
De: Precarios Estado
Enviado: quinta-feira, 14 de setembro de 2017 23:31
Para: Comissão 10ª - CTSS XIII
Cc: Grupo Parlamentar PS; Direcção GPPSD; Bloco de Esquerda; Grupo Parlamentar do PCP; Grupo Parlamentar Os Verdes; Grupo Parlamentar CDS-PP
Assunto: Parecer no âmbito da apreciação pública da Proposta de Lei nº 91/XIII
Anexos: parecer_PPL91_XIII_PrecariosdoEstado.pdf
Exmos./as. Srs./as.,

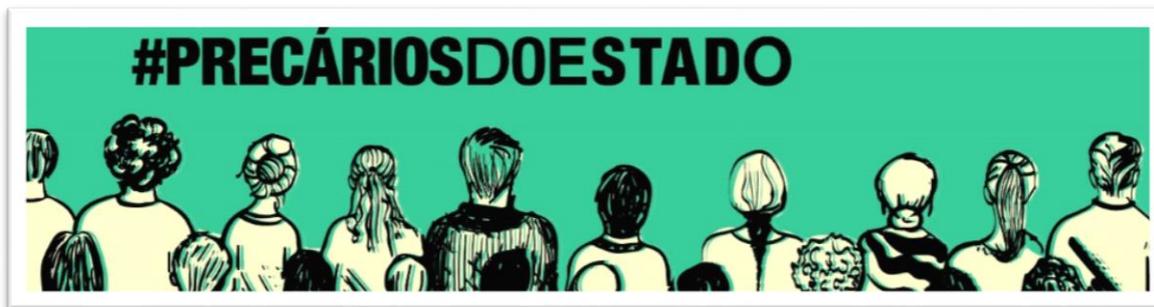
Segue em anexo parecer da plataforma Precários do Estado, no âmbito da apreciação pública da Proposta de Lei nº 91/XIII, que estabelece os termos da regularização de vínculos precários no Estado nos termos do PREVPAP.

Agradecemos confirmação da boa recepção do documento.

Melhores cumprimentos,

Pela Plataforma Precários do Estado,

Mafalda Brilhante



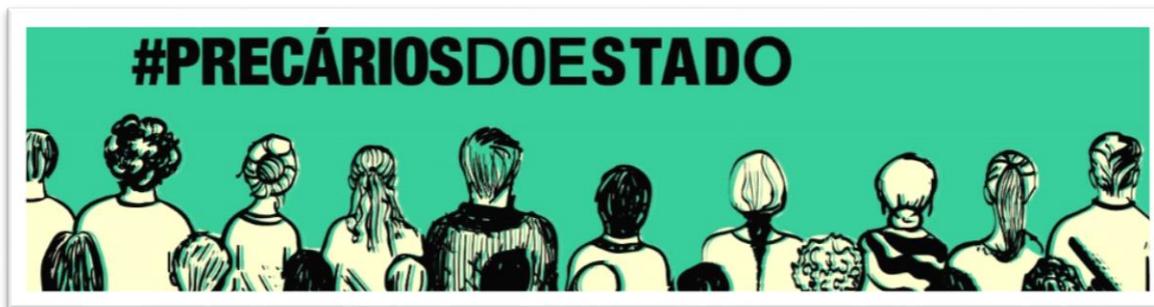
**Parecer no âmbito do processo de consulta pública da Proposta de Lei nº
91/XIII
Plataforma Precários do Estado**

A Plataforma Precários do Estado, que junta várias organizações e grupos de trabalhadores precários do Estado, junta o seu parecer no âmbito da apreciação pública da Proposta de Lei 91/XIII, do Governo, que define as regras para o programa de regularização extraordinária dos vínculos precários e a respectiva integração dos trabalhadores que se encontram nesta situação.

