

ASSUNTO:	PREVPAP
Parecer n.º:	INF_DSAJAL_TR_6450/2022
Data:	25-05-2022

Pelo Senhor Presidente da Câmara Municipal foi solicitado que se esclareça a seguinte questão:

“Na sequência da entrada em vigor da Lei n.º 112/2017, de 29 de dezembro, diploma que estabeleceu o programa de regularização extraordinária de vínculos precários, o Município de (...) procedeu em 2018, à regularização de vínculos precários de pessoas que preenchem os pressupostos legais para a sua realização.

Atendendo a que existem ainda no Município de (...), pessoas a trabalhar que satisfazem necessidades permanentes e com vínculo inadequado e que preenchem os pressupostos legais, designadamente, o previsto na alínea a) do n.º 1 do art.º 3.º da Lei n.º 112/2017, de 29 de dezembro.

É entendimento dos serviços do Município, que os pressupostos da lei que legitimam a regularização de vínculos precários mantêm atualidade e se aplicam às situações supra descritas, tanto mais que o diploma em causa ainda não foi revogado e o mesmo não comina qualquer sanção para o incumprimento dos prazos nele previstos para a regularização dos vínculos precários.

Contudo, entende o Município solicitar parecer jurídico (...) no sentido de esclarecer se o Município de (...), nas circunstâncias supra descritas, ainda pode lançar mão do programa de regularização de vínculos precários previsto na Lei n.º 112/2017, de 29 de dezembro.”

Cumpre, pois, informar:

I

No Programa do XXI Governo Constitucional, estabeleceu-se como prioridade a promoção do emprego e o combate à precariedade laboral.

Nesse contexto, delineou-se um programa de regularização extraordinária dos vínculos precários na Administração Pública, (PREVPAP) abrangendo os trabalhadores e colaboradores que correspondessem a necessidades permanentes dos serviços da administração direta, central ou desconcentrada, e da administração indireta do Estado, bem como da administração local, e do setor empresarial do Estado e local, sem o adequado vínculo jurídico e desde que se verificassem alguns dos indícios de laboralidade.

Assim, na sequência da Resolução do Conselho de Ministros n.º 32/2017, de 28 de fevereiro, a Lei n.º 112/2017, de 29 de dezembro veio estabelecer os termos da regularização extraordinária dos vínculos precários de pessoas que exerciam funções que correspondiam a necessidades permanentes da Administração Pública e fossem reconhecidas como tal.

Nos termos do art.º 2.º da Lei n.º 112/2017, de 29/12, estão abrangidos pelo ali disposto as pessoas que exerçam ou tenham exercido funções que correspondam ao conteúdo funcional de carreiras gerais ou especiais e que satisfaçam necessidades permanentes dos órgãos ou serviços abrangidos pela Lei Geral do Trabalho em Funções Públicas (LTFP), com sujeição ao poder hierárquico, à disciplina ou direção desses órgãos, serviços ou entidades, sem vínculo jurídico adequado, sendo que o art.º 3.º estabelece o âmbito de regularização extraordinária referindo, designadamente, o seguinte:

“1 – A presente lei abrange as pessoas a que se refere o n.º 1 do artigo 2.º que exerçam ou tenham exercido as funções em causa:

a) No período entre 1 de janeiro e 4 de maio de 2017, ou parte dele, e durante pelo menos um ano à data do início do procedimento concursal de regularização;”

Acompanhando o Guião para a Administração Local, documento que visou esclarecer dúvidas suscitadas acerca da interpretação da referida Lei, pode ler-se acerca do conceito de *necessidade permanente*.

«FAQ.III.1. O que é uma necessidade permanente?»

A legislação não define o que seja uma necessidade permanente. Tem, porém, elementos que definem o que são necessidades temporárias para o efeito de permitir o recrutamento de trabalhadores com vínculos precários. Assim, corresponde à satisfação de necessidades temporárias o exercício de funções em situações em que é possível:

- A celebração de contratos de trabalho a termo resolutivo, seja ao abrigo da Lei Geral do Trabalho em Funções Públicas no caso de órgãos ou serviços da Administração Pública, ou do Código do Trabalho no caso de entidades do setor empresarial do Estado.

- A celebração de contratos de utilização de trabalho temporário, ao abrigo do Código do Trabalho.»

