



MINISTÉRIO DAS FINANÇAS E DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

GABINETE DO SECRETÁRIO DE ESTADO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

MOBILIDADE INTERNA

Reflexões e propostas para discussão e negociação com as estruturas representativas dos trabalhadores

Setembro 2010

I. Enquadramento

1. A Lei n.º 12-A/2008, de 27 de Fevereiro (Lei dos Vínculos, Carreiras e Remunerações - LVCR), independentemente de regimes especiais de mobilidade aplicáveis a certas carreiras e corpos especiais, consagra no artigo 61.º o regime jurídico genérico a que obedece a mobilidade interna dos trabalhadores. Estabelece este preceito a regra fundamental de que, para que ela possa ocorrer, é necessário um acordo tripartido entre o trabalhador, o órgão ou serviço de origem e o órgão ou serviço de destino. A mesma disposição admite, no entanto, certas excepções a esta regra.
2. Entretanto, a aplicação da lei tem vindo a justificar o debate sobre a vantagem de se introduzirem alguns ajustamentos no quadro normativo vigente e nas próprias práticas administrativas comumente acolhidas pelos dirigentes e trabalhadores, de modo a aprofundar-se um dos eixos norteadores da Reforma da Administração Pública conduzida no período 2005-2009, de incremento dos mecanismos de mobilidade interna nas Administrações Públicas. Com efeito, a mobilidade interna é um direito dos trabalhadores cujo exercício efectivo não deve, por um lado, ser dificultado por decisões administrativas circunstanciais menos fundamentadas, nem, por outro lado, comprometer, desproporcionadamente, o interesse da Administração na tutela da qualidade dos serviços prestados aos cidadãos e empresas, no quadro da desejável gestão eficiente e eficaz dos recursos disponíveis. O direito à mobilidade interna não deve, pois, ser exercido fora do quadro de responsabilidade e de ponderação prudente do equilíbrio dos interesses em presença, importando, assim, conjugar a legítima decisão do trabalhador sobre o seu percurso profissional com o princípio do interesse público na eficácia e



MINISTÉRIO DAS FINANÇAS E DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

GABINETE DO SECRETÁRIO DE ESTADO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

produtividade na prossecução da missão cometida ao órgão ou serviço público em causa.

3. Neste contexto, entende o Governo que é desejável suscitar junto das estruturas representativas dos trabalhadores um grupo de situações no contexto da mobilidade interna inter e intra-serviços da Administração Pública que podem justificar ajustamentos no quadro legal plasmado no referido artigo 61.º da LVCR, designadamente, no quadro da mobilidade interna de maior expressão geográfica, a necessidade de dotar de maior clareza e segurança jurídicas o regime da invocação de “prejuízo sério para a vida pessoal do trabalhador” e os termos em que o acordo, quando necessário, do órgão ou serviço de origem pode ser dado ou recusado.

II. Mobilidade geográfica: o acordo do trabalhador

4. Pese embora a tendencial inamovibilidade sem o consentimento do trabalhador, não pôde o legislador deixar de visar um ponto de equilíbrio entre a importância da definição do local de trabalho para a estabilidade do trabalhador a um nível sócio-profissional e o eventual interesse público na deslocação do mesmo, aferido numa óptica gestionária, de organização e eficácia do serviço.

Ficou assim, sem necessidade do acordo do trabalhador, consagrada na lei a possibilidade excepcional de o transferir temporariamente no interior da Administração Pública para outro local onde este exercerá as suas funções. O que acontece, desde logo, quando seja deslocado para o mesmo concelho do seu lugar de origem; quando seja deslocado para o concelho onde reside; ou quando tenha o seu lugar de origem em Lisboa ou Porto e for deslocado para concelho com esses confinante.

Mas pode igualmente ser dispensado o acordo do trabalhador quando seja deslocado para qualquer outro concelho desde que se preencham cumulativamente certos pressupostos sobre a utilização de transportes públicos (as despesas de deslocação mensais, em ambos os sentidos, entre a residência e o local de trabalho, não podem ultrapassar 8% da remuneração líquida mensal ou, se ultrapassarem 8%



MINISTÉRIO DAS FINANÇAS E DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

GABINETE DO SECRETÁRIO DE ESTADO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

da remuneração líquida mensal, não podem todavia ultrapassar mensalmente as despesas para deslocações entre a residência e o lugar de origem; e ainda, o período de tempo das deslocações não pode ser superior a 25% do horário de trabalho ou, se for superior, não pode ultrapassar o tempo despendido entre a residência e o lugar de origem).

