

Projeto de Lei n.º 105/XIII (1.ª)

Aprofunda o regime jurídico da ação especial de reconhecimento da existência de contrato de trabalho, instituído pela Lei n.º 63/2013, de 27 de agosto, e alarga os mecanismos processuais de combate aos “falsos recibos verdes” e a todas as formas de trabalho não declarado, incluindo falsos estágios e falso voluntariado (BE)

Data de admissão: 19 de janeiro 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), Sónia Milhano (DAPLEN), Luís Filipe Silva (BIB), Filomena Romano de Castro, Alexandre Guerreiro e Fernando Bento Ribeiro (DILP).

Data: 09 de novembro de 2016

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

A iniciativa legislativa em apreço – Projeto de Lei n.º 105/XIII/1.^a -, que *Aprofunda o regime jurídico da ação especial de reconhecimento da existência de contrato de trabalho, instituído pela Lei n.º 63/2013, de 27 de agosto, e alarga os mecanismos processuais de combate aos “falsos recibos verdes” e a todas as formas de trabalho não declarado, incluindo falsos estágios e falso voluntariado*, da iniciativa do Bloco de Esquerda (BE), deu entrada no dia 19 de janeiro de 2016 e foi admitida e anunciada no dia 20 do mesmo mês, tendo baixado, na generalidade, à Comissão de Trabalho e Segurança Social (10.^a). Em reunião da Comissão de 27 de janeiro foi designado autor do parecer o Senhor Deputado Ivan Gonçalves (PS) e deliberado promover a respetiva apreciação pública por estar em causa legislação laboral.

De acordo com a respetiva exposição de motivos, *“A Lei n.º 63/2013 teve o grande mérito de atribuir um conjunto de novas competências à ACT e de assumir que não poderia depender da iniciativa do trabalhador o combate a estas situações e o seu encaminhamento para os Tribunais, no caso de a empresa notificada pela ACT não regularizar a situação. Além disso, passou a haver uma ação mais articulada entre a ACT e o Ministério Público. Feito o balanço da aplicação da lei constatou-se que esta resultou até hoje na regularização de 1867 trabalhadores a falsos recibos. Em 2015, os dados provisórios fornecidos pela ACT apontam para a regularização imediata de cerca de 560 situações, o encaminhamento para o Ministério Público de 446 casos, e o reconhecimento em tribunal de 90 situações.”*

Concluem os proponentes que, *“Tendo em conta o exposto, verifica-se a necessidade de aprofundamento da Lei n.º 63/2013, de 27 de agosto, e a alteração da Ação Especial de Reconhecimento do Contrato de Trabalho. Assim, são objetivos do presente projeto de lei:*

- 1 - Alargar o âmbito da Ação Especial de Reconhecimento do Contrato de Trabalho, criada pela Lei n.º 63/2013, de 27 de agosto, que passa a incluir, para além dos falsos recibos verdes, outras formas de ocultação de trabalho subordinado.*
- 2 - Criar um mecanismo especial de proteção do trabalhador nesta situação, considerando como despedimento ilícito a sua dispensa após notificação da ACT e na pendência de um processo de reconhecimento da sua relação laboral. Além disso, o Ministério Público passa a determinar a imediata reintegração do trabalhador dispensado nestas circunstâncias.*
- 3 - Atribuir ao Ministério Público um papel mais ativo, considerando o interesse público da causa e impedindo assim a chantagem sobre o trabalhador para que desista do processo.*
- 4 - Conferir aos sindicatos e às entidades que fazem a denúncia (como por exemplo as associações de*

precários) o direito de serem autoras e de representarem os trabalhadores nas ações relativas a direitos respeitantes aos interesses coletivos que representam no âmbito do processo de reconhecimento da existência de contrato de trabalho.

5 - Alterar o regime da prova, impedindo que o trabalhador seja arrolado como testemunha da entidade empregadora.

6 - Instituir a obrigatoriedade da notificação das organizações representativas dos trabalhadores das ações de inspeção da ACT suscitadas pelas suas denúncias, garantindo que os sindicatos e as associações de precários passam a acompanhar os inspetores de trabalho nas suas ações inspetivas.”

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 por dezanove Deputados do Grupo Parlamentar do Bloco de Esquerda (BE), no âmbito do seu poder de iniciativa da lei consagrado no n.º 1 do artigo 167.º da [Constituição](#) e no artigo 118.º do [Regimento da Assembleia da República](#) (RAR). De facto, a iniciativa legislativa é um poder dos Deputados, nos termos da alínea *b*) do artigo 156.º da Constituição e da alínea *b*) do n.º 1 do artigo 4.º do Regimento, como também dos grupos parlamentares, nos termos da alínea *g*) do n.º 2 do artigo 180.º da Constituição e da alínea *f*) do artigo 8.º do Regimento.

