



NOTA DE ADMISSIBILIDADE

Petição n.º 497/XIII/3.^a

ASSUNTO: Contra a precariedade, pelo emprego com direitos

Entrada na Assembleia da República: 12 de abril de 2018

N.º de assinaturas: 51339

Primeira Peticionária: CGTP- Confederação Geral dos Trabalhadores Portugueses

Comissão de Trabalho e Segurança Social

Introdução

A presente petição deu entrada no Parlamento a 12 de abril de 2018, sendo dirigida ao Senhor Presidente da Assembleia da República. A 19 de abril desse mesmo ano, por despacho do Senhor Vice-Presidente da Assembleia, Deputado José de Matos Correia, a petição foi remetida à Comissão de Trabalho e Segurança Social (CTSS), para apreciação, tendo chegado ao seu conhecimento a 24 de abril.

Trata-se de uma petição coletiva, nos termos do estatuído no n.º 3 do artigo 4.º da [Lei do Exercício do Direito de Petição](#), de seguida também LEDP, aprovado pela Lei n.º 43/90, de 10 de agosto (na redação da Lei n.º 6/93, de 1 de março, da Lei n.º 15/2003, de 4 de junho, da Lei n.º 45/2007, de 24 de agosto, e ainda da Lei n.º 51/2017, de 13 de julho, que a republicou).

I. Análise preliminar sobre a admissibilidade da petição

O objeto desta petição está especificado e o texto é inteligível, a primeira peticionante encontra-se corretamente identificada, sendo mencionada a morada e o contacto telefónico, bem como o seu endereço eletrónico, e mostrando-se ainda genericamente cumpridos os demais requisitos formais e de tramitação constantes dos artigos 9.º e 17.º da LEDP.

Não parece, por outro lado, verificar-se nenhuma das causas para o indeferimento liminar previstas no artigo 12.º desta Lei, que contém o estrito quadro normativo que deve reger o juízo sobre a admissibilidade das petições dirigidas à Assembleia da República.

De facto, a presente petição não só não comporta a dedução de uma pretensão ilegal, como também não visa a reapreciação de decisões dos tribunais ou de atos administrativos insuscetíveis de recurso. Para além disso, não almeja a reapreciação, pela mesma entidade, de casos já anteriormente apreciados na sequência do exercício do direito de petição, assim como não foi apresentada a coberto de anonimato, não carecendo ainda integralmente de fundamento à data da sua entrada no Parlamento.

Nesse sentido, **propõe-se a admissão da presente petição.**

Deverá também recordar-se que, de acordo com o n.º 2 do artigo 17.º da LEDP, na redação atualmente em vigor, qualquer cidadão que goze de legitimidade nos termos do artigo 4.º desta mesma Lei e apresente os elementos de identificação previstos no n.º 3 do seu artigo 6.º, poderá tornar-se peticionante por adesão a esta petição, num prazo de 30 dias a contar da data da sua admissão.

II. A petição

1. Por carta datada de 17 de março de 2018, os peticionantes solicitaram uma audiência ao Senhor Presidente da Assembleia da República, a fim de proceder à entrega em mão da presente petição, associando-a desde logo nessa missiva à «discussão da revisão da legislação laboral em curso» e à «importância da participação dos trabalhadores e da população na exigência de resposta objetiva a um problema que envolve direta ou indiretamente pessoas de todas as idades». Por outro lado, não deixam também de afirmar que «a precariedade dos vínculos laborais constitui um flagelo que afeta os trabalhadores, a sociedade e o desenvolvimento do país», defendendo a necessidade de «combater o modelo de baixos salários e trabalho precário e as desigualdades e a pobreza laboral que lhes estão associados».

Já na petição propriamente dita, os peticionantes começam por intitulá-la como sendo «contra a precariedade, pelo emprego com direitos», pugnando em subtítulo «para um posto de trabalho permanente, um vínculo de trabalho efetivo».

