

Lei-Quadro da Política de Emprego

Data de Publicação: 21 de Abril de 1999

Diário da República N.º 93/99 SÉRIE I-A

Páginas do DR: 2113 a 2117

Decreto-Lei n.º 132/99, de 21 de Abril

Sumário: Estabelece os princípios gerais de enquadramento da política de emprego

Ao Ministério do Trabalho e da Solidariedade está atribuída, entre outras, a responsabilidade de definir, conduzir e executar, em articulação com os vários departamentos ministeriais, parceiros sociais e outras entidades cujas actividades se repercutem, directa ou indirectamente, no mercado de emprego, a política de emprego.

Com o presente diploma procede-se, no contexto das respectivas atribuições, à actualização e renovação da legislação de enquadramento daquela política, procurando adaptar, por um lado, e integrar, por outro, novos conceitos e soluções.

Com efeito, fruto das profundas mutações sofridas pelo mercado de emprego, os Decretos-Leis n.os 444/80 e 445/80, ambos de 4 de Outubro, diplomas nos quais se condensam as linhas gerais a que deve obediência esta política, foram enfrentando, progressivamente, cada vez maiores dificuldades para enquadrar as medidas concretas necessárias à satisfação dos interesses de trabalhadores e de empregadores.

Daqui resultou uma prática em que se foram acumulando medidas avulsas e de complexa apreensão global, bem como a dispersão dos instrumentos normativos invocados para a respectiva implementação.

É, pois, no imperativo de inverter esta tendência que assenta a justificação do presente diploma, o qual tem como objectivo dotar a política de emprego de um quadro que lhe empreste maior racionalidade e transparência, reduzindo, por esta forma, a sua actual complexidade e fragmentariedade.

Desde logo, começa por se definir, no respeito pelos princípios consagrados na Constituição da República Portuguesa e, bem assim, dos emanados de organizações internacionais, designadamente da Organização Internacional do Trabalho (OIT), da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Económico (OCDE) e da Comunidade Europeia (CE), a constelação de princípios a que se encontra subordinada a política de emprego.

Dentro dos princípios que enformam esta política, há que destacar, neste diploma, pela sua novidade, o princípio da sua integração, atenta a respectiva transversalidade, no conjunto das políticas económicas e sociais; o princípio da co-responsabilização do Estado, dos parceiros sociais e de outras organizações, representativas da sociedade em geral e dos cidadãos individualmente considerados, pelo seu desenvolvimento; o princípio do acesso universal; o

princípio da promoção da coesão social e do combate à pobreza e exclusão, e, por último, o princípio da promoção da empregabilidade.

Cumpra ainda referir que com o diploma em apreço se aprofunda o espírito de parceria, designadamente através da adopção, no enquadramento legal genérico, do princípio da participação dos parceiros sociais na administração dos serviços públicos de emprego.

Procura-se igualmente intensificar a participação dos cidadãos e do conjunto das instituições representativas da sociedade civil na adopção de medidas de política de emprego, contribuindo assim para o reforço da cidadania e para uma maior transparência nas relações entre o Estado e os cidadãos. É, por outro lado, consagrada uma alteração profunda no modo como são desenvolvidas as medidas de política de emprego. Estabelece-se, com efeito, com vista à respectiva apreciação e discussão pública, a publicação, em separata do Boletim do Trabalho e Emprego, dos projectos de diploma que procedam à regulamentação das medidas de política de emprego. Com este passo, as medidas a adoptar são enriquecidas por uma mais ampla participação na fase da sua elaboração.

Procede-se, por outro lado, com o escopo de melhorar o funcionamento do mercado de emprego e de conferir uma flexibilidade e eficácia acrescidas à política de emprego, à ordenação das medidas em programas especiais e gerais, de intervenção de base e selectiva, eixos e modalidades específicas de intervenção, com tempo, âmbito e avaliação definidos, aumentando a flexibilidade na gestão, a simplicidade na execução e a transparência na avaliação desses programas.

Neste contexto, cabe salientar ainda a adopção do estímulo ao mercado social de emprego como programa destinado à promoção de actividades dirigidas a necessidades sociais não satisfeitas pelo normal funcionamento do mercado e combatendo, em simultâneo, o desemprego, a pobreza e a exclusão.

