

Reitor da Universidade dos Açores  
R-3661/98  
R-3662/98  
R-3663/98  
N.º 80/ A/99  
1999.11.19  
Área: Açores

Assunto: FUNÇÃO PÚBLICA - EMPREGO PRECÁRIO - UNIVERSIDADE DOS AÇORES -  
REGULARIZAÇÃO DA SITUAÇÃO - DECRETO- LEI 81- A/96.

Sequência: Acatada

## I- Introdução

Foram dirigidas ao Provedor de Justiça três reclamações relativas à situação jurídico- laboral da Senhora A..., e dos Senhores B... e C..., todos funcionários do Departamento de Ciências Agrárias da Universidade dos Açores. Em suma, queixavam- se os interessados de não terem sido abrangidos pelo regime da regularização de pessoal em situação de emprego precário, definido nos Decretos- Leis nºs 81- A/96, de 21 de Junho, 103- A/97, de 28 de Abril, e 195/97, de 31 de Julho, e 256/98, de 14 de Agosto.

A instrução do processo, que decorreu na Extensão da Provedoria de Justiça da Região Autónoma dos Açores, cumpriu o dever de audição prévia (artigo 34º do Estatuto do Provedor de Justiça). Assim, em resposta ao ofício deste Órgão do Estado nº 964, de 13/10/98 - no qual se perguntava se os interessados encontravam- se em situação irregular susceptível de regularização ao abrigo dos Decretos- Leis nºs 81- A/96, 195/97 e 256/98 e, em caso de resposta afirmativa, se haviam sido desencadeados os correspondentes mecanismos de regularização - o senhor Administrador da Universidade dos Açores prestou esclarecimentos sobre a situação reclamada, nos termos que se transcrevem:

Por incumbência do Magnífico Reitor da Universidade dos Açores e em resposta ao ofício enviado por V.Exa., cumpre esclarecer o seguinte:

A) Relativamente a A..., presta serviço na Universidade dos Açores no Departamento de Ciências Agrárias, em regime de contratação a termo certo, ao abrigo da al. c) do nº 2 do artº 18º do Decreto- Lei nº 427/89, de 7 de Dezembro, serviço prestado no âmbito de diferentes projectos a referir:

- Projecto de Classificação das Águas;
- Projecto L.A.I.;
- Projecto Ecossistemas Florestais;

A natureza dos projectos em que a interessada colaborou é temporária não revestindo nunca o carácter de permanente, resultando daí que, pelo seu teor a colaboração prestada não se destina a satisfazer necessidades permanentes dos serviços, mantendo sempre um carácter de transitoriedade.

Quanto à situação de B..., presta serviço na Universidade dos Açores, Departamento de Ciências Agrárias, em regime de contrato de trabalho a termo certo ao abrigo da al. c) do nº 2 do artº 18º do Decreto- Lei nº 427/89, de 7 de Dezembro, serviço esse, prestado no âmbito do projecto L.A.I.

O projecto no qual o interessado colaborou é temporário, derivando tal facto da sua própria natureza. Por outro lado, a actividade desempenhada pela pessoa em questão não corresponde de maneira nenhuma à satisfação de necessidades permanentes do serviço.

No que diz respeito à situação de C..., presta serviço na Universidade dos Açores, Departamento de Ciências Agrárias, em regime de contrato de trabalho a termo certo ao abrigo da al. c) do nº 2 do artº 18º do Decreto- Lei nº 427/89, de 7 de Dezembro, serviço esse prestado no âmbito do projecto "Irlandês" e no projecto comunitário AIR 2 - CT94-1953. Estes projectos revestem uma natureza temporária e como tal a actividade desempenhada pelo interessado reveste as mesmas características, não se destinando a satisfazer necessidades permanentes do serviço.

B) Conforme resulta do exposto, a situação dos interessados não é susceptível de ser regularizada ao abrigo dos Decretos- Lei nº 81- A/96 e 195/97.

