

SECÇÃO REGIONAL COORDENADORA DO SINTAP/AÇORES

Rua do Barcelos, 21/23 | 9700-026 ANGRA DO HEROÍSMO
Telf.: 295 628 887 | Fax: 295 628 888
www.sintapazores.com | E-mail: sede@sintapazores.com
(Na resposta indicar as referências deste Ofício)



Exmo. Senhor

Presidente da Comissão Política Geral da
Assembleia Legislativa Regional dos Açores

Rua Marcelino Lima

9901-858 HORTA

Sua referência

Sua comunicação de

Nossa referência
1955/2024

Processo
GAB-JUR

Data
2024.06.18

Assunto: Parecer sobre a Iniciativa em Apreciação na Comissão de Política Geral - 0001 - Proposta de Decreto Leg. - XIII - CPG - Regime jurídico da carreira especial dos trabalhadores dos matadouros da Rede Regional de Abate da Região Autónoma dos Açores.

Sobre o assunto identificado em epígrafe, junto se remeto o Parecer do Dr. Luis Neves, Coordenador do Gabinete Jurídico do SINTAP/AÇORES.

Com os melhores cumprimentos, subscreve-se.

O Presidente
e Secretário Coordenador dos Açores
do SINTAP

Francisco Pimentel

**Parecer sobre a Iniciativa em Apreciação na Comissão de Política Geral – 0001 –
Proposta de Decreto Leg. – XIII – CPG – *Regime jurídico da carreira especial
dos trabalhadores dos matadouros da Rede Regional de Abate da Região
Autónoma dos Açores***

Antes de emitirmos a nossa análise – sucinta –, relativamente à iniciativa do Governo Regional, importa atender às normas constantes da Lei Geral do Trabalho em Funções Públicas (doravante LTFP; aprovada em anexo à Lei n.º 35/2014, de 20 de junho, e adaptada à Região Autónoma dos Açores pelo Decreto Legislativo Regional n.º 13/2019/A, de 7 de junho), atento o seu âmbito de aplicação e o facto de congregar normas base definidoras do regime e âmbito do vínculo de emprego público.

Ora, de acordo com o artigo 84.º da LTFP, epígrafado *Carreiras gerais e especiais*:

“1 – As carreiras dos trabalhadores em funções públicas são gerais ou especiais.

2 – São gerais as carreiras cujos conteúdos funcionais caracterizam postos de trabalho de que a generalidade dos órgãos ou serviços carece para o desenvolvimento das respetivas atividades.

3 – São especiais as carreiras cujos conteúdos funcionais caracterizam postos de trabalho de que apenas um ou alguns órgãos ou serviços carecem para o desenvolvimento das respetivas atividades.

4 – Apenas podem ser criadas carreiras especiais quando, cumulativamente:

a) Os respetivos conteúdos funcionais não possam ser absorvidos pelos conteúdos funcionais das carreiras gerais;

b) Os respetivos trabalhadores se devam sujeitar a deveres funcionais mais exigentes que os previstos para os das carreiras gerais;

c) Os respetivos trabalhadores tenham que ter aprovação em curso de formação específico de duração não inferior a seis meses ou deter certo grau académico ou título profissional para integrar a carreira.

5 – O requisito previsto na alínea c) do número anterior pode ser preenchido durante o período experimental.”

Pois bem, recorrendo às palavras de PAULO VEIGA E MOURA e CÁTIA ARRIMAR, das quais perfilhamos “«...» Uma leitura deste e dos dois artigos seguintes permite concluir que o legislador classifica as carreiras em função de três critérios, a saber:

- em função do conteúdo funcional dos postos de trabalho;
- em função do número de categorias;
- em função do grau de complexidade funcional.

«...» Tendo em conta a primeira classificação, a regra geral é a de as carreiras corresponderem a postos de trabalho que implicam o exercício de funções de que carecem a generalidade dos serviços. Significa isto que se a satisfação das necessidades permanentes dos serviços envolver a execução de funções que são comuns à generalidade desses serviços, então a carreira a que correspondam tais funções deve qualificar-se como geral.

São gerais as carreiras de Técnico Superior, Assistente Técnico e Assistente Operacional, conforme resulta do art. 88.º e do anexo à presente lei.

