Pública”, nos termos do artigo 167.º da Constituição da República Portuguesa (CRP) e do artigo 118.º do Regimento da Assembleia da República (RAR), a que foi atribuído o n.º 133/XIII/1.ª.

Nos termos da respetiva exposição de motivos, o PCP veio resumidamente afirmar que “(...) considera a valorização do trabalho e dos trabalhadores como um dos eixos essenciais da política alternativa que propõe, assumindo neste quadro o compromisso de dar efetivo combate ao flagelo da precariedade e assim assegurar que todos os trabalhadores possam ver garantido o seu direito a um emprego estável e com direitos”, depois que “o recurso ilegal à precariedade para suprir necessidades permanentes dos serviços públicos tem sido a opção política de sucessivos Governos desde há vários anos. Esta opção política radica numa estratégia de desvalorização do trabalho e de generalização da precariedade, através da redução dos custos do trabalho, conduzindo inevitavelmente ao agravamento do desemprego”.

Ainda em conformidade com a sua exposição de motivos, o PCP veio sustentar que:

- “O desemprego, fator determinante de pressão sobre os trabalhadores para a imposição de salários mais baixos e de vínculos precários ascendeu, no final do 4.º trimestre de 2015, a 12,2% e, no que toca à média anual, ascendeu a 12,4% (em sentido restrito)”;
- “Se a este número” forem somados “todos aqueles que são eliminados das estatísticas oficiais (os trabalhadores desempregados em estágios e formações, os trabalhadores inativos, que estando disponíveis para trabalhar não procuraram ativamente emprego nas semanas que antecederam a recolha de dados, e os trabalhadores que são obrigados a trabalhar a tempo parcial)” conclui “que a realidade do desemprego atinge mais de um milhão e 200 mil trabalhadores. Só no que toca aos desempregados há 12 meses ou mais, ascenderam, em 2015, a 63,5%”;
- “Quanto ao reduzido emprego criado, a esmagadora maioria é precário, com salários muito baixos, com elevados ritmos de trabalho, horários desregulados e elevados níveis de exploração”, afirmando a seguir que assim o demonstra “(...) por exemplo, os cerca de 500 mil trabalhadores isolados a trabalhar a recibos verdes”.

Ainda na sua exposição de motivos o PCP veio afirmar que *“hoje no (...) país existem milhares e milhares de trabalhadores com vínculos precários: contratos a termo em desrespeito pela lei, uso abusivo de recibos verdes, trabalho encapotado pelo regime de prestação de serviços, bolsas de investigação ou estágios profissionais, trabalho temporário sem observância de regras e o recurso às chamadas políticas de emprego, são as formas dominantes da precariedade laboral que apenas têm como elemento comum a insegurança de vínculos laborais associadas à limitação de direitos fundamentais”* e *“o recurso aos “Contratos Emprego-Inserção” (CEI’s) e aos “Contratos Emprego-Inserção +” (CEI’s +) tem provado que não traz benefícios, não serve a qualidade dos serviços públicos e prejudica a vida destes trabalhadores”*.

A presente iniciativa pretende segundo os subscritores definir *“o Programa Urgente de Combate à Precariedade Laboral na Administração Pública, tendo como objetivo a concretização de uma política nacional de prevenção e combate à precariedade, visando a defesa e a promoção dos direitos dos trabalhadores”* e *“determina que a contratação para a satisfação de necessidades permanentes efetuada através do recurso a contratos precários seja gradualmente substituída por contratos de trabalho efetivos”*, sustentando a sua entrada em vigor 30 dias após a sua publicação.

a) Antecedentes

Numa perspetiva constitucional incumbe ao Estado *a execução de políticas de pleno emprego, a igualdade de oportunidades na escolha da profissão ou género de trabalho e condições para que não seja vedado ou limitado, em função do sexo, o acesso a quaisquer cargos, trabalho ou categorias profissionais, e, bem assim, a formação cultural e técnica e a valorização profissional dos trabalhadores* (artigo 58.º).

Já no artigo 59.º da CRP é enunciado um conjunto de direitos fundamentais dos trabalhadores, nomeadamente os direitos ao repouso e ao lazer, a um limite máximo da jornada de trabalho, ao descanso semanal e a férias periódicas pagas [alínea d) do n.º 1 e, no que se refere às relações individuais do trabalho, é garantida aos trabalhadores no artigo 53.º *“a segurança no emprego, sendo proibidos os despedimentos sem justa causa ou por motivos políticos ou ideológicos”*.

Estes direitos dos trabalhadores têm, em parte, uma natureza análoga aos direitos, liberdades e garantias, sendo que o Tribunal Constitucional, concretamente nos Acórdãos n.º 368/97 e n.º 635/99, no concernente à apreciação do consagrado no 59.º, n.º 1, alínea d), considera que se

Comissão de Trabalho e Segurança Social

tratam de direitos, liberdades e garantias e, nessa vertente, são diretamente aplicáveis e vinculativos para os poderes públicos e para entidades privadas.

Os dados publicados em 16 de fevereiro p.p. pela Direção-Geral da Administração e do Emprego Público (DGAP) relatam que no final do ano transato, o emprego no sector das administrações públicas *“situava-se em 658 565 postos de trabalho, revelando um aumento de cerca de 0,4% em termos homólogos (mais 2 509 postos de trabalho) e uma quebra de 9,5% face a 31 de dezembro de 2011 (correspondente a uma redução de mais de 69 mil postos de trabalho). A administração central é o subsector que revela a maior diminuição de emprego em quatro anos: 49 500 postos de trabalho, que traduzem, em termos percentuais, uma quebra de 9,0%. (...) Com um peso na população total de 6,4%, o emprego no sector das administrações públicas representa, no final de 2015, cerca de 12,7% da população ativa e de 14,4% da população empregada”*.

Por seu lado, já de acordo com os dados revelados pelo INE, a taxa de desemprego no 4.º trimestre de 2015 foi 12,2% e *“este valor é superior em 0,3 pontos percentuais (p.p.) ao do trimestre anterior e inferior em 1,3 p.p. ao do trimestre homólogo de 2014.(...) Em termos de média anual, a taxa de desemprego fixou-se em 12,4% em 2015, o que representa uma diminuição de 1,5 p.p. em relação a 2014”*.

No concernente ao mercado de trabalho o XVIII Governo, liderado pelo Partido Socialista, aprovou e fez publicar as Portarias n.ºs 128/2009, de 30 de janeiro, 294/2010, de 31 de maio, e 164/2011, de 18 de abril, que vieram regular as medidas «Contrato emprego-inserção» e «Contrato emprego-inserção+», através das quais os desempregados beneficiários de subsídio de desemprego ou subsídio social de desemprego e de rendimento social de inserção puderam passar a desenvolver trabalho socialmente necessário, posteriormente alteradas já no âmbito do XIX Governo Constitucional através das Portarias n.º 378-H/2013, de 31 de dezembro e n.º 20-B/2014, de 30 de janeiro.

De acordo com estes diplomas legais o trabalho socialmente necessário é definido como o que se destina à realização de atividades por desempregados inscritos nos centros de emprego que satisfaçam necessidades sociais ou coletivas temporárias, prestadas em entidade pública ou privada sem fins lucrativos.

O Instituto do Emprego e Formação Profissional, I. P., em articulação com as entidades promotoras de projetos de trabalho socialmente necessário, tem a missão de selecionar, de

Comissão de Trabalho e Segurança Social

entre os desempregados inscritos nos centros de emprego, os beneficiários a contratar por uma duração máxima de 12 meses, com ou sem renovação, sendo considerados prioritários os seguintes beneficiários:

- Pessoa com deficiências e incapacidades;
- Desempregado de longa duração;
- Desempregado com idade igual ou superior a 55 anos de idade;
- Ex-recluso ou pessoa que cumpra pena em regime aberto voltado para o exterior ou outra medida judicial não privativa de liberdade.

Por seu lado, com a assinatura do Protocolo Trabalho Social pelas Florestas, entre os Ministérios que supervisionam as áreas da administração interna, das florestas, da solidariedade, emprego e segurança social, pretendeu-se dinamizar os Contratos Emprego-Inserção (CEI) e os Emprego Inserção+ (CEI+), no quadro do mercado social de emprego, abrangendo desempregados beneficiários:

- a) de subsídio de desemprego ou de subsídio social de desemprego; e
- b) do rendimento social de inserção inscritos nos centros de emprego.

Os CEI e CEI+, inseridos no mercado social de emprego, têm por principal objetivo a ocupação socialmente útil de desempregados, em particular em atividades que satisfaçam necessidades locais ou regionais e, no caso deste protocolo, de proteção e valorização das florestas.

No que concerne aos estágios na administração pública foi implementado um regime aplicável aos serviços e organismos da administração central direta e indireta do Estado, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 18/2010, de 19 de março, alterado pelos Decretos-Lei n.ºs 214/2012, de 28 de setembro e 134/2014, de 8 de setembro que estabelece o regime jurídico do Programa de Estágios Profissionais na Administração Pública, ulteriormente regulamentado pela Portaria n.º 175/2015, de 12 de junho.

O Programa de Estágios Profissionais na Administração Pública Central (PEPAC) insere-se no Programa "Impulso Jovem" que tem como objetivos *"proporcionar uma nova oportunidade para os jovens à procura de primeiro emprego, jovens licenciados em situação de desemprego e jovens que, embora se encontrem empregados, exerçam uma ocupação profissional não correspondente à sua área de formação e nível de qualificação. Esta medida resulta, assim, de uma aposta na promoção da empregabilidade, valorizando as qualificações e competências dos*

jovens licenciados, mediante o contacto com as regras, boas práticas e sentido de serviço público”.

Por seu lado e no que concerne à aplicação do programa de estágios à administração local, fruto da ação do XIX Governo Constitucional, foi aprovado o Decreto-Lei n.º 166/2014, de 6 de novembro, que estabelece o regime jurídico do Programa de Estágios Profissionais na Administração Local (PEPAL) permitindo aos estagiários o desempenho de funções no contexto da administração local, com prioridade para as correspondentes à carreira de técnico superior do regime geral da função pública.

Não implicando a conclusão do estágio a criação de uma relação jurídica de emprego com a entidade promotora, está previsto que os estagiários com uma avaliação de 14 valores ou superior, sem ficarem dispensados da verificação dos requisitos legais de admissão e durante o período de dois anos, poderão candidatar-se aos concursos para a ocupação de posto de trabalho da carreira de técnico superior cujas características funcionais se identifiquem com a atividade desenvolvida durante o estágio.

Em caso de igualdade de classificação nos concursos de recrutamento, os estagiários têm preferência na lista de ordenação final e, se o estagiário vier a constituir uma relação jurídica de emprego público na modalidade de contrato de trabalho em funções públicas por tempo indeterminado, tem direito a ver reduzido o período experimental de 240 para 180 dias.

