

O PROVIDOR DE JUSTIÇA

A Sua Excelência o Ministro da  
Solidariedade, Emprego e Segurança Social  
Praça de Londres, 2  
1049-056 Lisboa

19NOV2014 012116

Vossa Ref.<sup>a</sup>

Vossa Comunicação

Nossa Ref.<sup>a</sup>

Proc. Q-4925/13 (A4)

**Assunto:** *Medidas contrato emprego-inserção e contrato emprego-inserção+.*

I - 1. Dirijo-me a Vossa Excelência, Senhor Ministro, a propósito da utilização das medidas ativas de emprego contrato emprego-inserção e contrato emprego-inserção+ na Administração Pública.

2. Este não é um assunto novo, tendo sido objeto de várias tomadas de posição dos meus antecessores, perante a evidência da utilização abusiva das referidas medidas – e já dos projetos de atividades ocupacionais que as precederam e por elas foram substituídos –, por parte dos serviços e organismos públicos, que através delas davam resposta a necessidades permanentes.

Destaco, em especial, a chamada de atenção formulada, em 2002, ao Presidente do Instituto do Emprego e Formação Profissional, I.P., a respeito dos projetos de atividades ocupacionais, tendo em vista, essencialmente, um maior rigor na seleção e aprovação dos mesmos e o efetivo acompanhamento e fiscalização dos respetivos acordos<sup>1</sup>; depois, em 2004, a Recomendação n.º 4/B/2004, propondo a alteração do regime jurídico daqueles projetos<sup>2</sup>, no sentido da clarificação do conceito de trabalho necessário, da responsabilização dos órgãos que aprovassem projetos cujas atividades

<sup>1</sup> Chamada de atenção formulada no processo R-5825/01, que integra o Relatório à Assembleia da República de 2002, disponível em <http://www.provedor-jus.pt/site/public/archive/doc/Relatorio2002.pdf>. Neste processo, ficou evidenciado o exercício de funções correspondentes a postos de trabalho por beneficiários destes acordos no ex-Instituto de Desenvolvimento, Inspeção das Condições de Trabalho e na Direção Regional de Agricultura do Ribatejo e Oeste.

<sup>2</sup> Consagrado, então, na Portaria n.º 192/96, de 20 de maio.

envolvessem, afinal, o preenchimento de postos de trabalho, e das entidades promotoras que, na execução, desvirtuassem tais projetos, assim como de garantir a efetiva fiscalização dos projetos aprovados<sup>3</sup>.

Destaco, ainda, e já na vigência da medida contrato emprego-inserção, o apelo remetido ao Presidente do Instituto dos Registos e do Notariado, I.P., bem como ao Presidente do Instituto do Emprego e Formação Profissional, I.P., para que, sempre que estivessem em causa projetos inscritos nessa medida promovidos por entidades públicas, se garantisse rigorosamente, em sede de apreciação das candidaturas, que as atividades socialmente úteis aí consideradas não se reconduzissem às atividades legalmente cometidas a tais entidades e o efetivo acompanhamento e fiscalização, em sede de execução dos projetos<sup>4</sup>.

3. Esta minha iniciativa tem agora por base uma queixa apresentada pela Confederação Geral dos Trabalhadores Portugueses (CGTP), na qual se denuncia que os mesmos abusos e más práticas na aplicação das medidas em questão em entidades empregadoras públicas, mas também em entidades privadas sem fins lucrativos, não só persistem, como se agravaram.

Aponta-se, ali, como paradigmática, a situação verificada nas escolas, no ano de 2011, em que foi considerável o recurso a titulares de contratos emprego-inserção para o desempenho de funções de auxiliares de educação.

E, por referência a abril de 2013, a mesma queixa assinala a existência generalizada, e em número expressivo, desses contratos, o que vem demonstrado com os seguintes exemplos:

---

<sup>3</sup> Esta Recomendação foi formulada no âmbito de processo da iniciativa do Provedor de Justiça (P-09/03) e perante a constatação de que a Administração Pública utilizava os programas de atividade ocupacional para prover a necessidades permanentes dos serviços e consta do Relatório à Assembleia da República de 2004, disponível em <http://www.provedor-jus.pt/site/public/archive/doc/Relatorio2004.pdf>.

<sup>4</sup> Isto, na conclusão do processo R-4938/11, no qual se discutiu a conformidade legal do recurso a desempregados selecionados junto do Centro de Emprego de Lisboa, para o exercício de atividades de implementação do cartão do cidadão no Instituto dos Registos e do Notariado, I.P., no confronto com a missão e as competências deste Instituto.

## O PROVIDOR DE JUSTIÇA

- a) No âmbito do próprio Ministério da Solidariedade, Emprego e Segurança Social, existem, no Instituto da Segurança Social, I.P., 300 contratos emprego-inserção, cujos titulares exercem, na sua maioria, funções de assistente técnico e de técnico superior, e no Instituto de Gestão Financeira da Segurança Social, I.P., 6 contratos emprego-inserção ao abrigo dos quais são exercidas funções próprias das carreiras de assistente técnico e de técnico superior.
- b) No âmbito do Ministério da Educação e Ciência, vigoram contratos emprego-inserção no Agrupamento de Escolas Rouxinol (6), no Agrupamento de Escolas Miradouro de Alfazina (5), na Escola Básica Integrada da Sobreda (4), na Escola Secundária José Afonso (2) e na Escola Secundária da Amora (6).
- c) No Ministério da Saúde, existem, no Agrupamento de Centros de Saúde Almada-Seixal, 19 contratos emprego-inserção, cujos titulares, em grande parte, exercem funções de assistente operacional e técnico.
- d) Na esfera da Secretaria de Estado da Cultura, e no Mosteiro dos Jerónimos, na Torre de Belém, no Museu Nacional de Arte Antiga, no Museu dos Coches, no Museu de Arqueologia e no Museu de Évora, quase todo o serviço de vigilância e receção é feito por titulares de contratos emprego-inserção.
- e) Na Câmara Municipal de Lisboa, verifica-se a existência de 100 contratos emprego-inserção para o desempenho de funções de assistente operacional, nas oficinas, no setor da limpeza e no refeitório.