Com efeito, os peticionantes não só definem a precariedade como «a insegurança no emprego e a incerteza na vida dos trabalhadores e das suas famílias e um problema para a demografia do país», como computam em um milhão o total de trabalhadores nacionais com vínculo precário, à data da apresentação da petição, que auferem «salários 30% a 40% mais baixos», concluindo que estes profissionais se encontram «mais expostos à chantagem e repressão nos locais de trabalho» e que são «mais afetados no exercício dos seus direitos», correndo maior risco de desemprego e beneficiando de um menor acesso à proteção social no caso de se verificar esta eventualidade.

Assim sendo, e depois de reiterarem que o combate à precariedade passa pela efetivação do direito constitucional ao trabalho e das suas decorrências legais, os signatários reclamam a adoção de um conjunto de medidas, a saber:

- Aplicação do princípio da correspondência de um vínculo de trabalho efetivo a um posto de trabalho permanente, e conseqüente eliminação de todas as normas que facilitem a precariedade e o recurso ao trabalho temporário para responder a necessidades permanentes;
- O combate à externalização de serviços e subcontratação de trabalhadores, com a contratação direta para postos de trabalho que respondam a necessidades permanentes;
- A transformação da norma de presunção de contrato de trabalho (presumindo-se que o peticionado se refere ao artigo 12.º do Código do Trabalho) em «prova efetiva da existência de contrato de trabalho»;
- A contratação («passagem a efetivos») de desempregados beneficiários de contratos emprego-inserção e que respondam a necessidades permanentes («ocupem postos de trabalho permanentes»);
- O reforço dos meios e competências da Autoridade para as Condições do Trabalho (ACT) «para assegurar celeridade e eficácia na sua intervenção».

2. As questões suscitadas pelos peticionantes contêm diretamente com o reconhecimento da existência e com a natureza do contrato de trabalho e ainda com as modalidades que este pode assumir. Deste modo, podemos desde logo situar estas pretensões no âmbito dos artigos 11.º e 12.º do [Código do Trabalho](#)¹ (CT2009), aprovado pela Lei n.º 7/2009, de 12 de fevereiro, que o publicou em anexo, e da Secção IX («Modalidades de contrato de trabalho») do Capítulo I («Disposições gerais») do Título II («Contrato de trabalho») do Livro I («Parte geral») do Código (artigos 139.º a 192.º).

Em seguida, cumpre fazer referência à [Lei n.º 112/2017, de 29 de dezembro](#)², que «estabelece o programa de regularização extraordinária dos vínculos precários» (doravante tão só PREVPAP), e cujo n.º 1 do artigo 1.º, referente ao objeto, estipula que «a presente lei estabelece os termos da regularização prevista no programa de regularização extraordinária dos vínculos precários de pessoas que exerçam ou tenham exercido funções que correspondam a necessidades permanentes da Administração Pública, de autarquias locais e de entidades do setor empresarial do Estado ou do setor empresarial local, sem vínculo

¹ Versão consolidada e disponibilizada no Diário da República Eletrónico.

² Este diploma teve por base a [Proposta de Lei n.º 91/XIII/2.ª \(GOV\)](#), que deu entrada na Assembleia da República no dia 30 de junho de 2017, tendo sido tramitada nesta Comissão Parlamentar, motivando a constituição do (já extinto) [Grupo de Trabalho - Precariedade](#), e sendo aprovada em votação final global na reunião plenária n.º 8, de 14 de outubro de 2017, com os votos a favor do PS, do BE, do PCP, do PEV e do PAN, e com os votos contra do PSD e do CDS-PP.

jurídico adequado, a que se referem o artigo 25.º da [Lei n.º 42/2016, de 28 de dezembro](#), e a [Resolução do Conselho de Ministros n.º 32/2017, de 28 de fevereiro](#).» Este diploma foi concretizado posteriormente pelo Decreto-Lei n.º 34/2018, de 15 de maio, que «Estabelece os termos da integração dos trabalhadores da Administração Pública que prestam serviço nos programas operacionais, nos organismos intermédios e no órgão de coordenação dos fundos europeus».