Antes de mais, consideramos que era inadiável a concretização de um processo de regularização das situações de precariedade no Estado. A evidência de uma realidade desta gravidade, que envergonha a Administração e afecta muitos milhares de trabalhadores, colocando em causa a qualidade dos serviços públicos, há muito exigia uma iniciativa com vista à real resolução deste problema. A existência de um programa de regularização resulta, em boa parte, da mobilização e das exigências dos trabalhadores precários, da insistência das suas organizações e movimentos.

Em todas as áreas, nas mais diversas funções, em todo o país, a precariedade instalou-se fortemente no Estado ao longo das últimas décadas. Este foi o resultado da passividade, do conformismo e de uma crescente facilidade em conviver com a ilegalidade. Mas foi, sobretudo, a forma dos serviços contornarem regras injustas e absurdas, que impedem formalmente a contratação de profissionais que são necessários: regras impossíveis de cumprir sem o recurso à precariedade à margem da lei, ou seja, sem o recurso a trabalhadores em situação precária.

Esta realidade é inegável, de conhecimento geral e reconhecido pelos diferentes agentes políticos. Este reconhecimento, em si mesmo, deveria ser um ponto de partida suficiente para que a existência de um programa de regularização fosse consensual.



Principais preocupações e aspectos a alterar na Proposta de Lei

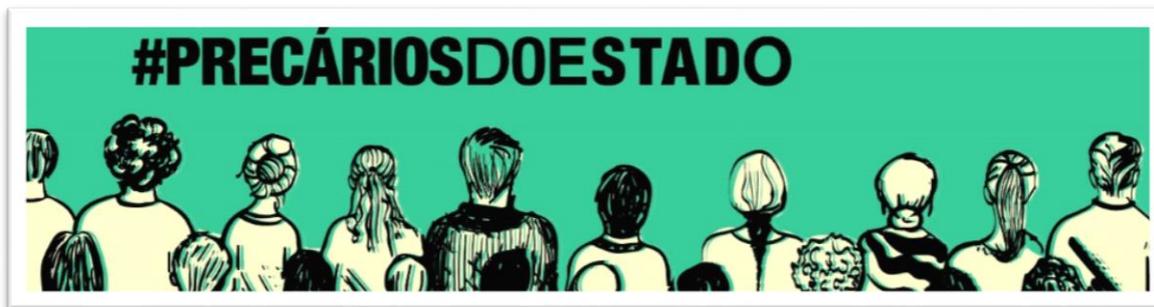
1. O programa não pode excluir em função do tipo de vínculo

O propósito anunciado do programa é regularizar todas as situações precárias que deveriam corresponder a contratos de trabalho com direitos, em todos os organismos e serviços, independentemente do tipo de vínculo. Quer sejam falsos recibos verdes, contratos a termo para funções permanentes, intermediações abusivas através de falso outsourcing ou de trabalho temporário, falsas bolsas, falsos estágios ou qualquer outra situação precária. É essa a promessa do programa e outra coisa não seria justa ou aceitável.

A Proposta de Lei refere isso mesmo no seu preâmbulo. Ao assinalar que “as necessidades permanentes da Administração Pública são, em regra, asseguradas por trabalhadores com vínculo de emprego público constituído por tempo indeterminado” e que, portanto, o Programa visa a regularização dos “vínculos inadequados revestem as mais diversas formas”.

No entanto, a Proposta de Lei coloca em causa esse mesmo objectivo, não garantindo a sua plena aplicação a todos os tipos de vínculos precários. É particularmente grave o caso dos estágios profissionais, ao referir-se, também no preâmbulo da proposta, que estes vínculos “são adequados ao exercício das funções em causa, independentemente de as necessidades para cuja satisfação concorrem serem temporárias ou permanentes”. Esta redacção sugere uma exclusão dos estagiários, algo que é totalmente inaceitável e contrário aos objectivos do Programa. Mesmo admitindo que a participação nos programas de estágio possa implicar o envolvimento nas funções permanentes dos serviços, não é admissível que estes vínculos sirvam para suprir necessidades permanentes. Esses casos estão claramente no âmbito do PREVPAP e assim deve ser reconhecido nesta Proposta. Tanto mais que, estando ainda a decorrer a fase de avaliação, existe claramente o risco de influenciar o trabalho das comissões de avaliação e as suas conclusões.