Toma a forma de projeto de lei, em conformidade com o disposto no n.º 1 do artigo 119.º do RAR, encontra-se redigida sob a forma de artigos, tem uma designação que traduz sinteticamente o seu objeto principal, embora o seu título possa ser objeto de aperfeiçoamento, e é precedida de uma breve exposição de motivos, cumprindo, desta forma, os requisitos formais previstos no n.º 1 do artigo 124.º do RAR. Não parece infringir a Constituição ou os princípios nela consignados e define concretamente o sentido das modificações a introduzir na ordem legislativa, pelo que observa, igualmente, os limites à admissão da iniciativa consagrados no n.º 1 do artigo 120.º do RAR.

- **Verificação do cumprimento da lei formulário**

O projeto de lei em apreço, que «Aprofunda o regime jurídico da ação especial de reconhecimento da existência de contrato de trabalho, instituído pela Lei n.º 63/2013, de 27 de agosto, e alarga os mecanismos processuais de combate aos “falsos recibos verdes” e a todas as formas de trabalho não declarado, incluindo falsos estágios e falso voluntariado», apresenta um título que traduz sinteticamente o seu objeto, observando o

disposto no n.º 2 do artigo 7.º da lei formulário¹, embora possa ser objeto de aperfeiçoamento em sede de especialidade, em caso de aprovação.

De facto, visa a presente iniciativa alterar o Código de Processo do Trabalho, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 480/99, de 9 de novembro, e também a Lei n.º 107/2009, de 14 de setembro, que aprova o regime processual aplicável às contraordenações laborais e de segurança social.

Atendendo ao disposto no n.º 1 do artigo 6.º da lei formulário, “*Os diplomas que alterem outros devem indicar o número de ordem da alteração introduzida e, caso tenha havido alterações anteriores, identificar aqueles diplomas que procederam a essas alterações, ainda que incidam sobre outras normas*”. Ora, após consulta à base de dados Digesto (*Diário da República Eletrónico*), constatou-se que o Decreto-Lei n.º 480/99, de 9 de novembro, que aprova o Código de Processo do Trabalho, foi alterado pelos Decretos-Leis n.ºs 323/2001, de 17 de dezembro, 38/2003, de 8 de março, 295/2009, de 13 de outubro, e pela Lei n.º 63/2013, de 27 de agosto. Assim, em caso de aprovação, esta será a sua quinta alteração.

Por sua vez, a Lei n.º 107/2009, de 14 de setembro, foi alterada pela Lei n.º 63/2013, de 27 de agosto, constituindo esta, em caso de aprovação, a sua segunda alteração.

Em face do exposto, e considerando que, em termos de legística formal, se preconiza que “*o título de um ato de alteração deve referir o título do ato alterado, bem como o número de ordem de alteração*”², no sentido de uma clara identificação da matéria objeto do ato normativo, em caso de aprovação, sugere-se o seguinte título:

“Aprofunda o regime jurídico da ação de reconhecimento da existência de contrato de trabalho e alarga os mecanismos processuais de combate a todas as formas de trabalho não declarado - Quinta alteração ao Código de Processo do Trabalho, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 480/99, de 9 de novembro, e segunda alteração à Lei n.º 107/2009, de 14 de setembro, que aprova o regime processual aplicável às contraordenações laborais e de segurança social.”

Em caso de aprovação, a iniciativa em apreço, revestindo a forma de lei, será objeto de publicação na 1.ª série do *Diário da República* e, nos termos do artigo 4.º do articulado, entrará em vigor 30 dias após a sua publicação, pelo que se encontra em conformidade com o disposto na alínea c) do n.º 2 do artigo 3.º e no n.º 1 do artigo 2.º da lei formulário.

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

¹ Lei n.º 74/98, de 11 de novembro, sobre a publicação, a identificação e o formulário dos diplomas, alterada e republicada pela [Lei n.º 43/2014, de 11 de julho](#).

² Duarte, David *et al* (2002), *Legística*. Coimbra, Almedina, pág. 201.

III. Enquadramento legal e doutrinário e antecedentes

- **Enquadramento legal nacional e antecedentes**

Desde finais de 2010 que se assiste a um descontentamento generalizado em toda a Europa face à crise económica e, bem assim, a uma contestação dos processos de precarização laboral. Em Portugal, esse ciclo de ação coletiva teve o seu acontecimento fundacional na manifestação da [Geração à Rasca](#)³ e a sua expressão mais recente nos protestos convocados pelo grupo [Que se Lixe a Troika](#)⁴, a partir de 2011. Este ciclo de protesto iniciado a 12 de março de 2011 teve como sequência a apresentação de uma Iniciativa Legislativa de Cidadãos “Lei contra a Precariedade”, promovida pelos [Precários Inflexíveis](#) (PI), pelo [Movimento 12 de março](#) (M12M), pela [Plataforma dos Intermitentes do Espetáculo e do Audiovisual](#) e pelos [Fartos d’Estes Recibos Verdes](#) (FERVE).