Instrui igualmente a queixa o quadro que a seguir reproduzo, facultado pelo próprio Instituto do Emprego e Formação Profissional, I.P.<sup>5</sup>, com dados reportados ao ano de 2012 e ao mês de abril de 2013:

---

<sup>5</sup> Remetido em 31.05.2013, pelo Conselho Diretivo do Instituto do Emprego e Formação Profissional, I.P., em 31.05.2013.

Cód. Tipo Entidade	Descritivo Tipo ENTIDADE	2012						2013 (Abril)					
		Abrangidos		CEI		CEI*		Abrangidos		CEI		CEI*	
		v.abs.	%	v.abs.	%	v.abs.	%	v.abs.	%	v.abs.	%	v.abs.	%
0100	AUTARQUIA LOCAL	6.051	10,3	4.371	9,0	1.680	16,1	4.131	12,1	2.873	10,4	1.258	19,3
0101	CAMARAS MUNICIPAIS	11.826	20,0	9.806	20,2	2.020	19,3	6.052	17,7	4.996	18,0	1.056	16,2
0102	JUNTAS DE FREGUESIA	8.946	15,2	6.489	13,4	2.457	23,5	5.512	16,1	3.963	14,3	1.549	23,7
0200	ASSOCIAÇÃO	3.676	6,2	2.938	6,1	738	7,1	1.961	5,7	1.569	5,7	392	6,0
0201	ASSOCIAÇÃO SINDICAL	12	0,0	12	0,0		0,0	10	0,0	10	0,0		0,0
0202	ASSOCIAÇÃO EMPRESARIAL	36	0,1	36	0,1		0,0	19	0,1	19	0,1		0,0
0203	ASSOCIAÇÃO DE DESENVOLVIMENTO	279	0,5	194	0,4	85	0,8	173	0,5	112	0,4	61	0,9
0204	ASSOCIAÇÕES DE ESTUDANTES	13	0,0	13	0,0		0,0	10	0,0	10	0,0		0,0
0205	ASSOCIAÇÃO DE SOLIDARIEDADE NO DOMÍNIO DA EDUCAÇÃO	141	0,2	120	0,2	21	0,2	71	0,2	62	0,2	9	0,1
0206	ASSOCIAÇÃO DE SOLIDARIEDADE SOCIAL DE ACTIVIDADES ECONÓMICAS	763	1,3	619	1,3	144	1,4	457	1,3	365	1,3	92	1,4
0207	ASSOCIAÇÃO RECREATIVA, CULTURAL OU DESPORTIVA	513	0,9	420	0,9	93	0,9	300	0,9	241	0,9	59	0,9
0300	BOMBEIROS	248	0,4	211	0,4	37	0,4	180	0,5	150	0,5	30	0,5
0400	CASA DO POVO	121	0,2	85	0,2	36	0,3	81	0,2	61	0,2	20	0,3
0500	CENTRO DE DIA OU OUTRO DE INTERESSE SOCIAL	421	0,7	286	0,6	135	1,3	259	0,8	171	0,6	88	1,3
0600	CENTRO DE SAÚDE	588	1,0	584	1,2	4	0,0	158	0,5	158	0,6		0,0
0700	COOPERATIVAS	222	0,4	163	0,3	59	0,6	120	0,4	81	0,3	39	0,6
0701	COOPERATIVAS DE SOLIDARIEDADE	89	0,2	57	0,1	32	0,3	72	0,2	59	0,2	13	0,2
0702	COOPERATIVAS DE CONSUMO E HABITAÇÃO	4	0,0	4	0,0		0,0	1	0,0	1	0,0		0,0
0703	COOPERATIVAS DE APOIO À CRIANÇA E EDUCAÇÃO	129	0,2	83	0,2	46	0,4	77	0,2	54	0,2	23	0,4
0704	COOPERATIVAS DE ACTIVIDADES DE RECREIO, CULTURA E DESPORTO	20	0,0	18	0,0	2	0,0	8	0,0	7	0,0	1	0,0
0705	COOPERATIVAS DE ACTIVIDADES AGRÍCOLAS	29	0,0	14	0,0	15	0,1	14	0,0	7	0,0	7	0,1
0800	CRECHE OU JARDIM DE INFÂNCIA	108	0,2	96	0,2	12	0,1	64	0,2	58	0,2	6	0,1
0900	EMPRESA	142	0,2	130	0,3	12	0,1	35	0,1	32	0,1	3	0,0
1000	ENTIDADES PÚBLICAS	2.078	3,5	1.910	3,9	168	1,6	926	2,7	846	3,1	80	1,2
1001	ENTIDADES PÚBLICAS - SAÚDE	1.758	3,0	1.745	3,6	13	0,1	1.094	3,2	1.088	3,9	6	0,1
1002	ENTIDADES PÚBLICAS - EDUCAÇÃO	6.424	10,9	6.342	13,1	82	0,8	3.063	8,9	3.026	10,9	37	0,6
1003	ENTIDADES PÚBLICAS - CULTURA (MUSEUS, PALÁCIOS)	284	0,5	266	0,5	18	0,2	118	0,3	109	0,4	9	0,1
1004	ENTIDADES PÚBLICAS - AGRICULTURA / DESENVOLVIMENTO RURAL	119	0,2	107	0,2	12	0,1	68	0,2	59	0,2	9	0,1
1005	ENTIDADES PÚBLICAS - JUSTIÇA	110	0,2	110	0,2		0,0	19	0,1	19	0,1		0,0
1006	ENTIDADES PÚBLICAS - SEGURANÇA SOCIAL	545	0,9	545	1,1		0,0	508	1,5	508	1,8		0,0
1008	ENTIDADES PÚBLICAS - ADMINISTRAÇÃO INTERNA	325	0,6	252	0,5	73	0,7	173	0,5	149	0,5	24	0,4
1009	ENTIDADES PÚBLICAS - AMBIENTE	30	0,1	30	0,1		0,0	20	0,1	20	0,1		0,0
1010	ENTIDADES PÚBLICAS - ECONOMIA	142	0,2	141	0,3	1	0,0	103	0,3	101	0,4	2	0,0
1100	ENTIDADE RELIGIOSA OU CENTRO PAROQUIAL	343	0,6	280	0,6	63	0,6	191	0,6	147	0,5	44	0,7
1200	ESCOLAS	2.141	3,6	2.127	4,4	14	0,1	1.003	2,9	991	3,6	12	0,2
1201	ESCOLAS DO ENSINO SECUNDÁRIO	1.318	2,2	1.312	2,7	6	0,1	609	1,8	608	2,2	1	0,0
1202	ESCOLA PROFISSIONAL/TECNOLÓGICA	52	0,1	52	0,1		0,0	28	0,1	27	0,1	1	0,0
1203	ESCOLA DO ENSINO SUPERIOR/UNIVERSIDADE	218	0,4	210	0,4	8	0,1	172	0,5	167	0,6	5	0,1
1300	FUNDAÇÃO	585	1,0	335	0,7	250	2,4	369	1,1	211	0,8	158	2,4
1400	HOSPITAL	80	0,1	80	0,2		0,0	34	0,1	34	0,1		0,0
1500	IPSS	6.802	11,5	5.035	10,4	1.767	16,9	4.043	11,8	3.010	10,9	1.033	15,8
1600	IAR DE IDOSOS OU OUTROS	143	0,2	110	0,2	33	0,3	78	0,2	61	0,2	17	0,3
1800	MISERICÓRDIAS	831	1,4	604	1,2	227	2,2	473	1,4	341	1,2	132	2,0
9901	OUTRAS ENTIDADES PRIVADAS COM FINS LUCRATIVOS	9	0,0	3	0,0	6	0,1	4	0,0	3	0,0	1	0,0
9902	OUTRAS ENTIDADES PRIVADAS SEM FINS LUCRATIVOS	286	0,5	193	0,4	93	0,9	160	0,5	98	0,4	62	1,0
9999	OUTROS / Não Codificado	18	0,0	17	0,0	1	0,0	1.226	3,6	1.039	3,7	187	2,9
	Total	59.018	100,0	49.555	100,0	10.463	100,0	34.247	100,0	27.721	100,0	6.526	100,0