Também preocupante é a ausência das situações de bolsa no texto do preâmbulo, no conjunto dos tipos de vínculo enumerados. Trata-se de uma omissão que, além de não respeitar os objectivos do PREVPAP, não é coerente com múltiplas declarações do próprio Governo ao longo do processo, que assumiu o compromisso de regularizar as situações de falsas bolsas no âmbito do Programa.



Esta situação é particularmente significativa na área da Ciência, encontrando-se milhares de trabalhadores a desempenhar funções permanentes na condição de bolsheiros de investigação científica ou enquanto bolsheiros de gestão de ciência e tecnologia.

Registamos ainda que o recurso abusivo aos contratos emprego inserção, embora presente na enumeração do preâmbulo, não foi devidamente acautelado neste Programa. O Governo optou por colocar exclusivamente na decisão dos dirigentes dos serviços a possibilidade destas situações serem sinalizadas e avaliadas. Essa opção revelou-se errada, como atempadamente alertámos: o número de situações sinalizadas estará bastante abaixo da realidade, inúmeros trabalhadores CEI transmitiram-nos que os seus dirigentes revelaram desconhecimento, indiferença ou simplesmente bloquearam o acesso ao Programa.

Assim, consideramos que deve ser eliminada do preâmbulo da Proposta de Lei as referências que sugerem a exclusão das situações de estágio profissional e que deve ser acrescentada a referência às situações de bolsa. Em alternativa, ou complementarmente, sugerimos a inclusão da referência, num dos artigos iniciais da Proposta de Lei, aos vínculos abrangidos pelo Programa, em que figurem os estágios e as bolsas.

2. Horário completo: critério injusto e desadequado face aos objectivos do Programa

O cumprimento de funções em “horário completo”, que agora figura nesta Proposta de Lei como critério para a regularização, é contraditório com os objectivos do Programa e com os princípios enunciados na Portaria 150/2017 (que regula o trabalho das comissões de avaliação). A orientação de um programa de regularização só pode ser a identificação e a regularização das situações precárias em que existe subordinação. Ou seja, com base em critérios de laboralidade, nos quais não se pode incluir o cumprimento de um determinado regime de horário de trabalho. Mesmo recorrendo à referência do método indiciário para presumir a existência de contrato de trabalho, previsto na legislação laboral, o cumprimento de um determinado horário de trabalho não é critério – mas apenas a determinação pela entidade patronal de um horário de trabalho, qualquer que ele seja.