Pelo contrário, quando o posto de trabalho envolva a execução de funções que apenas são necessárias à prossecução das atribuições de alguns serviços, então a carreira deve-se qualificar como especial, sem prejuízo de as carreiras especiais terem de ser criadas por diploma legal e de, normalmente, ser esta a fonte principal da disciplina regulamentadora de tais carreiras. A circunstância de a carreira ser especial não significa, porém, que o vínculo constitutivo da respetiva relação jurídica de emprego seja uma nomeação, podendo, perfeitamente ser um contrato de trabalho em funções públicas.

«...» A regra normal é a da maioria das carreiras serem gerais, justamente porque todos os serviços precisam daquele tipo de funções para prosseguirem e desenvolverem a sua atividade.

Excecionalmente, podem ser criadas carreiras especiais desde que estejam preenchidos os requisitos mencionados nas alíneas a) a c) do n.º 4 deste preceito. Tenha-se, porém, presente que estes requisitos são de verificação cumulativa e que da alínea c) resulta que para se estar perante uma carreira especial é, pelo menos, necessário que a carreira pressuponha a aprovação num curso de formação ou a posse de um determinado grau académico ou título profissional, o que nos permite concluir que o ingresso em algumas carreiras especiais pode ser precedido de um vínculo de comissão de serviço «...».

Afigura-se-nos que o n.º 5 deste preceito cria e estabelece uma diferenciação totalmente injustificada e claramente penalizadora para quem já seja titular de uma relação de emprego por tempo indeterminado em relação a quem não o seja. Na verdade, quem não seja titular de tal relação pode obter a formação/grau/título enquanto decorre o período experimental da nomeação ou do contrato. Pelo contrário, quem já seja titular de uma relação de emprego por tempo indeterminado terá, enquanto está a obter a formação/grau/título, de permanecer provido em comissão de serviço e só depois é que iniciará o período experimental (v. alínea *b*) do n.º 4 do art. 9.º), o que significa que para uns o período experimental pode iniciar-se antes de obtida a formação/grau/título e para outros aquele período só se iniciará depois desta obtenção.

Se a isto se acrescentar que a regra geral é a de que só pode ser provido quem já possuir o nível habilitacional exigido (v. art. 34.º), maior é a perplexidade sobre o teor do que agora se dispõe no n.º 5 deste preceito, parecendo-nos totalmente desprovido de sentido que se preveja que nas carreiras especiais, onde se fazem sentir exigências mais intensas, se possa permitir o ingresso na mesma a quem ainda não tem as habilitações legalmente exigidas para nela ingressar.

Contudo, se tal vier a suceder em alguma carreira especial, então a regra geral de que as habilitações literárias ou profissionais têm de ser detidas até ao termo do prazo para a apresentação das candidaturas não será aplicável” (cfr. Arrimar, Cátia & Paulo Veiga e Moura (2014), *Comentários à Lei Geral do Trabalho em Funções Públicas - 1.º Volume | Artigos 1.º a 240.º*, Coimbra, Coimbra Editora, pp. 338 e 339).

Já o artigo seguinte (85.º) da LTFP, Carreiras unicategoriais e pluricategoriais, determina que:

“1 – As carreiras gerais ou especiais são unicategoriais ou pluricategoriais, consoante lhes correspondam uma ou mais categorias.

2 – Apenas podem ser criadas carreiras pluricategoriais quando a cada uma das categorias da carreira corresponda um conteúdo funcional distinto do das restantes.

3 – O conteúdo funcional das categorias superiores integra o das inferiores.”

Uma vez mais, atente-se no que diz PAULO VEIGA E MOURA E CÁTIA ARRIMAR, no sentido de que “Tendo em conta o número de categorias, as carreiras classificam-se em unicategoriais e pluricategoriais, consoante sejam compostas por uma só categoria ou integrem várias categorias.

A regra geral é, no entanto, a das carreiras serem unicategoriais, uma vez que só se podem criar carreiras com mais de uma categoria quando o conteúdo funcional de cada uma das categorias seja distinto, de tal forma que, apesar de tal conteúdo compreender o das categorias inferiores, este terá necessariamente de fazer apelo a uma maior exigência, autonomia e complexidade à medida que se vai passando para as categorias hierarquicamente superiores.

