

DL P. n



**1.ª Comissão Permanente - Comissão de Finanças, Património, Recursos Humanos e
Descentralização**

Relatório

Petição nº 9/2018

**“Pela Regularização dos Trabalhadores Precários (aplicação da Lei n.º 112/2017
de 29 de Dezembro) ”.**

ASSEMBLEIA MUNICIPAL DE LISBOA

Proc. _____/_____

ENT 82 / SG/D/OSM/GAAM / 18

DATA 23 / 05 / 2018

Luís Rosa

I. NOTA INTRODUTÓRIA

Nos termos e ao abrigo do disposto no artigo 85.º do Regimento da Assembleia Municipal de Lisboa (AML), foi apresentada, a 11 de Abril de 2018, na AML, uma petição colectiva subscrita por 251 (duzentos e cinquenta e um) cidadãos, tendo como epígrafe “Pela Regularização dos Trabalhadores Precários (aplicação da Lei n.º 112/2017 de 29 de dezembro)”¹.

Considerando o teor da Petição nº 9/2018, a Exma. Sr.ª Presidente da AML, Helena Roseta, determinou o seu encaminhamento para a 1.ª Comissão Permanente – Comissão de, a fim de, após a respectiva audição dos peticionários, ser apreciada e consequentemente emitido relatório, pelo que cumpre proceder à emissão do mesmo, em consonância com o preceituado no artigo 76.º do Regimento da AML.

A 1.ª Comissão procedeu à audição do representante dos subscritores da referida petição no dia 26 de Abril de 2018.

No dia 2 de Maio de 2018 realizou-se ainda a audição do Senhor Vereador João Paulo Saraiva sobre a regularização dos trabalhadores precários.

Após estas diligências, encontram-se a 1.ª Comissão Permanente em condições de emitir parecer sobre a Petição nº 19/2018.

II. CONSIDERANDOS

1. Petição

A petição em análise foi apresentada por um conjunto de cidadãos (251), e o seu conteúdo é constituído apenas pela seguinte formulação: *“Os cidadãos abaixo-assinados/signatários vêm por este meio apelar a V.Exa. para que a instituição que preside desenvolva todas as diligências possíveis, com vista à garantia de cumprimento da Lei Nº 112/2017, de 29 de dezembro, que estabelece o programa de regularização extraordinária dos vínculos precários, pela Câmara Municipal de Lisboa, cuja fiscalização do executivo compete ao órgão por V.Exa. presidido.”*

2. Diligências complementares efectuadas no âmbito da 1.ª Comissão Permanente

Atendendo à relevância do assunto, mas sobretudo à ambiguidade da petição considerou a 1.ª Comissões Permanentes, ser necessário e vantajoso para uma melhor e mais abrangente

¹ Anexado ao presente Parecer, do qual faz parte integrante

apreciação das circunstâncias envolvidas, não só proceder à audição dos Peticionários, mas também proceder à audição da CML, para apoio à tomada de decisão informada e à redacção do presente relatório.

2.1. Audição do representante dos peticionários

Os peticionários foram representados pelo signatário da Petição, Tiago Miguel Ramalho Vaz que, na audição realizada no dia 26 de Abril de 2018, referiu, em abstracto, a necessidade de fazer cumprir em todos os organismos o Programa de regularização extraordinária dos vínculos precários, nos termos da Lei n.º 112/2017, de 29 de Dezembro. Descreveu os diversos mecanismos de aplicação da legislação e exortou os órgãos do Município de Lisboa ao seu cumprimento. Com especial ênfase referiu a hipótese de se verificarem situações de “assédio moral”, consubstanciado no exercício de pressão por parte dos órgãos da administração autárquica para que, apesar de abertos os concursos, os interessados não se apresentem aos mesmos. Mais referiu que esta prática se pode verificar com mais facilidade em freguesias. Instado a esclarecer se tinha conhecimento directo de alguma situação, respondeu que não podia indicar nenhuma situação e afirmou que ele próprio nunca tinha sido trabalhador precário no âmbito da função pública e tinha a sua situação profissional no sector privado regularizada.

2.2. Audição do Vereador dos Recursos Humanos

No dia 11 de Maio de 2018 a Comissão procedeu à audição do Senhor Vereador João Paulo Saraiva sobre a Petição em análise, tendo o mesmo sido acompanhado pelo Senhor Director Municipal de Recursos Humanos, Dr. João Contreiras.

O Senhor Vereador João Paulo Saraiva iniciou a audição referindo os esforços que a Câmara Municipal de Lisboa desenvolveu, ainda antes da entrada em vigor da Lei n.º 112/2017, de 29 de Dezembro, designadamente na inventariação dos trabalhadores precários no âmbito do Município de Lisboa e na tentativa da resolução desses casos.