Nos termos do seu artigo 3.º do aludido diploma, consideram-se os seguintes como objetivos do PEPAL:

- a) Possibilitar aos jovens com qualificação superior a realização de um estágio profissional, em contexto real de trabalho, que crie condições para uma mais rápida e fácil integração no mercado de trabalho;*
- b) Promover novas formações e novas competências profissionais, que possam potenciar a modernização dos serviços públicos;*
- c) Garantir o início de um processo de aquisição de experiência profissional em contacto e aprendizagem com as regras, as boas práticas e o sentido de serviço público;*
- d) Fomentar o contacto dos jovens, designadamente os que não trabalham, não estudam, nem se encontram em formação, com outros trabalhadores e atividades, evitando o risco do seu isolamento, desmotivação e marginalização e contribuindo para a melhoria do seu perfil de empregabilidade.*

Comissão de Trabalho e Segurança Social

O programa de estágios na administração pública é destinado a jovens que possuam os requisitos seguintes:

- a) Estejam à procura do primeiro emprego ou sejam desempregados à procura de novo emprego;*
- b) Tenham até 29 anos de idade, inclusive, aferidos à data de início do estágio; no caso de pessoas com deficiência e ou incapacidade, o limite de idade estabelecido é de 35 anos;*
- c) Possuam uma qualificação correspondente, pelo menos, ao nível 6 (licenciatura) da estrutura do Quadro Nacional de Qualificações.*

Ainda no âmbito dos estágios o Governo aprovou a Portaria n.º 204-B/2013, de 18 de junho, alterada pelas Portarias n.ºs 375/2013, de 27 de dezembro, 20-A/2014, de 30 de janeiro e 149-B/2014, de 24 de julho que procedeu à criação da medida Estágios Emprego que tem como objetivos:

- a) Complementar e desenvolver as competências dos jovens que procuram um primeiro ou um novo emprego, de forma a melhorar o seu perfil de empregabilidade;*
- b) Promover a integração profissional de desempregados em situação mais desprotegida;*
- c) Apoiar a transição entre o sistema de qualificações e o mercado de trabalho;*
- d) Promover o conhecimento sobre novas formações e competências junto das empresas e promover a criação de emprego em novas áreas;*
- e) Apoiar a melhoria das qualificações e a reconversão da estrutura produtiva.*

São destinatários da medida, entre outros, os jovens com idades compreendidas entre os 18 e os 30 anos, inscritos no Instituto do Emprego e Formação Profissional, I.P. (IEFP) e detentores de uma qualificação dos níveis 2 a 8 do Quadro Nacional de Qualificações (QNQ), conforme se encontram definidos na Portaria n.º 782/2009, de 23 de julho.

Podem ainda beneficiar desta Medida todos os que, tendo idade superior a 30 anos, se encontrem inscritos à procura de novo emprego no IEFP, desde que tenham obtido há menos de três anos uma qualificação dos mesmos níveis (2 a 8 do QNQ) e não tenham registos de remunerações na segurança social nos 12 meses anteriores à entrada da candidatura.

No que concerne às pessoas com deficiência e/ou incapacidade, já não se aplica o limite de idade estabelecido neste normativo.

Comissão de Trabalho e Segurança Social

Mais recentemente, através da Portaria n.º 86/2015, de 20 de março foi criada a medida REATIVAR, entendido como um estágio visando o desenvolvimento de uma experiência prática em contexto de trabalho visando promover a reintegração no mercado de trabalho ou reconversão profissional de desempregados de longa duração e desempregados de muito longa duração, não podendo consistir na ocupação de postos de trabalho.

São destinatários da Medida quem reúna os seguintes requisitos:

- a) Inscrição como desempregados no Instituto do Emprego e Formação Profissional, I.P. (IEFP) há pelo menos, 12 meses;
- b) Idade mínima de 31 anos;
- c) Não terem sido abrangidos por uma medida de estágios financiados pelo IEFP nos três anos anteriores à data da seleção pelo IEFP;
- d) Detenham no mínimo uma qualificação de nível 2 do Quadro Nacional de Qualificações (QNQ), nos termos da Portaria n.º 135-A/2013, de 28 de março.

No que concerne aos estágios no âmbito da medida Emprego Apoiado, foi aprovado o Decreto-Lei n.º 290/2009, de 12 de outubro, com as alterações introduzidas pela Lei n.º 24/2011, de 16 de junho, pelos Decretos-lei n.ºs 131/2013, de 11 de setembro e 108/2015, de 17 de junho, que criou o Programa de Emprego e Apoio à Qualificação das Pessoas com Deficiências e Incapacidades, o qual pretendeu constituir um conjunto integrado de medidas visando apoiar a qualificação e o emprego das pessoas com deficiência e incapacidade que apresentem dificuldades de integração no mercado de trabalho.

O contrato de emprego apoiado em entidades empregadoras visa proporcionar às pessoas com incapacidade e capacidade de trabalho reduzida o exercício de uma atividade profissional e o desenvolvimento de competências pessoais, sociais e profissionais necessárias à respetiva integração, sempre que possível, em regime normal de trabalho.

b) Iniciativas Legislativas e Petições Pendentes Sobre Matéria Conexa

Depois de ter sido feita uma pesquisa à base de dados da atividade parlamentar, no endereço <http://www.parlamento.pt/ActividadeParlamentar/Paginas/IniciativasLegislativas.aspx>, verificou-se que, neste momento, se encontram pendentes na Comissão de Trabalho e Segurança Social (10.ª) as seguintes iniciativas legislativas com matéria conexa:

- A. **PJL n.º 134/XIII/1.ª** (PCP) – Institui o Plano Nacional de Combate à Precariedade Laboral e à Contratação Ilegal;

- B. **PJL n.º 135/XIII/1.ª** (PCP) - Combate a precariedade, impedindo o recurso a medidas públicas ativas de emprego, para responder a necessidades permanentes dos serviços públicos, empresas e outras entidades e
- C. **PJL n.º 137/XIII/1.ª** (PCP) - Combate a precariedade laboral e reforça os direitos dos trabalhadores.

c) Consultas obrigatórias e/ou facultativas

Uma vez que estava em causa legislação laboral, o projeto de lei foi vinculisticamente colocado em apreciação pública pelo prazo de 30 dias, o que se concretizou no período entre de 2 de abril e 2 de maio de 2016, dando assim cumprimento ao disposto no artigo 134.º do RAR e no n.º 1 do artigo 16.º da Lei Geral do Trabalho em Funções Públicas, aprovada em anexo à Lei n.º 35/2014, de 20 de junho, para os efeitos da alínea d) do n.º 5 do artigo 54.º e da alínea a) do n.º 2 do artigo 56.º da Constituição.

Durante este período deram o seu contributo a FENPROF, a CGTP-IN, a FNSTFPS, a Frente Comum e o STAL, podendo as respetivas pronúncias ser consultadas no seguinte [link](#).

d) Verificação do cumprimento da lei formulário

A iniciativa é apresentada pelo Grupo Parlamentar do Partido Comunista Português, nos termos dos artigos 167.º da Constituição e 118.º do Regimento, que consubstanciam o poder de iniciativa da lei. Trata-se de um poder dos deputados, por força do disposto na alínea b) do artigo 156.º da Constituição e na alínea b) do n.º 1 do artigo 4.º do Regimento, bem como dos grupos parlamentares, por força do disposto na alínea g) do n.º 2 do artigo 180.º da Constituição e da alínea f) do artigo 8.º do Regimento.

É subscrita por 14 Deputados, respeitando os requisitos formais previstos no n.º 1 do artigo 119.º e nas alíneas a), b) e c) do n.º 1 do artigo 124.º do Regimento, relativamente às iniciativas em geral, bem como os previstos no n.º 1 do artigo 123.º do mesmo diploma, quanto aos projetos de lei em particular. A iniciativa respeita ainda os limites impostos pelo Regimento em conformidade com o disposto nos n.ºs 1 e 3 do artigo 120.º.

O projeto de lei possui uma exposição de motivos e dá cumprimento ao disposto no n.º 2 do artigo 7.º da lei formulário - Lei n.º 74/98, de 11 de novembro, alterada e republicada pela Lei n.º 43/2014, de 11 de julho – pois possui um título que traduz resumidamente o seu objeto.

Nesta iniciativa legislativa é depois previsto que, na eventualidade da sua aprovação, a respetiva entrada em vigor venha a ocorrer no trigésimo dia posterior à respetiva publicação em Diário da República, nos termos do artigo 3.º, o que se mostra consentâneo com o estatuído no n.º 1 do artigo 2.º da lei formulário, onde se determina que *“os atos legislativos (...) entram em vigor no dia neles fixado, não podendo, em caso algum, o início da vigência verificar-se no próprio dia da publicação”*.

Relativamente às disposições de que dimanem implicações financeiras, dispõe-se ainda que apenas entram em vigor com o Orçamento do Estado posterior à sua publicação, de modo a que seja respeitada a lei-travão - cfr. n.º 2 do artigo 167.º da Constituição e n.º 2 do artigo 120.º do Regimento).

e) Apreciação das consequências da aprovação e dos previsíveis encargos com a sua aplicação

Na eventualidade da sua aprovação, esta iniciativa terá consequências nas contas do Estado em 2016, mas não é perceptível o respetivo montante uma vez que não está assistida da competente análise de impacto.

PARTE II - OPINIÃO DO DEPUTADO AUTOR DO PARECER

O subscritor deste parecer preserva a sua posição sobre o Projeto de Lei n.º 133/XIII/1.^a para o debate em Plenário da Assembleia da República na medida em que tal se mostra expressamente permitido pelo n.º 3 do artigo 137.º do RAR.

PARTE III - CONCLUSÕES

1. O Partido Comunista Português apresentou o Projeto de Lei n.º 133/XIII/1.^a, que procede à criação de um denominado *“Programa Urgente de Combate à Precariedade Laboral na Administração Pública”*.

2. Esta iniciativa legislativa propugna que *“a contratação para a satisfação de necessidades permanentes efetuada através do recurso a contratos precários seja gradualmente substituída por contratos de trabalho efetivos”* aplicando-se:

- I. *“a todas as entidades, serviços e organismos da administração direta e indireta do Estado”, “aos serviços das administrações regionais e autárquicas”;*

Comissão de Trabalho e Segurança Social

- II. *“às empresas do setor público empresarial, às empresas públicas, às empresas participadas e às empresas detidas, direta ou indiretamente, por quaisquer entidades públicas estaduais, nomeadamente as dos setores empresariais regionais e locais”;*
- III. *“aos institutos públicos de regime comum e especial” e;*
- IV. *“às pessoas coletivas de direito público, dotadas de independência decorrente da sua integração nas áreas da regulação, supervisão e controlo, incluindo as entidades reguladoras independentes”.*

3. Esta iniciativa legislativa propugna que *“o Governo, no prazo de seis meses após a publicação (...), deve realizar uma auditoria a toda a Administração Pública com o objetivo de ser elaborado um levantamento completo das situações de recurso a contratação precária”.*

Nesta conformidade a Comissão Parlamentar de Trabalho e Segurança Social sustenta o seguinte:

PARECER

Que o Projeto de Lei n.º 133/XIII/1.ª, que visa a criação de um apelidado “Programa Urgente de Combate à Precariedade Laboral na Administração Pública”, apresentado pelo Partido Comunista Português, se encontra em condições, constitucionais e regimentais, para ser debatido na generalidade no Plenário.

Lisboa, Palácio de S. Bento, 25 de maio de 2016.

O Deputado autor do Parecer



Álvaro Batista

O Presidente da Comissão



Feliciano Barréiras Duarte

Projeto de Lei n.º 133/XIII (1.ª) (PCP)

Programa Urgente de Combate à Precariedade Laboral na Administração Pública

Data de admissão: 22 de fevereiro de 2016

Comissão de Trabalho e Segurança Social (10.ª)

Índice

- I. Análise sucinta dos factos, situações e realidades respeitantes à iniciativa
- II. Apreciação da conformidade dos requisitos formais, constitucionais e regimentais e do cumprimento da lei formulário
- III. Enquadramento legal e doutrinário e antecedentes
- IV. Iniciativas legislativas e petições pendentes sobre a mesma matéria
- V. Consultas e contributos
- VI. Apreciação das consequências da aprovação e dos previsíveis encargos com a sua aplicação

Elaborada por: Susana Fazenda (DAC), Isabel Pereira (DAPLEN), Filomena Romano de Castro e Alexandre Guerreiro (DILP).

Data: 29 de abril de 2016.

I. **Análise sucinta dos factos, situações e realidades respeitantes à iniciativa**

O projeto de lei em apreço deu entrada no dia 18 de fevereiro de 2016, foi admitido, anunciado e baixou, na generalidade, à Comissão de Trabalho e Segurança Social (10.^a) no dia 22 do mesmo mês, tendo sido designado autor do parecer a 23 de fevereiro o Senhor Deputado Álvaro Batista (PSD).