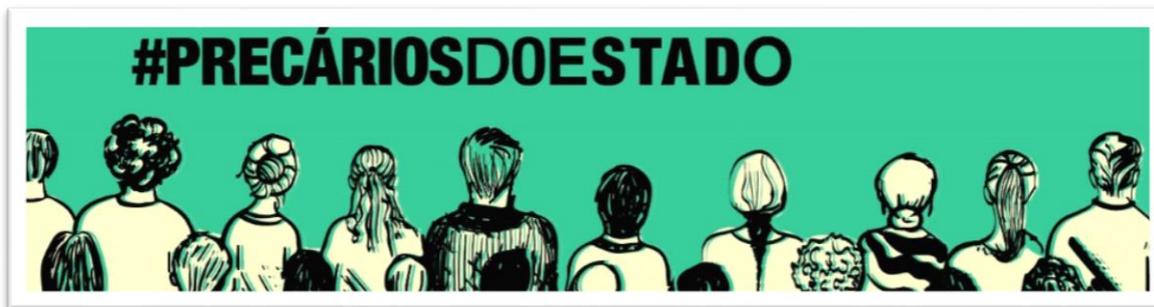


A própria aplicação deste critério colocaria problemas complexos e resultaria necessariamente em situações injustas. Por um lado, porque ficariam necessidades permanentes por identificar e regularizar, transformando o Programa, em total contradição com os seus objectivos, num mecanismo de legitimação do recurso à precariedade ilegal no Estado: caso este critério se mantivesse e fosse aprovado, o Estado estaria a criar um regime de excepção para si próprio, tornando legítima a contratação ilegal precária para todas as situações de trabalho a tempo parcial. Algo que poderia até tornar-se num incentivo ao recurso sistemático a trabalho a tempo parcial para cumprir necessidades permanentes, evitando a celebração de contratos sem termo e com plenos direitos.

Por outro lado, a aplicação deste critério ignora os efeitos da própria precariedade. Por exemplo, muitos trabalhadores obrigados a trabalhar em regime de falsa prestação de serviços são recrutados e pagos por um horário aparentemente menor do que aquele a que corresponde o seu trabalho efectivo, em que o Estado oculta uma parte do trabalho prestado precisamente por recorrer à precariedade ilegal. Ou seja, formalmente, o horário reconhecido é menor do que de facto é desempenhado por estes trabalhadores. É, por exemplo, o caso de profissionais como os formadores, que são pagos apenas pelo número de horas de formação realizadas, não sendo considerado todo o tempo de trabalho gasto na preparação. Caso este critério fosse imposto, seriam excluídos profissionais que só não cumprem esse critério porque as próprias condições de precariedade criam a aparência de que o horário não é completo.

Mesmo admitindo que o Governo pretende que a regularização resulte no preenchimento de vagas a tempo completo, esta proposta não prevê nada nesse sentido e, ao simplesmente eliminar quem não cabe nesse critério, não acautela que as necessidades permanentes identificadas sejam supridas respeitando a legalidade e o trabalho com direitos.

Assim, consideramos que devem ser eliminadas da Proposta de Lei todas as referências ao horário completo como critério para inclusão no Programa e respectiva regularização dos vínculos.



3. Mecanismo de protecção tem de entrar em vigor de imediato

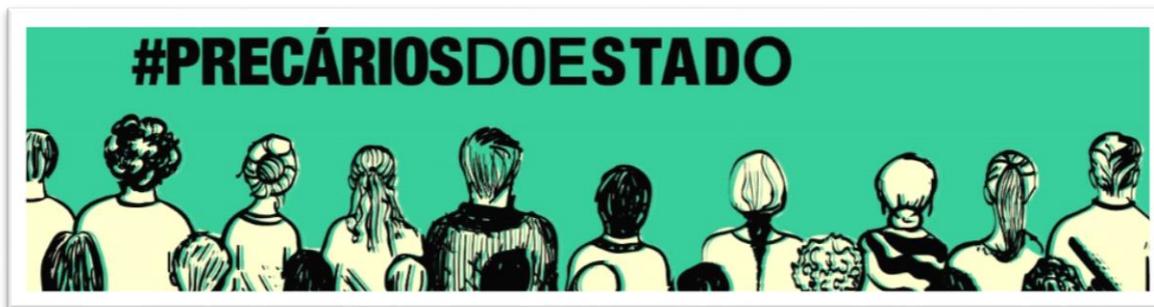
Um programa de regularização tem de assegurar, como condição essencial, a existência de um mecanismo de protecção que impede que os vínculos sejam interrompidos até que o processo esteja concluído. Essa garantia deveria ter sido prevista e implementada desde o início do PREVPAP, vigorando, pelo menos, a partir do momento em que os trabalhadores remeteram os seus requerimentos e garantindo a prorrogação dos vínculos até à conclusão dos procedimentos concursais. Essa falha é agora apenas parcialmente corrigida nesta Proposta de Lei, de forma incompleta e tardia.