Nesta conformidade, desde que o trabalhador exerça uma função com sujeição ao poder hierárquico, à disciplina ou direção das entidades em causa e, ao cumprimento de horário, sem vínculo jurídico adequado, não enquadrável nas situações acima mencionadas estaremos, em princípio, perante a satisfação de necessidades permanentes de serviço.

Deverão ainda verificar-se as condições estabelecidas no art.º 3.º, ou seja, são abrangidas as pessoas que exerceram funções correspondentes a necessidades permanentes dos serviços sem o vínculo jurídico adequado reconhecidas pelo órgão competente:

- no período de 1 de janeiro de 2017 a 4 de maio de 2017, ou parte dele, e durante pelo menos um ano à data do início do procedimento concursal de regularização;

- nos casos de exercício de funções no período entre 1 de janeiro de 2017 e 4 de maio de 2017, ao abrigo de contratos de emprego-inserção e contratos de emprego-inserção +, as que tenham exercido as mesmas funções, durante algum tempo nos 3 anos anteriores à data de início do procedimento concursal de regularização;
- no caso de exercício de funções ao abrigo de contratos de estágio celebrados com a exclusiva finalidade de suprir a carência de recursos humanos essenciais para a satisfação de necessidades permanentes, durante algum tempo nos 3 anos anteriores à data de início do procedimento concursal de regularização.

II

Quanto à questão primordial, que é esclarecer se, na presente data ainda é possível dar cumprimento ao disposto na Lei n.º 112/2017, de 29/12, em parecer emitido, por esta Divisão de Apoio Jurídico, – INF_DSAJAL_CG_6202/2021 – pode ler-se:

“O PREVPAP destina-se exclusivamente à regularização extraordinária dos vínculos precários de pessoas que exerçam ou tenham exercido funções que correspondam a necessidades permanentes de autarquias locais e a sua concretização passou pelo reconhecimento pelo respetivo órgão executivo (...) do seguinte:

i) Em primeiro lugar, de quais as funções que correspondem ao conteúdo funcional de carreiras gerais ou especiais e satisfazem necessidades permanentes do respetivo órgão/serviço.

ii) Em segundo lugar, e quando assim tiver sido reconhecido, que as mesmas eram desempenhadas com sujeição ao poder hierárquico, à disciplina ou direção desses órgãos, serviços ou entidades, e sem vínculo jurídico adequado.

Os órgãos das autarquias locais, enquanto órgãos da administração pública, têm o dever de dar cumprimento ao PREVPAP, nos exatos termos fixados na Lei n.º 112/2017, sob pena de violação do princípio da legalidade consagrado no artigo 3.º do Código do Procedimento Administrativo, devendo abranger todos os trabalhadores que reúnam as condições nele estabelecidas."

Ora apesar de admitirmos que em alguns órgãos e serviços ainda hoje excecionalmente, é possível regularizar situações que à época, não foram devidamente sinalizadas, desde que devidamente fundamentadas, importa realçar, tal como se referiu no mencionado parecer que *"O PREVPAP não pode ser usado como mecanismo de recrutamento ultrapassando as regras gerais exigidas para o preenchimento de postos de trabalho, porquanto é um regime jurídico de carácter extraordinário e natureza especial que se restringe à finalidade e âmbito de aplicação nele expressamente inscritos."*

Com efeito, temos de ter em atenção que desde a publicação da Lei n.º 112/2017, de 29/12 já decorreram mais de 4 anos.

Conforme se referia no *Guião para a Administração Local (por referência à Lei n.º 112/2017, de 29 de dezembro)* emitido pela DGAL *"O diploma prevê o reconhecimento pelo órgão executivo dos postos de trabalho que cumpram os requisitos. Não se encontrando regulamentado como se inicia o procedimento, caberá ao órgão executivo decidir se o mesmo inclui uma fase de apresentação de requerimento por parte dos trabalhadores e, caso inclua, qual a sua tramitação e quem procede à sua análise, para posterior decisão pelo mesmo órgão."*

Independentemente da decisão sobre a possibilidade de apresentação de requerimento, compete ao órgão executivo a identificação de todas as situações abrangidas pelo procedimento de regularização automática e bem assim notificar todos os interessados no procedimento concursal. Os trabalhadores poderão apresentar requerimento nos termos gerais previstos no Código do Procedimento Administrativo. (...)