Na política de emprego inscrevem-se, igualmente, programas e medidas no âmbito da formação profissional e da reabilitação profissional, cuja definição se preferiu, porém, continuar a remeter para lei especial, dado que estas têm uma articulação evidente com esta política, mas apresentam também especificidades e singularidade que justificam a sua regulação em diplomas autónomos.

Por último, também no domínio dos apoios financeiros a conceder se introduziram inovações, designadamente a isenção ou redução de obrigações fiscais e de contribuições para a segurança social, bem como a prestação de garantias a empréstimos bancários, que tem provado, em diferentes contextos sócio-económicos, ser instrumento de potenciação do acesso ao crédito pelas populações mais desfavorecidas.

Foram ouvidas, no âmbito da Comissão Permanente de Concertação Social, as organizações representativas dos trabalhadores e dos empregadores.

Assim:

Nos termos da alínea a) do n.º 1 do artigo 198.º da Constituição, o Governo decreta, para valer como lei geral da República, o seguinte:

CAPÍTULO I

Definição e princípios da política de emprego

Artigo 1.º Política de emprego

A política de emprego é um instrumento de garantia do direito ao trabalho e tem por objectivo a prevenção e resolução dos problemas de emprego, incluindo a melhoria da qualidade do emprego, a promoção do pleno emprego e o combate ao desemprego no quadro do desenvolvimento sócio-económico, no sentido de melhorar os níveis de bem-estar da população.

Artigo 2.º Princípios da política de emprego

A política de emprego deve ser prosseguida de acordo com os seguintes princípios:

- a) Integração no conjunto das políticas económicas e sociais, dado o seu carácter transversal;
- b) Co-responsabilização do Estado, dos parceiros sociais, das organizações representativas da sociedade em geral e dos cidadãos individualmente considerados;
- c) Acesso universal, sem distinção da idade, sexo, raça, cidadania, território de origem, religião e convicções políticas ou ideológicas;
- d) Promoção da igualdade de oportunidades na livre escolha da profissão ou género de trabalho;
- e) Promoção da coesão social e do combate à pobreza e à exclusão;
- f) Promoção do acesso à formação profissional inicial e ao longo da vida;
- g) Fomento da iniciativa para a ocupação ou criação de postos de trabalho;
- h) Promoção da empregabilidade, através de instrumentos que desenvolvam competências e atitudes positivas em relação à participação no mercado de trabalho, bem como a valorização pessoal dos trabalhadores;
- i) Facilitação da mobilidade profissional e geográfica dos trabalhadores no País, na União Europeia e em países terceiros.

Artigo 3.º Definição da política de emprego

1 - Incumbe ao Estado, através do Ministério do Trabalho e da Solidariedade, a definição e promoção da política de emprego, mediante a organização, coordenação e regulação de serviços adequados à sua execução e a adopção de programas e medidas destinados a:

- a) Promover e coordenar o desenvolvimento dos serviços de emprego;
- b) Assegurar o estudo dos problemas e das políticas de emprego;
- c) Assegurar a informação pública relativa ao emprego e formação;
- d) Preparar as políticas e programas de emprego e elaborar a respectiva legislação, bem como garantir a sua correcta aplicação;
- e) Adoptar medidas de apoio aos trabalhadores migrantes e seu agregado familiar;
- f) Proceder aos estudos preparatórios da ratificação das convenções internacionais sobre o emprego, à elaboração de relatórios de aplicação das recomendações e instrumentos análogos emanados das organizações internacionais competentes, bem como à

execução dos trabalhos técnicos necessários ao cumprimento desses instrumentos normativos;

- g) Participar nas actividades de cooperação técnica desenvolvidas, no âmbito das organizações internacionais ou em países estrangeiros, no domínio do emprego e formação;
- h) Manter contactos com serviços de emprego de outros países, particularmente da União Europeia, bem como daqueles onde existam núcleos importantes de trabalhadores portugueses ou que tenham núcleos de imigrantes em Portugal;
- i) Colaborar, na perspectiva do emprego, na preparação e execução de acordos de cooperação, nomeadamente com países de língua oficial portuguesa.

