



1 **ASSUNTO: PROPOSTA DE LEI 154/XII - INSTITUI E REGULA O SISTEMA DE REQUALIFICAÇÃO DE**  
2 **TRABALHADORES EM FUNÇÕES PÚBLICAS E PROCEDE A OUTRAS ALTERAÇÕES LEGISLATIVAS.**

3  
4 **PARECER**

5  
6 1. Conforme supra epigrafado a Proposta de Lei (PL) vem instituir e regular o sistema de requalificação de  
7 trabalhadores em funções públicas, procedendo à revogação do sistema da mobilidade especial (SME), mas  
8 “aproveita o figurino estabelecido” (in preâmbulo da PL).

9  
10 Nos termos da aplicação às Autarquias Locais, a PL procede à alteração do Decreto-Lei n.º 209/2009, de 3 de  
11 Setembro, visando a adaptação do regime do sistema de requalificação na aplicação à administração autárquica.

12  
13 Em termos ferais, a PL propõe a existência de um período de requalificação com o prazo máximo de 1 ano, findo o  
14 qual, na eventualidade de não recolocação, cessa o contrato de trabalho.

15  
16 Em tais situações, assiste ao trabalhador o direito à correspondente compensação nos termos do artigo 366.º do  
17 Código do Trabalho (20 dias remuneração base por cada ano de serviço) e, bem assim, à atribuição do subsídio de  
18 desemprego nos termos do regime geral da segurança social (independentemente do regime de protecção social)<sup>1</sup>.

19  
20 Quanto à remuneração, compele referir o trabalhador auferir remuneração equivalente a dois terços, 66,7%, nos  
21 primeiros seis meses e a metade, 50%, enquanto permanecer nessa situação<sup>2</sup>.

22  
23 2. De acordo com o proposto, o sistema de requalificação será aplicável quando -- no enquadramento e sequência  
24 de processos de reorganização e de racionalização<sup>3</sup> de efectivos, e após os procedimentos previstos --, se conclui  
25 que o número de postos de trabalho necessários para assegurar a prossecução e o exercício das atribuições e  
26 competências, bem como para a realização de objectivos, é inferior ao número de efectivos existentes no órgão ou  
27 serviço.

28  
29 Parece estabelecer-se a obrigatoriedade de realização de processos de racionalização de efectivos,  
30 necessariamente conducente a processos de requalificação, sempre que ocorram situações de “redução do

---

<sup>1</sup> Ressalve-se que aos trabalhadores em regime de nomeação não se aplica a duração máxima do período de requalificação nem, por conseguinte a cessação do contrato de trabalho nem o subsídio de desemprego (anote-se que nas Autarquias Locais, desde a transição para o novo regime de vínculos e carreiras, em 01/01/2009, apenas existem trabalhadores na modalidade de contrato de trabalho em funções públicas).

<sup>2</sup> 6 meses, no máximo, para os trabalhadores na modalidade de contrato; e por tempo indefinido para os da nomeação.

<sup>3</sup> A racionalização de efectivos realizar-se-á, em termos gerais, nas seguintes situações:

- Por motivos de redução de orçamento do órgão ou serviço decorrente da diminuição das transferências do Orçamento do Estado ou de receitas próprias;
- Por motivos de necessidade de requalificação dos respetivos trabalhadores, para a sua adequação às atribuições ou objetivos definidos, e de cumprimento da estratégia estabelecida, sem prejuízo da garantia de prossecução das suas atribuições;
- Após reconhecimento, em acto fundamentado, na sequência de processo de avaliação, de que o pessoal que lhe está afecto é desajustado face às suas necessidades permanentes ou à prossecução de objetivos.



1 orçamento do órgão ou serviço decorrente da diminuição das transferências do Orçamento de Estado ou de receitas  
2 próprias".

3  
4 Contesta-se este princípio impositivo.

5  
6 De facto, mesmo em situações de redução de transferências do Orçamento de Estado para os Municípios, deve ser  
7 respeitado e integralmente salvaguardado o princípio, constitucional, da autonomia do poder local, traduzido na  
8 possibilidade que sempre deverá assistir aos Municípios de gerir, tendo em conta as disponibilidades financeiras, os  
9 meios e recursos de que necessitam para a prossecução das respectivas atribuições.

10  
11 Determinar, impor, por via de uma redução de transferências financeiras, a correspondente redução (ou  
12 racionalização) de efectivos, será sempre limitar a capacidade de gestão própria dos Municípios e com efeitos  
13 práticos que podem revelar-se desastrosos.