O Decreto- Lei 81- A/96 de 21 de Junho, pretendeu por cobro a situações irregulares que proliferam na

Administração Pública. Sob a capa de contrato a prazo, encontramos muitas vezes situações que visam satisfazer necessidades permanentes dos serviços. Com o intuito de por cobro ás situações descritas, o mesmo decreto vai condicionar a sua regularização a uma série de requisitos plasmados no nº 1 do artigo 4º, são eles:

- a) Desempenho de funções que correspondam a necessidades permanentes dos serviços;
- b) Existência de subordinação hierárquica;
- c) Prática de horário completo;
- d) Inexistência de vínculo jurídico adequado;
- e) Posse das habilitações exigidas por Lei;
- f) A admissão deverá ter ocorrido até 26 de Junho de 1996.

Nos casos que nos merecem a presente apreciação, verificamos que, não obstante poderem estar cumpridos alguns dos requisitos enumerados neste artigo, deparamos com um (requisito) que não se poderá efectivar, a citar, aquele que exige que a actividade desenvolvida corresponda à satisfação de necessidades permanentes dos serviços. Como já foi explicitado, neste caso não poderá haver lugar ao cumprimento de necessidades permanentes do serviço, uma vez que os interessados desempenham funções ao abrigo de projectos que pela sua própria natureza revestem um carácter de efemeridade, sendo a sua duração limitada no tempo e pelas suas próprias características, transitórios. Considerando o referido, qualquer pessoa que se encontre a desempenhar funções no âmbito destes projectos, não poderá fazê-lo de forma permanente, pois estando o conteúdo funcional da actividade exercida ligado à transitoriedade do projecto a executar, por maioria de razão será ela também transitória, não visando assim a satisfação de necessidades permanentes do serviço.

Considerando estes pressupostos, mais uma vez se terá aqui de concluir que a situação em que se encontram os interessados: B..., C... e A..., não será de forma alguma passível de regularização ao abrigo dos Decretos- Lei 81- A/96 de 21 de Junho e 195/97 de 31 de Julho, dado o cariz de transitoriedade que a actividade desenvolvida reveste e uma vez que a mesma não visa a satisfação de necessidades permanentes do serviço.

## II- Exposição de Motivos

### O âmbito de aplicação do Decreto- Lei nº 81- A/96, de 21 de Junho

O regime da regularização de pessoal em situação de emprego precário vem definido nos Decretos- Leis nºs 81- A/96, de 21 de Junho, 103- A/97, de 28 de Abril, e 195/97, de 31 de Julho, e 256/98, de 14 de Agosto. O objectivo último daqueles normativos foi - como muito bem afirmou o senhor Administrador - regularizar, no plano legal e de forma definitiva, as situações dos trabalhadores que, através das mais variadas formas inadequadas, prestavam funções na Administração Pública, satisfazendo necessidades permanentes dos serviços, com subordinação hierárquica e sujeição a horário completo; e isto, desde que o trabalhador se encontrasse a prestar actividade em 10 de Janeiro de 1996, ou entre esta data e 26 de Junho do mesmo ano.

### O processo de regularização

Como sucintamente descreveu o senhor Administrador, a regularização das situações de pessoal ao abrigo dos Decretos- Leis nºs 81- A/96, de 21 de Junho, e 195/97(1) , de 31 de Julho, dependia da verificação de seis pressupostos cumulativos (cf. artigo 4º, nº 1, do Decreto- Lei nº 81- A/96):

- a) Desempenho de funções correspondentes a necessidades permanentes dos serviços;
- b) Existência de subordinação hierárquica;
- c) Prática de horário completo;
- d) Inexistência de vínculo jurídico adequado;
- e) Admissão ocorrida até 26 de Junho de 1996 [alínea b) do nº 3 do artigo 2º do Decreto- Lei nº 195/97, de 31 de Julho], salvo no caso de pessoal dispensado antes de 10 de Janeiro de 1996 e posteriormente readmitido através de processo de selecção já em curso nessa data [alínea c) do nº 3 do artigo 2º e parte final do artigo 1º do Decreto- Lei nº 195/97];
- f) Posse das habilitações literárias e profissionais exigidas por Lei - salvo no caso das carreiras dos grupos operário e auxiliar, bem como dos trabalhadores agrícolas em que se exigisse a escolaridade obrigatória, cujas habilitações literárias poderiam ser dispensadas nas respectivas categorias de ingresso (nºs 1 e 4 do artigo 3º do Decreto- Lei nº 195/97, de 31 de Julho). Se o interessado não possuísse as habilitações literárias ou profissionais exigidas para ingresso na carreira correspondente às funções que vinha desempenhando, deveria ser regularizado em categoria de ingresso de carreira em que se verificasse o preenchimento do requisito

