



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

COMISSÃO DE TRABALHO, SOLIDARIEDADE E SEGURANÇA SOCIAL

REUNIÃO DE 02.10.01


Petição nº 39/VIII/1ª

DELIBERAÇÃO

Apreciada na Comissão de Trabalho, Solidariedade e Segurança Social, em reunião de 02.10.01, a Petição nº 39/VIII/1ª, da iniciativa da *Confederação Geral dos Trabalhadores Portugueses- Rua Victor Cordon, nº 1 - 2º - 1294-102 LISBOA -*, sendo aprovado por unanimidade dos Senhores Deputados presentes o parecer que formula as seguintes providências:

- ◆ Remeter a presente Petição ao Senhor Presidente da Assembleia da República, ao abrigo do disposto na alínea a) do nº 1 do artigo 16º e na alínea a) do nº 1 do artigo 20º da Lei nº 43/90, de 10 de Agosto, com as alterações introduzidas pela Lei nº 6/93, de 1 de Março, para efeitos de agendamento da sua apreciação em Plenário
- ◆ Dar cumprimento ao disposto no nº 1 do artigo 8º da Lei nº 43/90, de 10 de Agosto, com a redacção que lhe foi dada pela Lei nº 6/93, de 1 de Março, e no artigo 254º do Regimento da Assembleia da República

O PRESIDENTE DA COMISSÃO,


(Artur Penedos)



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

COMISSÃO DE TRABALHO, SOLIDARIEDADE E SEGURANÇA SOCIAL

PETIÇÃO Nº 39VIII/1ª

RELATÓRIO FINAL

Relator: Deputado Artur Penedos (PS)

DA INICIATIVA DE: CGTP - Confederação Geral dos Trabalhadores Portugueses.

Assunto: Pretende que seja reduzida a idade de reforma dos trabalhadores por turnos, através de uma bonificação nos anos de contribuições para a segurança social.

1. A presente petição foi admitida por unanimidade, pela Comissão de Trabalho, na sua reunião de 01.01.10.

Os peticionantes consideravam, no essencial, que o número de trabalhadores que trabalham por turnos, contínuos, fixos ou alternados, que envolvam trabalho nocturno, tinha vindo a aumentar, revelando-se essa forma de organização do trabalho como extremamente útil à sociedade.

E, segundo estudos e inquéritos conduzidos por organizações internacionais, como a OIT e a Fundação Dublin, está provado que esse tipo de trabalho causa importantes disfunções a nível da saúde do trabalhador, da cronologia do sono e da perturbação da vida familiar, tendo esses efeitos nefastos tendência a agravar-se com o aumento da idade dos trabalhadores em causa.



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

Pelo que solicitavam a antecipação da idade de acesso à reforma para os respectivos trabalhadores.

2. Foi, então, considerado que a satisfação da pretensão dos peticionantes passava pela apresentação de uma iniciativa legislativa nesse sentido. Por outro lado, a Comissão constatou que a quase globalidade da legislação especial sobre antecipação da idade de acesso à pensão por velhice (com excepção da relativa às bordadeiras de casa, aprovada pela Lei nº 14/98, de 20/3) tinha vindo a ser aprovada através de Decreto-Lei do Governo.

Acresce, ainda, que, nos termos do disposto no nº 2 do artigo 57º da Lei de Bases da Segurança Social - Lei nº 17/2000, de 8/8 - o Governo pode prever a adopção de medidas de flexibilidade da idade legal para atribuição das pensões, tendo sido constituída uma comissão especial para estudar a regulamentação da lei.

Assim, foi deliberado, pela Comissão de Trabalho, questionar o Governo sobre a sua posição acerca do objecto da petição.

