
De: noreply@ar.parlamento.pt [mailto:noreply@ar.parlamento.pt]

Enviada: quinta-feira, 7 de setembro de 2017 11:26

Para: DAC Correio <DAC.Correio@ar.parlamento.pt>

Assunto: Apreciação Pública do(a) Proposta Lei Nº 91/XIII

Anexos: Parecer Proposta de Lei 91_XIII - vínculos precários.pdf

Contributo para a Apreciação Pública do Proposta Lei Nº 91/XIII

Diploma:	Proposta Lei
N.º:	91/XIII
Identificação do sujeito ou entidade:	Frente Comum de Sindicatos da Administração Pública
Morada ou Sede:	Rua Rodrigues Sampaio, 138, 3º andar
Local:	Lisboa
Código Postal:	1150-282 Lisboa
Endereço Eletrónico:	fnstfps@fnstfps.pt
Texto do Contributo:	Segue em anexo
Data:	07-09-2017 11:26:28



Parecer

Proposta de Lei 91/XIII

Estabelece o programa de regularização extraordinária dos vínculos precários

I - Enquadramento Jurídico

O artigo 19.º da Lei do Orçamento do Estado para 2016 (Lei n.º 7-A/2016, de 30/03) determina, no se artigo 19.º uma «Estratégia plurianual de combate à precariedade», determinando que, durante o ano de 2016, o Governo definiria uma estratégia plurianual de combate à precariedade, promovendo, para esse fim, *um levantamento de todos os instrumentos de contratação utilizados pelos serviços, organismos e entidades da Administração Pública e do Setor Empresarial do Estado, nomeadamente com recurso a Contratos Emprego- Inserção, estágios, bolsas de investigação ou contratos de prestação de serviços.*

Nos termos de tal Relatório¹, foram apenas analisados determinados tipos de vínculos, a saber:

- a) Na administração central: Contratos emprego-inserção, Estágios remunerados, Bolsas de investigação, Contratos de prestação de serviço e Contratos de trabalho a termo resolutivo;
- b) Na administração local e setor empresarial local: contratos emprego-inserção, Estágios remunerados, contratos de prestação de serviço e contratos de trabalho a termo resolutivo.

Nos termos de tal relatório foram detectadas 116 mil situações correspondentes à utilização destes vínculos, contudo, o Relatório apontava já para a não consideração de vários vínculos como precários.

O Orçamento do Estado para 2017, aprovado pela Lei n.º 42/2016, de 28/12 é determinado no seu artigo 25.º que «no âmbito da estratégia de combate à precariedade definida no artigo 19.º da Lei n.º 7 -A/2016, de 30 de março, e na sequência do levantamento dos instrumentos

1

de contratação utilizados pelos serviços, organismos e entidades da Administração Pública e do setor empresarial do Estado, **o Governo apresenta à Assembleia da República até ao final do primeiro trimestre de 2017 um programa de regularização extraordinária dos vínculos precários na Administração Pública para as situações do pessoal que desempenhe funções que correspondam a necessidades permanentes dos serviços, com sujeição ao poder hierárquico, de disciplina ou direção e horário completo, sem o adequado vínculo jurídico.**

Para a execução de tal programa referido no número anterior, o Governo regulamenta as condições em que o reconhecimento formal das necessidades permanentes dos serviços determina a criação dos correspondentes lugares nos mapas de pessoal, procedimentos que, nos termos da lei devem ter o seu início até 31 de outubro de 2017.

A Resolução do Conselho de Ministros n.º 32/2017, publicada no DR n.º 42/2017, Série I de 2017-02-28, o Governo resolveu:

«1 - Iniciar, até 31 de outubro de 2017, um programa de regularização extraordinária dos vínculos precários na Administração Pública, abreviadamente designado por PREVPAP, cuja conclusão deverá ocorrer até 31 de dezembro de 2018.

2 - Determinar que são abrangidos pelo PREVPAP todos os casos relativos a postos de trabalho que, não abrangendo carreiras com regime especial, correspondam a necessidades permanentes dos serviços da administração direta, central ou desconcentrada, e da administração indireta do Estado, incluindo o setor empresarial do Estado, sem o adequado vínculo jurídico, desde que se verifiquem alguns dos indícios de laboralidade previstos no artigo 12.º do Código do Trabalho, aprovado pela Lei n.º 7/2009, de 12 de fevereiro.

3 - Estabelecer que a avaliação dos requisitos para acesso ao PREVPAP é efetuada, mediante solicitação do trabalhador interessado, por uma comissão bipartida a criar no âmbito de cada área governativa, com representantes do membro do Governo responsável pela área do Trabalho, Solidariedade e Segurança Social, do membro do Governo responsável pela área das Finanças, do membro do Governo responsável pela área setorial em causa, e das organizações representativas dos trabalhadores.