Refira-se ainda que, por se tratar de legislação laboral, o projeto de lei foi colocado em apreciação pública de 2 de abril a 2 de maio de 2016, nos termos do artigo 134.º do RAR e do n.º 1 do artigo 16.º da Lei Geral do Trabalho em Funções Públicas, aprovada em anexo à Lei n.º 35/2014, de 20 de junho, para os efeitos da alínea d) do n.º 5 do artigo 54.º e da alínea a) do n.º 2 do artigo 56.º da Constituição. Com esse propósito foi publicado na [Separata n.º 18/XIII](#), do DAR, de 2 de abril de 2016.

De acordo com os proponentes, *“A precariedade do emprego é a precariedade da família, é a precariedade da vida, mas é igualmente a precariedade da formação, das qualificações e da experiência profissional, é a precariedade do perfil produtivo e da produtividade do trabalho. Desta forma, o PCP propõe uma política do Estado que abranja as mais diversas áreas e estruturas, a começar desde logo pela Administração Pública, e por isso mesmo, apresenta o presente projeto de lei, com os seguintes objetivos:*

1. *Realização de uma auditoria a toda a Administração Pública para levantamento completo das situações de recurso a contratação precária, incluindo as situações de recurso a medidas públicas de emprego para o preenchimento de necessidades permanentes dos serviços públicos;*
2. *Determinados os resultados da auditoria, ficam o Governo e as instituições em causa obrigados a abrir lugares nos mapas do pessoal e a realizar concursos públicos para o seu provimento;*
3. *Assegurar o normal funcionamento dos serviços públicos em condições adequadas para responder às necessidades das populações.”*

II. **Apreciação da conformidade dos requisitos formais, constitucionais e regimentais e do cumprimento da lei formulário**

- **Conformidade com os requisitos formais, constitucionais e regimentais**

A presente iniciativa é apresentada pelo Grupo Parlamentar do Partido Comunista Português, nos termos do artigo 167.º da Constituição e do 118.º do Regimento, que consubstanciam o poder de iniciativa da lei. Trata-se de um poder dos Deputados, por força do disposto na alínea b) do artigo 156.º da Constituição e na alínea b) do n.º 1 do artigo 4.º do Regimento, bem como dos grupos parlamentares, por força do disposto na alínea g) do n.º 2 do artigo 180.º da Constituição e da alínea f) do artigo 8.º do Regimento.

É subscrita por 14 Deputados, respeitando os requisitos formais previstos no n.º 1 do artigo 119.º e nas alíneas a), b) e c) do n.º 1 do artigo 124.º do Regimento, relativamente às iniciativas em geral, bem como os previstos no n.º 1 do artigo 123.º do referido diploma, quanto aos projetos de lei em particular. Respeita ainda os limites da iniciativa impostos pelo Regimento, por força do disposto nos n.ºs 1 e 3 do artigo 120.º.

- **Verificação do cumprimento da lei formulário**

O projeto de lei inclui uma exposição de motivos e cumpre o disposto no n.º 2 do artigo 7.º da lei formulário (Lei n.º 74/98, de 11 de novembro, alterada e republicada pela [Lei n.º 43/2014, de 11 de julho](#)), uma vez que tem um título que traduz sinteticamente o seu objeto [disposição idêntica à da alínea b) do n.º 1 do artigo 124.º do Regimento].

Nesta iniciativa prevê-se que, em caso de aprovação, a sua entrada em vigor ocorra 30 dias após a sua publicação, nos termos do artigo 3.º, o que está em conformidade com o disposto no n.º 1 do artigo 2.º da lei formulário, segundo o qual: *“Os atos legislativos (...) entram em vigor no dia neles fixado, não podendo, em caso algum, o início da vigência verificar-se no próprio dia da publicação”*.

Relativamente às disposições das quais resultem implicações financeiras, dispõe-se ainda que apenas entram em vigor com o Orçamento do Estado posterior à sua publicação, por forma a respeitar a lei-travão (n.º 2 do artigo 167.º da Constituição e n.º 2 do artigo 120.º do Regimento).

Na presente fase do processo legislativo a iniciativa em apreço não nos parece suscitar outras questões em face da lei formulário

III. Enquadramento legal e doutrinário e antecedentes

- **Enquadramento legal nacional e antecedentes**

O direito ao trabalho está constitucionalmente consagrado, incumbindo ao Estado a *execução de políticas de pleno emprego, a igualdade de oportunidades na escolha da profissão ou género de trabalho e condições para*

que não seja vedado ou limitado, em função do sexo, o acesso a quaisquer cargos, trabalho ou categorias profissionais, e, bem assim, a formação cultural e técnica e a valorização profissional dos trabalhadores ([artigo 58.º](#)). Acresce que o [artigo 59.º](#) enuncia um conjunto de direitos fundamentais dos trabalhadores, nomeadamente os direitos ao repouso e ao lazer, a um limite máximo da jornada de trabalho, ao descanso semanal e a férias periódicas pagas [alínea d) do n.º 1].

Ainda no que se refere às relações individuais do trabalho, no [artigo 53.º](#), é garantida aos trabalhadores a segurança no emprego, sendo proibidos os despedimentos sem justa causa ou por motivos políticos ou ideológicos.

Estes direitos dos trabalhadores têm, em parte, uma natureza análoga aos direitos, liberdades e garantias ([artigo 17.º](#) da Constituição). O Tribunal Constitucional ([Acórdão n.º 368/97](#) e [Acórdão n.º 635/99](#)), quando confrontado com alguns direitos, em particular consagrados no 59.º, n.º 1, alínea d), considera que se trata de direitos, liberdades e garantias e, assim sendo, são diretamente aplicáveis e vinculativos quer para entidades públicas quer para entidades privadas.

Segundo os dados publicados no passado dia 16 de fevereiro pela Direção-Geral da Administração e do Emprego Público ([DGAP](#)), a 31 de dezembro de 2015, o emprego no sector das administrações públicas situava-se em 658 565 postos de trabalho, revelando um aumento de cerca de 0,4% em termos homólogos (mais 2 509 postos de trabalho) e uma quebra de 9,5% face a 31 de dezembro de 2011 (correspondente a uma redução de mais de 69 mil postos de trabalho). A administração central é o subsector que revela a maior diminuição de emprego em quatro anos: 49 500 postos de trabalho, que traduzem, em termos percentuais, uma quebra de 9,0%. (...) Com um peso na população total de 6,4%, o emprego no sector das administrações públicas representa, no final de 2015, cerca de 12,7% da população ativa e de 14,4% da população empregada.

4

De acordo com os dados revelados pelo [INE](#), a taxa de desemprego no 4.º trimestre de 2015 foi 12,2%. Este valor é superior em 0,3 pontos percentuais (p.p.) ao do trimestre anterior e inferior em 1,3 p.p. ao do trimestre homólogo de 2014.(...) Em termos de média anual, a taxa de desemprego fixou-se em 12,4% em 2015, o que representa uma diminuição de 1,5 p.p. em relação a 2014.

No domínio do mercado de trabalho, em 2009, o Governo aprovou a [Portaria n.º 128/2009, de 30 de janeiro](#), alterada pelas [Portarias n.ºs 294/2010, de 31 de maio](#), [164/2011, de 18 de abril](#), [378-H/2013, de 31 de dezembro](#) e [20-B/2014, de 30 de janeiro](#) (que a republica) que regula as medidas «Contrato emprego-inserção» e «Contrato emprego-inserção+», através das quais, respetivamente, os desempregados beneficiários de subsídio de desemprego ou subsídio social de desemprego e de rendimento social de inserção desenvolvem trabalho socialmente necessário.

Nos termos da citada Portaria, considera-se trabalho socialmente necessário a realização de atividades por desempregados inscritos nos centros de emprego que satisfaçam necessidades sociais ou coletivas temporárias, prestadas em entidade pública ou privada sem fins lucrativos.

O Instituto do Emprego e Formação Profissional, I. P., em articulação com as entidades promotoras de projetos de trabalho socialmente necessário, seleciona, de entre os desempregados inscritos nos centros de emprego, os beneficiários a abranger, sendo considerados prioritários os seguintes beneficiários:

- Pessoa com deficiências e incapacidades;
- Desempregado de longa duração;
- Desempregado com idade igual ou superior a 55 anos de idade;
- Ex-recluso ou pessoa que cumpra pena em regime aberto voltado para o exterior ou outra medida judicial não privativa de liberdade.

O contrato tem a duração máxima de 12 meses, com ou sem renovação.

Através da assinatura do [Protocolo Trabalho Social pelas Florestas](#), entre os Ministérios que tutelam as áreas da administração interna, floresta, solidariedade, emprego e segurança social, o Governo pretende dinamizar os Contratos Emprego-Inserção (CEI) e Emprego Inserção+ (CEI+), no quadro do mercado social de emprego, abrangendo desempregado(as) beneficiários:

- de subsídio de desemprego ou de subsídio social de desemprego; e
- do rendimento social de inserção inscritos nos centros de emprego.

Os CEI e CEI+, inseridos no mercado social de emprego, têm por principal objetivo a ocupação socialmente útil de desempregados, em particular em atividades que satisfaçam necessidades locais ou regionais e, no caso deste protocolo, de proteção e valorização das florestas.

Em matéria de estágios respeitante à administração pública, foi publicado o [Decreto-Lei n.º 18/2010, de 19 de março](#), alterado pelos [Decretos-Lei n.ºs 214/2012, de 28 de setembro](#) e [134/2014, de 8 de setembro](#) que estabelece o regime jurídico do Programa de Estágios Profissionais na Administração Pública, regulamentado pela [Portaria n.º 175/2015, de 12 de junho](#). Este regime aplica-se aos serviços e organismos da administração central direta e indireta do Estado.

O Programa de Estágios Profissionais na Administração Pública Central ([PEPAC](#)) enquadra-se no âmbito do Programa "Impulso Jovem" e *visa proporcionar uma nova oportunidade para os jovens à procura de primeiro emprego, jovens licenciados em situação de desemprego e jovens que, embora se encontrem empregados, exerçam uma ocupação profissional não correspondente à sua área de formação e nível de qualificação. Esta medida resulta, assim, de uma aposta na promoção da empregabilidade, valorizando as qualificações e competências dos jovens licenciados, mediante o contacto com as regras, boas práticas e sentido de serviço público.*

Para a aplicação do programa de estágios à administração local, foi aprovado o [Decreto-Lei n.º 166/2014, de 6 de novembro](#), que estabelece o regime jurídico do Programa de Estágios Profissionais na Administração Local

(PEPAL). Este Programa permite aos estagiários o desempenho de funções no contexto da administração local, prioritariamente as correspondentes à carreira de técnico superior do regime geral da função pública.

Embora a conclusão do estágio não tenha como efeito a constituição de uma relação jurídica de emprego com a entidade em que aquele decorreu, prevê-se para os estagiários que tenham uma avaliação não inferior a 14 valores poderem candidatar-se, no período de dois anos após o termo do estágio, não dispensando a verificação dos demais requisitos legais de admissão, aos procedimentos concursais, publicitados pela entidade promotora onde realizaram o estágio, para ocupação de posto de trabalho da carreira de técnico superior cujas características funcionais se identifiquem com a atividade desenvolvida durante o estágio, podendo ainda optar pela aplicação dos métodos de seleção previstos no n.º 2 do artigo 36.º da [Lei Geral do Trabalho em Funções Públicas](#) - LTFP (texto consolidado), aprovada em anexo à Lei n.º 35/2014, de 20 de junho¹, devendo essa opção ser manifestada por escrito aquando da apresentação da candidatura a tais procedimentos. Em caso de igualdade de classificação em procedimento concursal de recrutamento, os estagiários têm preferência na lista de ordenação final. Na sequência do respetivo procedimento concursal, se o estagiário vier a constituir uma relação jurídica de emprego público, na modalidade de contrato de trabalho em funções públicas por tempo indeterminado, vê reduzido o período experimental de 240 para 180 dias.