Sendo certo que este quadro se revela de difícil interpretação, nomeadamente pela classificação das entidades promotoras, ele não deixa de evidenciar a expressão atingida por estes contratos, em especial em entidades públicas, com destaque para a área da educação e da saúde e no âmbito das autarquias locais.

Por fim, ilustram, ainda, a dimensão da utilização destes contratos os valores

O PROVIDOR DE JUSTIÇA

acumulados a 31 de dezembro dos anos de 2010 a 2013, e a 30 de setembro de 2014, referentes à execução das correspondentes medidas, divulgados pelo Instituto do Emprego e Formação Profissional, I.P., e constantes das tabelas seguintes<sup>6</sup>:

DEZEMBRO 2010-2011-2012

DESIGNAÇÃO DA DESPESA	COMPARAÇÃO 2010-2012:									
	31 de dezembro de 2010		31 de dezembro de 2011		31 de dezembro de 2012		Var. % 2010-12		Var. % 2011-12	
	Abrangidos	Pagamento	Abrangidos	Pagamento	Abrangidos	Pagamento	Abrangidos	Pagam.	Abrangidos	Pagam.
(...)										
<b>DINAMIZAÇÃO E PROMOÇÃO DO MERCADO SOCIAL DE EMPREGO</b>	62 059	28 712 897,88	58 254	28 266 582,38	62 026	36 113 583,32	-0,1	25,8	6,5	27,8
(*) Empresas de Inserção - Investimento	46	355 519,50	34	140 186,93	60	10 103,35	30,4	-97,2	76,5	-92,8
Empresas de Inserção - Profissionalização	3 304	9 175 920,01	3 084	9 402 228,06	2 982	9 032 394,56	-9,7	-1,6	-3,3	-3,9
(*) Empresas de Inserção - Formação	890	1 183 578,70	628	1 173 614,10	723	1 003 702,37	-18,8	-15,2	15,1	-14,5
Empresas de Inserção - Prémio Integração	61	408 220,48	49	311 616,24	26	213 013,51	-57,4	-47,8	-46,9	-31,6
(2) Programas Ocupacionais - Carençados	66	161 402,08	1	541,99		0,00	-100,0	-100,0	-100,0	-100,0
Programas Ocupacionais - Subscritos	2 102	381 253,84	17	0,00		0,00	-100,0	-100,0	-100,0	-
Contrato Emprego Inserção	47 149	1 984 037,31	45 703	1 947 141,07	48 555	2 879 574,61	3,0	45,1	6,2	47,9
Contrato Emprego Inserção *	9 377	15 062 865,96	9 400	15 291 253,99	10 463	22 974 794,92	11,6	52,5	11,3	50,2
(...)										

DEZEMBRO 2013

2.1. IEFP, IP							
QVIII - Abrangidos em Programas e Medidas por Movimento Estatístico							
IEFP: atividade registada em aplicações informáticas							
ÁREA DE INTERVENÇÃO / MEDIDAS	ACUMULADO					NO MÊS	
	TRANSITARAM	INICIARAM	ABRANGIDOS	TERMINARAM	PERMANECERAM	INICIARAM	TERMINARAM
<b>EMPREGO</b>	37 584	101 431	139 015	81 562	67 453	10 086	4 167
(...)							
Inserção Profissional - Trabalho Socialmente Necessário	26 631	41 017	67 648	37 945	29 793	2 793	2 605
CEI e CEI *	24 456	35 016	59 474	36 678	22 793	2 083	2 447
Contrato Emprego Inserção	19 673	29 308	48 981	30 782	18 199	1 695	1 927
Contrato Emprego Inserção *	4 783	5 707	10 490	5 896	4 594	388	520
(...)							