5. Teve assim o legislador por base essencialmente um critério de proximidade geográfica. Naturalmente, porém, não podia o regime legal traçar-se apenas a partir da medida e pressupostos da distância espacial, tempo despendido e custos nas deslocações, e consagrou-se a salvaguarda da exigência, objectivamente demonstrável, de que essa mobilidade, para qualquer outro concelho, determinada unilateralmente não seja causadora de “prejuízo sério para a vida pessoal” do trabalhador. A interpretação da lei sugere, assim, que o trabalhador apenas pode ser deslocado sem o seu consentimento se tal não comprometer objectiva e comprovadamente, de modo significativo, as suas expectativas em termos de organização da sua vida privada e familiar a partir do local em que reside.

Constitui, portanto, uma garantia efectiva do trabalhador nas referidas situações em que a mobilidade se efectua já para fora de determinado perímetro de localização definido em lei, a de que ele pode sempre procurar demonstrar fundamentadamente que a circunstância de passar a trabalhar por período transitório noutra local, lhe traz inconveniente a cuja séria relevância a Administração não pode deixar de atender. É aliás direito relativamente ao qual, nos respectivos moldes, o Código do Trabalho não deixa de dar consagração e, bem assim, em vários instrumentos de regulamentação colectiva celebrados ao seu abrigo.

6. Pensa-se, todavia, que o direito a invocar o prejuízo sério, não estando suficientemente definidos o procedimento a seguir e os termos de comprovação do mesmo, não pode resultar num expediente com base no qual o trabalhador se exima à mobilidade interna que seria suportada na lei e na ponderação do caso concreto. Nesta medida, sem pretender descaracterizar a essencialidade deste regime, entende o Governo que é possível introduzir melhoramentos que se



MINISTÉRIO DAS FINANÇAS E DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

GABINETE DO SECRETÁRIO DE ESTADO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

traduzam, sem prejuízo de contributos adicionais que surjam no contexto do processo negocial sindical, em:

- a) Equacionar a agilização do procedimento através do qual o trabalhador comprova que a mobilidade interna é geradora de prejuízo sério para a sua vida pessoal;
- b) Ponderar ainda a vantagem de densificação legal do conceito de “prejuízo sério para a sua vida pessoal”, com vista a prevenir situações do seu uso indevido, nomeadamente em desrespeito pelo princípio da proporcionalidade. Encontrar-se-ia benefício numa enunciação legal de critérios indiciários que pudessem constituir auxílio na interpretação do conceito, aclarando a forma como este pode ser invocado na prática. Exemplificando algumas destas cláusulas gerais poderiam ter por base situações de facto demonstráveis:
 - (i) a situação laboral do cônjuge ou unido de facto, do ponto de vista geográfico;
 - (ii) a localização dos estabelecimentos de ensino dos descendentes e o efeito da mobilidade no decurso do ano escolar ou do ciclo lectivo entretanto iniciado em determinado concelho;
 - (iii) factores de saúde do próprio, de descendentes ou ascendentes a cargo do trabalhador, e outros que nomeadamente revelassem necessidade premente do seu acompanhamento por parte do trabalhador.

III. O acordo do órgão ou serviço de origem

7. Num caso particular do regime actual, pese embora o regime legal de possível dispensa instituído, a falta de acordo do órgão ou serviço de origem, na prática, pode revelar-se de difícil suprimimento. Trata-se do caso em que, por iniciativa do trabalhador, esse acordo pode ser desnecessário desde que verificado fundado interesse do órgão ou serviço de destino, reconhecido por despacho do respectivo membro do Governo (artigo 61.º, n.º 6, alíneas a) e b) da LVCR).



MINISTÉRIO DAS FINANÇAS E DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

GABINETE DO SECRETÁRIO DE ESTADO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

O referido mecanismo acaba por funcionar mais como uma “válvula de escape” do sistema, em tese apenas adequada a situações extremas e, por natureza, muito pouco frequentes na experiência quotidiana, uma vez que coloca a questão da mobilidade fora da escala da gestão do dirigente, elevando a competência para a mesma, a ponto de suscitar a intervenção de um membro do Governo, pretendendo fazer prevalecer o interesse público do respectivo Ministério, em detrimento de outro.

Facto é que uma vez deparando com o desacordo dos responsáveis pelo órgão ou serviço de origem face à sua saída, não coloca a lei ao trabalhador um meio efectivo de a justificar legitimamente na expectativa de corresponder àquela oportunidade profissional.