- 2 - O Ministério do Trabalho e da Solidariedade concitará o envolvimento e a parceria dos parceiros sociais, das autarquias locais e de outras entidades que se ocupem dos problemas de emprego.

CAPÍTULO II

Serviços de emprego

Artigo 4.º Serviços de emprego

- 1 - Cabe aos serviços de emprego contribuir para a melhor organização e funcionamento do mercado de emprego, nomeadamente apoiando os trabalhadores na obtenção de emprego adequado e os empregadores no recrutamento de trabalhadores.
- 2 - Os princípios norteadores dos serviços de emprego pertencentes a entidades privadas, bem como as condições da sua constituição e funcionamento, serão definidos em lei especial.

Artigo 5.º Serviços públicos de emprego

A organização e funcionamento dos serviços públicos de emprego deve obedecer aos seguintes princípios gerais:

- a) Estruturação em sistema nacional, coordenado de forma centralizada e englobando serviços regionais e locais;
- b) Utilização gratuita e voluntária por parte dos trabalhadores e empregadores, sem prejuízo, neste último caso, das restrições impostas por lei;
- c) Neutralidade e não discriminação, através de um estatuto que garanta a independência da actuação dos seus trabalhadores;
- d) Colaboração com outros organismos públicos e privados, por forma que a actuação destes influencie favoravelmente a situação do emprego;
- e) Colaboração, em parceria, com representantes de empregadores, de trabalhadores e de outras entidades visando o mesmo objectivo.

Artigo 6.º Participação na administração dos serviços públicos de emprego

A administração dos serviços públicos de emprego, previstos no artigo anterior, é de natureza tripartida, envolvendo a colaboração institucionalizada com o Estado de representantes dos empregadores e dos trabalhadores na definição das linhas gerais de acção e no acompanhamento e avaliação da sua execução pelos serviços públicos de emprego.

CAPÍTULO III

Execução da política de emprego

Artigo 7.º Programas e medidas para a execução da política de emprego

- 1 - Para a execução da política de emprego cabe ao Ministério do Trabalho e da Solidariedade adoptar programas de âmbito geral, de intervenção de base ou selectiva, e de âmbito especial.
- 2 - A política de emprego integra, igualmente, programas e medidas no âmbito da formação profissional e da reabilitação profissional, nos termos a definir em lei especial.

Artigo 8.º Programa de âmbito geral de intervenção de base

O programa de âmbito geral de intervenção de base visa o apoio ao funcionamento do mercado de emprego e compreende os seguintes eixos de intervenção:

- a) Informação pública sobre emprego e formação, através da utilização dos meios de comunicação geral e multimedia, acessível a todos os cidadãos;
- b) Análise do mercado de emprego, através da recolha e utilização da informação disponível, tendo em conta a evolução provável do emprego no País e nos diversos sectores de actividade, profissões e regiões, bem como o respectivo enquadramento internacional;
- c) Levantamento das necessidades e das ofertas de formação;
- d) Participação no diálogo social através da promoção de parcerias, redes, observatórios e iniciativas afins, a nível nacional, regional e local, com os agentes sócio-económicos e demais entidades colectivas que actuem a favor da prevenção e solução dos problemas de emprego.

Artigo 9.º Programas de âmbito geral de intervenção selectiva

- 1 - Os programas de âmbito geral de intervenção selectiva compreendem, no âmbito do apoio ao funcionamento do mercado de emprego, os seguintes eixos de intervenção:
 - a) Estímulo à procura de emprego;
 - b) Estímulo à oferta de emprego;
 - c) Estímulo ao ajustamento entre a oferta e a procura.
- 2 - Os programas de âmbito geral de intervenção selectiva incluem, ainda, intervenções nos domínios específicos da organização do mercado de trabalho ou da promoção da economia social.
- 3 - Sem prejuízo da criação de outros programas, insere-se no âmbito do disposto no número anterior o mercado social de emprego, destinado à promoção de actividades dirigidas a necessidades sociais não satisfeitas pelo normal funcionamento do mercado de emprego e combatendo, em simultâneo, o desemprego, a pobreza e a exclusão.