14  
15 Deverá, por isso, esclarecer-se que, no caso dos Municípios, a racionalização de efectivos será, perante a redução  
16 do orçamento, uma mera possibilidade, de entre as várias hipóteses de aplicação de medidas de gestão tendentes à  
17 redução de despesa, de que os Municípios deverão continuar a dispor, de forma autónoma e incondicionada.

18  
19 **3.** Nos processos de reorganização e de racionalização e no que respeita aos trabalhadores que exerçam funções  
20 em situação transitória, em órgão ou serviço extinto, parece apenas admitir-se a possibilidade de regresso dos  
21 trabalhadores ao órgão ou serviço de origem, quando se trate de trabalhador ao abrigo de instrumento de  
22 mobilidade, já que, quanto ao período experimental e comissão e serviço, se prevê, apenas, a cessação dessas  
23 situações (artigo 6.º).

24  
25 Sucede, porém, que na maioria dos casos o trabalhador em regime de comissão de serviço é detentor de contrato  
26 de trabalho em funções públicas, por tempo indeterminado, no próprio órgão ou serviço, ou noutra órgão ou serviço,  
27 pelo que, nestes casos, importa clarificar, quanto à possibilidade de regresso ao serviço de origem (em termos  
28 análogos ao que sucede quanto aos instrumentos de mobilidade geral).

29  
30 O mesmo deverá ser previsto para os casos em que o trabalhador, embora em período experimental em órgão ou  
31 serviço extinto, também possui contrato de trabalho em funções públicas por tempo indeterminado noutra entidade.

32  
33 Ainda quanto aos trabalhadores em situação transitória e, especificamente, quanto aos que, vinculados a órgão ou  
34 serviço extinto, se encontrem em exercício de funções noutra órgão ou serviço (previsão do n.º 2 do artigo 6.º da  
35 PL), deverá ser clarificado o sentido da expressão "mantêm-se no exercício dessas funções".

36  
37 Provavelmente o que se quer dizer é que esse trabalhador cessa a relação jurídico-funcional que mantinha com o  
38 órgão ou serviço de origem (porquanto extinto), consolidando a sua situação jurídico-funcional com o órgão ou  
39 serviço "de destino" e no qual já se encontra exercer funções ao abrigo de instrumentos de mobilidade.

40  
41 Mas tal não resulta da redacção proposta, sendo que a mera referência à manutenção do exercício dessas funções  
42 gerará, nos serviços "de destino", legítimas dúvidas, pelo que urge aclarar o sentido e alcance, quer quanto à



1 natureza do regime de exercício de funções, quer quanto à sua duração (se se mantem em mobilidade e até  
2 quando).

3  
4 **4.** Quanto à "fixação de critérios gerais e abstractos de identificação do universo de trabalhadores" a que se refere o  
5 artigo 8.º da PL, importa alertar para o facto de na Administração Local os processos de reorganização dos serviços  
6 municipais serem da exclusiva competência dos seus órgãos; pelo que não será aplicável o disposto naquele artigo  
7 8.º, na medida em que inexistirá "diploma que determina ou concretiza a fusão ou reestruturação com transferência  
8 de atribuições ou competências".

9  
10 Na Administração Local, aplicar-se-ão, conseqüentemente, parece-nos, directamente os procedimentos a que se  
11 referem os artigos 9.º e seguintes da PL.

12  
13 Só que tal circunstância suscita uma questão fundamental, relacionada com a aparente inexistência de obrigação de  
14 fixação de critérios gerais e abstractos de identificação do universo de trabalhadores necessários à prossecução das  
15 atribuições ou ao exercício das competências transferidas, o que não parece admissível, por grosseira violação dos  
16 princípios gerais da imparcialidade, igualdade e boa fé, que à Administração Pública se impõe garantir e  
17 salvaguardar na relação com os particulares, sejam ou não trabalhadores em funções públicas.

18  
19 **5.** Por outro lado e de modo similar ao SME, prevê-se, para a Administração Autárquica, a possibilidade de  
20 constituição de uma entidade gestora no âmbito de cada área metropolitana (AMe) e comunidade intermunicipal  
21 (CIM), cujas competências<sup>4</sup> e intervenção se cingirão "aos respectivos processos de reorganização e trabalhadores".

22  
23 Todavia, sendo uma mera possibilidade, tal entidade pode nunca vir a ser constituída...