3. Em 01.03.19, a Comissão de Trabalho recebeu a resposta da Chefe de Gabinete do Ministro do Trabalho e da Solidariedade ao seu pedido de informações, a qual referia o seguinte:

"... São inquestionáveis as dificuldades na definição, de modo inequívoco, das actividades cujo exercício provoque ou seja susceptível de provocar acentuado desgaste físico ou psíquico, bem como de identificar as respectivas causas e de caracterizar os respectivos efeitos.



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

Reconhecendo estas dificuldades, os Senhores Secretários de Estado da Saúde, Adjunto do Ministro do Emprego e da Segurança Social, da Segurança Social, e do emprego e da Formação Profissional, por Despacho Conjunto de 7 de Janeiro de 1993, criaram uma comissão técnica interdisciplinar, a qual incumbiram de elaborar um relatório que considerasse nomeadamente:

- a) A existência de profissões desgastantes, suas causas e respectivos efeitos no contexto da evolução tecnológica, sócio-económica, profissional e cultural.*
- b) A possibilidade de caracterização, no plano normativo, das profissões que impliquem acentuada penosidade ou inequívoco desgaste no seu exercício.*
- c) Determinação das condições exigíveis nos planos normativo e financeiro para o eventual estabelecimento de regras de antecipação da idade de reforma no domínio dos regimes de segurança social.*

As conclusões dessa Comissão Técnica Interdisciplinar apontaram para a impossibilidade de definir, sobretudo com carácter permanente e absoluto, o conceito de actividade profissional desgastante.

Na verdade não se encontram parâmetros que, com base em elementos estatísticos pluridisciplinares, permitam a aferição do carácter desgastante das profissões e o respectivo grau de desgaste, sendo que, a noção de "desgaste" aplicável às diversas profissões e ao respectivo exercício não permite criar conceitos de conteúdo estático e uniformizante.

O "desgaste" contém uma dinâmica e uma complexidade de factores de ordem física, psicológica, social, familiar, técnico-económica, ambiental, não só variáveis no indivíduo, como no espaço e no tempo, que impossibilitam a definição de conceitos nesta matéria.



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

Não há consagração do termo "actividade profissional desgastante", que corresponda a um conteúdo técnico e científico, preciso e rigoroso, a nível dos textos nacionais ou internacionais, designadamente no âmbito da OMS, da OIT ou da AISS.

O direito laboral não é enformado pelo conceito de "profissões desgastantes", não recorrendo legalmente a essa terminologia para definir situações profissionais potencialmente merecedoras de tratamento específico.

Verifica-se também que o desgaste suscitado em certas actividades não é inerente à sua natureza, mas às condições do seu exercício, resultando, em proporção directa, da ausência ou diminuição das correctas condições de salubridade do ambiente e das de higiene e segurança no trabalho, pelo que as causas das denominadas "profissões desgastantes" diminuirão na medida em que se melhorar a qualidade das condições de trabalho, se proceder à adequada colocação selectiva dos trabalhadores e à vigilância da sua saúde.

Tudo isto dificulta, senão impossibilita, uma classificação ordenada das actividades profissionais que eventualmente provocam desgaste, ou uma quantificação do grau de desgaste implicado em cada uma delas e, por consequência, a enumeração dos princípios ou a elaboração de um regime uniforme a que deveria obedecer uma protecção social específica e adequada.

Daí que, ao abrigo ou expressamente salvaguardados pelo Decreto-Lei n.º 329/92, de 25 de Setembro, no nosso sistema de segurança social sejam



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

reduzidíssimos os casos em que a lei consagra a antecipação da idade de reforma por motivos do carácter desgastante da actividade exercida...