Por outro lado, não se poderá deixar de aludir às iniciativas legislativas que deram entrada na Assembleia da República no decorrer da 3.ª Sessão, em especial o [Projeto de Lei n.º 729/XIII/3.ª \(BE\)](#) - «Altera o regime jurídico aplicável à contratação a termo, concretizando os compromissos constantes do programa de Governo e as recomendações do “grupo de trabalho para a preparação de um plano nacional de combate à precariedade”, procedendo à 13.ª alteração à lei 7/2009 de 12 de fevereiro», o [Projeto de Lei n.º 797/XIII/3.ª \(PCP\)](#) - «Revoga as normas de celebração do contrato a termo certo nas situações de trabalhadores à procura do primeiro emprego e desempregados de longa duração. (13.ª alteração à Lei n.º 7/2009, de 12 de fevereiro, que aprovou o Código do Trabalho)», e o [Projeto de Lei n.º 901/XIII/3.ª \(PEV\)](#) - «Procede à revogação das normas que permitem a celebração do contrato a termo certo só porque os trabalhadores se encontram em situação de procura do primeiro emprego e desempregados de longa duração», que como os próprios títulos indicam, se propõem revogar as normas de celebração do contrato a termo nas situações aí elencadas, sendo o âmbito do Projeto de Lei n.º 729/XIII/3.ª (BE) um pouco mais alargado. Todos estes projetos de lei foram aprovados na generalidade em julho de 2018, tendo então baixado a esta Comissão de Trabalho e Segurança Social, para discussão e votação na especialidade.

Num segundo conjunto de iniciativas, deram igualmente entrada o [Projeto de Lei n.º 904/XIII/3.ª \(BE\)](#) - «Combate o falso trabalho temporário e restringe o recurso ao outsourcing e ao trabalho temporário (14.ª alteração ao Código do Trabalho, aprovado pela Lei n.º 7/2009, de 12 de fevereiro)» e o [Projeto de Lei n.º 912/XIII/3.ª \(PCP\)](#) - «Altera o regime de trabalho temporário limitando a sua utilização e reforçando os direitos dos trabalhadores (14.ª alteração à Lei n.º 7/2009, de 12 de fevereiro, que aprova o Código do Trabalho)», que aguardam igualmente a apreciação na especialidade por esta Comissão, depois de terem sido aprovados na generalidade na reunião plenária de 18 de julho de 2018. Estas iniciativas propugnam a alteração de várias normas do regime do trabalho temporário insito no Código do Trabalho (artigos 185.º a 192.º), bem como a revogação de outras e o aditamento de novas disposições.

Por fim, encontra-se também pendente na especialidade na CTSS a [Proposta de Lei n.º 136/XIII/3.^a \(GOV\)](#) - «Altera o Código de Trabalho, e respetiva regulamentação, e o Código dos Regimes Contributivos do Sistema Previdencial de Segurança Social», que foi de igual modo aprovada na generalidade a 18 de julho de 2018, e que logo no respetivo preâmbulo afirma que «o XXI Governo Constitucional inscreveu no seu Programa um conjunto de compromissos na área laboral com o objetivo de combater a precariedade, reduzir os níveis de segmentação do mercado de trabalho e promover um maior dinamismo da negociação coletiva». Atendendo aos dois primeiros propósitos, de resto os que se conexas com o peticionado, constata-se que o proponente sistematiza as alterações a incrementar em diferentes grupos, visando designadamente:

- Limitação das possibilidades legais de utilização dos contratos a termo, com a alteração dos artigos 139.º, 140.º, 148.º, 149.º e 344.º, e revogação da alínea d) do n.º 2 do artigo 143.º, todos do CT2009;
- Promoção da contratação sem termo, com o aditamento de um artigo 55.º-A ao Código dos Regimes Contributivos, que de acordo com o n.º 3 do artigo 12.º da iniciativa produzirá efeitos a partir de 1 de janeiro de 2019;
- Estímulo da contratação sem termo de trabalhadores à procura do primeiro emprego e de desempregados de longa duração, com a alteração da alínea b) do n.º 1 do artigo 112.º do CT2009;
- Desincentivo do recurso ao trabalho não declarado ou subdeclarado nos setores com atividade sazonal ou para dar resposta a um acréscimo excecional e substancial da atividade de empresa, através da alteração dos artigos 177.º, 181.º, 182.º e 185.º do CT2009.³