Procurou ainda esclarecer esta Comissão sobre os procedimentos adoptados após a entrada em vigor da Lei n.º 112/2017, de 29 de Dezembro, designadamente as anteriores à recente

aprovação pela Câmara Municipal de Lisboa, em 27 de Março de 2018, da Proposta n.º 133/2018, a cujos considerandos se recorre para enunciar as medidas da Câmara Municipal de Lisboa:

I O programa do XXI Governo Constitucional preconizou uma série de medidas de combate à precariedade e promoção do emprego, concretizadas nas Leis do Orçamento de Estado de 2016 e 2017, na Resolução do Conselho Ministros n.º 32/2017, de 9 de fevereiro, publicada no DR 1.ª Série, de 28 de fevereiro, e na Portaria n.º 150/2017, de 3 de maio, que estabeleceram o programa de regularização extraordinária dos vínculos precários, regulamentando requisitos de avaliação e prazos exclusivamente aplicáveis à administração central;

II. Apesar do vazio normativo para as Autarquias Locais, o Município de Lisboa procedeu, desde logo, ao levantamento junto das suas várias unidades orgânicas de todos os contratos de prestação de serviços em vigor;

III. Não obstante o levantamento efetuado, a Câmara Municipal de Lisboa veio posteriormente a aprovar, através da Deliberação n.º 189/CM/2017, de 20 de abril de 2017, publicada no Boletim Municipal n.º 1210, de 27 de abril, que fossem apuradas as situações de vínculos precários de trabalhadores a assegurar necessidades permanentes do Município recorrendo a informações reportadas pelas diversas unidades orgânicas;

IV. Na sequência dessa Deliberação foi elaborado, em junho de 2017, um Relatório Preliminar, no qual se identificaram os prestadores de serviços que, àquela data, desenvolviam diversas actividades no Município de Lisboa, onde se incluíam quer os que não se enquadravam no conceito legal de prestadores de serviços atenta a natureza temporária da atividade desenvolvida e que, por essa razão, não consubstanciavam uma situação de precariedade, quer os que, por força das prementes necessidades do Município, se poderiam identificar como eventuais situações de precariedade;

V. Aquando da apresentação ao executivo do referido relatório, sem prejuízo de naquela data não existir regulamentação para a administração local, relativa ao registo e avaliação de situações de eventual precariedade que permitisse desencadear o processo de regularização das mesmas, o Município de Lisboa aprovou, na Deliberação n.º 448/CM/2017, de 29 de junho, publicada no 5.º Suplemento do Boletim Municipal n.º 1219, de 29 de junho 2017, proceder ao registo prévio de todas as possíveis situações existentes no Município, garantindo a participação de todos os interessados neste processo;

VI. Nos termos do n.º 6 da referida Resolução do Conselho de Ministros n.º 32/2017, a Direcção-Geral das Autarquias Locais (DGAL) deveria proceder, até 31 de outubro de 2017, a um levantamento de todas as situações de precariedade existentes nas autarquias, por forma a que estas pudessem beneficiar dos instrumentos criados no âmbito do programa de regularização extraordinária dos vínculos precários na Administração Pública;

VII. Nesse âmbito, em julho de 2017 a DGAL solicitou às Autarquias Locais que procedessem até 15 de outubro a esse levantamento, tendo este Município, em 12 de outubro de 2017, respondido ao solicitado, através do preenchimento do formulário, disponibilizado on line, no qual identificou 35 situações de precariedade;

VIII. Em simultâneo e na sequência da Deliberação n.º 448/CM/2017, de 29 de junho, decorreu entre 25 de setembro e 24 de outubro de 2017 o registo de interessados promovido pelo Município, findo o qual foi



elaborado o Relatório do Registo de Interessados para Regularização de Eventual Precariedade no Município de Lisboa, tendo-se verificado um total de 165 registos;

IX. Em janeiro de 2018, com a entrada em vigor do Programa de Regularização Extraordinário dos Vínculos Precários da Administração Pública – PREVPAP, aprovado pela Lei n.º 112/2017, de 29 de dezembro, foram definidos os termos da aplicação daquele Programa às Autarquias Locais e ao Sector Empresarial Local;”

Ainda assim, para além da constituição da Comissão de Avaliação Bipartida, a Proposta n.º 133/2018, abriu um prazo complementar de 10 dias úteis para registo de interessados ainda não registados (Ponto 1 da parte resolutiva).