4 - Assegurar que das decisões finais, com origem nos pareceres das comissões bipartidas mencionadas no número anterior, cabe sempre a possibilidade de reclamação ou de impugnação, nos termos definidos pela lei.

5 - Submeter, até 31 de março de 2017, à Assembleia da República, nos termos do disposto no artigo 25.º da Lei n.º 42/2016, de 28 de dezembro, uma proposta de lei de autorização legislativa com vista a dar cumprimento à presente resolução e a estabelecer os termos e condições de acesso ao PREVPAP.

6 - Em complemento ao relatório previsto no artigo 19.º da Lei n.º 7-A/2016, de 30 de março, a Direção-Geral das Autarquias Locais procede, até 31 de outubro de 2017, a um levantamento junto das autarquias locais sobre todos os casos relativos a postos de trabalho nos termos referidos no n.º 2, por forma que as mesmas possam beneficiar, de acordo com as suas especificidades, dos instrumentos criados no âmbito deste programa.»

Foi, assim, foi publicada a Portaria n.º 150/2017, em violação do número 5 da Resolução de Conselho de Ministros, não existindo qualquer lei habilitante dessa Portaria que, aliás, não foi objecto de negociação com os sindicatos, designadamente com a Frente Comum. O Governo limitou-se a informar das linhas gerais da portaria, tendo publicado a mesma em total violação da lei da negociação.

II – A Portaria n.º 150/2017

Esta Portaria veio, pois, determinar a constituição de Comissões Bipartidas sem garantir direitos iguais a sindicatos e representantes do Governo, sempre em maioria, e a instituir um procedimento desadequado, burocrático e ineficiente.

A Frente Comum de Sindicatos da Administração Pública desde o início denunciou os vários perigos desta Portaria:

a) O Governo persistiu na construção da casa pelo telhado, em violação da Resolução do Conselho de Ministros n.º 32/2017, publicada no Diário da República n.º 42/2017, Série I, de 2017-02-28, emitindo uma Portaria que não determinou a forma de integração dos trabalhadores com vínculo precário, não se conhecendo, à data da sua publicação, a forma e termos dessa integração;

b) O Governo persistiu na violação do direito à negociação colectiva;

c) A Frente Comum entende que a portaria exclui uma grande maioria de situações de precariedade, desde logo com o n.º 2 do artigo 3º, impedindo liminarmente a apreciação da situação de professores, do poder local, de bolseiros com contrato com a FCT, de trabalhadores das estruturas de missão;

d) A constituição das Comissões de Avaliação Bipartida não garante a imparcialidade na avaliação das situações, pela constituição maioritária pelo Governo não garantindo a legalidade e transparência do processo;

e) A Frente Comum afirmou sempre que a lista de trabalhadores deveria ser obrigatoriamente constituída pelos serviços, tal como previa o Decreto-Lei n.º 81-A/96, de 21 de Junho, existindo apenas uma Comissão/task-force, tal como no procedimento de regularização levado a cabo em 1997, composta por ministérios/entidades empregadoras/sindicatos para verificar as listas entregues pelos serviços e solucionar todos os casos que não estejam listados ou previstos, funcionando como as comissões paritárias.

O tempo deu-nos razão.

Infelizmente, o tempo veio confirmar e as objecções colocadas atempadamente ao Governo não só não foram resolvidas como se agravaram:

- a) O Governo negou o acesso aos requerimentos apresentados pelos candidatos e a toda a documentação e pareceres das entidades empregadoras aos sindicatos, cedendo-os, todavia, aos representantes governamentais nas Comissões de Avaliação Bipartida (CAB), não garantindo qualquer equidade na avaliação dos requerimentos.

- b) Verificou-se a tentativa de condicionamento das decisões das CAB com emissão de orientações gerais por parte do Ministério do Trabalho e das Finanças pretendendo excluir trabalhadores com vínculo precário, designadamente bolseiros, professores, trabalhadores de estruturas de missão, entre outros, através da Comissão Coordenadora das CAB;
- c) As entidades ouvidas até ao momento deixam bem claro que o âmbito temporal da Portaria não é adequado, excluindo todos os que tenham saído até 31 de Dezembro de 2016, afirmando que continuam a contratar com recurso a vínculos precários dada a falta de pessoal e o período imposto de 1 de Janeiro a 4 de Maio.