Não é possível garantir a reprodução exacta do texto adoptado oficialmente – pelo que a leitura deste documento não dispensa a consulta da versão do acto publicada em Diário da República

Artigo 10.º Procura de emprego

- 1 - O estímulo à procura de emprego compreende, designadamente, as seguintes modalidades específicas de intervenção:
 - a) Informação profissional;
 - b) Orientação profissional;
 - c) Cooperação na protecção social no desemprego.
- 2 - Consideram-se, ainda, modalidades específicas de intervenção, no âmbito do estímulo à procura de emprego, as funções complementares de medicina do trabalho e do serviço social.

Artigo 11.º Oferta de emprego

O estímulo à oferta de emprego compreende, designadamente, as seguintes modalidades específicas de intervenção:

- a) Disponibilização de ofertas de emprego;
- b) Criação de postos de trabalho;
- c) Fomento da iniciativa empresarial, do cooperativismo e do trabalho associado;
- d) Apoios às micro, pequenas e médias empresas;
- e) Apoios ao desenvolvimento do artesanato;
- f) Apoios à organização e adaptação de postos de trabalho, bem como à adequação da organização do trabalho às novas tecnologias;
- g) Apoios transitórios à recuperação de postos de trabalho;
- h) Prestação de serviços de consultadoria e informação sobre o recrutamento de determinado tipo de trabalhadores;
- i) Informação sobre novas oportunidades de negócio e de investimento potencialmente geradoras de emprego.

Artigo 12.º Ajustamento entre a oferta e a procura de emprego

O estímulo ao ajustamento entre a oferta e a procura de emprego compreende, designadamente, as seguintes modalidades específicas de intervenção:

- a) Colocação;
- b) Estímulo à mobilidade profissional e geográfica;
- c) Apoio à reconversão de trabalhadores;
- d) Apoios à inserção no emprego, que possibilitem a aquisição de competências e experiências profissionais adequadas às ofertas de emprego disponíveis.

Artigo 13.º Mercado social de emprego

O Programa de Promoção de Mercado Social de Emprego compreende, designadamente, os seguintes eixos de intervenção:

- a) Desenvolvimento sócio-local;
- b) Iniciativas de emprego com carácter social;
- c) Actividades ocupacionais com utilidade social.

Artigo 14.º Desenvolvimento sócio-local

O estímulo ao desenvolvimento sócio-local compreende, designadamente, as seguintes modalidades específicas de intervenção:

- a) A promoção, em todo o País, de animação local centrada na prevenção e solução de problemas de emprego, em articulação com outros problemas sociais;
- b) O aprofundamento das metodologias e processos de actuação local, simultaneamente económicos e sociais.

Artigo 15.º Iniciativas de emprego com carácter social

O estímulo a iniciativas de emprego com carácter social compreende, designadamente, as seguintes modalidades específicas de intervenção:

- a) Iniciativas locais geradoras de emprego;
- b) Empresas de inserção;
- c) Apoio a serviços de proximidade.

Artigo 16.º Programas de âmbito especial

Poderão ser criados programas especiais, com duração e âmbito sectorial ou territorial determinados, visando a resolução de problemas de emprego em regiões carenciadas ou onde se verifiquem reestruturações sectoriais ou empresariais, e ainda os que sejam justificados por situações de natureza conjuntural desfavoráveis.

Artigo 17.º Criação, modificação e regulamentação dos programas

- 1 - A criação e modificação de programas, bem como a regulamentação dos seus eixos e modalidades específicas de intervenção, far-se-á através de portaria, sempre que a natureza das matérias a regular não exija forma diversa.
- 2 - Os projectos de diploma relativos à regulamentação de programas de âmbito geral de intervenção de base ou selectiva, bem como dos seus eixos e modalidades específicas de intervenção, serão publicados, com vista à sua divulgação e apreciação pública, em separata do Boletim do Trabalho e Emprego.

Artigo 18.º Avaliação da eficácia dos programas de emprego

A criação e modificação de programas, bem como a regulamentação dos seus eixos e modalidades específicas de intervenção, a adoptar no âmbito do presente diploma, deve sempre prever o quadro regulador da avaliação da respectiva eficácia.

