97

O PROVEDOR DE JUSTIÇA

Sua Excelência
A Ministra de Estado e das Finanças
Avenida Infante D. Henrique, n.º 1
1149-009 LISBOA

Vossa Ref.ª	*Vossa Comunicação*	*Nossa Ref.ª*
		Proc. Q-6566/12 (A6)

Assunto: Licença extraordinária.

Refiro-me à situação decorrente da solução contida no artigo 34.º da Lei do Orçamento do Estado para 2013, mantida em vigor para 2014 e reduzindo, por regra significativamente, o montante da subvenção mensal percebida pelos trabalhadores que se encontram em licença extraordinária.

De entre as questões oportunamente suscitadas ao Provedor de Justiça, excluo do que aqui me preocupa a inexistência de salvaguarda de limiar mínimo para tal subvenção, designadamente por referência à remuneração mínima garantida. Assim, considero que a garantia hoje estabelecida no artigo 18.º, n.º 5, da Lei n.º 80/2013, de 28 de novembro, é inteiramente suficiente para a proteção por essa forma em causa, dada a reversibilidade (estabelecida) da colocação em licença extraordinária, por via da faculdade estabelecida no artigo 32.º, n.º 3, da Lei n.º 53/2006, de 7 de dezembro (há muito tendo decorrido, em todos os casos, o período de duração mínima).

Em termos gerais, a mesma reversibilidade da situação de licença extraordinária, com colocação do interessado no regime hoje denominado como de requalificação, permite globalmente considerar como suficientemente tutelada qualquer situação concreta, possibilitando a cada interessado:

a) manter-se em gozo de licença extraordinária, no quadro do atual regime compensatório, caso tal seja mais favorável, tendo presente o conjunto de restrições no que ao desempenho de atividade profissional respeita;
b) em alternativa renunciar a esse gozo, com o que anteriormente se denominaria regresso à situação de mobilidade especial, hoje substituída pelo regime de requalificação.

Tomo por paradigma central da situação funcional aqui em causa a aplicabilidade do regime de mobilidade especial, agora de requalificação. Sem discutir aqui e agora a bondade das soluções designadamente contidas na citada Lei n.º 80/2013, para o confronto da decisão tomada pelo Orçamento do Estado para 2013, que aqui está centralmente em causa, assumo como limite exigível a qualquer trabalhador abrangido por esta situação a sujeição àquele regime de requalificação, em termos tais que, em abstrato, não viabilize uma graduação que distinga entre a generalidade dos trabalhadores passíveis de aplicação deste regime e aqueles que gozam de licença extraordinária, designadamente na instanciação dos princípios da igualdade, da proporcionalidade e da confiança.

Se assim é para a generalidade dos trabalhadores que se encontram em licença extraordinária, há todavia uma categoria específica de entre estes que não posso deixar de considerar como efetivamente lesados pela mutabilidade do ordenamento jurídico e das opções jurídicas e financeiras sucessivamente tomadas pelo Estado, que

tem a permanência como caraterística essencial, desde 2008 até à Lei do Orçamento para 2013.

Refiro-me aos trabalhadores que, impelidos pelo mecanismo claramente mais favorável introduzido no novo n.º 12 do artigo 32.º da Lei n.º 53/2006, pela Lei n.º 11/2008, de 20 de fevereiro, optaram pela colocação voluntária em situação de mobilidade especial, para, por essa via, alcançarem a concessão de licença extraordinária nas condições, designadamente pecuniárias, mais vantajosas que por esse diploma de 2008 foram determinadas.

Para este universo, constituído por pessoas que em 2008 confiaram no Estado, assumindo conduta que certamente facilitou os objetivos gestionários então fixados, não é possível considerar que a renúncia à licença extraordinária, com consequente ingresso no processo de requalificação, constitua uma reconstituição adequada da situação que existiria, caso não tivesse ocorrido aquele primeiro assentimento à proposta que, por lei, lhes foi dirigida no ano indicado.

Na verdade, não é possível afiançar que todas e cada uma das pessoas que voluntariamente optaram pelo ingresso em mobilidade especial teria sido inexoravelmente colocadas nessa situação, independentemente da adesão voluntária que manifestaram. Em qualquer caso, certo é não ter sido seguido o procedimento adequado então estabelecido, como constitucional e legalmente exigível.

No quadro traçado em 2006 para o ingresso em mobilidade especial, há assim que distinguir várias situações que, por formulação de um juízo de prognose póstuma, conduzem, na perspetiva que adoto, conclusões diversas quanto à solução adequada a prestar.