A iniciativa legislativa dos cidadãos ou iniciativa popular foi introduzida na [Constituição](#)⁵ em 1997, através da [Lei Constitucional n.º 1/97, de 20 de setembro](#) (Quarta revisão constitucional), e regulamentada pela [Lei n.º 17/2003, de 4 de junho](#)⁶ (alterada pela [Lei n.º 26/2012, de 24 de julho](#)⁷ e, mais recentemente, pela [Lei Orgânica n.º 1/2016, de 26 de agosto](#)). Nos termos do citado diploma, o número mínimo de cidadãos para o exercício do direito de iniciativa legislativa, que era de 35 000 passará a ser de 20 000 eleitores a partir de 1 de outubro de 2016, entre os quais se admitem cidadãos inscritos no recenseamento eleitoral, quer no território nacional, quer no estrangeiro.

O direito de iniciativa legislativa de cidadãos foi exercido através da apresentação à Assembleia da República do [Projeto de Lei n.º 142/XII](#)⁸ (Lei contra a Precariedade), subscrito por 35 008 cidadãos eleitores. De acordo com a sua exposição de motivos, a “Lei contra a Precariedade” *introduz mecanismos legais de modo a evitar a perpetuação das formas atípicas e injustas de trabalho, incidindo sobre três vetores fundamentais da degradação das relações laborais com prejuízo claro para o lado do trabalhador: os falsos recibos verdes, a*

³ Nome dado a um conjunto de manifestações ocorridas em Portugal e outros países, no dia 12 de março de 2011, não vinculadas a partidos políticos.

⁴ A organização baseou-se essencialmente na mobilização através das redes sociais, nomeadamente através de eventos lançados no *Facebook*, na distribuição de cartazes pelas paredes das cidades, e na captação, edição e publicação de vídeos de apelo à participação no protesto, protagonizados por diversas figuras públicas.

⁵ Nos termos do n.º 1 do [artigo 167.º](#), a *iniciativa da lei e do referendo compete aos Deputados, aos grupos parlamentares e ao Governo, e ainda, nos termos e condições estabelecidos na lei, a grupos de cidadãos eleitores, competindo a iniciativa da lei, no respeitante às regiões autónomas, às respetivas Assembleias Legislativas.*

⁶ Teve [origem](#) nos [Projetos de Lei n.ºs 9/IX](#) (BE), [51/IX](#) (PS), [68/IX](#) (PCP) e [145/IX](#) (CDS-PP).

O direito de iniciativa legislativa de cidadãos é exercido através da apresentação à Assembleia da República de projetos de lei subscritos por um mínimo de 35 000 cidadãos eleitores.

⁷ Teve [origem](#) nos [Projetos de Lei n.ºs 186/XII](#) (PSD) e [203/XII](#) (PS).

⁸ Deu entrada na Assembleia da República a [16 janeiro de 2012](#) e foi admitido e anunciado a 4 de julho, após a verificação da autenticidade das assinaturas e identificação dos subscritores pelos serviços competentes da Administração Pública, tendo baixado à Comissão Parlamentar de Segurança Social e Trabalho.

⁹ Em sede de votação final global, a supracitada iniciativa, após texto de substituição apresentado pela Comissão de Segurança Social e Trabalho relativo ao Projeto de Lei n.º 142/XII/1.^a, foi aprovado por unanimidade.

contratação a prazo e a trabalho temporário. Esta iniciativa deu origem à [Lei n.º 63/2013, de 27 de agosto](#)¹⁰, que institui mecanismos de combate à utilização indevida do contrato de prestação de serviços em relações de trabalho subordinado - primeira alteração à Lei n.º 107/2009, de 14 de setembro, e quarta alteração ao Código de Processo do Trabalho, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 480/99, de 9 de novembro.

No plano da fiscalização do cumprimento das normas em matéria laboral, a Autoridade para as Condições do Trabalho¹¹ (ACT) tem por missão a promoção da melhoria das condições de trabalho, através da fiscalização do cumprimento das normas em matéria laboral e o controlo do cumprimento da legislação relativa à segurança e saúde no trabalho, bem como a promoção de políticas de prevenção dos riscos profissionais, quer no âmbito das relações laborais privadas, quer no âmbito da Administração Pública. Ainda no que se refere às condições de trabalho, compete à Inspeção-Geral do Trabalho¹² promover e controlar o cumprimento das disposições legais, regulamentares e convencionais respeitantes às condições de trabalho, designadamente as relativas à segurança, higiene e saúde no trabalho, e sugerir as medidas adequadas em caso de falta ou inadequação de normas legais ou regulamentares nos termos do artigo 3.º do [Decreto-Lei n.º 102/2000, de 2 de junho](#), que aprovou o Estatuto da Inspeção-Geral do Trabalho.