- a) Trabalhadores do interior das minas (Dec.-Lei nº 195/95, de 28 de Julho).*
- b) Trabalhadores inscritos marítimos da marinha de comércio de longo curso, de cabotagem, costeira e das pescas (Portaria nº 804/77, de 31 de Dezembro).*
- c) Trabalhadores inscritos marítimos exercendo actividade nas pescas (Dec. Regulamentar nº 40/86, de 12 de Setembro).*
- d) Pilotos de aeronaves (Dec.-Lei nº 392/90, de 10 de Dezembro).*

Para além das condições de trabalho adversas em que o exercício destas actividades se processa - fora do "habitat" natural do homem - há toda uma série de factores que nelas confluem, de ordem física, psíquica, ambiental, bem como toda uma série de riscos inerentes e permanentes que geram situações complexas e dificilmente distinguíveis.

a) Da antecipação da idade de reforma

A Lei nº 17/2000, de 8 de Agosto, que aprova as novas bases do Sistema de Solidariedade e Segurança Social prevê, ainda de forma mais restritiva do que a anterior Lei nº 28/84, de 14 de Agosto, a possibilidade de acesso à pensão antecipada por velhice.

Designadamente no que toca à antecipação voluntária, dispõe o nº 2 do seu artigo 57º, que aqui se reproduz: "a lei pode prever a adopção de medidas de flexibilidade da idade legal para atribuição das pensões, através de mecanismos de redução ou de bonificação das pensões, consoante se trate de uma idade inferior ou superior à que está estabelecida em termos gerais".



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

Esta disposição vem aliás ao encontro de uma tendência já feita notar no âmbito das legislações de outros países europeus, preconizadas pelas instâncias comunitárias e outras e admitida como positiva por parceiros sociais e estudiosos, num contexto de promoção do emprego, de valorização de experiências profissionais mais amadurecidas e de sustentabilidade financeira dos sistemas de protecção social.

O legislador ordinário deverá, pois, doravante, atender a este enquadramento de base.

Tendo presente esta nova legislação, a antecipação da idade de reforma que não se reconduza à situação de flexibilidade, a admitir-se, deverá ser cuidadosamente ponderada, sobretudo quando abranja um leque muitíssimo amplo de destinatários e quando não se preveja em contrapartida qualquer forma de contrapartida financeira adequada, dado que, além do mais, implica um aumento muito significativo da despesa social.

O eventual alargamento de regimes especiais de antecipação da idade de reforma deve ser objecto de profunda reflexão, atentas as consequências de ordem social e financeira daí decorrentes.

Os aumentos de encargos que os regimes especiais implicam não devem traduzir-se em exigências de maiores sacrifícios à população activa. É pois fundamental que os regimes especiais sejam devidamente justificados técnica e socialmente, sendo desejável que o seu financiamento seja específico.



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

A protecção inerente aos regimes especiais deveria orientar-se no sentido ou de um regime especial com financiamento específico ou através de regimes complementares de segurança social, da iniciativa das empresas.

c) Do trabalho por turnos

A lei portuguesa admite regimes temporais diferentes para o funcionamento das unidades produtivas e para as prestações normais de trabalho, sendo que o período de funcionamento das unidades produtivas pode ser maior do que o período das prestações normais de trabalho.

Nestes termos, postula a lei laboral, mais concretamente o art. 27º do Regime Jurídico da Duração do Trabalho, que deverão ser organizados turnos de pessoal diferente sempre que o período de funcionamento ultrapasse os limites máximos dos períodos normais de trabalho.

Tendo em vista a protecção dos trabalhadores, a lei estabelece as seguintes limitações para a organização dos turnos do pessoal:

a) A duração de trabalho de cada turno não pode ultrapassar os limites máximos dos períodos normais de trabalho.

b) O pessoal só poderá ser mudado de turno após o dia de descanso semanal.

c) Os turnos no regime de laboração contínua e dos trabalhadores que assegurem serviços que não possam ser interrompidos, nomeadamente guardas, vigilantes e porteiros, devem ser organizados de modo a que aos



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

trabalhadores de cada turno seja concedido, pelo menos, um dia de descanso em cada semana de calendário, sem prejuízo do período excedente de descanso a que o trabalhador tenha direito.

O esquema dos turnos postula, pois, horários de trabalho não uniformes ou de tal modo articulados que o termo do período de um trabalhador coincida com o início do de outro.