habilitacional cujo conteúdo funcional mais se aproximasse daquele que vinha exercendo (cf. nº 3 do citado artigo 3º do Decreto- Lei nº 195/97).

## O caso dos programas ocupacionais

Não obstante configurar uma matéria diferente daquela que aqui nos ocupa, importa trazer à colação o caso da prestação de actividade ao abrigo de programas ocupacionais. Em relação a estas situações, foi sendo pacífico o entendimento de que não podiam ser objecto de regularização, por duas ordens de razões:

- Não existia lei permissiva;
- Não se tratavam de situações equiparáveis, para o efeito pretendido.

Acrescia que, relativamente à situação do pessoal a prestar serviço ao abrigo de programas ocupacionais, o despacho do Secretário de Estado da Administração Pública de 30/12/97, dispunha que:

"Nada justifica que se altere a posição unívoca desde sempre assumida face à não regularização dos que prestam serviço na Administração Pública ao abrigo de programas ocupacionais".

Não obstante, a coberto do ofício nº ..., a Direcção- Geral da Administração Pública, emitiu parecer referindo que "quando se nos apresentam (...) situações de trabalhadores que num determinado período do seu percurso profissional, compreendido entre 10 de Janeiro e 26 de Junho de 1996, assistem à alteração jurídico- formal da sua situação, titulada agora através de um programa ocupacional, sem que, no entanto, se tenham alterado as características essenciais da sua prestação laboral - em si mesma subordinada, sujeita a horário completo e inserida nas actividades normais dos respectivos serviços ou organismos - então, para além do carácter fictício e totalmente ilegal destas situações (...), o mais que se tem de admitir é a sua eventual inclusão no processo de regularização".

E o Secretário de Estado da Administração Pública proferiu, sobre este parecer, o despacho de 28/10/98, do seguinte teor:

"(...) mantenho o meu despacho de 30-12-97, sem prejuízo de admitir a celebração de contratos de trabalho a termo certo, para os casos em que se verificaram alterações jurídico- formais com o intuito de se ultrapassarem os limites da legislação vigente ou criar a aparência de carácter não permanente da necessidade que a relação de trabalho visava satisfazer".

Verifica- se, em face do que ficou descrito, que se o trabalho prestado ao abrigo do programa de colocação temporária de trabalhadores subsidiários (1) tivesse visado o desempenho de funções correspondentes a necessidades permanentes dos serviços, (2) com subordinação hierárquica e (3) com horário completo, dever- iam considerar reunidos os pressupostos exigidos no nº 1 do artigo 4º do Decreto- Lei nº 81- A/96 para a regularização das situações de pessoal na Administração Pública; e seria, então, aplicável o regime da regularização de pessoal em situação de emprego precário que vinha definido no Decreto- Lei nº 81- A/96, de 21 de Junho, e legislação subsequente (desde que estivessem preenchidos os demais requisitos previstos). Como adiante melhor explanarei, a qualificação jurídico- formal dos vínculos contratuais dos trabalhadores da Administração Pública não é susceptível de, por si só, impedir o processo de regularização. Importa, então, verificar o que se esconde atrás desta aparência de carácter não permanente da necessidade que a relação de trabalho visava satisfazer.

## A situação dos interessados

Chegados aqui, não posso deixar de lembrar que a afirmação do senhor Administrador "(...) uma vez que os interessados desempenham funções ao abrigo de projectos que pela sua própria natureza revestem um carácter de efemeridade, sendo a sua duração limitada no tempo e pelas suas próprias características, transitórios (...)" (2) é, por si só, insuficiente para motivar a conclusão de que "(...) neste caso não poderá haver lugar ao cumprimento de necessidades permanentes do serviço" (3).