O regime processual aplicável às contraordenações laborais e de segurança social está regulado na [Lei n.º 107/2009, de 14 de setembro](#), alterada pela [Lei n.º 63/2013, de 27 de agosto](#). Este regime processual prevê a atribuição de competências à Autoridade para as Condições do Trabalho (ACT) e aos serviços do Instituto da Segurança Social, I. P. (ISS, I. P.) para qualquer um deles poder intervir na identificação de situações de dissimulação de contrato de trabalho, de forma a prevenir e a desincentivar o incumprimento dos deveres sociais e contributivos das empresas e a garantir o direito dos trabalhadores à proteção conferida pelo sistema de segurança social.

A aludida [Lei n.º 63/2013, de 27 de agosto](#),¹³ que instituiu mecanismos de combate à utilização indevida do contrato de prestação de serviços em relações de trabalho subordinado através de um procedimento administrativo da competência da Autoridade para as Condições do Trabalho (ACT) e de um novo tipo de ação

¹⁰ Leia-se o [Acórdão do Tribunal da Relação de Coimbra](#).

¹¹ O [Decreto Regulamentar n.º 47/2012, de 31 de julho](#), na redação dada pelo [Decreto-Lei n.º 167-C/2013, de 31 de dezembro](#), aprova a orgânica da Autoridade para as Condições do Trabalho.

¹² A publicação intitulada "[Estratégias e Práticas para a Inspeção do Trabalho](#)" reúne dois documentos da Comissão do Emprego e da Política Social do Conselho de Administração do BIT (Bureau Internacional do Trabalho) editados em português no quadro da colaboração existente entre a Autoridade para as Condições do Trabalho e o Escritório da Organização Internacional do Trabalho em Lisboa. Estes documentos são um contributo importante para o debate atual sobre o papel e desafios das inspeções do trabalho no quadro de um mundo globalizado, onde é fundamental promover a qualidade do trabalho, a competitividade e o combate à pobreza.

¹³ Teve origem no [Projeto de Lei n.º 142/XII](#), da autoria de um conjunto de cidadãos eleitores constituindo uma iniciativa Legislativa de Cidadãos (ILC), intitulado Lei contra a Precariedade.

Para melhor apreciação da Lei n.º 63/2013, de 27 de agosto, leia-se um [artigo](#) intitulado *As perplexidades geradas pela ação especial de reconhecimento da existência de contrato de trabalho*, de Viriato Reis (Procurador da República e Docente do Centro de Estudos Judiciários).

judicial, a ação de reconhecimento da existência de contrato de trabalho, passando esta última a constar no elenco do [artigo 26.º](#) do [Código de Processo do Trabalho](#).

O procedimento a adotar em caso de utilização indevida do contrato de prestação de serviços encontra-se regulado no artigo 15.º-A da supracitada [Lei n.º 107/2009, de 14 de setembro](#)¹⁴, e tem início após a verificação pelo inspetor do trabalho de indícios de uma situação de prestação de atividade, aparentemente autónoma, em condições análogas ao contrato de trabalho, caso em que lhe incumbe lavrar um auto e notificar o empregador para, no prazo de 10 dias, regularizar a situação ou se pronunciar sobre o que tiver por conveniente. A regularização pelo empregador deverá ser objeto de instrumento formal escrito, com a obrigação de reconhecimento expresso da relação de trabalho subordinado, cabendo a este último cumprir também com o dever de informação a que alude o [artigo 106.º](#) do [Código do Trabalho](#).

O combate ao trabalho não declarado, em geral, e ao falso trabalho autónomo, em particular, tem vindo a constituir uma preocupação central de várias organizações internacionais das quais Portugal é membro, com especial destaque para a [Organização Internacional do Trabalho](#) (OIT).

Nessa linha de preocupações, e no que respeita ao combate ao recurso ao trabalho subordinado dissimulado, a OIT aprovou em 2006 a [Recomendação n.º 198](#)¹⁵, relativa às relações de trabalho, salientando que as políticas nacionais devem prever medidas para combater as relações de trabalho encobertas e assegurar a adequada proteção dos trabalhadores, bem como a possibilidade de consagrar uma presunção legal da existência de uma relação de trabalho, quando se verifique um ou vários indícios relevantes.