8. Procurando sugerir um modelo assente em critérios jurídicos que reforcem a transparência na relação entre os trabalhadores e a Administração, entende o Governo haver vantagem na implementação de regras que sustentem a seguinte situação:

Numa situação de mobilidade interna, perante o pedido de um trabalhador que pretendesse obter o acordo do órgão ou serviço de origem para o efeito, este poderá fundamentadamente recusá-lo. Porém, se o mesmo trabalhador, decorrido um prazo de 6 meses, formalizasse novo pedido junto daquela entidade, já não poderia esta obstar à mobilidade.

Evidentemente, esta saída legal instituída no interesse no trabalhador enquadra-se nos princípios matriciais da estabilidade e da continuidade do serviço público, e não poderia constituir permissão para que fosse utilizada fora do fundamento da sua excepcionalidade. Por consequência, este direito - que passaria a assistir ao trabalhador e que investe também o órgão ou serviço na responsabilidade do exercício gestor que considere a possível saída daquele elemento - não seria, depois, exercitável no prazo dos 3 anos subsequentes.



MINISTÉRIO DAS FINANÇAS E DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

GABINETE DO SECRETÁRIO DE ESTADO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

9. Neste contexto, propõe-se uma alteração ao artigo 61.º da LVCR que consagre a solução propugnada, alterando a actual alínea b) do n.º 6 e aditando-lhe um n.º 7, como se segue:

“(…)

6 – No âmbito dos serviços referidos no n.ºs 1 e 2 do artigo 3.º, é dispensado o acordo do serviço de origem para efeitos de mobilidade interna, em qualquer das suas modalidades, quando:

a) Se opere para serviço ou unidade orgânica situados fora das áreas metropolitanas de Lisboa e do Porto;

b) Tiverem decorrido seis meses sobre recusa de acordo, numa situação de mobilidade interna relativa ao mesmo trabalhador e ainda que para outro serviço de destino.

7 – Operada a mobilidade nos termos previstos na alínea b) do número anterior, não pode o trabalhador voltar a beneficiar da dispensa de acordo do serviço de origem nos 3 anos subsequentes.”

10. Uma outra situação em que o peso relativo da posição jurídica do órgão ou serviço de origem deve continuar a ser objecto de ponderação adicional, é a que ocorre, por hipótese, no caso de um serviço originário não favorecer a mobilidade de um trabalhador destinada à ocupação de um posto de trabalho noutra serviço, dentro do mesmo Ministério.

Mostrando-se adequada uma alteração da lei e sendo o artigo 61.º da LVCR a sede para o efeito, a proposta que confere expressamente esta possibilidade passa pela inserção de um número final no preceito (8):

“(…)

8 – O membro do Governo respectivo pode, por despacho, determinar a dispensa do acordo do serviço de origem em situações de mobilidade interna entre serviços do seu Ministério.”

IV. Mobilidade interna e procedimentos concursais

11. Não se abdicando do princípio do concurso, considera-se também oportuno promover alterações ao regime dos procedimentos concursais, clarificando a



MINISTÉRIO DAS FINANÇAS E DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

GABINETE DO SECRETÁRIO DE ESTADO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

possibilidade de simplificação no contexto da aplicação dos métodos de selecção quando estejam em causa trabalhadores que sejam opositores a um procedimento concursal para preenchimento de um posto de trabalho que já vinham ocupando transitoriamente a título de mobilidade interna.

Finalmente, a ocupação de um novo posto de trabalho como resultado de um procedimento concursal destinado a trabalhadores com relação jurídica de emprego público por tempo indeterminado previamente constituída, não deve ocorrer por mero efeito jurídico formal e automático desse provimento. A ocupação factual e efectiva do lugar deve ser objecto de uma dilação que se presuma necessária para o cumprimento dos deveres laborais que sejam imprescindíveis à continuidade do serviço de origem.

Assim, de acordo com uma regra de razoabilidade, afigura-se pertinente que seja fixado, à partida, certo prazo mínimo, contado a partir do momento da publicação da homologação da lista unitária de ordenação final. Propõe-se, em consonância, uma alteração ao artigo 38.º da Portaria n.º 83-A/2009, de 22 de Janeiro, aditando-lhe um n.º 3:

(...)

3 – A ocupação de postos de trabalho na sequência de procedimento concursal ao abrigo do disposto no n.º 4 do artigo 6.º da Lei n.º 12-A/2008, de 27 de Fevereiro, tem lugar num prazo mínimo de trinta dias após a publicação prevista no n.º 6 do artigo 36.º, salvo se por acordo dos serviços de origem e de destino for instituído prazo mais curto.

Lisboa, 21 de Setembro de 2010