O Senhor Vereador João Paulo Saraiva, em resposta ao aqui Relator, esclareceu que não tem conhecimento de qualquer situação de assédio moral a trabalhadores precários do Município de Lisboa e muito menos no âmbito do PREVPAP.

A Senhora Deputada Municipal Inês Drummond (PS) e o Senhor Deputado Municipal Luís Newton (PSD), referiram a problemática da integração de trabalhadores precários das freguesias que tenham sido contratados para suprir necessidades no âmbito dos contratos de delegação de competências do Município nas freguesias, designadamente no âmbito das CAF.

O Senhor Vereador João Paulo Saraiva, a esta questão respondeu com a necessidade de uma eventual alteração legislativa para precaver estas situações.

O aqui Deputado Municipal Relator, em resposta a estas preocupações referiu que os trabalhadores contratados no âmbito da execução de contratos de delegação de competências devem ver a sua situação assegurada quando a mesma cesse, acompanhando a transmissão das competências, tal como impõem o artigo 3.º, n.º 1 e o artigo 4.º, n.º 1 da Diretiva 2001/23/CE, do Conselho, de 12 de Março. Para mais, referiu abundante jurisprudência do Tribunal de Justiça da União Europeia que confirma que esses trabalhadores se devem transmitir com as competências, quer entre pessoas colectivas de direito público, quer entre pessoas colectivas de direito privado e pessoas colectivas de direito público. Mais que nesses termos a regularização poderia desde já ser feita no âmbito do Município de Lisboa. Por outro lado, o Regime Jurídico das Autarquias Locais, aprovado pela Lei n.º 75/2013, de 12 de Setembro, prevê, ao nível da delegação de competências o regime do pessoal afecto às mesmas, havendo que dar cumprimento ao preceito nos contratos de delegação de competências, evitando estas situações.

III. OPINIÃO DAS FORÇAS POLÍTICAS E DO RELATOR

1 – Opinião do Relator

O Relator entende que a precariedade laboral, em qualquer circunstância, constitui uma afronta ao Princípio da Dignidade da Pessoa Humana, havendo que lidar, do ponto de vista legislativo e bem assim no domínio da actividade administrativa com esta realidade, promovendo a sua erradicação.

No domínio da administração pública, o Relator não pode deixar de assinalar sucessivas normas orçamentais que, numa perspectiva meramente financista limitam a contratação de pessoal pelo Estado e demais entidades públicas, levando os mesmos ao recurso à externalização e a formas de contratação precária de trabalhadores para assegurar a continuidade do serviço público prestado, ainda que em patamares mínimos, degradando a qualidade do serviço público e a condição dos trabalhadores.

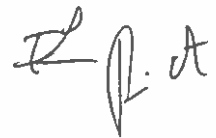
Este é uma má prática do legislador, infelizmente reiterada, e que desagua periodicamente em processos extraordinários de regularização de trabalhadores precários, acarretando por essa via, o inconveniente – necessário – de afastamento da regra do concurso no acesso ao trabalho em funções públicas.

No que tange à situação dos trabalhadores precários que prestam o seu trabalho no âmbito dos contratos de delegação de competências do Município de Lisboa nas freguesias, a sua regularização pode e deve ser feita no âmbito do Município de Lisboa, tendo em conta que:

- a) O artigo 3.º, n.º 1 e o artigo 4.º, n.º 1 da Directiva 2001/23/CE, do Conselho, de 12 de Março, que prevêem, respectivamente, que ***“Os direitos e obrigações do cedente emergentes de um contrato de trabalho ou de uma relação de trabalho existentes à data da transferência são, por esse facto, transferidos para o cessionário”*** e que ***“A transferência de uma empresa ou estabelecimento ou de uma parte de empresa ou de estabelecimento não constitui em si mesma fundamento de despedimento por***

parte do cedente ou do cessionário. Esta disposição não constitui obstáculo aos despedimentos efetuados por razões económicas, técnicas ou de organização que impliquem mudanças da força de trabalho”;