A consagração desta regra geral representa mais um desvio ao sistema tradicional das carreiras e uma clara preferência por um sistema de emprego, na medida em que a estabilidade e a possibilidade de se fazer uma carreira ao serviço do Estado «no caso, da Região» sempre foi marcada justamente pela expectativa de se começar pelos patamares inferiores de determinada profissão e progressivamente se irem alcançando os patamares mais elevados da mesma, aos quais se ascendia em função do tempo de permanência e do mérito relevado na categoria inferior. «...» (**vide, uma vez mais, Arrimar, Cátia & Paulo Veiga e Moura (2014), Comentários à Lei Geral do Trabalho em Funções Públicas - 1.º Volume | Artigos 1.º a 240.º, Coimbra, Coimbra Editora, p. 340).**

Depois, tenha-se em conta também que, de acordo com o n.º 3 do artigo 86.º da LTFP – Graus de complexidade funcional – “As carreiras pluricategoriais podem apresentar mais do que um grau de complexidade funcional, cada um deles referenciado a categorias, quando a integração nestas dependa, em regra, da titularidade de níveis habilitacionais diferentes.”

Já o artigo 87.º, igualmente da LTFP, por sua vez, prevê que: “1 – A cada categoria das carreiras corresponde um número variável de posições remuneratórias.

2 – À categoria da carreira unicategorial corresponde um número mínimo de oito posições remuneratórias.

3 – Nas carreiras pluricategoriais, o número de posições remuneratórias de cada categoria obedece às seguintes regras:

a) À categoria inferior corresponde um número mínimo de oito posições remuneratórias;

b) A cada uma das categorias sucessivamente superiores corresponde um número proporcionalmente decrescente de posições remuneratórias, por forma a que:

i) No caso de carreira desdobrada em duas categorias, seja de quatro o número mínimo das posições remuneratórias da categoria superior;

ii) No caso de carreira desdobrada em três categorias, seja de cinco e de duas o número mínimo das posições remuneratórias das categorias sucessivamente superiores;

iii) No caso de carreira desdobrada em quatro categorias, seja de seis, quatro e duas o número mínimo das posições remuneratórias das categorias sucessivamente superiores.”

Relativamente ao artigo 88.º da LTFP, esse enumera e caracteriza as carreiras gerais, sendo que, de acordo com o seu n.º 2, “A caracterização das carreiras gerais, em função do número e designação das categorias em que se desdobram, dos conteúdos funcionais, dos graus de complexidade funcional e do número de posições remuneratórias de cada categoria, consta do anexo à presente lei, da qual faz parte integrante.” Este é apenso *infra*:

Carreira	Categorias	Conteúdo funcional	Grau de complexidade funcional	Número de posições remuneratórias
Técnico superior.	Técnico superior.	Funções consultivas, de estudo, planeamento, programação, avaliação e aplicação de métodos e processos de natureza técnica e ou científica, que fundamentam e preparam a decisão. Elaboração, autonomamente ou em grupo, de pareceres e projetos, com diversos graus de complexidade, e execução de outras atividades de apoio geral ou especializado nas áreas de atuação comuns, instrumentais e operativas dos órgãos e serviços. Funções exercidas com responsabilidade e autonomia técnica, ainda que com enquadramento superior qualificado. Representação do órgão ou serviço em assuntos da sua especialidade, tomando opções de índole técnica, enquadradas por diretivas ou orientações superiores.	3	14
Assistente técnico.	Coordenador técnico	Funções de chefia técnica e administrativa em uma subunidade orgânica ou equipa de suporte, por cujos resultados é responsável. Realização das atividades de programação e organização do trabalho do pessoal que coordena, segundo orientações e diretivas superiores. Execução de trabalhos de natureza técnica e administrativa de maior complexidade. Funções exercidas com relativo grau de autonomia e responsabilidade.	2	4
	Assistente técnico.	Funções de natureza executiva, de aplicação de métodos e processos, com base em diretivas bem definidas e instruções gerais, de grau médio de complexidade, nas áreas de atuação comuns e instrumentais e nos vários domínios de atuação dos órgãos e serviços.	2	9
Assistente operacional	Encarregado geral operacional	Funções de chefia do pessoal da carreira de assistente operacional. Coordenação geral de todas as tarefas realizadas pelo pessoal afeto aos setores de atividade sob sua supervisão.	1	2
	Encarregado operacional	Funções de coordenação dos assistentes operacionais afetos ao seu setor de atividade, por cujos resultados é responsável. Realização das tarefas de programação, organização e controlo dos trabalhos a executar pelo pessoal sob sua coordenação. Substituição do encarregado geral nas suas ausências e impedimentos.		5
	Assistente operacional	Funções de natureza executiva, de caráter manual ou mecânico, enquadradas em diretivas gerais bem definidas e com graus de complexidade variáveis. Execução de tarefas de apoio elementares, indispensáveis ao funcionamento dos órgãos e serviços, podendo comportar esforço físico. Responsabilidade pelos equipamentos sob sua guarda e pela sua correta utilização, procedendo, quando necessário, à manutenção e reparação dos mesmos.		8