SETEMBRO 2014

2.1. IEFP, IP							
QVIII - Abrangidos em Programas e Medidas por Movimento Estatístico							
IEFP: atividade registada em aplicações informáticas							
ÁREA DE INTERVENÇÃO / MEDIDAS	ACUMULADO					NO MÊS	
	TRANSITARAM	INICIARAM	ABRANGIDOS	TERMINARAM	PERMANECERAM	INICIARAM	TERMINARAM
(...)							
Inserção Profissional - Trabalho Socialmente Necessário	29 793	29 455	59 158	31 006	28 152	2 654	2 806
CEI e CEI *	22 793	24 814	47 607	26 609	20 998	2 412	2 081
Contrato Emprego Inserção	18 199	18 378	36 577	22 175	14 402	1 837	1 719
Contrato Emprego Inserção *	4 594	6 436	11 030	4 434	6 596	575	362
(...)							

4. A queixa da CGTP, de resto, não deixa de estar, em certa medida, espelhada nas reportagens dos órgãos de comunicação social que têm sido realizadas sobre a

<sup>6</sup> E que constam dos Relatórios Mensais de Execução Física e Financeira, que divulgam a informação relativa à atividade operacional do Instituto do Emprego e Formação Profissional, I.P., designadamente a execução das medidas ativas da sua responsabilidade (cf. acessíveis em <https://www.iefp.pt/estatisticas>).

utilização, em especial, dos contratos emprego-inserção na Administração Pública. Além de testemunhos dos beneficiários da medida, nestas reportagens são divulgadas declarações de titulares de cargos públicos que confirmam que tais contratos são de factos usados para suprir necessidades dos serviços, muitas vezes assegurando o seu normal funcionamento<sup>7</sup>.

5. Para esta minha iniciativa, Senhor Ministro, concorre igualmente o retrato dado pelas múltiplas queixas que me têm sido dirigidas, especialmente por cidadãos abrangidos pela medida contrato-emprego inserção, que afirmam a contestada persistência dos abusos e más práticas na aplicação das mesmas, sobretudo na Administração Pública.

Essas queixas, que, como disse, são numerosas, têm em comum a alegação de que as atividades e tarefas realizadas no âmbito daquela medida se reconduzem às que caracterizam postos de trabalho, consistindo, fundamentalmente, em atividades instrumentais à realização das atribuições das referidas entidades promotoras. Entre estas, em maior número, contam-se centros distritais de segurança social, agrupamentos de escolas, agrupamentos de centros de saúde, câmaras municipais e juntas de freguesia.

E essa alegação, devo notar, mostra-se em primeira linha sustentada no objeto dos próprios contratos exibidos que, descrito genericamente como “execução de trabalho socialmente necessário”, é circunscrito, na maioria das vezes, às áreas de serviços administrativos ou de serviços de apoio, auxiliares e gerais, que correspondem a trabalho essencial à prossecução das atribuições e competências cometidas às entidades promotoras.

E é também corroborada pela constatação da vigência simultânea ou sucessiva

---

<sup>7</sup> Refiro-me aqui, em especial, às declarações do Presidente da Junta de Freguesia da Glória e Vera Cruz e do Presidente da Câmara Municipal de Vila Nova de Gaia, na reportagem da “Sexta às 9” exibida na RTP 1, em 21.02.2014, e mais recentemente às declarações da Diretora-Adjunta do Agrupamento de Escolas Vale Rosal da Charneca da Caparica e da Coordenadora da Escola Básica Integrada Vale Rosal, na reportagem do jornal Expresso de 25.10.2014.

## O PROVIDOR DE JUSTIÇA

de vários contratos emprego-inserção na mesma ou mesmas áreas de atividade em determinados serviços e estabelecimentos públicos.

Isto é o que acontece, por exemplo, na Autoridade para as Condições do Trabalho (ACT) – e que é modelar, pela natureza e missão deste serviço<sup>8</sup> –, onde se patenteia a utilização regular dos contratos emprego-inserção para a realização de atividades instrumentais à prossecução das respetivas atribuições.

Com efeito, de acordo com as informações prestadas pela própria ACT<sup>9</sup>, em julho último estavam ali “ativos quarenta e cinco projetos individuais no âmbito da Medida Contrato Emprego Inserção, contratualizados com o Instituto do Emprego e Formação Profissional, I.P (IEFP), que envolvem o mesmo número de desempregados”. Estes projetos foram contratualizados para 14 dos (32) serviços desconcentrados previstos na orgânica da ACT<sup>10</sup>, maioritariamente na área de apoio administrativo, mas também nas de arquivo, apoio à produção e de registo de dados. E nessa data, “encontra[vam-se] em fase pré-contratual mais dois projetos individuais (...) também para serem executados em serviços desconcentrados da ACT”.

Neste contexto, foi aliás elaborada, em 2013, norma interna para submissão e execução de contratos emprego-inserção e transmitidas aos dirigentes da ACT, através de ofício-circular, instruções quanto ao “Procedimento para submissão e

<sup>8</sup> Já que a ACT é um serviço que tem por missão, designadamente, a promoção da melhoria das condições de trabalho, através da fiscalização do cumprimento das normas em matéria laboral, e entre as suas atribuições inclui-se a fiscalização do cumprimento das disposições legais, regulamentares e convencionais respeitantes às relações de trabalho (cf. artigos 4.º, alínea d), e 11.º, n.ºs. 1 e 2, alínea a), do Decreto-Lei n.º 167-C/2013, de 31 de dezembro, e artigo 2.º do Decreto Regulamentar n.º 47/2012, de 31 de julho).

<sup>9</sup> Através do ofício DSAG/DFRH, de 23.07.2014, que constitui a resposta a pedido de colaboração formulado em sede instrutória do presente procedimento.