O trabalho por turnos pode ser rotativo, o que sucede sobretudo no regime de laboração contínua, rotatividade essa que implica que em cada semana o trabalhador tenha uma escala horária diferente da anterior.

Este tipo de trabalho pode ainda ser nocturno quando a respectiva escala se situa entre as 20 horas de um dia e as 7 horas do dia seguinte, sendo que, os regimes de laboração contínua, com turnos rotativos, implicam trabalho por turnos prestado em período nocturno.

Do exposto avulta que o trabalho por turnos comporta regimes diferentes, divergindo o grau de incomodidade causado ao trabalhador consoante o regime em que esteja inserido.

Assim, os turnos prestados em regime diurno que não impliquem deslocação do dia de descanso semanal, não parecem causar a perturbação inerente aos turnos que abrangem também períodos nocturnos bem como deslocação do referido dia de descanso.



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

Em qualquer caso, o trabalhado por turnos, estando devidamente implantado, assume as características básicas da previsibilidade, estabilidade e segurança que enformam a prestação normal de trabalho.

Dado que, como já se referiu, não existe uma definição legal do que sejam actividades desgastantes, nem sequer uma lista nacional que as classifique, torna-se também difícil tecer a consideração de que o trabalho por turnos é desgastante, sendo certo, por outro lado, que não se trata aqui da actividade, mas da forma de organização do trabalho prestado.

Nestes termos, e sem prejuízo da questão suscitada na petição em epígrafe dever ser devidamente avaliada, com a seriedade e a pertinência que os problemas levantados merecem, considera-se que o tratamento desta matéria deverá fazer-se em sede da regulamentação laboral desta forma de trabalho e com recurso aos instrumentos de regulamentação colectiva de trabalho."

4. Acontece que, pouco depois da Comissão ter recebido a resposta do Ministério do Trabalho, deu entrada na Assembleia da República o Projecto de Lei nº 420/VIII, da iniciativa do BE, que estabelecia a organização do trabalho em regime nocturno, de turnos e em folgas rotativas, bem como a redução da idade de reforma com bonificação nos anos de contribuição para a segurança social.

Ora, no essencial, este Projecto de Lei parecia dar satisfação às pretensões dos peticionantes, muito embora os parceiros sociais, entre os quais a própria CGTP, tivessem expendido diversas críticas no âmbito da discussão pública do diploma.



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

Porém, na Sessão Plenária de 01.06.20, o referido Projecto de Lei foi discutido na generalidade, tendo o mesmo sido rejeitado, com os votos contra do PS, PSD e CDS/PP e favoráveis do PCP, PEV e BE. A respectiva discussão encontra-se transcrita na 1ª Série do DAR, nº 98, de 01.06.21.

5. O Secretário de Estado e Formação, que esteve presente no debate na generalidade, em Plenário, do Projecto de Lei nº 420/VIII, referiu que o Governo partilhava "das dúvidas que alguns parceiros sociais deram a conhecer, durante o processo de consulta pública a que foi submetida a iniciativa legislativa do Bloco de Esquerda, visto que, no seu entender, se está perante um articulado que, em várias matérias, não respeita o mínimo de liberdade que é inerente à capacidade de autodeterminação que a ordem jurídico-constitucional pretende ver reconhecida aos titulares do direito de negociação colectiva, «expropriando» as associações sindicais do seu direito de negociação colectiva".

Para além disso, o Governo entendeu que uma intervenção legislativa nesse domínio só se justificava se, "como acontece na generalidade dos países europeus, ela tiver um carácter supletivo e se restringir — como, aliás, propõem quer as associações sindicais que se pronunciaram quer a própria Confederação Europeia de Sindicatos — a prever os aspectos que a contratação colectiva de trabalho não pode regular de forma adequada".