A este propósito, permito- me transcrever parte relevante de uma comunicação da Direcção- Geral da Administração Pública, de 04/11/97 (entrada nº 23774) - e que mereceu, em 11/12/97, despacho de Concorde do senhor Secretário de Estado da Administração Pública - na qual se debatia a aplicabilidade do Decreto- Lei nº 81- A/96, de 21 de Junho, a diversos trabalhadores da Direcção- Geral de Viação:

"Em todos os casos "titulados" da mais diversa forma - contratos a termo certo que ultrapassaram o prazo pelo qual foram celebrados, contratos de tarefa e de avença que, desde o seu início ou em momento posterior revestem forma subordinada, aquisições de serviço prolongadas no tempo, ajustes verbais - o que se constata é a existência de uma relação de trabalho subordinado de carácter duradouro com sujeição a horário completo, pelo que se não compreende que a caracterização material de tal relação laboral se limite à denominação

peio que se não compreendena que a caracterização material de tal relação laboral se limitasse a denominação jurídico- formal conferida ao contrato pelas partes".

Do mesmo passo, é igualmente excessivo dizer que "(...) qualquer pessoa que se encontre a desempenhar funções no âmbito destes projectos, não poderá fazê- lo de forma permanente, pois estando o conteúdo funcional da actividade exercida ligado à transitoriedade do projecto a executar, por maioria de razão será ela também transitória, não visando assim a satisfação de necessidades permanentes do serviço" (4).

Com efeito, o que está por demonstrar - e era essa demonstração que se aguardava em sede de audiência prévia - é que o desempenho profissional dos interessados não visou o desempenho de funções correspondentes a necessidades permanentes dos serviços, com subordinação hierárquica e com horário completo, e que não estão reunidos os demais requisitos legais inerentes à regularização. Porque, se ficar comprovado o contrário, então deverá ser desencadeado o processo de regularização.

Mais uma vez chamo a atenção para a relativa irrelevância da "aparência de carácter não permanente da necessidade que a relação de trabalho visava satisfazer"(5) ; e como tentarei demonstrar, na presente situação a qualificação jurídica dos vínculos laborais corresponde somente a uma aparência de colaboração temporária e de transitoriedade; na prática, porém, o desempenho visou satisfazer necessidades permanentes de serviço.

Vejamos, pois, quais os vínculos contratuais que os interessados detiveram, e quais as tarefas que desempenharam ao longo dos anos.

Senhora A :

Iniciou a sua prestação profissional no Departamento de Ciências Agrárias do Pólo de Angra do Heroísmo da Universidade dos Açores, em Dezembro de 1991. Este primeiro vínculo durou até Março de 1992. Em Março de 1992 celebrou contrato de trabalho a termo certo que durou até Maio de 1994. Em Maio de 1994 celebrou contrato de prestação de serviços que vigorou até Agosto de 1994. Em Agosto de 1994 celebrou novo contrato de trabalho a termo certo com duração até Setembro de 1995. Nos meses de Setembro e Outubro de 1995 desempenhou funções ao abrigo de novo contrato de prestação de serviços. Em Outubro de 1995 celebrou novo contrato de trabalho a termo certo, o qual durou até Novembro de 1996. De Novembro de 1996 até Fevereiro de 1997 foi contratada ao abrigo de contrato de prestação de serviços. Em Fevereiro de 1997 celebrou contrato de trabalho a termo certo. Em Março de 1997 e em Abril de 1997 foi novamente contratada a coberto de contrato de prestação de serviços. Entre Maio de 1998 e Novembro de 1998 celebrou novo contrato de prestação de serviços. Em Dezembro de 1998 foi novamente contratada ao abrigo de contrato de trabalho a termo certo.