Exigem ainda os peticionantes a transformação da norma de presunção de contrato de trabalho em «prova efetiva da existência de contrato de trabalho», deduzindo-se que se referem ao artigo 12.º do Código do Trabalho, que preceitua que se presume a existência de contrato de trabalho quando, na relação entre a pessoa que presta uma atividade e outra ou outras que dela beneficiam, se verificarem algumas das características aí enumeradas, que a Doutrina e a Jurisprudência designam de factos-índice, regulando os n.ºs 2 a 4 deste artigo a prestação de atividade, por forma aparentemente autónoma, em condições características de contrato de trabalho, e o respetivo regime contraordenacional.

³ Poderá consultar-se para melhor esclarecimento o já mencionado preâmbulo do diploma, ou então o [parecer](#) elaborado pelo deputado relator, com a [nota técnica](#) elaborada pelos serviços da Assembleia da República em anexo.

Recorde-se a este respeito que a [Lei n.º 63/2013, de 27 de agosto](#), alterou não só a [Lei n.º 107/2009, de 14 de setembro](#), alargando as competências da ACT, mas também o [Código de Processo do Trabalho](#)⁴, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 480/99, de 9 de novembro, introduzindo a figura da «ação de reconhecimento da existência de contrato de trabalho», que passou assim a ser regulada pelos artigos 186.º-K a 186.º-R deste diploma, dispondo o [n.º 1 do artigo 186.º-L](#) que «na petição inicial, o Ministério Público expõe sucintamente a pretensão e os respetivos fundamentos, devendo juntar todos os elementos de prova recolhidos até ao momento», enquanto o n.º 3 do artigo 186.º-N estabelece que «As provas são oferecidas na audiência, podendo cada parte apresentar até três testemunhas».

Ainda sobre este tópico, não poderá também deixar de se recordar as disposições gerais do [Código Civil](#)⁵ em matéria de provas (artigos 341.º a 396.º do Decreto-Lei n.º 47344/66, de 25 de novembro), assumindo os [artigos 344.º](#) («Inversão do ónus da prova») e [350.º](#) («Presunções legais») especial interesse face ao demandado pelos autores da petição.

Já no que concerne à contratação dos desempregados abrangidos pelos contratos emprego-inserção, as medidas 'Contrato emprego-inserção' e 'Contrato emprego-inserção+' são regulamentadas pela [Portaria n.º 128/2009, de 30 de janeiro](#)⁶, «através das quais é desenvolvido trabalho socialmente necessário», segundo o artigo primeiro deste diploma, que delimita o seu objeto, e que o artigo segundo define como «a realização, por desempregados inscritos no Instituto do Emprego e da Formação Profissional, I. P. (IEFP, I. P.), de atividades que satisfaçam necessidades sociais ou coletivas temporárias». Já o n.º 3 do artigo 8.º desta Portaria dispõe que «O contrato-emprego inserção e o contrato emprego-inserção+ têm a duração máxima de 12 meses, com ou sem renovação», não se prevendo em nenhum momento deste diploma a contratação da pessoa desempregada após a cessação do contrato. Pelo contrário, o [regulamento](#) específico aplicável a estas medidas indica expressamente que as candidaturas, bem como as atividades a desenvolver no âmbito dos projetos CEI e CEI+, não podem consistir na ocupação de postos de trabalho, proibição que resulta também do modelo de Contrato Emprego-Inserção e de Contrato Emprego-Inserção

⁴ Versão consolidada e disponibilizada no Diário da República Eletrónico.