Consideram-se objetivos do [PEPAL](#), nos termos do seu artigo 3.º do aludido diploma, os seguintes:

- a) *Possibilitar aos jovens com qualificação superior a realização de um estágio profissional, em contexto real de trabalho, que crie condições para uma mais rápida e fácil integração no mercado de trabalho;*
- b) *Promover novas formações e novas competências profissionais, que possam potenciar a modernização dos serviços públicos;*
- c) *Garantir o início de um processo de aquisição de experiência profissional em contacto e aprendizagem com as regras, as boas práticas e o sentido de serviço público;*
- d) *Fomentar o contacto dos jovens, designadamente os que não trabalham, não estudam, nem se encontram em formação, com outros trabalhadores e atividades, evitando o risco do seu isolamento, desmotivação e marginalização e contribuindo para a melhoria do seu perfil de empregabilidade.*

Este Programa destina-se a jovens que preencham, cumulativamente, os seguintes requisitos:

- a) *Estejam à procura do primeiro emprego ou sejam desempregados à procura de novo emprego;*
- b) *Tenham até 29 anos de idade, inclusive, aferidos à data de início do estágio; no caso de pessoas com deficiência e ou incapacidade, o limite de idade estabelecido é de 35 anos.*
- c) *Possuam uma qualificação correspondente, pelo menos, ao nível 6 (licenciatura) da estrutura do Quadro Nacional de Qualificações, constante do anexo ii à [Portaria n.º 782/2009, de 23 de julho](#)².*

¹ Veio revogar a [Lei n.º 12-A/2008, de 27 de fevereiro](#) (Estabelece os regimes de vinculação, de carreiras e de remunerações dos trabalhadores que exercem funções públicas).

² Regula o Quadro Nacional de Qualificações e define os descritores para a caracterização dos níveis de qualificação nacionais.

Ainda no âmbito da matéria respeitante a estágios, o Governo aprovou a [Portaria n.º 204-B/2013, de 18 de junho](#), alterada pelas [Portarias n.ºs 375/2013, de 27 de dezembro, 20-A/2014, de 30 de janeiro e 149-B/2014, de 24 de julho](#) que criou medida Estágios Emprego³. Esta medida tem como objetivos, nomeadamente:

- a) *Complementar e desenvolver as competências dos jovens que procuram um primeiro ou um novo emprego, de forma a melhorar o seu perfil de empregabilidade;*
- b) *Promover a integração profissional de desempregados em situação mais desprotegida;*
- c) *Apoiar a transição entre o sistema de qualificações e o mercado de trabalho;*
- d) *Promover o conhecimento sobre novas formações e competências junto das empresas e promover a criação de emprego em novas áreas;*
- e) *Apoiar a melhoria das qualificações e a reconversão da estrutura produtiva.*

Nos termos do seu artigo 3.º, são destinatários da Medida, entre outros, os jovens com idades compreendidas entre os 18 e os 30 anos, inclusive, inscritos como desempregados no Instituto do Emprego e Formação Profissional, I.P. (IEFP) e detentores de uma qualificação de nível 2, 3, 4, 5, 6, 7 ou 8 do Quadro Nacional de Qualificações (QNQ), nos termos da supracitada [Portaria n.º 782/2009, de 23 de julho](#)⁴. São, ainda, destinatários da Medida aqueles que estejam inscritos como desempregados à procura de novo emprego no IEFP, com idade superior a 30 anos, desde que tenham obtido há menos de três anos uma qualificação de nível 2, 3, 4, 5, 6, 7 ou 8 do QNQ e não tenham registos de remunerações na segurança social nos 12 meses anteriores à entrada da candidatura.

No caso de pessoas com deficiência e ou incapacidade não se aplica o limite de idade estabelecido neste artigo.

Recentemente, foi criada a medida [REATIVAR](#)⁵, através da [Portaria n.º 86/2015, de 20 de março](#). Para efeitos da presente portaria, *entende-se por estágio o desenvolvimento de uma experiência prática em contexto de trabalho com o objetivo de promover a reintegração no mercado de trabalho ou reconversão profissional de desempregados de longa duração e desempregados de muito longa duração, não podendo consistir na ocupação de postos de trabalho.*

Conforme dispõe o seu artigo 2.º, são destinatários da Medida os inscritos como desempregados no Instituto do Emprego e Formação Profissional, I.P. (IEFP) há, pelo menos, 12 meses, com idade mínima de 31 anos, que não tenham sido abrangidos por uma medida de estágios financiados pelo IEFP nos três anos anteriores à data da seleção pelo IEFP e que detenham no mínimo uma qualificação de nível 2 do Quadro Nacional de Qualificações (QNQ), nos termos da [Portaria n.º 135-A/2013, de 28 de março](#)⁶.

³ Consultar [Regulamento](#).

⁴ Regula o Quadro Nacional de Qualificações e define os descritores para a caracterização dos níveis de qualificação nacionais.

⁵ Consultar [Ficha Técnica](#).

⁶ Regula a criação e o regime de organização e funcionamento dos Centros para a Qualificação e o Ensino Profissional. (CQEP)

No que diz respeito aos estágios no âmbito da medida Emprego Apoiado⁷, foi aprovado o [Decreto-Lei n.º 290/2009, de 12 de outubro](#), com as alterações introduzidas pela [Lei n.º 24/2011, de 16 de junho](#), pelos [Decretos-lei n.ºs 131/2013, de 11 de setembro](#) e [108/2015, de 17 de junho](#), que criou o Programa de Emprego e Apoio à Qualificação das Pessoas com Deficiências e Incapacidades, constituindo um conjunto integrado de medidas que visam apoiar a qualificação e o emprego das pessoas com deficiência e incapacidade que apresentam dificuldades de integração no mercado de trabalho.

O contrato de emprego apoiado em entidades empregadoras visa proporcionar às pessoas com deficiência e incapacidade e com capacidade de trabalho reduzida o exercício de uma atividade profissional e o desenvolvimento de competências pessoais, sociais e profissionais necessárias à sua integração, sempre que possível, em regime normal de trabalho.

- **Enquadramento internacional**

- Países europeus**

A legislação comparada é apresentada para os seguintes países da União Europeia: Espanha, França e Itália.

ESPAÑA

No âmbito da Administração Pública, foi publicado o [Real Decreto Legislativo 5/2015, de 30 de octubre](#), por el que se aprueba el texto refundido de la Ley del Estatuto Básico del Empleado Público. Nos termos do seu artigo 8.º, os funcionários públicos que desempenham funções retribuídas na Administração Pública, classificam-se como:

- a) Funcionarios de carrera.*
- b) Funcionarios interinos.*
- c) Personal laboral, ya sea fijo, por tiempo indefinido o temporal.*
- d) Personal eventual.*

A [Inspeção-Geral do Trabalho e da Segurança Social](#) tem competência para a fiscalização do cumprimento das normas em matéria laboral e o controlo da legislação relativa à segurança e saúde no trabalho, bem como a promoção de políticas de prevenção dos riscos profissionais⁸, quer no âmbito das relações laborais privadas, quer no âmbito da Administração Pública.

Compete, ainda, à inspeção-geral do trabalho e da segurança social de vigiar o cumprimento das disposições legais, regulamentares e convencionais respeitantes às relações laborais, nos termos da [Ley 23/2015, de 21](#)

⁷ Consultar [Regulamento](#)

⁸ De acordo com o estabelecido na [Ley 31/1995, de 8 de noviembre, de Prevención de Riesgos Laborales](#).

de julio⁹, Ordenadora del Sistema de Inspección de Trabajo y Seguridad Social e do seu Regulamento, aprovado pelo Real Decreto 138/2000, de 4 de febrero

O referido Sistema de Inspección de Trabajo y Seguridad Social exerce as suas funções em todo o território espanhol, dando cumprimento ao estabelecido nas Convenções 81, 129 e 187 da Organização Internacional do Trabalho (OIT)¹⁰.

A função inspetora¹¹ é desempenhada por funcionários do Corpo Superior de Inspectores de Trabalho e Segurança Social e pelos funcionários do Corpo de Subinspectores Laborais, nos termos dos artigos 12.º, 13.º e 14.º da citada Ley 23/2015, de 21 de julio.

A Ley 48/2015, de 29 de octubre, que aprovou o Orçamento do Estado para 2016, prevê que no decurso do presente ano não se procederá à incorporação de pessoal no setor público, com exceção a alguns setores contemplados no artigo 20.º do mesmo diploma.

No cumprimento do disposto no artigo 70.º da supracitada Lei do Estatuto Básico do Emprego Público, aprovado pelo Real Decreto Legislativo 5/2015, de 30 de octubre e na Ley 48/2015, de 29 de octubre, que aprovou o Orçamento do Estado para 2016, foi publicado o Real Decreto 105/2016, de 18 de marzo, que aprova a oferta de emprego público para 2016. A oferta de emprego público 2016 contém as necessidades de recursos humanos, a admitir na função pública mediante dotação orçamental.

Em conformidade com o estabelecido no Estatuto Básico do Emprego Público, a oferta de emprego público, como instrumento de planificação dos recursos humanos, define e quantifica os efetivos em função das necessidades e prioridades derivadas da planificação geral dos recursos humanos. A referida distribuição realiza-se de acordo com o disposto no aludido Real Decreto 105/2016, de 18 de marzo, que aprova a oferta de emprego público para 2016, onde estão incluídos, entre outros, inspetores e subinspectores da Inspeção-Geral do Trabalho e da Segurança Social, quer para ingresso, quer para promoção na carreira.

O Governo, no quadro das políticas ativas de emprego, aprovou o Real Decreto-ley 16/2014, de 19 de diciembre que tem por objeto regular o Programa de Activación para el Empleo¹². Trata-se de um programa extraordinário, específico, de caráter temporal, dirigido a pessoas desempregadas de longa duração, gerido pelos Serviços Públicos de Emprego.

⁹ Revogou a Ley 42/1997, de 14 de noviembre, Ordenadora de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social.

¹⁰ Consultar Convenções ratificadas pela Espanha.

¹¹ Pode consultar aquí a autoridade inspetiva na respetiva comunidade autónoma.

¹² *El secretario de Estado de Empleo, Juan Pablo Riesgo, y la directora general del Servicio Público de Empleo Estatal, Reyes Zatarain, se han reunido esta mañana (04.04.2016) con la secretaria de Políticas Sociales, Empleo y Seguridad Social de UGT, Carmen Barrera, el Secretario Confederal de Acción Sindical de CCOO, Ramón Gorri, la responsable de Negociación Colectiva y Empleo de CEOE, Ana Isabel Herráez, y el responsable de Prevención y Seguridad Social de CEPYME, José Ignacio Torres para realizar una valoración conjunta del Programa de Activación para el Empleo.*

De acordo com o [comunicado](#) emitido pelo Ministério do Emprego e Segurança Social, 87% dos beneficiários mantiveram o emprego após a conclusão do referido programa.

No [sítio do Ministério do Emprego e Segurança Social](#) espanhol podem ver-se as medidas propostas para combater a precariedade no emprego dos jovens em Espanha.

FRANÇA

Em França, a presunção de contrato de trabalho é o que se designa de "ligação de subordinação" (*lien de subordination*) e que consiste numa situação de dependência do trabalhador que é caracterizada pela autoridade da entidade beneficiária para exercer poder de direção e disciplinar sobre aquele, sendo necessário proceder ao preenchimento de indícios que determinem a verificação da subordinação. Aqui, encontram-se fatores como o poder de o beneficiário dar instruções ao prestador de serviços e aplicar ordens e diretrizes para impor o seu poder, controlar a execução do trabalho e avaliar os resultados, sancionar violações do prestador de serviço e ainda efetuar o pagamento de salários em traços semelhantes aos de um trabalhador considerado como tal para efeitos legais.