Por fim, importa ainda ter em conta que, na falta de “um catálogo específico dos direitos comuns do trabalhador público, enquanto normativo que elenque ou liste os mesmos, estes poder-se-ão retirar, na LFTP, do confronto dos artigos 70.º, 71.º e 72.º deste diploma, os quais consagram os deveres gerais do empregador público (e do trabalhador), os deveres do empregador público e as garantias do trabalhador.

Assim, relevam do confronto dessas normas legais, os seguintes direitos do trabalhador público: «...» – Direito à progressão no posto de trabalho (ou direito à carreira). «...»

O direito de progressão no posto de trabalho (ou direito à carreira) traduz a possibilidade conferida aos trabalhadores com vínculo de emprego público (definitivo ou sem termo), de progredirem ou ascenderem nas respetivas categorias e/ou atingirem posições remuneratórias superiores, atendendo ao seu mérito e ao seu tempo de serviço. O direito de progressão no posto de trabalho está previsto «... no» n.º 4 do artigo 82.º do mesmo diploma. Assume, assim, um carácter fundamental, a possibilidade de os trabalhadores incrementarem as suas condições laborais, que se traduzirão em efeitos económicos positivos, como potencial estímulo a um melhor desempenho individual, medido pelo mérito evidenciado e pela prestação de um tempo de serviço mínimo na posição remuneratória imediatamente inferior (artigos 156.º e 157.º da LTFP e Lei 66- B72007, de 28 de Dezembro – SIADAP, que condiciona, pelo sistema de quotas de mérito instituído, o regime de progressão).

Atualmente, a LTFP prevê a existência de carreiras gerais, as «cujos conteúdos funcionais caracterizam postos de trabalho de que a generalidade dos órgãos ou serviços carece para o desenvolvimento das respetivas atividades» e carreiras especiais, que serão «as carreiras cujos conteúdos funcionais caracterizam postos de trabalho de que apenas um ou alguns órgãos ou serviços carecem para o desenvolvimento das respetivas atividades» – artigo 84.º da LTFP.

Nos termos do artigo 87.º da LTFP, a progressão na carreira far-se-á, nas carreiras unicategoriais (cf. artigo 85.º, n.º 1, da LTFP) e pluricategoriais, no sentido crescente de posições remuneratórias de cada categoria de uma carreira, ou nas próprias categorias de cada carreira.

Será esta progressão, ou melhor a possibilidade desta progressão, que atendendo aos condicionalismos dos artigos 156.º e 157.º da LTFP (e às vicissitudes de cabimento orçamental) que constitui um direito do trabalhador público, ainda que sem carácter absoluto, pois tal como consta do acórdão do Tribunal Constitucional n.º 355/99, de 15 de

Junho de 1999, disponível in www.tribunalconstitucional.pt, «[a] proteção constitucional da carreira como fator de valorização profissional do trabalhador não impede que o legislador proceda a reajustamentos, maiores ou menores, na estrutura das carreiras do funcionalismo público, de acordo com as exigências do interesse público» **(veja-se SANTINHO, FELICIANO (2018), Os Direitos e Deveres do Trabalhador Público, in *Direito das Relações Laborais na Administração Pública*, e-book do Centro de Estudos Judiciários, 1.ª Edição de 01/06/2018, Lisboa, pp. 373, 374, 377 e 378).**

CONCLUSÕES

Na proposta apresentada lê-se, no seu preâmbulo, que “A criação da carreira dos trabalhadores dos matadouros da rede regional de abate da Região Autónoma dos Açores obedece ao disposto nos artigos 79.º a 87.º do anexo à Lei n.º 35/2014, de 20 de junho, na sua redação em vigor, que aprova a Lei Geral do Trabalho em Funções Públicas”, o que é repetido na nota de admissibilidade, concluindo-se que “não conflitua com o n.º 2 do artigo 127.º do Estatuto Político-Administrativo da Região Autónoma dos Açores, de acordo com o qual “As bases e o regime geral do recrutamento para a função pública nos serviços regionais, da formação técnica, do regime de quadros e carreiras, do estatuto disciplinar e do regime de aposentação são os definidos por lei para a Administração Pública do Estado.”