Num relatório da [OIT](#) intitulado "[Labour Inspection and Undeclared Work in the EU](#)"¹⁶, refere-se nas conclusões que a Inspeção do Trabalho tem um papel essencial no combate ao trabalho não declarado, mas reconhece-se que o mesmo não é suficiente, pelo que se salienta a necessidade de serem previstas novas sanções e procedimentos para esse efeito e ainda o reforço da cooperação entre as autoridades públicas de controlo e o sistema de justiça para não ser posta em causa a eficácia da atividade da inspeção do trabalho.

Das recomendações pode destacar-se que as estratégias nacionais para o trabalho não declarado devem incluir uma forte dimensão de sensibilização, com campanhas destinadas a mudar a mentalidade das pessoas sobre o que não é socialmente aceitável, não só porque é "legal" ou "ilegal", mas por ser uma violação dos direitos humanos no trabalho.

Na Conferência Internacional do Trabalho, que decorreu em 12 de junho de 2015, foi adotada a [Recomendação n.º 204](#), relativa à transição da economia informal para a economia formal, onde se afirma, nos considerandos iniciais, que a transição da economia informal para economia formal é essencial para a

¹⁴ Aprova o regime processual aplicável às contra-ordenações laborais e de segurança social.

¹⁵ Da pesquisa efetuada ao sítio da OIT em Portugal, não consta a Recomendação n.º 198. Refere-se, contudo, sobre a matéria tratada na recomendação o [documento](#) *Del trabajo precario al trabajo decente*.

¹⁶ Documento de trabalho de 2013.

realização de um desenvolvimento inclusivo e do trabalho digno e se recomenda aos Estados Membros, designadamente, que tomem medidas adequadas, combinando medidas preventivas e sanções efetivas, para evitar a evasão fiscal, o não pagamento das contribuições à segurança social e o não cumprimento da legislação do trabalho e que ponham em prática mecanismos apropriados para assegurar a aplicação da legislação nacional e, nomeadamente, garantirem o reconhecimento e o respeito das relações de trabalho.

Note-se, ainda, que no [relatório](#) elaborado pelo Grupo de Ação Interdepartamental da [Organização Internacional do Trabalho \(OIT\)](#) sobre os países em crise para a *Conferência de Alto Nível “Enfrentar a Crise do Emprego em Portugal: que caminhos para o futuro?”*, (Lisboa, 4 de novembro de 2013), se refere, a propósito do trabalho por conta própria dependente e do trabalho não declarado, que este representará em Portugal mais de 20% do PIB e que se deveria garantir que “a Lei n.º 63/2013, que entrou em vigor no dia 1 de setembro de 2013, seja implementada de forma a apoiar a criação de empregos dignos.”

No quadro da ação inspetiva levada a cabo pelos serviços da Autoridade para as Condições do Trabalho (ACT), o [Relatório 2014](#)¹⁷ *Atividade de Inspeção do Trabalho* elaborado pela ACT refere que no ano de 2014 os inspetores do trabalho efetuaram 40.665 visitas de inspeção em estabelecimentos, locais de trabalho e sedes de entidades empregadoras. No âmbito do novo regime legal, aprovado pela Lei n.º 63/2013, de 27 de agosto, que estabeleceu a instituição de mecanismos de combate à utilização indevida de contratos de prestação de serviços, *foram feitas 425 participações ao Ministério Público relativamente a utilização indevida de contratos de prestação de serviços, para fins de instauração de ação de reconhecimento da existência de contrato de trabalho.*

O citado relatório refere que o trabalho total ou parcialmente não declarado, bem como a dissimulação do contrato de trabalho, através de figuras como a falsa prestação de serviços, os falsos estágios remunerados ou falsas situações de voluntariado *constituem fenómenos que contribuem para a segmentação social (com a constituição de grupos de trabalhadores afastados da proteção social) e para a insuficiência financeira das receitas públicas, sendo ainda um grave fator de concorrência desleal para as empresas que cumprem as suas obrigações.*

A ACT sustenta que *o recurso à celebração de contratos de trabalho a termo e a utilização de trabalho temporário fora dos condicionalismos legais previstos para cada um dos casos merece ser objeto de intervenção, porquanto a estas formas de contratação está associado um elevado nível de precariedade e constitui um meio injustificável de criação de desigualdades entre trabalhadores e entre empresas.*

¹⁷ Pode ser consultado aqui o [Relatório 2015](#) *Atividade de Inspeção do Trabalho* elaborado pela ACT e disponibilizado em junho de 2016.