<sup>10</sup> A saber: Centro Local do Baixo Vouga (2 projetos na área de arquivo e apoio administrativo), Unidade Local do Litoral e Baixo Alentejo (4 projetos na área de apoio administrativo e 1 na área de arquivo), Unidade de Apoio ao Centro Local do Oeste (1 projeto na área de apoio administrativo), Unidade Local da Covilhã (1 projeto na área de apoio administrativo e 1 projeto na área de apoio à produção), Unidade Local de Faro (5 projetos na área de apoio administrativo), Unidade Local do Lis (1 projeto na área de apoio administrativo), Unidade Local de Lisboa Oriental (6 projetos na área de registo de dados), Centro Local de Portimão (2 projetos na área de apoio administrativo), Centro Local do Grande Porto (3 projetos na área de arquivo e 5 na área de apoio administrativo), Centro Local de Entre Douro e Vouga (3 projetos na área de apoio administrativo), Centro Local de Lisboa Ocidental (6 projetos na área de apoio administrativo), Unidade Local de Vila Franca de Xira (2 projetos na área de apoio administrativo) e Centro Local do Ave (1 projeto na área de apoio administrativo).

execução de contratos emprego-inserção (CEI)”<sup>11</sup>, com o objetivo de “assegurar a uniformização de procedimentos em todos os serviços desconcentrados que integrem ou pretendam integrar trabalhadores com contrato de Emprego-Inserção via IEFPP”. Essas instruções, meramente procedimentais e sem qualquer alusão às atividades que podem, e não podem, ser por eles tituladas, revelam, também pelos termos que assumem<sup>12</sup>, que estes contratos têm por objeto atividades caracterizadoras dos respetivos postos de trabalho e são essenciais à prossecução das respetivas atribuições.

É o que acontece também em agrupamentos de escolas. Posso aqui invocar como exemplo, embora não muito recente, o caso de um agrupamento de escolas do distrito de Setúbal, onde os contratos emprego-inserção serviam para o exercício de atividades de apoio a alunos com problemáticas no quadro da multideficiência e que ali frequentavam turmas de referência, garantindo o funcionamento da respetiva unidade de apoio especializado. Esse caso, Senhor Ministro, teve a particularidade de ser apresentado pela própria Diretora do Agrupamento de Escolas que, debatendo-se com falta de trabalhadores qualificados e tendo, ao tempo, autorização da Direção Regional de Educação de Lisboa e Vale do Tejo “para admitir seis elementos do programa CEI”, pretendia readmitir duas trabalhadoras desempregadas que já ali tinham exercido funções durante cerca de seis e quatro anos (ao abrigo de contratos a termo, de acordos de atividade ocupacional e de contratos emprego-inserção).

Distinguem-se, depois, as queixas pelas questões concretas que colocam e pelos pedidos nelas formulados, os quais se podem enquadrar em planos distintos. No plano da ética e da legalidade objetiva, em que se questiona a violação do quadro legal enformador destas medidas por parte do Estado, reveladora, também, da ausência de

---

<sup>11</sup> Cf. Relatório de atividades de 2013 e Ofício-Circular n.º 30/DirACT/13, de 20.11.2013.

<sup>12</sup> Cf., designadamente, os pontos 3 e 9 que dispõem: *3- Após receção do ofício que comunique despacho favorável de autorização do Sr. Inspetor-Geral, o Dirigente da unidade orgânica requerente deverá entrar em contacto com o IEFPP a fim de fornecer o perfil adequado do trabalhador que pretenda para exercer funções na ACT; 9- A unidade orgânica que usufruir do trabalho do trabalhador recrutado no âmbito do CEI (...)* (destacado no original).



## O PROVIDOR DE JUSTIÇA

fiscalização e de responsabilização, e em que se pede que seja posto cobro a tais violações e garantida a promoção do trabalho digno. No plano da justiça relativa e da igualdade, em que se contesta o facto de os beneficiários titulares destes contratos, materialmente em situação de igualdade com os demais trabalhadores, terem face a estes um estatuto diminuído, pedindo-se que as relações jurídicas subjacentes sejam reconhecidas como relações jurídicas de emprego público.

Não querendo ser exaustivo, menciono, como exemplo destas últimas, as queixas subscritas por vários titulares de contratos emprego-inserção em funções no Instituto da Segurança Social, I.P., em concreto 38 na sede do Areeiro e 6 no Centro Distrital de Segurança Social do Porto<sup>13</sup>.

## II

6. As medidas contrato emprego-inserção e contrato emprego-inserção+ consistem no desenvolvimento de trabalho socialmente necessário com a finalidade estrutural de procurar melhorar os níveis de empregabilidade e estimular a reinserção no mercado de trabalho de trabalhadores desempregados (cf. artigo 63.º da Constituição da República, artigos 4.º, alínea e), e 15.º do Decreto-Lei n.º 220/2006, de 3 de novembro<sup>14</sup>, e § 1.º do preâmbulo e artigos 2.º e 3.º da Portaria n.º 128/2009, de 30 de janeiro<sup>15</sup>).

Enquadram-se, assim, no direito constitucional à segurança social, como medidas de política ativa de emprego, complementares aos instrumentos de proteção social.

<sup>13</sup> Tendo estes últimos, aliás, dirigido exposição similar ao Conselho Diretivo daquele Instituto, da qual deram conhecimento ao Presidente do Instituto de Emprego e Formação Profissional, I.P.

<sup>14</sup> Diploma que estabelece o regime jurídico de proteção social da eventualidade de desemprego dos trabalhadores por conta de outrem, estabelecendo as condições para concessão de subsídios e prestações de emprego e os montantes das mesmas. Foi retificado pela Declaração de Rectificação n.º 85/2006, de 29 de dezembro, e alterado pelos Decreto-Lei n.º 68/2019, de 20.03, Lei n.º 5/2010, de 5.05, Decreto-Lei n.º 72/2010, de 18.06, Decreto-Lei n.º 64/2012, de 15.03, Lei n.º 66-B/2012, de 31.12, e Decretos-Leis n.º 13/2013, de 25.01, e n.º 167-E/2013, de 31.12.

<sup>15</sup> Portaria que regula as medidas contrato emprego-inserção e contrato emprego-inserção+, entretanto alterada pelas Portarias n.º 204/2010, de 31.05, n.º 164/2011, de 18.04, n.º 378-H/2013, de 31.12, e n.º 20-B/2014, de 30.01.