24  
25 Nesse caso, prevê-se que com a aprovação da lista nominativa dos trabalhadores a serem colocados em situação  
26 de requalificação, o próprio Município assuma a posição da EGRA, com intervenção, naturalmente, restricta ao da  
27 área do Município, *in casu*.

28  
29 Todavia, tratando-se de matéria que as CIM e AMe apenas podem assumir pela via da delegação de competências,  
30 seria importante acautelar que os Municípios teriam sempre a possibilidade de exercer tal competência, não  
31 procedendo à respectiva delegação.

32  
33 Assim, na senda do já supra exposto, e sempre em garantia do princípio da autonomia do poder local, reitera-se que  
34 a colocação de pessoal na situação de requalificação dependerá sempre da vontade do Município e, se essa opção,  
35 será tal competência exercida directamente ou mediante delegação na CIM ou AMe, conforme decisão do Município.

36  

---

<sup>4</sup> Em causa a competência para o proceder ao **pagamento das remunerações** e praticar os demais actos de administração relativos aos trabalhadores colocados em situação de requalificação; para promover ou acompanhar **estudos de avaliação** das necessidades de recursos humanos da Administração Pública; acompanhar e dinamizar o processo relativo aos trabalhadores em situação de requalificação, seguindo e zelando pela aplicação de critérios de isenção e transparência e **promovendo o seu reinício de funções**; praticar os actos relativos ao **reinício de funções** e à **cessação de funções** exercidas a título transitório; e para **pagar a compensação** por cessação do contrato e o subsídio do desemprego, quando se trate de trabalhadores do regime da protecção social convergente.



1 **6.** Após os processos de reorganização e de racionalização o trabalhador é colocado num “processo de  
2 desenvolvimento profissional através da realização de um programa de formação específico que promova o reforço  
3 das suas competências profissionais”.

4  
5 Este plano de formação individual suscita, necessariamente, muitas reservas na sua aplicabilidade prática no âmbito  
6 local.

7  
8 De facto, no caso da Administração Central, os trabalhadores da Administração Central colocados em situação de  
9 requalificação são afectos à Direcção Geral da Qualificação dos Trabalhadores (INA) em funções públicas, que  
10 passa a deter, enquanto gestora do sistema de requalificação, atribuições próprias e relevantes, quer no domínio da  
11 formação profissional desses trabalhadores, quer na concretização de diligências tendentes à recolocação de  
12 trabalhadores noutros órgãos ou serviços, de que é exemplo, a promoção de candidatura, obrigatória, dos  
13 trabalhadores, a qualquer procedimento prévio de recrutamento encetado por qualquer dos órgãos ou serviços  
14 abrangidos pelo âmbito de aplicação do diploma.

15  
16 Dito de outra forma, no estrito âmbito da Administração Central, existe uma entidade que irá centralizar atribuições  
17 neste domínio e cuja missão será formar e qualificar os trabalhadores em processo de requalificação, promovendo  
18 todas as diligências, junto de todo o universo de órgãos e serviços da Administração Pública, Central e Local, directa  
19 e indirecta, no sentido da sua recolocação.

20  
21 **6.1** E no âmbito da Administração Local, como se operacionalizam as atribuições de recolocação dos trabalhadores  
22 em situação e requalificação?

23  
24 Parece que os Municípios não irão deter as atribuições que ficarão legalmente cometidas ao INA, designadamente  
25 quanto à promoção de candidatura dos trabalhadores em situação de requalificação, a procedimentos prévios de  
26 recrutamento de trabalhadores encetados por quaisquer órgãos ou serviços da Administração Pública.

27  
28 Ou seja, em situação de requalificação dos trabalhadores da Administração Central existe uma entidade gestora do  
29 processo que operacionaliza, perante todos os serviços da Administração Pública, incluindo Autarquias Locais,  
30 mecanismos tendentes à recolocação dos trabalhadores sob sua gestão, detendo, igualmente, atribuições e  
31 capacidade técnica adequada para que se garantam os exigíveis processos de formação profissional tendentes à  
32 recolocação profissional.

33  
34 Na Administração Local, pelo contrário, correm-se sérios riscos de, a cada Autarquia Local, lhe ser imposta, lhe ser  
35 exigido, o accionamento de um processo de racionalização de efectivos (por mera redução de transferências  
36 financeiras do Orçamento de Estado, como se viu), cabendo-lhe, na ausência de uma entidade gestora  
37 intermunicipal (EGRA) a responsabilidade pelo desenvolvimento do processo de requalificação e recolocação,  
38 ambos, de forma muito desigualitária quando comparada com o que se passará na Administração Central.