Os trabalhadores podem opor-se à deliberação do órgão executivo através de reclamação regulada pelo Código do Procedimento Administrativo, ou, pelos meios contenciosos de impugnação."

Verificamos pela informação que nos é dada a conhecer que o município consulente “*procedeu em 2018, à regularização de vínculos precários de pessoas que preenchiam os pressupostos legais para a sua realização*”.

Ora impõe-se questionar porque é que a situação que se pretende agora regularizar não foi abrangida.

Com efeito, se em 2018 foi dado cumprimento à Lei n.º 112/2017, mediante deliberação fundamentada, terá de existir algum motivo para o órgão executivo não ter incluído à data, no elenco daquelas situações que reconheceu como passíveis de regularização, um determinado trabalhador ou colaborador.

Acresce que os trabalhadores “excluídos” poderiam ter-se oposto à deliberação conforme se esclarecia no Guião da DGAL a que atrás fizemos referência, depreendendo-se dos dados facultados no pedido de parecer, que isso não ocorreu.

Ou seja, apesar de admitirmos (dado o carácter imperativo deste normativo), que em situações pontuais é possível regularizar situações que não foram devidamente sinalizadas aquando a entrada em vigor da Lei n.º 112/2017, de 29 de dezembro, qualquer deliberação que seja tomada atualmente sobre esta matéria terá de ser devidamente fundamentada, tendo em atenção que anteriormente, o município procedeu à aplicação do PREVPAP e a situação em apreço foi excluída (provavelmente por se ter entendido não estarem reunidos os requisitos legalmente exigidos).

Importa ainda ter em consideração que, “a «inexistência de recursos humanos» apenas legitima a criação de postos de trabalho no mapa de pessoal e a abertura de procedimentos concursais comuns para recrutamento com vista à ocupação dos mesmos, de acordo com o estabelecido na Lei Geral do Trabalho em Funções Públicas e demais legislação aplicável”¹. Como tal, “o PREVPAP não pode ser

¹ Conforme defendido por esta Divisão no parecer INF_DSAJAL_CG_6202/2021 de 14/05/2021 (Proc. N.º 2021.05.07.8821).

usado como mecanismo de recrutamento ultrapassando as regras gerais exigidas para o preenchimento de postos de trabalho, porquanto é um regime jurídico de carácter extraordinário e natureza especial que se restringe à finalidade e âmbito de aplicação nele expressamente inscritos.”².

III

Em conclusão:

O programa de regularização extraordinário de vínculos precários (PREVPAP), nos termos da Lei n.º 112/2017, de 29 de dezembro, pressupõe a existência de uma situação de exercício de funções que correspondam a necessidades permanentes do órgão/serviço sem o vínculo jurídico adequado.

O processo de regularização inicia-se com o reconhecimento pelo órgão executivo, mediante deliberação devidamente fundamentada, de que as funções exercidas correspondem a necessidades permanentes embora com vínculo jurídico inadequado.

O PREVPAP tem carácter imperativo e extraordinário, pelo que cabia, assim, à câmara municipal, em cumprimento do estabelecido na Lei n.º 112/2017, proceder à identificação, de forma exaustiva e rigorosa, de todas as situações de pessoas que exercessem ou tivessem exercido com um vínculo precário funções correspondentes à satisfação de necessidades permanentes da autarquia, constituindo um dever do órgão executivo do município de efetuar o respetivo levantamento e reconhecimento, cumprindo o estabelecido por este regime jurídico.

Tendo carácter imperativo, os órgãos das autarquias locais têm o dever de lhe dar execução, pelo que, excecionalmente, admitimos que na presente data seja possível regularizar situações que não foram sinalizadas em devido tempo, carecendo porém, as deliberações da câmara municipal de adequada fundamentação e da cabal demonstração de que as pessoas em causa preenchem os requisitos previstos na Lei n.º 112/2017 e que deviam ter sido abrangidas pelo reconhecimento que deu origem ao processo de regularização levado a cabo pela autarquia em 2018.

² Idem.

Todavia, considerando que a entidade consulente procedeu em 2018, à regularização de vínculos precários de pessoas que preenchiam os pressupostos legais para a sua realização, haverá que analisar e ponderar os fundamentos das informações de suporte e da(s) deliberação(ões) anteriores do órgão executivo, de modo a ficar patente a razão de ter sido decidido não incluir nos procedimentos de regularização as situações que se mencionam no pedido de parecer.