III - A validade jurídica da Portaria

1 – A norma alegadamente habilitante

A Portaria n.º 150/2017 invoca como norma habilitante a contida no art.º 25º da LOE/2017, de cujo n.º 2 se extrai que «No âmbito da execução do programa referido no número anterior, o Governo regulamenta as condições em que o reconhecimento formal das necessidades permanentes dos serviços determina a criação dos correspondentes lugares nos mapas de pessoal».

Ora, naquela norma da lei habilitante, apenas se encontra estabelecido, em relação à fase que a Portaria regula, que «No âmbito da execução do programa referido no número anterior, o Governo regulamenta as condições em que o reconhecimento formal das necessidades permanentes dos serviços determina a criação dos correspondentes lugares nos mapas de pessoal».

Ou seja, numa leitura literal e entendendo aqui, mas sem conceder, o termo ‘regulamenta’ como referindo-se ao exercício do poder regulamentar do Governo, por esta norma apenas se encontra estabelecida a competência objectiva e subjectiva para a emissão deste regulamento pelo Governo. Mas apenas, sublinhe-se, «No âmbito da execução do programa» que «o Governo apresenta à Assembleia da República até ao final do primeiro trimestre de 2017», sendo que o Governo não apresentou à Assembleia da República o programa antes referido e muito menos que este órgão de soberania o haja aprovado sob a forma de lei, é desde logo duvidoso que a habilitação legal para a emissão da Portaria se possa sustentar no art.º 25º da LOE/2017 sem que exista um programa apresentado ao Parlamento no âmbito da execução do qual cabia a regulamentação – programa esse que apenas é apresentado com a presente Proposta de Lei.

Mostra-se, pois, questionável que o Governo pudesse invocar o art.º 25º da LOE/2017 como verdadeira norma habilitante.

Acresce que, visto que «As conclusões das avaliações feitas pelas comissões de avaliação bipartidas, no âmbito das várias áreas governativas, uma vez homologadas pelos membros do Governo competentes, identificam as situações que irão ser objeto de regularização na fase imediatamente subsequente» a Portaria acomoda um processo de selecção atípico e sui

generis, criando-se um caminho novo cuja regulação não pode ir buscar amparo interpretativo à lei existente sobre matérias congêneres ou integrativo a casos análogos, pois não existem.

Assim, por via desta Portaria é criado um regime especial de selecção com vista a estabelecer ou definir o universo de candidatos para o acesso a determinados concursos de recrutamento para a função pública.

Então, a pergunta que imediatamente ocorre é: poderia o Governo regular o procedimento desta 1ª fase eliminatória por via de uma portaria?

De facto, o que as CAB estão a fazer é a excluir e não incluir trabalhadores.

No que a Portaria n.º 150/2017 regula inovatoriamente matéria das condições de acesso e de recrutamento a qual, segundo a orientação pacífica e constante do Tribunal Constitucional, faz parte do núcleo de bases do regime da função pública. Assim, esta Portaria invadiu um espaço reservado à lei parlamentar ou a decreto-lei autorizado. Sendo por isso de duvidosa constitucionalidade.²

E, a este propósito, denunciámos:

- Apesar do levantamento feito pelo Governo PS ter indicado a existência de cerca de 116 mil trabalhadores com vínculos de CEI e CEI +, estágios, bolsas de investigação, prestação de serviços e contratos a termo na Administração Pública - o Governo excluiu, à partida, milhares de trabalhadores: administração local, carreiras específicas como os bolseiros, docentes, entre outros; trabalhadores que possam ter estado anos em situação de precariedade mas cessaram o vínculo até 31 de Dezembro de 2016; os que não trabalham a tempo completo mesmo que a necessidade seja permanente; o trabalho temporário e o outsourcing, entre outros;

— O Governo obrigou a que os trabalhadores apresentassem o seu requerimento, ao invés de obrigar os serviços a apresentar listagens de todos os trabalhadores com vínculos precários para posteriormente serem todos integrados;

² Gomes Canotilho e Vital Moreira, () dizem a este propósito:

«Requisito importante da legitimidade constitucional das restrições aos direitos, liberdades e garantias, é o que consiste na reserva de lei. A reserva de lei tem aqui um duplo sentido: (a) reserva de lei material, que significa que os direitos, liberdades e garantias não podem ser restringidos (ou regulados) senão por, via de lei e nunca por regulamento, não podendo a lei delegar em regulamento ou diferir para ele qualquer aspecto desse regime; (b) reserva de lei formal, o que significa que os direitos, liberdades e garantias só podem ser regulados por lei da AR ou, nos termos do art. 165º, por decreto-lei governamental devidamente autorizado, havendo casos (os previstos no art. 164º) em que não existe sequer essa possibilidade de delegação. Garante-se assim que os direitos, liberdades e garantias não fiquem à disposição do poder regulamentar da administração e que o seu regime há de ser definido pelo próprio órgão representativo, e não pelo Governo (salvo autorização) e, muito menos, pelas Regiões Autónomas ou pelas autarquias locais ou, ainda, pelas entidades públicas dotadas de poder de auto-regulação. Em matéria de direitos liberdades e garantias não há lugar para regulamentos autónomos (...) nem para decretos legislativos regionais (cfr. arts. 165º/a e c e 22º-1/b).