Artigo 19.º Execução

- 1 - Os programas, os eixos e as modalidades específicas de intervenção previstos no presente diploma são desenvolvidos pelos serviços públicos de emprego, directamente ou em cooperação com outras entidades públicas ou privadas.
- 2 - O Estado prestará o apoio técnico e financeiro adequado ao desenvolvimento dos programas, eixos e modalidades específicas de intervenção previstos no presente diploma, tendo em conta a natureza, os objectivos e a especificidade de cada um deles.

CAPÍTULO IV

Financiamento da política de emprego

Artigo 20.º Financiamento

Sem prejuízo de outras fontes de financiamento, a política de emprego será financiada através de cotizações dos trabalhadores, de contribuições das entidades empregadoras e, sempre e na medida em que tal se revelar exequível, de transferências do Orçamento do Estado.

Artigo 21.º Apoios financeiros

- 1 - Os apoios financeiros às medidas previstas no presente diploma não são cumuláveis com outros apoios financeiros da mesma natureza e são concedidos em obediência aos seguintes princípios:
 - a) Selectividade, devendo ser dirigidos ao cumprimento de objectivos previamente fixados;
 - b) Complementaridade em relação a outros apoios de diversa natureza;
 - c) Subsidiariedade em relação a outras medidas de natureza sócio-económica.
- 2 - Os apoios financeiros, a conceder directamente pelo Estado ou através de outras entidades, podem revestir, entre outras, as seguintes formas:
 - a) Empréstimo sem juros;
 - b) Subsídio a fundo perdido;
 - c) Bonificação da taxa de juro;
 - d) Isenção ou redução de obrigações fiscais e de contribuições para a segurança social;
 - e) Garantias de empréstimos bancários.
- 3 - Os apoios financeiros à política de emprego, compreendendo a análise técnico-financeira das empresas a apoiar, podem ser concedidos por instituições de crédito, nos termos e condições a acordar entre aquelas instituições e o Ministério do Trabalho e da Solidariedade.

Artigo 22.º Reembolsos

- 1 - O prazo máximo de reembolso dos empréstimos é de cinco anos, permitindo-se que o seu início possa ser diferido até dois anos contados a partir da data da sua concessão.

- 2 - Nos casos em que se prove a impossibilidade de proceder ao reembolso ou à amortização do empréstimo nos termos e condições contratualmente fixados, pode ser estabelecido um plano de reembolso ou de amortização com outros prazos, mediante acordo com a entidade financiadora, desde que se verifiquem cumulativamente as seguintes condições:
 - a) A sua incidência negativa na manutenção do nível de emprego;
 - b) O conhecimento da situação da entidade beneficiária e o respectivo acompanhamento pelos serviços do Ministério do Trabalho e da Solidariedade.
- 3 - Para efeitos de execução, em caso de incumprimento, considera-se título executivo bastante o contrato celebrado para a atribuição do apoio, salvo nos casos em que os apoios se destinem à aquisição de bens imóveis ou móveis sujeitos a registo.
- 4 - Quando se trate da atribuição de subsídios a fundo perdido, haverá lugar à sua restituição, no todo ou em parte, quando se verifique o incumprimento dos objectivos fixados contratualmente, nos termos e condições a regulamentar.

CAPÍTULO V

Disposições finais e transitórias

Artigo 23.º Legislação revogada

- 1 - São revogados os Decretos-Leis n.os 444/80 e 445/80, ambos de 4 de Outubro.
- 2 - Mantêm-se em vigor as portarias e regulamentos aprovados ao abrigo da legislação revogada.

Artigo 24.º Entrada em vigor

O presente diploma entra em vigor no dia imediato ao da sua publicação.

Visto e aprovado em Conselho de Ministros de 4 Março de 1999. - António Manuel de Oliveira Guterres - João Carlos da Costa Ferreira da Silva - Eduardo Luís Barreto Ferro Rodrigues.

Promulgado em 7 de Abril de 1999.

Publique-se.

O Presidente da República, JORGE SAMPAIO.

Referendado em 9 de Abril de 1999.

O Primeiro-Ministro, António Manuel de Oliveira Guterres.