- b) A jurisprudência comunitária é vasta nesta matéria. O Tribunal de Justiça da União Europeia (TJUE) decidiu, ainda na vigência da Directiva 77/187, conforme alterada pela Directiva 98/50, que o simples facto de o cessionário ser uma pessoa colectiva de direito público, não permite excluir a existência de uma transferência abrangida pelo âmbito de aplicação da referida directiva (acórdão de 26 de Setembro de 2000, *Mayeur*, Processo C-175/99);
- c) A mesma conclusão se impõe igualmente na vigência da Directiva 2001/23 (ver, por todos, o acórdão de 29 de Julho de 2010, *Federación de Servicios Públicos da UGT (UGT-FSP)*, Processo C-151/09);
- d) O critério de aplicação da Directiva 2001/23/CE (tal como relativamente à sua versão anterior, a Directiva 77/187/CE), é o exercício de actividade económica. Pela jurisprudência do TJUE, foram qualificados de actividades económicas os serviços que, sem se enquadrarem no exercício das prerrogativas do poder público, são assegurados devido ao interesse público, não têm fins lucrativos e estão em concorrência com os serviços propostos por operadores que prosseguem fins lucrativos (ver, a este respeito, acórdãos de 23 de Abril de 1991, *Höfner e Elser*, Processo C-41/90; de 26 de Setembro de 2000, *Mayeur*, Processo C-175/99; de 24 de Outubro de 2002, *Aéroports de Paris/Comissão*, Processo C-82/01 P; de 10 de Janeiro de 2006, *Cassa di Risparmio di Firenze e o* Processo C-222/04);
- e) O TJUE, nos acórdãos de 19 de Maio de 1992, *Redmond Stichting*, Processo C-29/91, de 14 de Setembro de 2000, *Collino e Chiappero*, Processo C-343/98; e de 29 de Julho de 2010, *Federación de Servicios Públicos da UGT (UGT-FSP)*, Processo C-151/09, veio a decidir que o facto de a transferência resultar de decisões unilaterais dos poderes públicos, e não de um concurso de vontades, não exclui a aplicação da referida directiva.



Por outro lado, nos termos do artigo 122.º, n.º 3 do Anexo I da Lei n.º 75/2013, de 12 de Setembro prevê expressamente a possibilidade – a meu ver necessária – de prever a afectação de recursos humanos nos contratos de delegação de competências, prática que não é habitualmente seguida pelo Município de Lisboa e favorece, nessa medida, a precariedade laboral dos trabalhadores contratados pelas freguesias para o exercício das competências delegadas.

2 – Opinião das forças políticas

A partir das audições as forças políticas representadas na 1ª Comissão Permanente reservam as suas opiniões e o seu sentido de voto para o plenário da Assembleia Municipal onde será debatida e votada a Proposta.

IV. CONCLUSÃO

Da análise dos documentos relativos a esta petição e ainda das audições promovidas pela 1ª Comissão Permanente, pode concluir-se que:

- O Município de Lisboa, através de sucessivas deliberações da sua Câmara Municipal tem criado condições para a regularização de vínculos precários;
- Quanto à regularização de trabalhadores com vínculo precário, contratados pelas freguesias para o exercício de competências delegadas pelo Município de Lisboa, a situação não tem sido resolvida da melhor forma por dificuldades de aplicação do quadro legal da Lei n.º 112/2017, de 29 de Dezembro;
- Os contratos de delegação de competências do Município de Lisboa nas freguesias podem e devem prever a regulação das relações entre o Município, as freguesias e os trabalhadores afectos ao exercício dessas competências objecto de delegação;
- Na ausência de qualquer indício concreto relativamente à prática de assédio moral sobre trabalhadores precários visando que os mesmos não recorram ao mecanismo de regularização, apenas se pode condenar, em abstracto, tal possibilidade.

Face ao exposto conclui-se que o parecer está em condições de ser discutido e as suas recomendações em condições de serem votadas em plenário.

V. RECOMENDAÇÕES

Em face do exposto, a 1.ª Comissão propõe à Assembleia Municipal de Lisboa, perante os argumentos contidos na Petição nº 9/2018, recomendar à Câmara Municipal de Lisboa que:

1. Faça o levantamento de todos os trabalhadores que se encontram a prestar serviço nas Juntas de Freguesia, ao abrigo de Contratos de Delegação de Competências, nomeadamente nas CAF/AAAFs e nos refeitórios escolares, e estude, tendo em conta o carácter permanente destes projectos, uma forma, que pode eventualmente passar por aditamentos aos contractos de delegação de competências, de os mesmos poderem vir a ser integrados no âmbito do PREVPAP.
2. Nos contractos de delegação de competências que venham a ser celebrados com as juntas de freguesia, passem a regular as relações entre os trabalhadores afectos ao exercício das competências delegadas com a Câmara Municipal de Lisboa e as juntas de freguesia.

O presente relatório foi aprovado por Unanimidade.

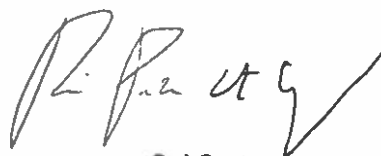
Lisboa, 23 Maio de 2018

A Presidente da 1.ª Comissão



Irene Lopes

O Deputado Municipal Relator



Rui Costa