Não obstante, não descortinamos como tal possa ser. E isto, sem prejuízo do que disposto no artigo 3.º-f) da LTFP.

De acordo com a nossa interpretação, a proposta apresentada, relativa à criação de uma única carreira, pluricategorial, viola o disposto no n.º 3 do artigo 85.º da LTFP – parece não haver uma “hierarquia” entre as categorias, sendo que, aliás, não se percebe como, em caso contrário, por exemplo, a categoria de um *Motorista distribuidor* integraria a de um *Fogueiro* ou *Eletricista*.

Exceciona-se as situações do Encarregado geral de matadouro, Encarregado de matadouro e Oficial de matança, que poderiam constituir uma carreira especial, separando-se as restantes categorias – sem prejuízo de outras poderem também ser agrupadas, em função do seu conteúdo funcional, caso se considere que este é específico e legítima a criação de uma carreira especial, cumprindo com o disposto no artigo 84.º da LTFP.

Na sequência de tal, diga-se que, mais do que categorias, parecem descrever-se postos de trabalho, sem prejuízo das exceções referidas, sendo que muitas das categorias elencadas no artigo 3.º da proposta apresentada terão, como conteúdo funcional, aquele que já decorrerá do previsto para as carreiras gerais, como poderá ser visto no anexo *supra*.

Depois, considerando o Mapa I do Anexo (a que se referem o n.º 2 do artigo 3.º e o n.º 2 do artigo 8.º) da proposta apresentada, o mesmo também não respeita o artigo 87.º da LTFP.

Já quanto ao artigo 8.º da proposta apresentada, relativo à Transição da carreira geral para a carreira especial, em função da antiguidade, poderá dar-se o caso de que, com a referida transição, por exemplo, os trabalhadores que transitem para a categoria de *Encarregado geral de matadouro* apenas conseguirem, com as avaliações de desempenho, progredir uma vez mais na carreira, o que, quanto a nós, parece pôr em causa o, já anteriormente referido, direito à carreira.

Acrescente-se ainda que este assunto não nos parece que fique resolvido pela proposta de alteração apresentada pela Iniciativa Liberal.

É de relevar aqui, o que aconteceria no caso dos Técnicos Superiores que atualmente integram a rede regional de abate, os quais, transitando obrigatoriamente por força do n.º 1 do artigo 8.º da proposta apresentada, e tendo em conta o grau de complexidade funcional correspondente nas novas categorias (veja-se os n.ºs 6 e 7 do artigo 5.º da proposta apresentada), passariam a ter uma carreira que se estende por apenas 5 posições remuneratórias (contrariamente às atuais 11), sendo que, na nova carreira, o topo da mesma é consideravelmente menor do que na carreira geral em que atualmente se encontram.

O que, evidentemente, merece a nossa desaprovação.

Voltando à proposta de alteração da Iniciativa Liberal, a qual inclui a possibilidade de permanência na Carreira Geral de Trabalho em Funções Públicas, diga-se também que tal não nos parece que seja desejável, na medida em que poderá dar-se o caso de termos dois trabalhadores com o mesmo conteúdo funcional, em carreiras diferentes, o que não nos parece consentâneo com o artigo 80.º/1 da LTFP, de acordo com o qual, “A cada carreira, ou a cada categoria em que se desdobre uma carreira, corresponde um conteúdo funcional legalmente descrito.”

Sem prejuízo de todo o anterior exposto, sempre se assinale que as remunerações propostas são superiores àquelas que são atribuídas às carreiras gerais, por cada posição remuneratória, o que, para nós, é, evidentemente positivo, pelo que, neste aspeto, os trabalhadores seriam beneficiados.

Contudo, essa melhoria de remuneração, a nosso ver, poderá ser enquadrada por uma carreira especial no caso do *Encarregado geral de matadouro*, *Encarregado de matadouro* e *Oficial de matança*; e, poderá ser equacionada a criação de outras carreiras especiais quanto aos outros trabalhadores, se se considerar que se cumpre com o disposto no artigo 84.º/4 da LTFP.

Gabinete Jurídico – SINTAP-Açores