Caso não houvesse alteração da proposta, este mecanismo apenas entraria em vigor em Janeiro de 2018. Ou seja, com muito pouca antecedência face ao período em que os próprios procedimentos de regularização vão ser concretizados, esvaziando por completo o seu objectivo. Esta situação é muito grave, uma vez que muitos trabalhadores podem hoje estar a ser injustamente afastados das suas funções a meio do programa de regularização que visa justamente eliminar a precariedade e assegurar os devidos direitos.

Assim, consideramos que o regime transitório de protecção deve entrar de imediato em vigor e não apenas em Janeiro de 2018. Mesmo a hipótese do artigo 11º da presente proposta entrar em vigor no momento da publicação da legislação não garantiria a necessária urgência. O Governo pode e deve assegurar a sua aplicação através de um outro diploma, de forma imediata. Essa opção deve abranger todos os trabalhadores que estão incluídos no universo do PREVPAP neste momento, sem condicionar à existência das decisões das comissões e das homologações ministeriais, o que adiaria por demasiado tempo a aplicação urgente deste mecanismo.

4. Integração deve reconhecer categoria profissional e antiguidade

A regularização dos vínculos não pode ignorar as funções e o tempo em que já foram desempenhadas. Se assim não fosse, seria uma imposição inaceitável, que colocaria os trabalhadores na obrigação de aceitar funções diferentes (ou o não reconhecimento dessas funções) e piores condições no âmbito de uma regularização que se destina precisamente a corrigir



situações ilegais. Não se pode ignorar o tempo que os trabalhadores precários exerceram funções e adquiriram experiência, não vendo ao mesmo tempo os seus direitos reconhecidos.

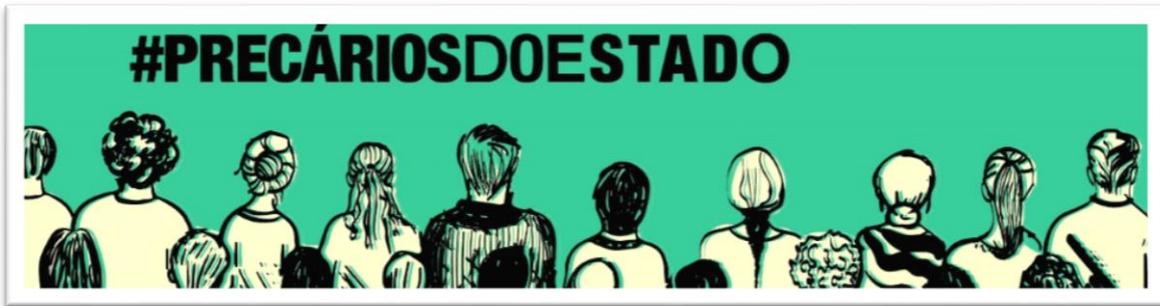
A integração deve ocorrer nas categorias que correspondam às funções efectivamente desempenhadas, tendo em conta a antiguidade, a categoria profissional – e, nos casos aplicáveis, a progressão reconhecida durante os anos com vínculo irregular –, bem como o vencimento actual. Estes princípios estão presentes na Proposta de Lei, mas de forma incompleta e pouco clara.

Assim, consideramos que a redacção dos artigos 6º, 8º e 9º deve ser alterada no sentido de tornar explícito que a integração dos trabalhadores no âmbito do Programa respeita a categoria profissional em que desempenham as suas funções, bem como o seu nível remuneratório, e reconhece o tempo de serviço já cumprido na situação de precariedade.