Aliás, essa reserva de competência legislativa parlamentar – e implicitamente reserva material de lei – estende-se a todos os aspectos do regime dos direitos, liberdades e garantias e não apenas ao caso das restrições, pois a al. b do art. 165º-1 não discrimina.»

- O Governo dá orientações às Comissões de Avaliação Bipartida no sentido de excluir e não de integrar os trabalhadores;
- Este processo é excessivamente burocratizado, com graves falhas de transparência e equidade;
- O Governo proibiu a transmissão dos dados dos requerimentos apenas aos sindicatos, violando o seu direito à informação e à igualdade de tratamento;
- Teme-se a exclusão de milhares de trabalhadores no processo de avaliação pelas CAB, podendo o procedimento servir, afinal, para encenar a legalização da precariedade: os pareceres negativos aos requerimentos dos trabalhadores, a serem homologados pelo Governo, apenas significariam uma tentativa de legitimação de vínculos precários na Administração Pública;

IV – A Proposta de Lei n.º 91/XIII

Ao longo das últimas décadas, sucessivos governos têm recorrido a formas ilegais de contratação e à exploração de milhares de trabalhadores nos serviços públicos ao mesmo tempo que destroem a Administração Pública, encerrando serviços, acabando com o vínculo público de nomeação, eliminando carreiras, cortando salários e proibindo a contratação de pessoal, contribuindo decisivamente para a degradação dos serviços públicos e dos direitos dos seus trabalhadores pondo deliberadamente em causa as funções sociais do estado. Não querendo os governos resolver os problemas, têm vindo a ser utilizadas formas de remediar parte dos mesmos - os programas de regularização extraordinária - ficando por resolver o problema de fundo que é a falta de pessoal na Administração Pública Central e Local.

A Proposta de Lei em discussão na Assembleia da República prevê o despedimento de todos os trabalhadores que, tendo um parecer favorável, não se candidatem, mesmo que a carreira não seja correspondente às suas funções e habilitações ou existam grandes disparidades salariais;

Prevê, ademais, a cessação do vínculo contratual de todos os que, podendo fazê-lo, formalmente, não se apresentem aos concursos para integração, o que poderia traduzir-se numa verdadeira hecatombe para dezenas de milhares de trabalhadores a que a Administração Pública e o setor empresarial do Estado têm recorrido em situações de precariedade.

A Proposta de Lei também não responde à resolução das denominadas situações nulas e de inexistência jurídica, que se verificam nas Autarquias Locais e em particular nas Freguesias, ou seja, trabalhadores que, sem título jurídico adequado, desempenham há longos anos funções de natureza permanente. Nem resolve o crescente problema dos trabalhadores contratados através de empresas de trabalho temporário e CEI que ocupam postos de trabalho permanentes e, como tal, devem ser considerados como lugares necessários a preencher com vínculo efectivo. O que se exige é um diploma que permita que a regularização se faça por mera decisão dos competentes órgãos autárquicos, sem necessidade de concursos, a exemplo

do procedimento de regularização extraordinário promovido para a Administração Local em 1992/93.

O PREVPAP não se confirma como forma de resolver o problema da precariedade. Vai-se tornando claro que os seus grandes objectivos são a exclusão de trabalhadores da justa regularização dos vínculos laborais, a tentativa de legalização da precariedade e a manutenção das restrições à contratação de pessoal na Administração Pública.

É urgente que este rumo se inverta!

V – Conclusões

A Frente Comum exige:

- **Que o Programa de Regularização Extraordinária de Vínculos Precários na Administração Pública não sirva para legitimar a precariedade nos serviços públicos e despedir milhares de trabalhadores, perpetuando a grave falta de pessoal e o recurso a vínculos ilegais;**
- **A entrega e afixação, pelos serviços, das listagens de todos os vínculos precários;**
- **A abertura de concurso para integração de todos os trabalhadores com vínculos precários em necessidades permanentes.**

Lisboa, 7 de Agosto de 2017