Os elementos que compõem a "ligação de subordinação" não constam no Código do Trabalho, encontrando correspondência na jurisprudência que, ao longo dos anos, se tem pronunciado em favor da determinação de um conjunto de requisitos que permitam identificar uma situação de laboralidade, recorrendo à fusão de disposições do [Código do Trabalho](#) com outras alusivas ao sistema contributivo disposto no [Código da Segurança Social](#).

10

Assim, sublinhe-se o facto de a câmara social da segunda instância francesa se ter pronunciado neste sentido no [Acórdão n.º 94-12187, de 13 de novembro de 1996](#), tendo declarado que "a ligação de subordinação é caracterizada pela execução de um trabalho sob autoridade de um empregador que tem o poder de emitir ordens e diretrizes, de controlar a execução do trabalho e de sancionar as falhas do seu subordinado; o trabalho prestado no seio de um serviço organizado pode constituir um indício de ligação de subordinação quando o empregador determine unilateralmente as condições de execução do trabalho".

Mais recentemente, a câmara civil do tribunal de recurso gaulês pronunciou-se, em sede de [processo n.º 07-21790, de 12 de fevereiro de 2009](#), exatamente no mesmo sentido, seguindo um entendimento que, ao longo dos 13 anos que separam as duas decisões, foi sucessivamente aceite pela justiça francesa.

Neste quadro, relativamente ao vínculo laboral em funções públicas, encontra-se em vigor a [Lei n.º 84-16, de 11 de janeiro, sobre as disposições estatutárias relativas à função pública do Estado](#) (*portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique de l'Etat*). Por regra, os funcionários públicos são recrutados através de concursos organizados nas modalidades previstas no artigo 19.º. Todavia, o artigo 3.º-bis remete para o [artigo L1251-1 do Código do Trabalho](#) para contemplar a possibilidade de contratação de funcionários a

empresas de trabalho temporário, fazendo-se a salvaguarda de este instituto estar reservado para necessidades temporárias.

Todavia, o recurso a empresas de trabalho temporário pode ser afastado por via do artigo 4.º da *Lei n.º 84-16* se (i) não houver possibilidade de recrutar pessoas capazes de assegurar as funções de postos de trabalho que se pretendem ocupar e (ii) em determinadas situações, sempre que a necessidade ou a natureza dos serviços justifique a contratação. O artigo 6.º, por sua vez, é categórico ao determinar que “as funções que, correspondendo a uma necessidade permanente, impliquem um serviço cuja duração não exceda 70% de um serviço a tempo inteiro, são asseguradas por agentes contratuais”, podendo estes contratos ser celebrados sem termo.

Com exceção das situações previstas nos artigos 4.º e 6.º, os contratos são celebrados a termo com duração máxima de três anos com possibilidade de renovação até perfazer um máximo de seis anos de vigência do contrato (artigo 6.º-*bis*). Na eventualidade de ser necessário manter o funcionário contratado à luz dos artigos 4.º e 6.º e o contrato já ter completado os seis anos de duração, deverá ser celebrado um contrato sem termo entre o Estado e o trabalhador.

Relativamente às atividades inspetivas, refira-se que os [artigos L8112-1 a L8112-4](#) do Código do Trabalho consagram as competências dos inspetores do trabalho, destacando-se, em particular, o poder de controlar a aplicação das disposições da legislação laboral e de outras disposições legais relativas ao regime de trabalho e efetuar um levantamento das infrações às disposições que constam na lei.

11

ITÁLIA

Em Itália, a presunção de laboralidade equivale ao conceito de “presunção de subordinação” (*presunzione di subordinazione*) que foi integrado no ordenamento jurídico transalpino no âmbito da “reforma laboral Fornero” (*riforma del lavoro Fornero*), implementada pela [Legge n.º 92, de 28 junho 2012](#), e entrada em vigor a 1 de janeiro de 2015. Neste sentido, o artigo 26.º deste diploma adita um novo artigo 69.º-*bis* ao [Decreto Legislativo n.º 276, de 10 de setembro de 2003](#) (*attuazione delle deleghe in materia di occupazione e mercato del lavoro*) onde constam os critérios de presunção de contrato de trabalho, tendo como epígrafe “outros serviços de trabalho prestados em regime de trabalho autónomo” (*altre prestazioni lavorative rese in regime di lavoro autonomo*), que são:

- Que a colaboração tenha duração global superior a oito meses durante um ano civil – calendarização esta sublinhada pelo Ministro do Trabalho na [Circular n.º 32/2012, de 27 de dezembro](#);
- Que a contrapartida resultante da colaboração constitua mais de 80% do total dos valores cobrados pelo prestador de serviço durante o mesmo ano civil;
- Que o prestador de serviço usufrua de um local fixo para trabalhar numa das instalações do beneficiário.

O regime de presunção de subordinação opera-se como forma de combater a “falsa taxação de IVA” (*false partita IVA*), conceito este [explicado detalhadamente na página da PMI.it](#), sendo a consequência da identificação de uma destas situações a transformação do contrato em contrato de “colaboração em projeto” (*collaborazione a progetto*) ou, caso se apure que não se trata de um projeto, em contrato de trabalho dependente celebrado por tempo indeterminado (*contrato da dependente a tempo indeterminato*).

Estas situações são potenciadas pelo aumento dos casos de recibos verdes, que, em Itália, são designados por “retenção por conta” (*ritenuta d'acconto*). Esta retenção não é uma forma de contrato, mas sim uma forma de pagamento a que estão sujeitos os designados trabalhadores autónomos. Sob esta forma existem as seguintes formas de colaboração profissional com as empresas: “colaboração coordenada e continuada” e a “colaboração ocasional”.

A figura do [trabalho autónomo ou não subordinado](#) é uma categoria que compreende uma tipologia de funções e profissões muito diversas umas das outras. O que as une é o facto de corresponderem a relações de trabalho que não se inserem num contrato coletivo e de não terem as garantias de continuidade e tutela previstas para os trabalhadores por conta de outrem. Neste [estudo](#) da CISL (confederação sindical) pode ver-se a proteção do trabalho “não subordinado” (autónomo).

O *trabalho ocasional de tipo acessório* é uma modalidade particular de prestação de trabalho prevista pela [Legge Biagi](#). A sua finalidade é regulamentar aquelas relações de trabalho que satisfazem exigências ocasionais com carácter intermitente, com o objetivo de fazer emergir atividades próximas do trabalho clandestino, tutelando dessa maneira trabalhadores que usualmente trabalham sem qualquer proteção seguradora e previdencial.

O pagamento da prestação tem lugar através dos designados *voucher (buoni lavoro)*, que garantem, além do pagamento, também a cobertura previdencial junto do INPS (Instituto Nacional de Segurança Social) e aquela seguradora junto do INAIL (Instituto Nacional de Acidentes de Trabalho).

A *Legge Biagi* veio introduzir alterações que incidem em diversos aspetos da disciplina do contrato a termo (*contratos a prazo*), modificando diversas partes do [Decreto Legislativo n.º 368, de 6 de Setembro de 2001, \(attuazione della direttiva 1999/70/CE relativa all'accordo quadro sul lavoro a tempo determinato concluso dall'UNICE, dal CEEP e dal CES\)](#).

De acordo com o artigo 1.º do *Decreto Legislativo n.º 368*, em geral, é permitida a aposição de um fim à vida do contrato de trabalho em face de razões de carácter técnico, produtivo, organizativo ou substitutivo, ainda que relacionados com as atividades normais do empregador; a mesma condição é requerida, nos termos do artigo 20.º, n.º 4, do [Decreto Legislativo n.º 276, de 10 de setembro de 2003 \(attuazione delle deleghe in materia di occupazione e mercato del lavoro, di cui alla legge 14 febbraio 2003, n. 30\)](#), em relação ao período

determinado. Importa esclarecer que, de acordo com a disposição que impõe um período máximo de prestação de trabalho temporário, para o mesmo empregador e para o desempenho de tarefas equivalentes, este é de 36 meses.

Recorde-se ainda que o parágrafo 4 *bis* do artigo 5.º do *Decreto Legislativo* n.º 368 estabelece que se, como resultado de uma sucessão de contratos a termo para o desempenho de trabalho de igual valor, a relação de trabalho entre o mesmo empregador e empregado tiver excedido um total de 36 meses, incluindo extensões e renovações, independentemente de períodos de interrupção entre um contrato e outro, a relação de emprego será considerada por tempo indeterminado a partir da caducidade desse prazo. Veja-se a este respeito a seguinte ligação no sítio do Ministério do Trabalho e das Políticas Sociais: [Disciplina del rapporto di lavoro](#).

Finalmente, e de acordo com o n.º 2 do artigo 2.º do [Decreto Legislativo](#) n.º 165, de 30 de março de 2001 (*norme generali sull'ordinamento del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche*), "as relações de trabalho dos trabalhadores da Administração Pública são reguladas pelas disposições do [Capítulo I, Título II, do Livro V do Código Civil](#) e pelas normas sobre as relações de trabalho subordinado nas empresas, com exceção das diversas disposições contidas no presente decreto que constituem disposições de caráter imperativo".

IV. Iniciativas legislativas e petições pendentes sobre a mesma matéria

13

- **Iniciativas legislativas**

Efetuada uma pesquisa à base de dados do processo legislativo, verificou-se que, neste momento, se encontram pendentes na Comissão de Trabalho e Segurança Social (10.ª) as seguintes iniciativas legislativas com matéria conexa:

[PJL n.º 134/XIII/1.ª \(PCP\)](#) – Institui o Plano Nacional de Combate à Precariedade Laboral e à Contratação Ilegal;

[PJL n.º 135/XIII/1.ª \(PCP\)](#) - Combate a precariedade, impedindo o recurso a medidas públicas ativas de emprego, para responder a necessidades permanentes dos serviços públicos, empresas e outras entidades e

[PJL n.º 137/XIII/1.ª \(PCP\)](#) - Combate a precariedade laboral e reforça os direitos dos trabalhadores.

- **Petições**

Efetuada uma pesquisa à base de dados da atividade parlamentar, verificou-se que, neste momento, não existem, sobre a presente matéria, petições pendentes na Comissão de Trabalho e Segurança Social.

V. Consultas e contributos

Por estar em causa legislação laboral, o projeto de lei foi colocado em apreciação pública pelo prazo de 30 dias, de 2 de abril a 2 de maio de 2016, nos termos do artigo 134.º do RAR e do n.º 1 do artigo 16.º da Lei Geral do Trabalho em Funções Públicas, aprovada em anexo à Lei n.º 35/2014, de 20 de junho, para os efeitos da alínea d) do n.º 5 do artigo 54.º e da alínea a) do n.º 2 do artigo 56.º da Constituição.

- **Contributos de entidades que se pronunciaram**

Os contributos das entidades que se pronunciaram durante o prazo de apreciação pública podem ser consultados no seguinte [link](#).

VI. Apreciação das consequências da aprovação e dos previsíveis encargos com a sua aplicação

A presente iniciativa prevê que, em caso de aprovação, as disposições com implicações financeiras apenas entram em vigor com o Orçamento do Estado posterior à sua publicação por forma a respeitar o cumprimento da chamada lei-travão.

Projeto de Lei n.º 133/XIII (1.ª) (PCP)

Programa Urgente de Combate à Precariedade Laboral na Administração Pública

Data de admissão: 22 de fevereiro de 2016

Comissão de Trabalho e Segurança Social (10.ª)

Índice

- I. Análise sucinta dos factos, situações e realidades respeitantes à iniciativa
- II. Apreciação da conformidade dos requisitos formais, constitucionais e regimentais e do cumprimento da lei formulário
- III. Enquadramento legal e doutrinário e antecedentes
- IV. Iniciativas legislativas e petições pendentes sobre a mesma matéria
- V. Consultas e contributos
- VI. Apreciação das consequências da aprovação e dos previsíveis encargos com a sua aplicação

Elaborada por: Susana Fazenda (DAC), Isabel Pereira (DAPLEN), Filomena Romano de Castro e Alexandre Guerreiro (DILP).