De acordo com o [comunicado à imprensa \(004/2016\)](#) do passado dia 27 de janeiro, a Autoridade para as Condições do Trabalho realizou um conjunto de ações inspetivas, tendo por base o combate ao trabalho não declarado. *No decorrer das visitas os inspetores do trabalho inspecionaram um total de 570 locais de trabalho e analisaram a situação de 2.657 trabalhadores. No âmbito desta ação, que envolveu diversos serviços da ACT, foram detetados 325 trabalhadores não declarados o que corresponde a 12% do total de trabalhadores abrangidos pela ação e ainda 26 falsos prestadores de serviços (...), foram adotados 545 procedimentos inspetivos.*

- **Enquadramento doutrinário/bibliográfico**

Bibliografia específica

FREITAS, Pedro Petrucci de – Da ação de reconhecimento da existência de contrato de trabalho: breves comentários. **Revista da Ordem dos Advogados**. Lisboa. ISSN 0870-8118. Ano 73, n.º 4 (out./dez. 2013), p. 1423-1443. Cota: RP-172.

Resumo: O presente artigo aborda a questão da precariedade laboral, nomeadamente a utilização indevida da figura do contrato de prestação de serviços na relação de trabalho subordinado e como esta situação pode levar a uma ação de reconhecimento de existência de contrato de trabalho. Este tema é analisado tendo em conta os seguintes tópicos: antecedentes e indicadores relativos à utilização indevida de contratos de prestação de serviços em relações de trabalho subordinado; procedimento em caso de utilização indevida de contrato de prestação de serviços; da ação de reconhecimento da existência de contrato de trabalho; outros efeitos – a regularização do contrato de trabalho perante a Segurança Social; breves conclusões.

GAMA, Jorge Araújo e – A ação especial de reconhecimento da existência de contrato de trabalho: análise crítica da Lei n.º 63/2013: proposta de solução. **Revista do Ministério Público**. Lisboa. ISSN 0870-6107. N.º 140 (out./dez. 2014), p. 33-77. Cota: RP-179.

Resumo: No presente artigo o autor faz uma análise crítica à Lei n.º 63/2013 de 27 de Agosto, nomeadamente à ação especial de reconhecimento da existência de contrato de trabalho, apresentando propostas para a sua aplicação. Para tal vai desenvolver os seguintes tópicos: o processo legislativo; o artigo 15.º-A da Lei n.º 107/2009, de 14 de Setembro; natureza urgente e oficiosa da ação; tratamento processual da participação; petição inicial; citação; despacho que designa data para a audiência, “notificação”; obrigatoriedade legal de representação; consequências da falta de contestação, o efeito de caso julgado; conhecimento de exceções, prosseguimento da ação; audiência de pares; julgamento; recurso; valor da causa vs. valor da ação; regime especial de contagem de prazos.

INTERNATIONAL LABOUR OFFICE – Enfrentar a crise do emprego em Portugal [Em linha]: Relatório preparado pelo Grupo de Ação Interdepartamental da OIT sobre os países em crise para a Conferência de Alto Nível “Enfrentar a Crise do Emprego em Portugal: que caminhos para o futuro?” Lisboa : OIT, 2013. [Consult. 8 de fev. 2016]. Disponível em WWW: <URL: http://www.ilo.org/public/portugue/region/eurpro/lisbon/pdf/versaofinal_oit_relat_enfrentarcriseemprego_201311_01_pt.pdf>.

Resumo: O presente relatório procura fazer uma avaliação de possíveis políticas a adotar no sentido de melhorar o mercado de trabalho e a situação social de Portugal. Nesse sentido, são apresentadas várias políticas que podem melhorar a perspetiva do desempenho macroeconómico de curto prazo ao mesmo tempo que se procura abrir caminho para um crescimento económico gerador de emprego a longo prazo. Este relatório segue as melhores práticas internacionais tentando adaptá-las à situação específica do nosso país.

O capítulo A apresenta os principais desafios macroeconómicos, sociais e do emprego. O capítulo B explora opções de políticas que se integram numa estratégia para alcançar uma recuperação geradora de emprego sustentável e inclusiva. Finalmente, o capítulo C aborda as possíveis formas de a OIT contribuir para essa estratégia.

- **Enquadramento internacional**

- Países europeus**

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

ESPANHA

A [Constituição](#) espanhola, no seu [artigo 87.º, n.º 3](#)¹⁸ remete para uma lei orgânica que regule as formas de exercício e requisitos da iniciativa popular, mediante a apresentação de pelo menos 500 000 assinaturas.

No desenvolvimento do estabelecido no supracitado preceito constitucional, foi aprovada a [Ley Orgánica 3/1984, de 26 de marzo](#), na redação atual, que regula a iniciativa legislativa popular¹⁹.

Diversas iniciativas populares foram apresentadas ao [Congreso dos Deputados](#) desde a [II à XI Legislaturas](#), nomeadamente a *Proposición de Ley de abolición del trabajo precario*, apresentada em 1990, que [caducou](#).

¹⁸“Una ley orgánica regulará las formas de ejercicio y requisitos de la iniciativa popular para la presentación de proposiciones de ley. En todo caso se exigirán no menos de 500.000 firmas acreditadas. No procederá dicha iniciativa en materias propias de ley orgánica, tributarias o de carácter internacional, ni en lo relativo a la prerrogativa de gracia”.