O elemento caracterizador destas medidas é a realização, por desempregados inscritos no Instituto do Emprego e da Formação Profissional, I.P.<sup>16</sup>, de atividades que satisfaçam necessidades sociais ou coletivas temporárias, com a finalidade de:

- a) promover a empregabilidade de pessoas em situação de desemprego, preservando e melhorando as suas competências socioprofissionais, através da manutenção do contacto com o mercado do trabalho;
- b) fomentar o contacto dos desempregados com outros trabalhadores e actividades, evitando o risco do seu isolamento, desmotivação e marginalização;
- c) satisfazer necessidades sociais ou coletivas, em particular ao nível local ou regional (cf. artigos 1.º a 3.º da Portaria n.º 128/2009)<sup>17</sup>.

A sua concretização ocorre através de entidades promotoras, públicas e privadas sem fins lucrativos e entidades coletivas privadas do setor empresarial local<sup>18</sup>, mediante candidatura à execução de projetos apresentada ao Instituto do Emprego e Formação Profissional, I.P. Entre outras exigências, essas candidaturas devem ser fundamentadas de forma a comprovar que as atividades a desenvolver são relevantes para a satisfação de necessidades sociais ou coletivas e não podem visar a ocupação de postos de trabalho, pelo que não se devem identificar com o plano das actividades das entidades promotoras (cf. artigos 4.º e 5.º da Portaria n.º 128/2009).

Uma vez aprovadas as candidaturas, os beneficiários a abranger são seleccionados

---

<sup>16</sup> No caso dos contratos emprego inserção, desempregados beneficiários de subsídio de desemprego ou subsídio social de desemprego. No caso do contrato emprego-inserção+, por desempregados beneficiários do rendimento social de inserção ou pessoas que não beneficiem de qualquer destas prestações, mas estejam inscritas como desempregadas no Instituto do Emprego e Formação Profissional, I.P., há pelo menos 12 meses e integrem família monoparental, ou cujos cônjuges ou pessoas com quem vivam em união de facto se encontrem igualmente desempregadas, ou que sejam vítimas de violência doméstica (cf. artigos 1.º, 2.º, 8.º, n.º 1, e 5.º-A da Portaria n.º 128/2009).

<sup>17</sup> Segundo o artigo 15.º do citado Decreto-Lei n.º 220/2006, trabalho socialmente útil é “o que deva ser desenvolvido no âmbito dos programas ocupacionais cujo regime é regulado em diploma próprio, organizados por entidades públicas ou privadas sem fins lucrativos, em benefício da colectividade e por razões de necessidade social ou colectiva, para o qual os titulares das prestações tenham capacidade e não recusem com base em motivos atendíveis invocados”. Os programas ocupacionais antecederam, como disse, os contratos emprego-inserção e emprego-inserção+ e foram substituídos por estes.

<sup>18</sup> Estas desde que sejam totalmente participadas pelos municípios, pelas associações de municípios, independentemente da respetiva tipologia, e pelas áreas metropolitanas (cf. artigo 4.º, n.º 2, da Portaria n.º 128/2009).

## O PROVIDOR DE JUSTIÇA

pelo Instituto do Emprego e Formação Profissional, I.P., em articulação com as entidades promotoras dos projectos. Essa selecção, que deve respeitar determinadas prioridades e preferências<sup>19</sup>, subordina-se a regras que visam impedir a ocupação de postos de trabalho e que traduzem a natureza transitória e a finalidade da inserção social ativa destas medidas. Assim, ela não pode recair sobre beneficiários que tenham trabalhado a qualquer título, com exceção do trabalho voluntário, para a entidade promotora nos doze meses anteriores à apresentação da candidatura, nem pode implicar a afetação dos mesmos beneficiários a projetos sucessivos<sup>20</sup> promovidos pela mesma entidade no âmbito de novos contratos celebrados na sequência de novas candidaturas, a não ser quando não exista outra alternativa em termos de processo de inserção na perspectiva das entidades e dos beneficiários. Por outro lado, consagra-se a primazia de oferta de emprego conveniente ou de formação profissional adequada sobre o exercício de trabalho socialmente necessário (cf. artigos 6.º e 7.º da Portaria n.º 128/2009).

Com a celebração dos contratos, os beneficiários deles titulares não têm direito a retribuição, mas a uma bolsa<sup>21</sup> (bolsa essa paga pela entidade promotora e comparticipada pelo Instituto do Emprego e da Formação Profissional, I.P.) e ao pagamento das despesas de transporte, alimentação e seguro (cf. artigos 13.º e 14.º da Portaria n.º 128/2009). E, durante a execução, o beneficiário fica sujeito ao regime da duração e horário de trabalho, descanso diário e semanal, feriados, faltas, segurança e saúde no trabalho a que está sujeita a generalidade dos trabalhadores da entidade

<sup>19</sup> São considerados prioritários as pessoas com deficiências e incapacidades, os desempregados de longa duração, os desempregados com idade igual ou superior a 45 anos de idades e ex-reclusos ou pessoas que cumpram pena em regime aberto voltado para o exterior ou outra medida judicial não privativa de liberdade. Em cada um dos grupos prioritários assim como em geral, têm preferência os desempregados subsidiados com prestações iguais ou inferiores à remuneração mínima mensal garantida (cf. artigo 6.º, n.ºs. 2 a 4, da Portaria n.º 128/2009).

<sup>20</sup> São considerados projetos sucessivos aqueles em que o novo contrato com o mesmo beneficiário é celebrado no prazo de 90 dias consecutivos contados a partir do termo do contrato anterior (cf. artigo 7.º, n.º 5, da portaria n.º 128/2009).

<sup>21</sup> Os beneficiários de contrato emprego-inserção têm direito a uma bolsa complementar correspondente a 20% do indexante dos apoios sociais (IAS). Os beneficiários de contrato emprego-inserção+ têm direito a uma bolsa de ocupação mensal de montante correspondente ao valor do indexante dos apoios sociais.