Pelo contrário, foi entendido pelos Grupos Parlamentares que votaram contra o Projecto de Lei e pelo Governo que o diploma em causa apresentava um carácter "vincadamente regulamentador", que "não tinha em conta nem as consequências das especificidades tecnológicas e organizacionais das diferentes empresas e sectores económicos nem, sequer, os interesses e as preferências dos



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

trabalhadores, que podem variar em função de características tão importantes como a localização da empresa, a qualificação ou a composição social do emprego".

Estando em causa a organização do tempo de trabalho, foi entendido que caberia à negociação colectiva regular de forma adequada essa matéria, até por respeito pela autonomia das partes contratantes.

Ainda no debate na generalidade do mesmo diploma, o Governo deu a conhecer a sua intenção de reduzir a duração semanal do tempo de trabalho, quer do trabalho por turnos quer do trabalho nocturno ao ritmo mínimo de duas horas por ano, de modo a que, em 1 de Janeiro de 2005, aqueles horários sejam de 34 a 35 horas, consoante se trate de trabalho em três turnos, de trabalho nocturno ou de trabalho em dois turnos. Mas, referiu que, até ao termo da presente legislatura, salvo se tal resultasse de um acordo entre os parceiros sociais, o Governo discordava que fosse feita, por via legislativa, qualquer nova redução da duração do tempo de trabalho.

Concretamente, em relação ao regime especial de reforma que o projecto de lei previa que fosse aplicado ao trabalho em regime nocturno e de turnos com folgas rotativas e ao regime de trabalho de turnos de laboração contínua com interrupção nos dias de descanso semanal, o Governo considerou essas propostas inoportunas por estar "em fase de ultimização a regulamentação da Lei de Bases da Segurança Social", sede que seria própria para reconsiderar globalmente os regimes especiais de reforma.



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

6. Face ao anteriormente exposto, parece legítimo concluir que o objecto da petição continua a manter actualidade.

Acresce que, sendo a petição subscrita por 14.894 trabalhadores, ao abrigo do disposto na alínea a) do nº 1 do artigo 21º e da alínea a) do nº 1 e nº 2 do artigo 20º, a mesma foi já publicada em Diário da Assembleia da República, devendo também **ser remetida ao Senhor Presidente da Assembleia da República para efeitos de agendamento da sua apreciação em Plenário, visto ter mais de 4000 assinaturas.**

No entanto, **poderá colocar-se a questão de saber se, tendo o Plenário debatido exactamente esta pretensão há cerca de dois meses, a propósito da apreciação do projecto de lei nº 420/VIII, fará sentido que reaprecie essa matéria,** decorrido tão pouco tempo e sem que tenham surgido novos elementos de apreciação.

Na verdade, já por diversas vezes foi entendido, pela Assembleia da República, que o preceito constante do artigo 20º da Lei de Exercício do Direito de Petição é imperativo, o que levou a agendar para apreciação em Plenário petições com mais de 4000 assinaturas, ainda que o objecto das mesmas tivesse perdido actualidade. Mas são também sobejamente conhecidas as críticas originadas pelo debate sem quaisquer consequências práticas ou benefício para os peticionantes.

Ora, de acordo com o disposto no nº 3 do artigo 13º da Lei de Exercício do Direito de Petição, a entidade competente para apreciar a petição pode tomar providências sobre o conteúdo da mesma ou arquivar o processo, não se



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

estabelecendo quaisquer critérios para o arquivamento, para além da obrigatoriedade de fundamentação do acto, que decorre da legislação administrativa, também aqui aplicável.

Cabe, pois, à Comissão de Trabalho deliberar sobre se, tendo em conta o anteriormente exposto, se justifica o envio da petição ao Senhor Presidente da Assembleia da República para efeitos de agendamento da sua apreciação em Plenário.

Assembleia da República, 2001-08-28

O RELATOR

(Artur Penedos)

Aprovado por unanimidade
em reunião de 2.10.01 SP