¹⁹ Sobre esta matéria leia-se o documento [Regeneración democrática e iniciativa legislativa popular](#).

No quadro das relações laborais, o Governo aprovou recentemente o [Real Decreto Legislativo 2/2015, de 23 de octubre](#)²⁰, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley del Estatuto de los Trabajadores (texto consolidado), que regula as relações laborais e os contratos de trabalho que se aplicam aos trabalhadores que voluntariamente prestam serviço retribuído por conta alheia e dentro do âmbito de organização e direção de outra pessoa, física ou jurídica, denominada empregador ou empresário (n.º 1 do artigo 1.º).

Nos termos do [artigo 8.º](#) do referido diploma, o contrato de trabalho pode ser celebrado por escrito ou verbalmente. Presume-se que o contrato existe sempre que o trabalhador presta um serviço dentro do âmbito de organização e direção de outro e que recebe em troca a respetiva retribuição (n.º 1). Este artigo prevê uma presunção de laboralidade que praticamente se limita a repetir a noção de contrato de trabalho, constante do supracitado artigo 1.º do Estatuto.

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 profissionais²¹, quer no âmbito das relações laborais privadas, quer no âmbito da Administração Pública. Compete, ainda, à inspeção-geral do trabalho e da segurança social vigiar o cumprimento das disposições legais, regulamentares e convencionais respeitantes às relações laborais, nos termos da [Ley 23/2015, de 21 de julio](#)²², 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 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)²³.

A função inspetiva²⁴ é desempenhada por funcionários do Corpo Superior de Inspetores do 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.

Por último, importa destacar a [Ley 36/2011, de 10 de octubre](#), reguladora de la jurisdicción social, que, entre outras matérias, prevê quem tem legitimidade ativa para promover os processos sobre conflitos coletivos, e o [Real Decreto Legislativo 5/2000, de 4 de agosto](#), por el que se aprueba el texto refundido de la Ley sobre Infracciones y Sanciones en el Orden Social, que vem regularizar, aclarar e sistematizar as infrações e as sanções de ordem social. O seu [Capítulo II](#) regula a matéria sobre as infrações inerentes às relações laborais

²⁰ Revoga o [Real Decreto Legislativo 1/1995, de 24 de marzo](#), por el que se aprueba el texto refundido de la Ley del Estatuto de los Trabajadores.

²¹ De acordo com o estabelecido na [Ley 31/1995, de 8 de noviembre, de Prevención de Riesgos Laborales](#).

²² Revogou a [Ley 42/1997, de 14 de noviembre, Ordenadora de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social](#).

²³ Consultar [Convenções](#) ratificadas pela Espanha.

²⁴ Pode consultar [aqui](#) a autoridade inspetiva na respetiva comunidade autónoma.

individuais e coletivas. As infrações são qualificadas como leves, graves e muito graves tendo em atenção a natureza do dever infringido e a entidade violadora do direito ([artigos 6.º, 7.º e 8.º](#)).

FRANÇA

À luz do Código de Processo Civil, o Ministério Público (*ministère public*) pode intervir processualmente como parte principal ou como parte conjunta, em função das situações que a lei determinar ([artigo 421.º](#)). O Ministério Público poderá ainda agir na defesa da ordem pública nas situações que o justifiquem ([artigo 423.º](#)). Em termos gerais, o Ministério Público deve emitir opinião nos assuntos respeitantes à filiação, organização da tutela de menores, abertura ou alteração de medidas judiciais de proteção jurídica destes e sobre o fundamento de disposições de instrumentos internacionais e europeus relativos à deslocação e tráfico internacional de crianças. No mesmo sentido e, conforme previsto no [artigo 425.º](#), deve intervir em procedimentos de salvaguarda, falência e liquidação e processos relativos à responsabilidade pecuniária dos corpos diretivos das empresas e de falência pessoal ou relativas às situações previstas no [artigo L653-8 do Código Comercial](#) – aplicação de sanções a pessoas responsáveis em processos de insolvência.

Relativamente aos sindicatos, o Código do Trabalho prevê que estes também tenham legitimidade processual para propor determinadas ações em juízo que resultem da lei ou de convenção ([artigo L1235-8](#)), tais como ações por violação do princípio da não discriminação ([artigos L1132-1 a L1132-4](#)), por desigualdade remuneratória entre géneros ([artigos L1144-2 e L3221-1 a L-3221-7](#)), por assédio moral ou sexual ([L1154-2, L1152-1 a L1152-3 e L1153-1 a L1153-4](#)), relativas a contratos de trabalho a termo ([artigos L1247-1 e L1241-1 a L1248-11](#)), contratos de trabalho celebrados com empresas de trabalho temporário ([artigos L1251-59 e L1251-1 a L1251-63](#)), contratos de trabalho celebrados com uma pluralidade de empregadores ([artigos L1253-16 e L1253-1 a L1253-23](#)) e trabalhadores destacados temporariamente para funções em empresa não estabelecida em França ([artigos L1265-1 e L1261-1 a L1264-3](#)).