A senhora A... faz trabalhos de preparação e apoio de diversas aulas práticas nos âmbito dos cursos de Engenharia do Ambiente (disciplinas de Controlo Analítico do Ambiente, Ecotoxicologia e Saúde Pública); faz a organização e o planeamento de mapas de colheita relativos a colheitas de água para análise, assegura a verificação do envio e recepção das respectivas malas térmicas, realiza a preparação destas para o processo de colheitas microbiológicas; realiza colheita de amostras, lavagem e preparação de material, esterilização e preparação de meios de cultura, distribuição por placas de petri e tubos de ensaio e a limpeza e esterilização de equipamentos e salas de laboratório.

Por outro lado, executa funções na área da físico- química (ph, condutividade, alcalinidade, clorestos e grau de oxidabilidade, C.B.O., C.Q.O., azoto Kyedjall, azoto amoniacal, sílica, fosfatos, sulfatos) e na área da microbiologia (enumeração de coliformes totais, coliformes fecais, estreptococos fecais, clostridium sulfito- redutores, pseudomonas SPP, salmonelas SPP, mesofilos e estafilococos SPP com identificação e isolamento de colónias).

Desempenha, ainda, funções na área de análises microbiológicas e físico- químicas de águas para consumo humano, águas subterrâneas, águas superficiais, águas de piscinas e águas do mar e residuais.

Senhor B :

Iniciou o seu desempenho profissional no Departamento de Ciências Agrárias do Pólo de Angra do Heroísmo da Universidade dos Açores, em Janeiro de 1993, ao abrigo de contrato de prestação de serviços que durou até

Setembro de 1994. Em Outubro de 1994 celebrou contrato de trabalho a termo certo com duração até Setembro de 1996. Entre Outubro de 1996 e Dezembro de 1996 esteve contratado ao abrigo de contrato de prestação de serviços. Entre Dezembro de 1996 e Novembro de 1997 esteve vinculado por contrato de trabalho a termo certo. Em Dezembro de 1997 celebrou novo contrato de prestação de serviços, que durou até Junho de 1998. Entre Julho de 1998 e Dezembro de 1998 desempenhou funções ao abrigo de contrato de trabalho a termo certo.

O senhor B... executa funções na área da colheita de amostras de água para consumo humano, águas subterrâneas, águas superficiais, águas de piscinas e águas do mar e residuais.

Funciona, igualmente, como técnico de apoio a diversas aulas práticas nos âmbito dos cursos de Engenharia do Ambiente (disciplinas de Controlo Analítico do Ambiente, Ecotoxicologia e Saúde Pública).

Realiza, ainda, a preparação das malas térmicas para o processo de colheitas microbiológicas; prepara os meios de cultura para as determinações microbiológicas e reagentes, e assegura, também, a colheita de água para análise.

Senhor C :

Iniciou o seu desempenho profissional no Departamento de Ciências Agrárias do Pólo de Angra do Heroísmo da Universidade dos Açores, em Setembro de 1990, ao abrigo de contrato de prestação de serviços que durou até Maio de 1994. Em Junho de 1994 celebrou contrato de trabalho a termo certo com duração até Maio de 1996. Entre Junho de 1996 e Outubro de 1996 esteve contratado ao abrigo de contrato de prestação de serviços. Entre Novembro de 1996 e Outubro de 1997 esteve vinculado por contrato de trabalho a termo certo. Em Novembro de 1997 celebrou novo contrato de prestação de serviços, que durou até Abril de 1998. Em Maio de 1998 celebrou contrato de trabalho a termo certo.

O senhor C... orienta e auxilia nos trabalhos de campo de colheita de amostras; auxilia na preparação de materiais e métodos para a realização de aulas práticas; realiza e auxilia na execução de várias das análises realizadas pelos "métodos tradicionais" no referido laboratório (determinação do azoto Kjeldahl, determinação da percentagem de macro- nutrientes, determinação da percentagem de Fibras, etc.), bem como da respectiva preparação das amostras, antes de serem submetidas à análise (secagem, moenda e preparação de soluções de análise).

Por outro lado, possui experiência em análises com o método de Absorção Atómica. Deve acrescentar-se que recebeu formação dada por técnicos da Izasa Portugal durante a instalação do equipamento.