5. Autarquias locais

O processo análogo de regularização que está previsto para as autarquias, que infelizmente foi programado para mais tarde (estando concluída a primeira fase apenas em Outubro próximo), está regulado e enquadrado na presente Proposta de Lei sem as imprescindíveis garantias de isenção e pluralidade de representação e decisão. Ao contrário do que acontece no Programa dirigido à Administração directa, indirecta e sector empresarial do Estado, caso esta proposta se mantivesse, o processo nas autarquias deixaria exclusivamente ao órgão executivo autárquico a interpretação, reconhecimento e regularização de situações que o mesmo considere corresponderem a necessidades permanentes com vínculo jurídico inadequado. Além de injusta, esta opção tornaria mais provável a existência de erros, omissões graves e tratamentos desiguais. E poderia tornar o processo mais vulnerável à conflitualidade e à crítica de falta de transparência e equidade.

Mesmo admitindo que o Governo interpreta que a autonomia das autarquias locais não permite impôr um modelo mais robusto e justo, deveria pelo menos prever explicitamente a possibilidade de serem constituídas comissões de avaliação com a participação de representantes dos trabalhadores e a possibilidade da entrega de requerimentos pelos interessados.



Assim, consideramos que o artigo 2º, no seu ponto 3, preveja a existência de estruturas de avaliação plurais e representativas dos interesses das partes envolvidas, à semelhança do Programa na Administração directa, indirecta e sector empresarial do Estado. E que preveja, de igual modo, um formato de sinalização de situações de precariedade por parte dos trabalhadores interessados em ver as suas situações avaliadas por estas mesmas estruturas.

OUTRAS QUESTÕES RELEVANTES RELATIVAS À CONCRETIZAÇÃO DO PROGRAMA

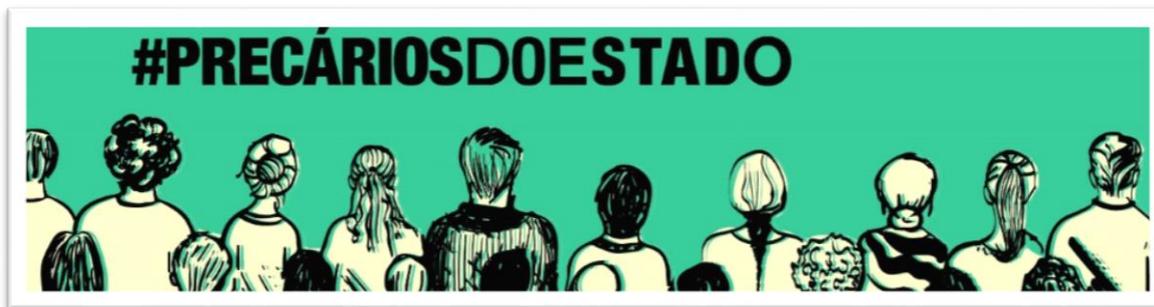
Transparência nas decisões das CAB

Outro aspecto fundamental de todo o processo, que deveria merecer a imediata intervenção do Governo, tem a ver com o funcionamento das Comissões de Avaliação Bipartida. Mais concretamente, preocupa-nos a falta de transparência dos processos de avaliação a decorrer actualmente, em diferentes níveis.

Em primeiro lugar, deveria haver uma permanente preocupação em divulgar o trabalho das comissões e em informar os interessados. Este problema mantém-se desde o início do programa, tendo, aliás, começado pela pouca informação prestada aos potenciais interessados, em cada serviço ou organismo, no período previsto para entrega de requerimentos. Neste momento, não é sequer conhecido o número de requerimentos entregues em papel e o número de situações indicadas pelos sindicatos e pelos dirigentes máximos de cada entidade, assim como os números totais que estão em avaliação, por cada CAB.

Não existem também garantias de que serão seguidos critérios semelhantes para a avaliação em cada uma das CAB, nomeadamente em situações mais complexas.