O IAS foi criado pela Lei n.º 53-B/2006, de 29 de dezembro, como o referencial determinante da fixação, cálculo e atualização dos apoios e outras despesas e das receitas da administração central do Estado, das Regiões Autónomas e das autarquias locais, qualquer que seja a sua natureza, previstos em atos legislativos ou regulamentares, e em 2014 mantém o valor de € 419,22.

promotora, o que se justifica pela necessidade de compatibilizar a realização destas actividades com a organização e o funcionamento daquela entidade. Ainda assim, àquele deve ser concedido o tempo necessário para as diligências legalmente previstas para a procura ativa de emprego, até ao limite de horas correspondentes a quatro dias por mês (cf. artigo 9.º, n.ºs. 1 e 2, da Portaria n.º 128/2009).

A entidade promotora, por sua vez, não pode exigir ao beneficiário o exercício de actividades não previstas no projeto e tem apenas a prerrogativa de resolver o contrato perante certo número de faltas do beneficiário e de utilização de meios fraudulentos por parte deste nas relações consigo ou com o Instituto do Emprego e Formação Profissional, I.P., quando ele desobedeça às instruções sobre o exercício de trabalho socialmente necessário, provoque conflitos repetidos ou não cumpra as regras e instruções de segurança e saúde no trabalho ou o regime de ações de formação previstas (cf. artigos 9.º e 11.º da Portaria n.º 128/2009).

Por fim, cabe ao Instituto do Emprego e Formação Profissional, I.P., o acompanhamento da execução destas medidas e o incumprimento imputável à entidade promotora das obrigações relativas aos apoios financeiros concedidos implica a revogação destes e a restituição dos correspondentes montantes, ficando aquela impedida, durante dois anos, de beneficiar de qualquer apoio do Estado com a mesma natureza e finalidade (cf. artigos 15.º e 16.º da Portaria n.º 128/2009).

### III

7. Dos aspetos de regime que enunciei resulta caracterizada a relação emergente dos contratos emprego-inserção e emprego-inserção+ não como uma relação de trabalho, mas de segurança social<sup>22</sup>.

---

<sup>22</sup> A este propósito, o Acórdão do Supremo Tribunal de Justiça, de 14 de novembro de 2011 (que, embora incida sobre os acordos de atividade ocupacional, pode ser aqui invocado com as necessárias adaptações), pondera que o beneficiário “não coloca a sua força de trabalho à disposição da respectiva entidade promotora, nem esta adquire o poder de dispor da força de trabalho desse trabalhador, mediante o pagamento de uma retribuição, pelo que tal [contrato] não pode ser qualificado juridicamente como um contrato de trabalho, o qual pressupõe que o trabalhador coloque a sua força de trabalho à disposição da entidade patronal, adquirindo esta o poder de dispor da força de trabalho daquele, mediante o pagamento de

## O PROVIDOR DE JUSTIÇA

De facto, estes contratos, expressão da política ativa de emprego, titulam não actividades laborais, mas actividades que satisfazem necessidades sociais ou coletivas temporárias, com prioridade nos domínios do apoio social e do património natural, cultural e urbanístico. Devem ser celebrados em benefício da comunidade e no interesse dos trabalhadores desempregados (beneficiários), permitindo-lhes melhorar as suas competências sócio-profissionais, enquanto não surgem oportunidades de trabalho, e promovendo a sua empregabilidade no mercado de trabalho, com a finalidade da cessação do estatuto de desempregado que detêm.

A tais contratos tem de ser, portanto, estranho o interesse das entidades promotoras – que, aliás, não exercem senão um poder de direcção sobre os beneficiários circunscrito à respectiva prestação tal como caracterizada nos projectos –, sendo expressamente proibido que as actividades a realizar no seu âmbito coincidam com as actividades próprias das mesmas ou que delas sejam instrumentais.

8. Ora, nos casos que me foram reportados directamente, avaliados também em função de elementos instrutórios, bem como nos casos noticiados publicamente, é justamente este elemento basilar de validade destes contratos que se mostra posto em causa.

Nesses casos, fundamentalmente relativos a contratos emprego-inserção como disse, as actividades exercidas correspondem a actividades laborais que caracterizam postos de trabalho e dão resposta às necessidades permanentes das entidades promotoras, que através delas prosseguem a sua missão.

Na perspetiva dos beneficiários, é criada uma situação de trabalho sem garantias e sem direitos. Na verdade, estes desempenham actividades laborais, sem que lhes seja reconhecido o estatuto de trabalhador. E se é certo que não têm por isso os direitos

---

uma retribuição. Por outro lado, atendendo aos objectivos que (...) visam prosseguir, verifica-se que, ao contrário do que sucede no contrato de trabalho, a sua celebração não tem subjacente o interesse de ambas as partes – os trabalhadores destinatários (...) e as entidades promotoras –, sendo antes (...) celebrados (...) no interesse daqueles trabalhadores e em benefício da colectividade” (proferido no processo n.º 1302/00 e disponível, na íntegra, em [www.dgsi.pt](http://www.dgsi.pt)).

inerentes a tal estatuto (como o direito à remuneração, o direito a férias, ou o direito à greve), é igualmente certo que não ficam também sujeitos às especiais vinculações que, por imperativo constitucional, enformam a relação jurídica de emprego na Administração Pública, como a subordinação ao interesse público e aos princípios da legalidade, igualdade e da imparcialidade.

Por outro lado, não há sequer evidências de que, nesses casos, se favoreça a mudança para a situação de emprego, que é, repito, a finalidade estrutural destas medidas. Desde logo, e a despeito das expectativas muitas vezes criadas nos beneficiários, por não haver qualquer possibilidade de empregabilidade nas entidades promotoras públicas, uma vez cessada a vigência dos contratos. Na verdade, o emprego público, por imposição constitucional e legal, é titulado por vínculos tipificados a constituir através de procedimentos concursais (*v.g.*, artigo 47.º, n.º 2, da Constituição da República e artigos 6.º e 30.º da Lei Geral do Trabalho em Funções Públicas). Parece, pois, legítimo perguntar, em face da utilização que delas tem sido feita, se tais medidas constituem, de facto, uma solução transitória para facilitar o acesso ao emprego, ou se não se transformaram numa nova forma de precariedade laboral<sup>23</sup>.