39  
40 Na verdade, os Municípios não detêm, sequer, legitimidade para “impor” candidaturas dos seus trabalhadores em  
41 situação de requalificação a quaisquer processos de recrutamento de outros serviços ou organismos, como sucede  
42 com a Administração Central.



1  
2 A agravar este cenário, vigoram inaceitáveis limitações na movimentação de trabalhadores da Administração Local  
3 para a Administração Central, as quais têm de ser impreterivelmente eliminadas.  
4  
5 Mais agrava o facto da maioria dos Municípios do País não possuir, também, capacidade técnica para promover  
6 verdadeiros processos de formação profissional, de "requalificação" dos trabalhadores, que lhes permita uma  
7 verdadeira "reintegração" noutra serviço, posto de trabalho ou actividade.  
8  
9 Isto significa, na prática, que, para o universo de trabalhadores da Administração Local, as hipóteses de verdadeira  
10 recolocação serão ínfimas, o que obriga a maior ponderação e revisão, sob pena de se introduzirem intoleráveis e  
11 injustificadas diferenças de tratamento entre trabalhadores da Administração Central e Local, com desvantagem  
12 clara destes, no que concerne às hipóteses de recolocação.  
13  
14 **7.** Uma nota suplementar quanto à incongruência do sistema, no que concerne aos aspectos financeiros nas  
15 Autarquias.  
16  
17 Voltamos, mais uma vez, ao artigo 4.º da PL quando impõe o processo de racionalização de efectivos sempre que  
18 exista diminuição de transferências do Orçamento do Estado ou de receitas próprias.  
19  
20 Na Administração Central é à entidade gestora da requalificação que cabe a assunção dos encargos financeiros  
21 com remunerações e outros abonos a atribuir ao trabalhador em situação de requalificação (excepto quanto a  
22 indemnizações por cessação contratual, que caberão à Secretaria Geral do Ministério das Finanças), sendo que o  
23 serviço de origem apenas transferirá as verbas previstas para o referido trabalhador, referentes ao ano económico  
24 em que o mesmo foi colocado nesse regime.  
25  
26 Já quanto à Administração Local sucede o seguinte: impõe-se um processo de requalificação sempre que exista  
27 diminuição de receita, directa ou indirecta, mas será o Município que suportará todas as despesas associadas ao  
28 processo, incluindo as indemnizações por eventual cessação contratual.  
29  
30 Esta imposição tenderá a agravar a situação financeira do Município, num processo que pode não ser desejado ou  
31 desejável, tendo em conta o específico contexto. Insiste-se, deverá caber a cada Município, no amplo e pleno  
32 exercício da sua autonomia, analisar, tomando as opções de gestão que melhor se ajustem aos interesses das  
33 populações para cuja prossecução os Eleitos foram democraticamente eleitos.  
34  
35 **8.** Merece, ainda, referência a circunstância de se exigir que os serviços executem procedimentos prévios de  
36 recrutamento de trabalhadores em situação de requalificação, sempre que se pretendam iniciar procedimentos para  
37 a contratação de prestação de serviços.  
38  
39 A prestação de serviços, na modalidade avença ou tarefa, pressupõe e exige a prévia constatação quanto à  
40 impossibilidade de recurso às restantes modalidades de vinculação, designadamente, contratação por tempo  
41 determinado, pelo que, em caso de indicação de pessoal em situação de requalificação e a reafectar, ficam os



ASSOCIAÇÃO NACIONAL  
**MUNICÍPIOS**  
**PORTUGUESES**

- 1 serviços vinculados à outorga, com esses trabalhadores de contratos, cuja desadequação sustentaram e  
2 demonstraram.  
3  
4 **9.** Em face do exposto e em conclusão, atentas as especificidades da Administração Local a par de um sistema que  
5 está, em primeira análise, delineado para órgãos ou serviços da Administração Central, com relações de  
6 interdependência funcional e hierárquica, totalmente inexistentes no quadro da Administração Autárquica, impõe-se,  
7 sob pena de enviesamentos, constrangimentos e, mesmo, de não funcionamento, melhores garantias e cautelas na  
8 sua aplicabilidade à Administração Local.  
9  
10  
11 Associação Nacional de Municípios Portugueses  
12 2 de Julho de 2013