Os sindicatos têm ainda assento no conselho laboral designado *conseil de prud'hommes* cujo regime se encontra previsto nos artigos [L1411-1 a L1532-1](#) do Código do Trabalho.

ITÁLIA

Em Itália, o Código de Processo Civil (*Codice di Procedura Civile*) contém no [Título IV \(artigos 409.º a 447.º-bis\)](#), as disposições referentes ao contencioso laboral. A intervenção de outros atores, além das partes, nas fases processuais do processo de trabalho inclui as associações sindicais (*associazioni sindacali*). Neste sentido, o artigo 425.º determina que a pedido de uma das partes possam ser formulados pedidos de informações e comentários em sede de uma ação judicial em curso.

O artigo 410.º, por sua vez, admite o recurso às associações sindicais para participarem em tentativas de conciliação prévias à fase de instrução do processo através da integração nas comissões conciliatórias respetivas. No mais, a reforma laboral de 1973 revogou diversas disposições, incluindo o artigo 469.º, que previa a intervenção dos sindicatos em juízo.

As disposições previstas no Código de Processo Civil devem ser articuladas com o Código Civil ([Codice Civile](#)), que reserva o Livro V (artigos 2060.º a 2642.º) à área laboral. Aqui, o artigo 2098.º prevê, por exemplo, a intervenção do Ministério Público (*pubblico ministero*) em ações de anulação do contratos de trabalho que contenham cláusulas violadoras das regulações em vigor. Já no Código de Processo Civil, o artigo 70.º indica as situações em que o Ministério Público intervém, encontrando-se, entre elas, (i) ações que por si possam ser propostas, (ii) questões matrimoniais, incluindo separação judicial dos cônjuges, (iii) causas relativas ao estado e à capacidade das pessoas e (iv) situações pontuais previstas na lei – entre as quais as ações propostas sob falsidade (artigo 221.º).

Importa acrescentar ainda que foi revogada em 1973 a disposição que previa a intervenção do Ministério Público também em ações coletivas e conflitos individuais de foro laboral em fase de recurso. Atualmente, tanto as partes como o Ministério Público estão impedidos de inquirir testemunhas, conforme se encontra estabelecido no artigo 253.º.

IV. Iniciativas legislativas e petições pendentes sobre a mesma matéria

- **Iniciativas legislativas**

Efetuada consulta à base de dados da Atividade Parlamentar (AP), verificou-se existirem pendentes, sobre matéria idêntica ou conexa, as seguintes iniciativas legislativas:

- [Projeto de lei n.º 106/XIII/1.ª \(BE\)](#) — Reforça os mecanismos de presunção do contrato de trabalho, garantindo um combate mais efetivo à precariedade e à ocultação de relações de trabalho subordinado, alterando o artigo 12.º do Código do Trabalho;
- [Projeto de lei n.º 133/XIII/1.ª \(PCP\)](#) — Programa urgente de combate à precariedade laboral na Administração Pública;
- [Projeto de lei n.º 134/XIII/1.ª \(PCP\)](#) — Institui o Plano Nacional de Combate à Precariedade Laboral e à Contratação Ilegal;
- [Projeto de lei 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;
- [Projeto de lei n.º 137/XIII/1.ª \(PCP\)](#) — Combate a precariedade laboral e reforça os direitos dos trabalhadores.

- **Petições**

Consultada a base de dados da Atividade Parlamentar (AP) não se identificaram petições pendentes sobre matéria idêntica.

V. Consultas e contributos

- **Consultas obrigatórias**

Por estar em causa matéria laboral, o projeto de lei foi colocado em apreciação pública de 24 de fevereiro a 25 de março de 2016, nos termos e 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, do artigo 134.º do Regimento da Assembleia da República e dos artigos 469.º a 475.º da Lei n.º 7/2009, de 12 de fevereiro (Aprova a revisão do Código do Trabalho). Para o efeito foi publicado na [Separata n.º 15/XIII, DAR, de 24 de fevereiro de 2016](#), em conformidade com o disposto no n.º 3 do artigo 134.º do RAR.

- **Contributos de entidades que se pronunciaram**

Foram remetidos 14 contributos (designadamente da CGTP-IN, da CCP e da CIP), que podem ser consultados neste [link](#).

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

Em face da informação disponível não é possível determinar ou quantificar eventuais encargos resultantes da aprovação da presente iniciativa legislativa.