O carácter transversal e reiterado desta realidade – revelada, repito, no contexto das queixas que continuam a ser apresentadas – torna ainda patente a falha na atuação do Instituto do Emprego e Formação Profissional, I.P., quer na fase da aprovação dos projetos, quer na fase de execução. Na fase da aprovação, considerando, em especial os termos em que se aceita a caracterização das atividades socialmente úteis, referenciadas simplesmente por áreas funcionais. Depois, na fase de execução, por falta de controlo efetivo das atividades desempenhadas pelos beneficiários.

Não questiono, Senhor Ministro, a bondade e a importância destas medidas. Creio, todavia, ser fundamental, especialmente em conjunturas de crise, como a actual, com reflexos no domínio do emprego público assim sujeito a fortes constrições, garantir o

---

<sup>23</sup> Permitindo, ainda, o protelamento do reconhecimento da necessidade de criação de postos de trabalho.

## O PROVIDOR DE JUSTIÇA

seu não desvirtuamento, na expressão que tem assumido de utilização do trabalho de desempregados, de forma desqualificante.

9. A este respeito, noto que o regime regulador destas medidas, também por comparação com o regime dos anteriores projectos de actividades ocupacionais, tem evoluído no sentido de fragilizar, nalguma medida, o rigor na respectiva aplicação.

Refiro-me, em especial, ao papel cometido ao Instituto do Emprego e Formação Profissional, I.P., em matéria de acompanhamento e fiscalização dos projectos e às consequências que recaem sobre as entidades promotoras em caso de incumprimento das respectivas obrigações (cf. n.ºs. 14.º e 15.º da Portaria n.º 192/96, de 30 de maio, e artigos 15.º e 16.º da Portaria n.º 128/2009, de 30 de janeiro).

Refiro-me, ainda, à supressão da menção à “intervenção marcadamente local” dos serviços públicos que podem recorrer a estas medidas e à necessidade de as candidaturas comprovarem que as actividades a desenvolver no âmbito dos projetos são, para além de relevantes para a satisfação de necessidades sociais ou coletivas, “temporárias” e de “nível local ou regional” (cf. alteração aos artigos 4.º, n.º 1, alínea a), e 5.º, da Portaria n.º 128/2009, de 30 de janeiro, introduzida pela Portaria n.º 164/2011, de 18 de abril).

10. Não deixará Vossa Excelência, estou certo, de ponderar o juízo que faço de que é flagrante a forma abusiva e ilegal como estas medidas, em especial a medida contrato emprego-inserção, têm vindo a ser utilizadas na Administração Pública, à qual urge por termo.

É, pois, neste quadro e no uso da competência que me é atribuída pelo artigo 21.º, n.º 1, alínea c), do Estatuto do Provedor de Justiça, que sugiro a Vossa Excelência, Senhor Ministro:



- a) Que seja promovida a avaliação urgente das medidas contrato emprego-inserção e contrato emprego-inserção+, em função das suas finalidades e dos seus resultados, na esfera da Administração Pública.
- b) Que se garanta, também perante denúncias de casos concretos de utilização abusiva das mesmas, a efetiva fiscalização dos respetivos projetos em execução, com segregação das funções de aprovação e de acompanhamento/fiscalização.
- c) Que, por razões de transparência, os relatórios de execução destas medidas, a divulgar pelo Instituto do Emprego e Formação Profissional, I.P., identifiquem as entidades promotoras, pelo menos pela sua natureza privada ou pública, e as actividades desenvolvidas no âmbito dos projetos que nelas se inscrevem.

Do mesmo passo, sugiro a alteração do regime legal e regulamentar destas medidas, de modo a prevenir a sua utilização abusiva pelos serviços e organismos públicos, ponderando-se, designadamente, a consagração de:

- d) O dever de as atividades que satisfazem necessidades sociais ou colectivas a realizar no âmbito dos projectos serem descritas, nos processos de candidatura, não por referência genérica a áreas funcionais, mas de forma pormenorizada e com fundamentação da transitoriedade dessas actividades.
- e) O dever de fiscalização dos projetos, com a obrigatoriedade de pronúncia expressa sobre se a atividade exercida pelos beneficiários consiste na ocupação, ainda que transitória, de postos de trabalho, colhendo-se, em caso de dúvida, o parecer da Direção-Geral da Administração e do Emprego Público.
- f) O reconhecimento pela entidade promotora pública da necessidade de ocupação de posto de trabalho através da constituição de um vínculo de emprego público, por tempo indeterminado ou a termo, quando seja verificada, em ação de fiscalização (quer no âmbito do controlo referido na



O PROVIDOR DE JUSTIÇA

alínea anterior, quer no âmbito da atividade dos serviços de inspeção setoriais), a execução de trabalho subordinado, implicando a alteração do mapa de pessoal em conformidade e a publicitação de procedimento concursal para a constituição desse vínculo <sup>24</sup>e envolvendo responsabilidade civil, financeira e disciplinar do seu responsável.

E reitero, Senhor Ministro, a necessidade da avaliação urgente das medidas contrato emprego-inserção e contrato emprego-inserção+, em função das suas finalidades e dos seus resultados, na esfera da Administração Pública.

Na expectativa de que as sugestões que expus mereçam acolhimento, desde já agradeço a comunicação oportuna da posição que sobre as mesmas venha a ser adotada.

Apresento a Vossa Excelência, Senhor Ministro, os meus melhores cumprimentos,

O Provedor de Justiça

(José Faria Costa)

---

<sup>24</sup> À semelhança do que se estatui na Lei Geral do Trabalho em Funções Públicas para o caso das falsas prestações de serviços (cf. artigo 32.º, n.º 4).