Finalmente, não é conhecido o ponto de situação do trabalho das comissões, nem qualquer previsão para a sua conclusão. Aliás, os trabalhadores que apresentaram requerimento aguardam resposta, sem terem qualquer informação intercalar sobre o andamento do processo – uma resposta que, na ausência de um quadro temporal específico e devidamente previsto no enquadramento legal da sua



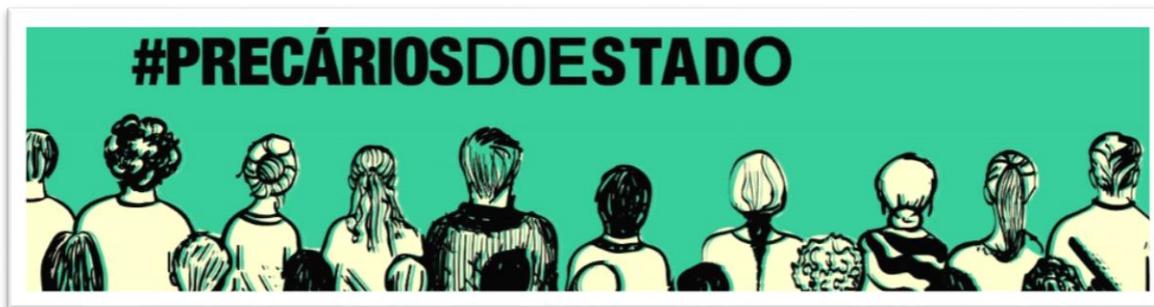
actividade, deveria reger-se pelas regras previstas na legislação que regula a actividade administrativa, já largamente ultrapassado.

Assim, consideramos que devem ser divulgados de imediato os números relativos ao universo de trabalhadores sinalizados para avaliação no âmbito do PREVPAP, organizados por CAB e forma de sinalização. Devem também ser definidos critérios uniformes para as decisões nas CAB, uma comunicação informada aos interessados e um método coerente para a divulgação pública, por forma a garantir que estas decisões são comparáveis e transparentes. E ainda que sejam definidos prazos máximos para as decisões das CAB e para a comunicação das situações por estas avaliadas no âmbito do PREVPAP.

Ponto de partida para erradicar a precariedade no Estado

Desde o final do período de referência indicado na Portaria nº 150/2017 como sendo um requisito basilar para participação no PREVPAP (...*situações de exercício de funções (...), existentes em algum momento do período de 1 de janeiro de 2017 até (...) [4 de maio de 2017]*), foram já iniciadas muitas outras relações de vínculo laboral em serviços públicos e em situação de declarada precariedade e/ou de desajustamento contratual às funções exercidas. Ignorar estas situações é continuar a alimentar a existência de precariedade nos organismos públicos e faz do presente processo uma singularidade, quando deveria ser entendido como estruturante e exemplar na forma como o Estado combate a precariedade e deve ambicionar erradicá-la.

Se a presente Proposta de Lei prevê a cessação de funções a todos os admitidos pelas CAB que não se apresentem ao concurso, tendo como razão justificativa desta exigência a impossibilidade de fazer persistir situações precárias ilegais, não podemos deixar de perguntar: que mecanismos serão então criados, neste mesmo espírito de respeito pela legalidade e de combate à precariedade no Estado, para impedir a continuação do recurso à precariedade? Que mecanismos serão criados para impedir novas admissões em situação de precariedade? E que medidas serão tomadas para desincentivar os serviços e seus dirigentes de recorrer a formas precárias de trabalho?



Assim, consideramos que esta é uma oportunidade única para criar uma nova prática de respeito pela legalidade laboral na Administração e para acabar de vez com a precariedade no Estado. E que, por isso, deverá ser aproveitada para a criação de legislação acessória e mecanismos que previnam a continuação do recurso à precariedade laboral após a conclusão do PREVPAP.

NOTA FINAL / PARECER

Em suma, deve ser aprovada a legislação que permite concretizar o programa de regularização e a respectiva integração dos trabalhadores, garantido que são incluídas todas as situações e que essa integração é feita de forma justa e reconhecendo integralmente todos os direitos. Assim, consideramos que a Proposta de Lei 91/XIII deve ser aprovada e entrar em vigor, com as alterações acima referidas.