⁵ Versão consolidada e disponibilizada no Diário da República Eletrónico.

⁶ Versão consolidada e disponibilizada no Diário da República Eletrónico.

+ aí disponível, em particular no n.º 2 da Cláusula 2.^{a7} e da subalínea a4) do n.º 1 da Cláusula 4.^{a8}, e ainda da declaração (f)⁹ do modelo de Termo de Aceitação da Decisão de Aprovação.

Por fim, requerem ainda os autores da petição o reforço dos meios e competências da ACT, o que poderia passar pela alteração do respetivo diploma enquadrador (o [Decreto Regulamentar n.º 47/2012, de 31 de julho](#) - «Aprova a orgânica da Autoridade para as Condições do Trabalho»), de outros diplomas avulsos (como a já mencionada Lei n.º 107/2009, de 14 de setembro) ou simplesmente pelo reforço de meios humanos e financeiros ao dispor deste «serviço central da administração direta do Estado, dotado de autonomia administrativa».

3. Para além disso, deverá ainda destacar-se que na presente Legislatura deram entrada as seguintes petições, que de acordo com os respetivos autores, contendem diretamente com situações de precariedade laboral:

- [Petição n.º 256/XIII/2.^a](#) - «Solicitam que sejam adotadas medidas com vista à resolução da situação contratual precária dos técnicos especializados nas escolas», que tramitou na Comissão de Educação e Ciência, tendo o respetivo debate ocorrido na reunião plenária de 13 de dezembro de 2017;

- [Petição n.º 263/XIII/2.^a](#) - «Solicitam a integração direta nos quadros do Centro Hospitalar do Oeste de todos os trabalhadores precários», que se encontra em apreciação nesta Comissão de Trabalho e Segurança Social;

III. Tramitação subsequente

1. O presente instrumento de exercício do direito de petição foi recebido na Assembleia da República ao abrigo dos n.ºs 3 e 4 do artigo 9.º do LEDP, através do sistema de receção eletrónica de petições, denominando-se vulgarmente petição *online*.

⁷ «O primeiro outorgante não pode exigir ao segundo outorgante o desempenho de tarefas que não se integrem no projeto aprovado, e as atividades a desenvolver não podem corresponder ao preenchimento de postos de trabalho».

⁸ «São deveres do segundo outorgante: (...) aceitar a prestação de trabalho necessário no âmbito do projeto, desde que aquele reúna, cumulativamente, as seguintes condições: (...) não corresponda ao preenchimento de postos de trabalho nos quadros de pessoal do primeiro outorgante.»

⁹ «Mais se declara: (...) que se assume que a execução do trabalho socialmente necessário constante da Decisão de Aprovação não pode consistir no preenchimento de postos de trabalho existentes.

2. Importa assinalar que a petição deverá ser objeto de apreciação em Plenário, nos termos da alínea a) do n.º 1 do artigo 24.º, por se tratar de petição coletiva subscrita por 51.339 (cinquenta e um mil, trezentos e trinta e nove) cidadãos e pessoas e entidades coletivas, pressupondo igualmente a audição de peticionantes, de acordo com o n.º 1 do artigo 21.º, sendo obrigatória a publicação do respetivo texto no Diário da Assembleia da República, segundo o preceituado pelo n.º 1 do artigo 26.º, todos do LEDP.

3. Atento o objeto da petição, sugere-se que, uma vez admitida e nomeado o respetivo relator, se dê conhecimento do relatório final por este produzido a todos os Grupos Parlamentares, bem como ao Governo, para tomada de conhecimento das sugestões dos peticionantes no âmbito do eventual exercício do direito de iniciativa legislativa, bem como hipoteticamente para avaliação do impacto gerado pelas aludidas alterações legislativas, sem prejuízo de algumas das medidas propugnadas pelos signatários já terem sido objeto de iniciativa legislativa, ainda que eventualmente sem a amplitude por si almejada.

Palácio de S. Bento, 30 de novembro de 2018.

O assessor da Comissão

(Pedro Miguel Pacheco)