Data: 29 de abril de 2016.

I. **Análise sucinta dos factos, situações e realidades respeitantes à iniciativa**

O projeto de lei em apreço deu entrada no dia 18 de fevereiro de 2016, foi admitido, anunciado e baixou, na generalidade, à Comissão de Trabalho e Segurança Social (10.ª) no dia 22 do mesmo mês, tendo sido designado autor do parecer a 23 de fevereiro o Senhor Deputado Álvaro Batista (PSD).

Refira-se ainda que, por se tratar de legislação laboral, o projeto de lei foi colocado em apreciação pública de 2 de abril a 2 de maio de 2016, nos termos do artigo 134.º do RAR e do n.º 1 do artigo 16.º da Lei Geral do Trabalho em Funções Públicas, aprovada em anexo à Lei n.º 35/2014, de 20 de junho, para os efeitos da alínea d) do n.º 5 do artigo 54.º e da alínea a) do n.º 2 do artigo 56.º da Constituição. Com esse propósito foi publicado na [Separata n.º 18/XIII](#), do DAR, de 2 de abril de 2016.

De acordo com os proponentes, *“A precariedade do emprego é a precariedade da família, é a precariedade da vida, mas é igualmente a precariedade da formação, das qualificações e da experiência profissional, é a precariedade do perfil produtivo e da produtividade do trabalho. Desta forma, o PCP propõe uma política do Estado que abranja as mais diversas áreas e estruturas, a começar desde logo pela Administração Pública, e por isso mesmo, apresenta o presente projeto de lei, com os seguintes objetivos:*

- 1. Realização de uma auditoria a toda a Administração Pública para levantamento completo das situações de recurso a contratação precária, incluindo as situações de recurso a medidas públicas de emprego para o preenchimento de necessidades permanentes dos serviços públicos;*
- 2. Determinados os resultados da auditoria, ficam o Governo e as instituições em causa obrigados a abrir lugares nos mapas do pessoal e a realizar concursos públicos para o seu provimento;*
- 3. Assegurar o normal funcionamento dos serviços públicos em condições adequadas para responder às necessidades das populações.”*

II. **Apreciação da conformidade dos requisitos formais, constitucionais e regimentais e do cumprimento da lei formulário**

- **Conformidade com os requisitos formais, constitucionais e regimentais**

A presente iniciativa é apresentada pelo Grupo Parlamentar do Partido Comunista Português, nos termos do artigo 167.º da Constituição e do 118.º do Regimento, que consubstanciam o poder de iniciativa da lei. Trata-se de um poder dos Deputados, por força do disposto na alínea b) do artigo 156.º da Constituição e na alínea b) do n.º 1 do artigo 4.º do Regimento, bem como dos grupos parlamentares, por força do disposto na alínea g) do n.º 2 do artigo 180.º da Constituição e da alínea f) do artigo 8.º do Regimento.

É subscrita por 14 Deputados, respeitando os requisitos formais previstos no n.º 1 do artigo 119.º e nas alíneas a), b) e c) do n.º 1 do artigo 124.º do Regimento, relativamente às iniciativas em geral, bem como os previstos no n.º 1 do artigo 123.º do referido diploma, quanto aos projetos de lei em particular. Respeita ainda os limites da iniciativa impostos pelo Regimento, por força do disposto nos n.ºs 1 e 3 do artigo 120.º.

- **Verificação do cumprimento da lei formulário**

O projeto de lei inclui uma exposição de motivos e cumpre o disposto no n.º 2 do artigo 7.º da lei formulário (Lei n.º 74/98, de 11 de novembro, alterada e republicada pela [Lei n.º 43/2014, de 11 de julho](#)), uma vez que tem um título que traduz sinteticamente o seu objeto [disposição idêntica à da alínea b) do n.º 1 do artigo 124.º do Regimento].

Nesta iniciativa prevê-se que, em caso de aprovação, a sua entrada em vigor ocorra 30 dias após a sua publicação, nos termos do artigo 3.º, o que está em conformidade com o disposto no n.º 1 do artigo 2.º da lei formulário, segundo o qual: *“Os atos legislativos (...) entram em vigor no dia neles fixado, não podendo, em caso algum, o início da vigência verificar-se no próprio dia da publicação”*.

Relativamente às disposições das quais resultem implicações financeiras, dispõe-se ainda que apenas entram em vigor com o Orçamento do Estado posterior à sua publicação, por forma a respeitar a lei-travão (n.º 2 do artigo 167.º da Constituição e n.º 2 do artigo 120.º do Regimento).

Na presente fase do processo legislativo a iniciativa em apreço não nos parece suscitar outras questões em face da lei formulário

III. Enquadramento legal e doutrinário e antecedentes

- **Enquadramento legal nacional e antecedentes**

O direito ao trabalho está constitucionalmente consagrado, incumbindo ao Estado a execução de políticas de pleno emprego, a igualdade de oportunidades na escolha da profissão ou género de trabalho e condições para

que não seja vedado ou limitado, em função do sexo, o acesso a quaisquer cargos, trabalho ou categorias profissionais, e, bem assim, a formação cultural e técnica e a valorização profissional dos trabalhadores ([artigo 58.º](#)). Acresce que o [artigo 59.º](#) enuncia um conjunto de direitos fundamentais dos trabalhadores, nomeadamente os direitos ao repouso e ao lazer, a um limite máximo da jornada de trabalho, ao descanso semanal e a férias periódicas pagas [álnea d) do n.º 1].

Ainda no que se refere às relações individuais do trabalho, no [artigo 53.º](#), é garantida aos trabalhadores a segurança no emprego, sendo proibidos os despedimentos sem justa causa ou por motivos políticos ou ideológicos.

Estes direitos dos trabalhadores têm, em parte, uma natureza análoga aos direitos, liberdades e garantias ([artigo 17.º](#) da Constituição). O Tribunal Constitucional ([Acórdão n.º 368/97](#) e [Acórdão n.º 635/99](#)), quando confrontado com alguns direitos, em particular consagrados no 59.º, n.º 1, alínea d), considera que se trata de direitos, liberdades e garantias e, assim sendo, são diretamente aplicáveis e vinculativos quer para entidades públicas quer para entidades privadas.

Segundo os dados publicados no passado dia 16 de fevereiro pela Direção-Geral da Administração e do Emprego Público ([DGAP](#)), a 31 de dezembro de 2015, o emprego no sector das administrações públicas situava-se em 658 565 postos de trabalho, revelando um aumento de cerca de 0,4% em termos homólogos (mais 2 509 postos de trabalho) e uma quebra de 9,5% face a 31 de dezembro de 2011 (correspondente a uma redução de mais de 69 mil postos de trabalho). A administração central é o subsector que revela a maior diminuição de emprego em quatro anos: 49 500 postos de trabalho, que traduzem, em termos percentuais, uma quebra de 9,0%. (...) Com um peso na população total de 6,4%, o emprego no sector das administrações públicas representa, no final de 2015, cerca de 12,7% da população ativa e de 14,4% da população empregada.

4

De acordo com os dados revelados pelo [INE](#), a taxa de desemprego no 4.º trimestre de 2015 foi 12,2%. Este valor é superior em 0,3 pontos percentuais (p.p.) ao do trimestre anterior e inferior em 1,3 p.p. ao do trimestre homólogo de 2014. (...) Em termos de média anual, a taxa de desemprego fixou-se em 12,4% em 2015, o que representa uma diminuição de 1,5 p.p. em relação a 2014.

No domínio do mercado de trabalho, em 2009, o Governo aprovou a [Portaria n.º 128/2009, de 30 de janeiro](#), alterada pelas [Portarias n.ºs 294/2010, de 31 de maio](#), [164/2011, de 18 de abril](#), [378-H/2013, de 31 de dezembro](#) e [20-B/2014, de 30 de janeiro](#) (que a republica) que regula as medidas «Contrato emprego-inserção» e «Contrato emprego-inserção+», através das quais, respetivamente, os desempregados beneficiários de subsídio de desemprego ou subsídio social de desemprego e de rendimento social de inserção desenvolvem trabalho socialmente necessário.

Nos termos da citada Portaria, considera-se trabalho socialmente necessário a realização de atividades por desempregados inscritos nos centros de emprego que satisfaçam necessidades sociais ou coletivas temporárias, prestadas em entidade pública ou privada sem fins lucrativos.

O Instituto do Emprego e Formação Profissional, I. P., em articulação com as entidades promotoras de projetos de trabalho socialmente necessário, seleciona, de entre os desempregados inscritos nos centros de emprego, os beneficiários a abranger, sendo considerados prioritários os seguintes beneficiários:

- Pessoa com deficiências e incapacidades;
- Desempregado de longa duração;
- Desempregado com idade igual ou superior a 55 anos de idade;
- Ex-recluso ou pessoa que cumpra pena em regime aberto voltado para o exterior ou outra medida judicial não privativa de liberdade.

O contrato tem a duração máxima de 12 meses, com ou sem renovação.

Através da assinatura do [Protocolo Trabalho Social pelas Florestas](#), entre os Ministérios que tutelam as áreas da administração interna, floresta, solidariedade, emprego e segurança social, o Governo pretende dinamizar os Contratos Emprego-Inserção (CEI) e Emprego Inserção+ (CEI+), no quadro do mercado social de emprego, abrangendo desempregado(as) beneficiários:

- de subsídio de desemprego ou de subsídio social de desemprego; e
- do rendimento social de inserção inscritos nos centros de emprego.

Os CEI e CEI+, inseridos no mercado social de emprego, têm por principal objetivo a ocupação socialmente útil de desempregados, em particular em atividades que satisfaçam necessidades locais ou regionais e, no caso deste protocolo, de proteção e valorização das florestas.

Em matéria de estágios respeitante à administração pública, foi publicado o [Decreto-Lei n.º 18/2010, de 19 de março](#), alterado pelos [Decretos-Lei n.ºs 214/2012, de 28 de setembro](#) e [134/2014, de 8 de setembro](#) que estabelece o regime jurídico do Programa de Estágios Profissionais na Administração Pública, regulamentado pela [Portaria n.º 175/2015, de 12 de junho](#). Este regime aplica-se aos serviços e organismos da administração central direta e indireta do Estado.

O Programa de Estágios Profissionais na Administração Pública Central ([PEPAC](#)) enquadra-se no âmbito do Programa "Impulso Jovem" e visa proporcionar uma nova oportunidade para os jovens à procura de primeiro emprego, jovens licenciados em situação de desemprego e jovens que, embora se encontrem empregados, exerçam uma ocupação profissional não correspondente à sua área de formação e nível de qualificação. Esta medida resulta, assim, de uma aposta na promoção da empregabilidade, valorizando as qualificações e competências dos jovens licenciados, mediante o contacto com as regras, boas práticas e sentido de serviço público.

Para a aplicação do programa de estágios à administração local, foi aprovado o [Decreto-Lei n.º 166/2014, de 6 de novembro](#), que estabelece o regime jurídico do Programa de Estágios Profissionais na Administração Local

(PEPAL). Este Programa permite aos estagiários o desempenho de funções no contexto da administração local, prioritariamente as correspondentes à carreira de técnico superior do regime geral da função pública.