Neste momento, ocupa-se de duas tarefas principais: realização de todas as análises pelo método de infravermelho próximo (NIR), sendo o único funcionário do laboratório que possui conhecimentos e formação (dada pelo Dr. Ralph Barnes da NIRSystems Inc.) para trabalhar com este tipo de equipamento; e execução do processamento informático, tratamento estatístico e logístico dos resultados das análises realizadas, no Laboratório de Análises de Solos e Plantas, para associações agrícolas, Serviços de Desenvolvimento Agrário (Flores, São Miguel, Pico, Faial, Terceira, etc.) e particulares.

Conclusão

Em face do que fica descrito não é de aceitar a lacónica argumentação de que existe uma colaboração temporária e transitória entre estes funcionários e a Universidade dos Açores.

Acresce que foi a verificação da existência de situações como as apresentadas que motivou a criação do regime (excepcional) da regularização de pessoal em situação de emprego. É que a finalidade dos Decretos-Leis nºs 81- A/96, de 21 de Junho, 103- A/97, de 28 de Abril, e 195/97, de 31 de Julho, e da resolução do Conselho de Ministros nº 23- A/97, de 14 de Fevereiro, é exactamente regularizar, de forma definitiva, as situações dos trabalhadores que, através das mais variadas formas inadequadas, têm vindo a prestar funções na Administração Pública, satisfazendo necessidades permanentes dos serviços. Os interessados foram contratados a termo certo (e também mediante contratos de prestação de serviços), antes de 10 de Janeiro de 1996. Porque, como ficou demonstrado, satisfazem necessidades permanentes dos serviços, a sua situação é irregular e deve, caso estejam preenchidos os demais requisitos, ser regularizada ao abrigo do Decreto- Lei nº 195/97.

Em face do que ficou exposto - em especial sobre a duração da actividade profissional dos interessados [desde Dezembro de 1991 (a senhora A) Janeiro de 1993 (o senhor B) e Setembro de 1990 (o senhor C)], sobre o carácter regular do desempenho funcional e sobre o aperfeiçoamento profissional e especialização que a

carácter regular do desempenho laboral e sobre o aperfeiçoamento profissional e especialização que a Universidade dos Açores assegurou e incentivou - não pode deixar de se defender que a regularização destas situações constitui a única forma de evitar a conclusão de que a Universidade dos Açores está a recorrer a formas de trabalho precário para satisfação de necessidades permanentes dos serviços - prática que, como é do conhecimento público, faz incorrer os funcionários e agentes prevaricadores em responsabilidade civil, financeira e disciplinar (cf. artigo 11º, nº 2 do Decreto- Lei nº 195/97, de 31 de Julho).

### III- Conclusões

Pelas razões que deixei expostas e no exercício do poder que me é conferido pelo disposto no artigo 20º, nº 1, alínea a), da Lei nº 9/91, de 9 de Abril,

#### RECOMENDO

- A. Que a Universidade dos Açores reconheça que os funcionários do Departamento de Ciências Agrárias, A, B, C, devem ser abrangidos pelo processo de regularização regulado definido nos Decretos- Leis nºs 81-A/96, de 21 de Junho, 103- A/97, de 28 de Abril, e 195/97, de 31 de Julho, e 256/98, de 14 de Agosto.
- B. Que a Universidade dos Açores desencadeie, de imediato, os respectivos processos de regularização.

#### O PROVIDOR DE JUSTIÇA

José Menéres Pimentel

---

(1)A redacção dos artigos 3º e 4º do Decreto- Lei nº 195/97, de 31 de Julho, foi alterada pelo Decreto- Lei n~256/98, de 14 de Agosto. De notar, no entanto, que estas alterações têm natureza interpretativa (cf. artigo 2º) pelo que o efeito da publicação das disposições alteradas retroage à data da entrada em vigor do Decreto- Lei nº 195/97.

(2)Cf. ofício supra citado, parágrafo 9

(3)Idem

(4)Idem

(5)Vide o despacho do Secretário de Estado da Administração Pública de 28/10/98