Afasto primeiramente a situação dos trabalhadores oriundos de serviços que, por via de extinção (artigo 12.º da Lei n.º 53/2006), sempre motivariam, por regra, a colocação em mobilidade especial, independentemente de qualquer manifestação de vontade. Quanto a estes, parece que a manifestação de vontade eventualmente ocorrida (apenas por alternativa à possibilidade de uso dos instrumentos de mobilidade geral) seria meramente antecipatória de uma colocação em mobilidade especial, que não seria obviada em hipotética situação contrária de omissão de tal declaração. Para estes trabalhadores, oriundos de serviços extintos, será assim suficiente a garantia consagrada na Lei da possibilidade de cessação da licença extraordinária.

O mesmo não sucederá, todavia, com os trabalhadores oriundos de serviços que tenham sido objeto de processos de fusão, reestruturação ou racionalização de efetivos.

Nas três situações ultimamente referidas, mandava a Lei n.º 53/2006 proceder a uma avaliação das necessidades de pessoal, posteriormente selecionando-se e seriando-se os trabalhadores de acordo com "critérios gerais e abstratos" funcionalmente direcionados a uma decisão coerente com a prossecução do interesse público e justa na tutela dos interesses dos trabalhadores envolvidos.

Nas operações de seleção e seriação, por via da opção tomada de, voluntariamente, se requerer a colocação em mobilidade especial para benefício das condições mais favoráveis introduzidas em 2008 para a licença extraordinária, certamente que a redução de pessoal em funções provocou a diminuição do número de trabalhadores forçadamente colocados no mesmo regime.

De igual modo, não é possível afiançar, desde já e em termos globalmente acertados, que os trabalhadores que optaram voluntariamente pela mobilidade especial seriam

aqueles mesmos que, em todo e qualquer serviço, ficariam seriados em posição menos favorável, por aplicação dos métodos estabelecidos.

Em suma, é pelo contrário muito plausível supor que número significativo dos trabalhadores que optaram voluntariamente pela mobilidade especial (com o "engodo" do regime criado em 2008 para a licença extraordinária com esse pressuposto) poderiam hoje, conhecendo a revisão que em cinco anos ocorreu do regime em causa, permanecer em funções, exercendo a sua atividade laboral e percebendo a respetiva remuneração.

Há, assim, um grave risco de lesão do âmbito da confiança que o Estado deve gerar para os seus cidadãos, aqui nas vestes de seus servidores (que não servos), a qual, pelas razões expostas não é passível de ser resolvida pelo mero ingresso no processo de requalificação.

Assim sendo, proponho a Vossa Excelência que, tendo bilateralmente em conta a excecionalidade dos tempos que vivemos, estabeleça, através de instrumento normativo adequado e por um período determinado e breve, a possibilidade de ser adequadamente tutelada a situação dos trabalhadores que tenham já ou venham, em tal período, a renunciar à licença extraordinária que lhes foi concedida.

Esta solução, aplicável a trabalhadores oriundos de serviços que tenham sofrido processos de fusão, reestruturação ou racionalização de serviços, teria desejavelmente como parâmetros:

a) em um primeiro momento e como decorre da lei em vigor, o ingresso dos trabalhadores em causa no processo de requalificação;
b) após esgotamento do período breve assim concedido, efetivação de análise, em cada serviço, da situação hipotética que teria ocorrido aquando do pro-

cesso de colocação em mobilidade especial concretamente em causa, isto se o(s) trabalhador(es) beneficiário(s) da solução que ora proponho não se tivessem voluntariamente oferecido para integrarem o contingente colocado em mobilidade especial;

c) reingresso na situação de ativo daquele(s) trabalhador(es) que se verificasse que, em tal situação hipotética, não teria(m) sido colocado(s) em mobilidade especial.

Reconheço que o cumprimento deste mecanismo proposto correria o risco de ocasionar o desrespeito, posto que temporário, das conclusões alcançadas pelos mecanismos de racionalização oportunamente adotados.

Creio, contudo, ser de sublinhar que o número relativamente reduzido de pessoas nas situações descritas não constituiria óbice suficiente ao cumprimento do dever de justiça e, reitero, de garantia do indispensável laço de confiança necessário na articulação entre governantes e governados, poder político e cidadãos como elementos do mesmo Estado, aqui nas vestes de trabalhadores e entidade patronal.

Será todavia necessário garantir que, em futuro processo de racionalização que importe a colocação eventual de trabalhadores em processo de requalificação, se assumam as garantias necessárias a assegurar a paridade de condições entre os trabalhadores abrangidos pela proposta que ora formulo e aqueles que sempre permaneceram em funções, designadamente no que à avaliação do seu desempenho diz respeito.

103

O PROVEDOR DE JUSTIÇA

Muito agradeço a Vossa Excelência que me queira oportunamente transmitir o entendimento que a propósito da proposta que ora apresento for decidido assumir.

Apresento a Vossa Excelência os meus melhores cumprimentos, também pessoais a que se junta alta estima e não menos abraço, o

O Provedor de Justiça,

José de Faria Costa