Embora a conclusão do estágio não tenha como efeito a constituição de uma relação jurídica de emprego com a entidade em que aquele decorreu, prevê-se para os estagiários que tenham uma avaliação não inferior a 14 valores poderem candidatar-se, no período de dois anos após o termo do estágio, não dispensando a verificação dos demais requisitos legais de admissão, aos procedimentos concursais, publicitados pela entidade promotora onde realizaram o estágio, para ocupação de posto de trabalho da carreira de técnico superior cujas características funcionais se identifiquem com a atividade desenvolvida durante o estágio, podendo ainda optar pela aplicação dos métodos de seleção previstos no n.º 2 do artigo 36.º da [Lei Geral do Trabalho em Funções Públicas](#) - LTFP (texto consolidado), aprovada em anexo à Lei n.º 35/2014, de 20 de junho¹, devendo essa opção ser manifestada por escrito aquando da apresentação da candidatura a tais procedimentos. Em caso de igualdade de classificação em procedimento concursal de recrutamento, os estagiários têm preferência na lista de ordenação final. Na sequência do respetivo procedimento concursal, se o estagiário vier a constituir uma relação jurídica de emprego público, na modalidade de contrato de trabalho em funções públicas por tempo indeterminado, vê reduzido o período experimental de 240 para 180 dias.

Consideram-se objetivos do [PEPAL](#), nos termos do seu artigo 3.º do aludido diploma, os seguintes:

- a) *Possibilitar aos jovens com qualificação superior a realização de um estágio profissional, em contexto real de trabalho, que crie condições para uma mais rápida e fácil integração no mercado de trabalho;*
- b) *Promover novas formações e novas competências profissionais, que possam potenciar a modernização dos serviços públicos;*
- c) *Garantir o início de um processo de aquisição de experiência profissional em contacto e aprendizagem com as regras, as boas práticas e o sentido de serviço público;*
- d) *Fomentar o contacto dos jovens, designadamente os que não trabalham, não estudam, nem se encontrem em formação, com outros trabalhadores e atividades, evitando o risco do seu isolamento, desmotivação e marginalização e contribuindo para a melhoria do seu perfil de empregabilidade.*

Este Programa destina-se a jovens que preencham, cumulativamente, os seguintes requisitos:

- a) *Estejam à procura do primeiro emprego ou sejam desempregados à procura de novo emprego;*
- b) *Tenham até 29 anos de idade, inclusive, aferidos à data de início do estágio; no caso de pessoas com deficiência e ou incapacidade, o limite de idade estabelecido é de 35 anos.*
- c) *Possuam uma qualificação correspondente, pelo menos, ao nível 6 (licenciatura) da estrutura do Quadro Nacional de Qualificações, constante do anexo ii à [Portaria n.º 782/2009, de 23 de julho](#)².*

¹ Veio revogar a [Lei n.º 12-A/2008, de 27 de fevereiro](#) (Estabelece os regimes de vinculação, de carreiras e de remunerações dos trabalhadores que exercem funções públicas).

² Regula o Quadro Nacional de Qualificações e define os descritores para a caracterização dos níveis de qualificação nacionais.

Ainda no âmbito da matéria respeitante a estágios, o Governo aprovou a [Portaria n.º 204-B/2013, de 18 de junho](#), alterada pelas [Portarias n.ºs 375/2013, de 27 de dezembro, 20-A/2014, de 30 de janeiro e 149-B/2014, de 24 de julho](#) que criou medida Estágios Emprego³. Esta medida tem como objetivos, nomeadamente:

- a) *Complementar e desenvolver as competências dos jovens que procuram um primeiro ou um novo emprego, de forma a melhorar o seu perfil de empregabilidade;*
- b) *Promover a integração profissional de desempregados em situação mais desprotegida;*
- c) *Apoiar a transição entre o sistema de qualificações e o mercado de trabalho;*
- d) *Promover o conhecimento sobre novas formações e competências junto das empresas e promover a criação de emprego em novas áreas;*
- e) *Apoiar a melhoria das qualificações e a reconversão da estrutura produtiva.*

Nos termos do seu artigo 3.º, são destinatários da Medida, entre outros, os jovens com idades compreendidas entre os 18 e os 30 anos, inclusive, inscritos como desempregados no Instituto do Emprego e Formação Profissional, I.P. (IEFP) e detentores de uma qualificação de nível 2, 3, 4, 5, 6, 7 ou 8 do Quadro Nacional de Qualificações (QNQ), nos termos da supracitada [Portaria n.º 782/2009, de 23 de julho](#)⁴. São, ainda, destinatários da Medida aqueles que estejam inscritos como desempregados à procura de novo emprego no IEFP, com idade superior a 30 anos, desde que tenham obtido há menos de três anos uma qualificação de nível 2, 3, 4, 5, 6, 7 ou 8 do QNQ e não tenham registos de remunerações na segurança social nos 12 meses anteriores à entrada da candidatura.

No caso de pessoas com deficiência e ou incapacidade não se aplica o limite de idade estabelecido neste artigo.

Recentemente, foi criada a medida [REATIVAR](#)⁵, através da [Portaria n.º 86/2015, de 20 de março](#). Para efeitos da presente portaria, *entende-se por estágio o desenvolvimento de uma experiência prática em contexto de trabalho com o objetivo de promover a reintegração no mercado de trabalho ou reconversão profissional de desempregados de longa duração e desempregados de muito longa duração, não podendo consistir na ocupação de postos de trabalho.*

Conforme dispõe o seu artigo 2.º, são destinatários da Medida os inscritos como desempregados no Instituto do Emprego e Formação Profissional, I.P. (IEFP) há, pelo menos, 12 meses, com idade mínima de 31 anos, que não tenham sido abrangidos por uma medida de estágios financiados pelo IEFP nos três anos anteriores à data da seleção pelo IEFP e que detenham no mínimo uma qualificação de nível 2 do Quadro Nacional de Qualificações (QNQ), nos termos da [Portaria n.º 135-A/2013, de 28 de março](#)⁶.

³ Consultar [Regulamento](#).

⁴ Regula o Quadro Nacional de Qualificações e define os descritores para a caracterização dos níveis de qualificação nacionais.

⁵ Consultar [Ficha Técnica](#).

⁶ Regula a criação e o regime de organização e funcionamento dos Centros para a Qualificação e o Ensino Profissional. (CQEP)

No que diz respeito aos estágios no âmbito da medida Emprego Apoiado⁷, foi aprovado o [Decreto-Lei n.º 290/2009, de 12 de outubro](#), com as alterações introduzidas pela [Lei n.º 24/2011, de 16 de junho](#), pelos [Decretos-lei n.ºs 131/2013, de 11 de setembro](#) e [108/2015, de 17 de junho](#), que criou o Programa de Emprego e Apoio à Qualificação das Pessoas com Deficiências e Incapacidades, constituindo um conjunto integrado de medidas que visam apoiar a qualificação e o emprego das pessoas com deficiência e incapacidade que apresentam dificuldades de integração no mercado de trabalho.

O contrato de emprego apoiado em entidades empregadoras visa proporcionar às pessoas com deficiência e incapacidade e com capacidade de trabalho reduzida o exercício de uma atividade profissional e o desenvolvimento de competências pessoais, sociais e profissionais necessárias à sua integração, sempre que possível, em regime normal de trabalho.

- **Enquadramento internacional**

Países europeus

A legislação comparada é apresentada para os seguintes países da União Europeia: Espanha, França e Itália.

ESPAÑA

No âmbito da Administração Pública, foi publicado o [Real Decreto Legislativo 5/2015, de 30 de octubre](#), por el que se aprueba el texto refundido de la Ley del Estatuto Básico del Empleado Público. Nos termos do seu artigo 8.º, os funcionários públicos que desempenham funções retribuídas na Administração Pública, classificam-se como:

- a) Funcionarios de carrera.*
- b) Funcionarios interinos.*
- c) Personal laboral, ya sea fijo, por tiempo indefinido o temporal.*
- d) Personal eventual.*

A [Inspeção-Geral do Trabalho e da Segurança Social](#) tem competência para a fiscalização do cumprimento das normas em matéria laboral e o controlo da legislação relativa à segurança e saúde no trabalho, bem como a promoção de políticas de prevenção dos riscos profissionais⁸, quer no âmbito das relações laborais privadas, quer no âmbito da Administração Pública.

Compete, ainda, à inspeção-geral do trabalho e da segurança social de vigiar o cumprimento das disposições legais, regulamentares e convencionais respeitantes às relações laborais, nos termos da [Ley 23/2015, de 21](#)

⁷ Consultar [Regulamento](#)

⁸ De acordo com o estabelecido na [Ley 31/1995, de 8 de noviembre, de Prevención de Riesgos Laborales](#).

*de julio*⁹, *Ordenadora del Sistema de Inspección de Trabajo y Seguridad Social* e do seu Regulamento, aprovado pelo [Real Decreto 138/2000, de 4 de febrero](#)

O referido *Sistema de Inspección de Trabajo y Seguridad Social* exerce as suas funções em todo o território espanhol, dando cumprimento ao estabelecido nas Convenções [81](#), [129](#) e [187](#) da Organização Internacional do Trabalho (OIT)¹⁰.

A função inspetora¹¹ é desempenhada por funcionários do Corpo Superior de Inspetores de Trabalho e Segurança Social e pelos funcionários do Corpo de Subinspetores Laborais, nos termos dos [artigos 12.º, 13.º e 14.º](#) da citada *Ley 23/2015, de 21 de julio*.

A [Ley 48/2015, de 29 de octubre](#), que aprovou o Orçamento do Estado para 2016, prevê que no decurso do presente ano não se procederá à incorporação de pessoal no setor público, com exceção a alguns setores contemplados no [artigo 20.º](#) do mesmo diploma.

No cumprimento do disposto no [artigo 70.º](#) da supracitada Lei do Estatuto Básico do Emprego Público, aprovado pelo [Real Decreto Legislativo 5/2015, de 30 de octubre](#) e na [Ley 48/2015, de 29 de octubre](#), que aprovou o Orçamento do Estado para 2016, foi publicado o [Real Decreto 105/2016, de 18 de marzo](#), que aprova a oferta de emprego público para 2016. A oferta de emprego público 2016 contém as necessidades de recursos humanos, a admitir na função pública mediante dotação orçamental.

Em conformidade com o estabelecido no Estatuto Básico do Emprego Público, a oferta de emprego público, como instrumento de planificação dos recursos humanos, define e quantifica os efetivos em função das necessidades e prioridades derivadas da planificação geral dos recursos humanos. A referida distribuição realiza-se de acordo com o disposto no aludido *Real Decreto 105/2016, de 18 de marzo*, que aprova a oferta de emprego público para 2016, onde estão incluídos, entre outros, inspetores e subinspetores da [Inspeção-Geral do Trabalho e da Segurança Social](#), quer para ingresso, quer para promoção na carreira.

O Governo, no quadro das políticas ativas de emprego, aprovou o [Real Decreto-ley 16/2014, de 19 de diciembre](#) que tem por objeto regular o [Programa de Activación para el Empleo](#)¹². Trata-se de um programa extraordinário, específico, de caráter temporal, dirigido a pessoas desempregadas de longa duração, gerido pelos Serviços Públicos de Emprego.

⁹ Revogou a [Ley 42/1997, de 14 de noviembre, Ordenadora de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social](#).

¹⁰ Consultar [Convenções](#) ratificadas pela Espanha.

¹¹ Pode consultar [aquí](#) a autoridade inspetiva na respetiva comunidade autónoma.

¹² *El secretario de Estado de Empleo, Juan Pablo Riesgo, y la directora general del Servicio Público de Empleo Estatal, Reyes Zatarain, se han reunido esta mañana (04.04.2016) con la secretaria de Políticas Sociales, Empleo y Seguridad Social de UGT, Carmen Barrera, el Secretario Confederal de Acción Sindical de CCOO, Ramón Gorriz, la responsable de Negociación Colectiva y Empleo de CEOE, Ana Isabel Herráez, y el responsable de Prevención y Seguridad Social de CEPYME, José Ignacio Torres para realizar una valoración conjunta del Programa de Activación para el Empleo.*

De acordo com o [comunicado](#) emitido pelo Ministério do Emprego e Segurança Social, 87% dos beneficiários mantiveram o emprego após a conclusão do referido programa.

No [sítio do Ministério do Emprego e Segurança Social](#) espanhol podem ver-se as medidas propostas para combater a precariedade no emprego dos jovens em Espanha.

FRANÇA

Em França, a presunção de contrato de trabalho é o que se designa de "ligação de subordinação" (*lien de subordination*) e que consiste numa situação de dependência do trabalhador que é caracterizada pela autoridade da entidade beneficiária para exercer poder de direção e disciplinar sobre aquele, sendo necessário proceder ao preenchimento de indícios que determinem a verificação da subordinação. Aqui, encontram-se fatores como o poder de o beneficiário dar instruções ao prestador de serviços e aplicar ordens e diretrizes para impor o seu poder, controlar a execução do trabalho e avaliar os resultados, sancionar violações do prestador de serviço e ainda efetuar o pagamento de salários em traços semelhantes aos de um trabalhador considerado como tal para efeitos legais.

Os elementos que compõem a "ligação de subordinação" não constam no Código do Trabalho, encontrando correspondência na jurisprudência que, ao longo dos anos, se tem pronunciado em favor da determinação de um conjunto de requisitos que permitam identificar uma situação de laboralidade, recorrendo à fusão de disposições do [Código do Trabalho](#) com outras alusivas ao sistema contributivo disposto no [Código da Segurança Social](#).

10

Assim, sublinhe-se o facto de a câmara social da segunda instância francesa se ter pronunciado neste sentido no [Acórdão n.º 94-12187, de 13 de novembro de 1996](#), tendo declarado que "a ligação de subordinação é caracterizada pela execução de um trabalho sob autoridade de um empregador que tem o poder de emitir ordens e diretrizes, de controlar a execução do trabalho e de sancionar as falhas do seu subordinado; o trabalho prestado no seio de um serviço organizado pode constituir um indício de ligação de subordinação quando o empregador determine unilateralmente as condições de execução do trabalho".

Mais recentemente, a câmara civil do tribunal de recurso gaulês pronunciou-se, em sede de [processo n.º 07-21790, de 12 de fevereiro de 2009](#), exatamente no mesmo sentido, seguindo um entendimento que, ao longo dos 13 anos que separam as duas decisões, foi sucessivamente aceite pela justiça francesa.

Neste quadro, relativamente ao vínculo laboral em funções públicas, encontra-se em vigor a [Loi n.º 84-16, de 11 de janeiro, sobre as disposições estatutárias relativas à função pública do Estado](#) (*portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique de l'Etat*). Por regra, os funcionários públicos são recrutados através de concursos organizados nas modalidades previstas no artigo 19.º. Todavia, o artigo 3.º-bis remete para o [artigo L1251-1 do Código do Trabalho](#) para contemplar a possibilidade de contratação de funcionários a

empresas de trabalho temporário, fazendo-se a salvaguarda de este instituto estar reservado para necessidades temporárias.

Todavia, o recurso a empresas de trabalho temporário pode ser afastado por via do artigo 4.º da *Lei* n.º 84-16 se (i) não houver possibilidade de recrutar pessoas capazes de assegurar as funções de postos de trabalho que se pretendem ocupar e (ii) em determinadas situações, sempre que a necessidade ou a natureza dos serviços justifique a contratação. O artigo 6.º, por sua vez, é categórico ao determinar que “as funções que, correspondendo a uma necessidade permanente, impliquem um serviço cuja duração não exceda 70% de um serviço a tempo inteiro, são asseguradas por agentes contratuais”, podendo estes contratos ser celebrados sem termo.

Com exceção das situações previstas nos artigos 4.º e 6.º, os contratos são celebrados a termo com duração máxima de três anos com possibilidade de renovação até perfazer um máximo de seis anos de vigência do contrato (artigo 6.º-*bis*). Na eventualidade de ser necessário manter o funcionário contratado à luz dos artigos 4.º e 6.º e o contrato já ter completado os seis anos de duração, deverá ser celebrado um contrato sem termo entre o Estado e o trabalhador.

Relativamente às atividades inspetivas, refira-se que os [artigos L8112-1 a L8112-4](#) do Código do Trabalho consagram as competências dos inspetores do trabalho, destacando-se, em particular, o poder de controlar a aplicação das disposições da legislação laboral e de outras disposições legais relativas ao regime de trabalho e efetuar um levantamento das infrações às disposições que constam na lei.

11

ITÁLIA

Em Itália, a presunção de laboralidade equivale ao conceito de “presunção de subordinação” (*presunzione di subordinazione*) que foi integrado no ordenamento jurídico transalpino no âmbito da “reforma laboral Fornero” (*riforma del lavoro Fornero*), implementada pela [Legge n.º 92, de 28 junho 2012](#), e entrada em vigor a 1 de janeiro de 2015. Neste sentido, o artigo 26.º deste diploma adita um novo artigo 69.º-*bis* ao [Decreto Legislativo n.º 276, de 10 de setembro de 2003](#) (*attuazione delle deleghe in materia di occupazione e mercato del lavoro*) onde constam os critérios de presunção de contrato de trabalho, tendo como epígrafe “outros serviços de trabalho prestados em regime de trabalho autónomo” (*altre prestazioni lavorative rese in regime di lavoro autonomo*), que são:

- Que a colaboração tenha duração global superior a oito meses durante um ano civil – calendarização esta sublinhada pelo Ministro do Trabalho na [Circular n.º 32/2012, de 27 de dezembro](#);
- Que a contrapartida resultante da colaboração constitua mais de 80% do total dos valores cobrados pelo prestador de serviço durante o mesmo ano civil;
- Que o prestador de serviço usufrua de um local fixo para trabalhar numa das instalações do beneficiário.

O regime de presunção de subordinação opera-se como forma de combater a “falsa taxação de IVA” (*false partita IVA*), conceito este [explicado detalhadamente na página da PMI.it](#), sendo a consequência da identificação de uma destas situações a transformação do contrato em contrato de “colaboração em projeto” (*collaborazione a progetto*) ou, caso se apure que não se trata de um projeto, em contrato de trabalho dependente celebrado por tempo indeterminado (*contrato da dependente a tempo indeterminato*).

Estas situações são potenciadas pelo aumento dos casos de recibos verdes, que, em Itália, são designados por “retenção por conta” (*ritenuta d'acconto*). Esta retenção não é uma forma de contrato, mas sim uma forma de pagamento a que estão sujeitos os designados trabalhadores autónomos. Sob esta forma existem as seguintes formas de colaboração profissional com as empresas: “colaboração coordenada e continuada” e a “colaboração ocasional”.

A figura do [trabalho autónomo ou não subordinado](#) é uma categoria que compreende uma tipologia de funções e profissões muito diversas umas das outras. O que as une é o facto de corresponderem a relações de trabalho que não se inserem num contrato coletivo e de não terem as garantias de continuidade e tutela previstas para os trabalhadores por conta de outrem. Neste [estudo](#) da CISL (confederação sindical) pode ver-se a proteção do trabalho “não subordinado” (autónomo).

O *trabalho ocasional de tipo acessório* é uma modalidade particular de prestação de trabalho prevista pela [Legge Biagi](#). A sua finalidade é regulamentar aquelas relações de trabalho que satisfazem exigências ocasionais com carácter intermitente, com o objetivo de fazer emergir atividades próximas do trabalho clandestino, tutelando dessa maneira trabalhadores que usualmente trabalham sem qualquer proteção seguradora e previdencial.

O pagamento da prestação tem lugar através dos designados *voucher (buoni lavoro)*, que garantem, além do pagamento, também a cobertura previdencial junto do INPS (Instituto Nacional de Segurança Social) e aquela seguradora junto do INAIL (Instituto Nacional de Acidentes de Trabalho).

A *Legge Biagi* veio introduzir alterações que incidem em diversos aspetos da disciplina do contrato a termo (*contratos a prazo*), modificando diversas partes do [Decreto Legislativo n.º 368, de 6 de Setembro de 2001](#), (*attuazione della direttiva 1999/70/CE relativa all'accordo quadro sul lavoro a tempo determinato concluso dall'UNICE, dal CEEP e dal CES*).

De acordo com o artigo 1.º do *Decreto Legislativo n.º 368*, em geral, é permitida a aposição de um fim à vida do contrato de trabalho em face de razões de carácter técnico, produtivo, organizativo ou substitutivo, ainda que relacionados com as atividades normais do empregador; a mesma condição é requerida, nos termos do artigo 20.º, n.º 4, do [Decreto Legislativo n.º 276, de 10 de setembro de 2003](#) (*attuazione delle deleghe in materia di occupazione e mercato del lavoro, di cui alla legge 14 febbraio 2003, n. 30*), em relação ao período

determinado. Importa esclarecer que, de acordo com a disposição que impõe um período máximo de prestação de trabalho temporário, para o mesmo empregador e para o desempenho de tarefas equivalentes, este é de 36 meses.

Recorde-se ainda que o parágrafo 4 *bis* do artigo 5.º do *Decreto Legislativo* n.º 368 estabelece que se, como resultado de uma sucessão de contratos a termo para o desempenho de trabalho de igual valor, a relação de trabalho entre o mesmo empregador e empregado tiver excedido um total de 36 meses, incluindo extensões e renovações, independentemente de períodos de interrupção entre um contrato e outro, a relação de emprego será considerada por tempo indeterminado a partir da caducidade desse prazo. Veja-se a este respeito a seguinte ligação no sítio do Ministério do Trabalho e das Políticas Sociais: [Disciplina del rapporto di lavoro](#).

Finalmente, e de acordo com o n.º 2 do artigo 2.º do [Decreto Legislativo n.º 165, de 30 de março de 2001](#) (*norme generali sull'ordinamento del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche*), "as relações de trabalho dos trabalhadores da Administração Pública são reguladas pelas disposições do [Capítulo I, Título II, do Livro V do Código Civil](#) e pelas normas sobre as relações de trabalho subordinado nas empresas, com exceção das diversas disposições contidas no presente decreto que constituem disposições de carácter imperativo".

IV. Iniciativas legislativas e petições pendentes sobre a mesma matéria

13

- **Iniciativas legislativas**

Efetuada uma pesquisa à base de dados do processo legislativo, verificou-se que, neste momento, se encontram pendentes na Comissão de Trabalho e Segurança Social (10.ª) as seguintes iniciativas legislativas com matéria conexas:

[PJL n.º 134/XIII/1.ª \(PCP\)](#) – Institui o Plano Nacional de Combate à Precariedade Laboral e à Contratação Ilegal;

[PJL n.º 135/XIII/1.ª \(PCP\)](#) - Combate a precariedade, impedindo o recurso a medidas públicas ativas de emprego, para responder a necessidades permanentes dos serviços públicos, empresas e outras entidades e

[PJL n.º 137/XIII/1.ª \(PCP\)](#) - Combate a precariedade laboral e reforça os direitos dos trabalhadores.

- **Petições**

Efetuada uma pesquisa à base de dados da atividade parlamentar, verificou-se que, neste momento, não existem, sobre a presente matéria, petições pendentes na Comissão de Trabalho e Segurança Social.

V. Consultas e contributos

Por estar em causa legislação laboral, o projeto de lei foi colocado em apreciação pública pelo prazo de 30 dias, de 2 de abril a 2 de maio de 2016, nos termos do artigo 134.º do RAR e do n.º 1 do artigo 16.º da Lei Geral do Trabalho em Funções Públicas, aprovada em anexo à Lei n.º 35/2014, de 20 de junho, para os efeitos da alínea d) do n.º 5 do artigo 54.º e da alínea a) do n.º 2 do artigo 56.º da Constituição.

- **Contributos de entidades que se pronunciaram**

Os contributos das entidades que se pronunciaram durante o prazo de apreciação pública podem ser consultados no seguinte [link](#).

VI. Apreciação das consequências da aprovação e dos previsíveis encargos com a sua aplicação

A presente iniciativa prevê que, em caso de aprovação, as disposições com implicações financeiras apenas entram em vigor com o Orçamento do Estado posterior à sua publicação por forma a respeitar o cumprimento da chamada lei-travão.