

Nota Técnica

Nota Técnica n.º 2/2025

Unidade Orgânica: Unidade de Coordenação de Fundos

Data: 26 de maio de 2025

Formações Modulares Certificadas e os Auxílios de Estado

Índice

Síntese.....	2
Referências documentais e normativas.....	2
1. Âmbito e objetivos da medida de política pública: Formações Modulares Certificadas	4
2. Formações Modulares Certificadas no contexto dos fundos europeus	4
3. Formações Modulares Certificadas no contexto dos auxílios de estado.....	6
4. Conclusão.....	7

Síntese

A presente Nota Técnica visa divulgar o entendimento da Agência para o Desenvolvimento e Coesão, I.P., relativo ao elevado risco de interpretação das ações de formação, **apoiadas por fundos públicos, desenvolvidas no quadro da medida de política pública "Formações Modulares Certificadas" (FMC) enquanto auxílios de Estado**, se as mesmas forem desenvolvidas em benefício de operadores económicos, em concreto de determinadas entidades empregadoras.

Referências documentais e normativas

Europeias

Regulamento (UE) 651/2014 da Comissão, de 17 de junho de 2014, que declara certas categorias de auxílio compatíveis com o mercado interno, em aplicação dos artigos 107.º e 108.º do Tratado, na sua redação atual

Regulamento (UE) 2021/1060 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 24 de junho de 2021, que estabelece disposições comuns relativas ao Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional, ao Fundo Social Europeu Mais, ao Fundo de Coesão, ao Fundo para uma Transição Justa e ao Fundo Europeu dos Assuntos Marítimos, das Pescas e da Aquicultura e regras financeiras aplicáveis a esses fundos e ao Fundo para o Asilo, a Migração e a Integração, ao Fundo para a Segurança Interna e ao Instrumento de Apoio Financeiro à Gestão das Fronteiras e à Política de Vistos

Regulamento (UE) 2021/1057 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 24 de junho de 2021, que cria o Fundo Social Europeu Mais (FSE+) e que revoga o Regulamento (UE) 1296/2013

Comissão Europeia (2016) General Block Exemption Regulation (GBER)- Frequently Asked Questions: [regulations_gber_practical_guide_gber_en.pdf](https://ec.europa.eu/competition/antitrust/competition-policy/competition-policy-questions/competition-policy-questions-answers/competition-policy-questions-answers-2016-01-01_en.pdf)

Plano de Ação do Pilar Europeu dos Direitos Sociais: <https://op.europa.eu/webpub/empl/european-pillar-of-social-rights/pt/#infographic-main>

Nacionais

Lei n.º 7/2009, de 12 de fevereiro, na sua atual redação, que procede à aprovação da revisão do Código do Trabalho

Decreto-Lei n.º 396/2007, de 31 de dezembro, na sua reação atual, que estabelece o regime jurídico do Sistema Nacional de Qualificações e define as estruturas que regulam o seu funcionamento

Decreto-Lei n.º 5/2023, de 25 de janeiro, na sua atual redação, estabelece o modelo de governação dos fundos europeus para o período de programação 2021-2027

Decreto-Lei n.º 20-A/2023, de 22 de março, estabelece o regime geral de aplicação dos fundos europeus do Portugal 2030 e do Fundo para o Asilo, a Migração e a Integração para o período de programação de 2021-2027

Portaria n.º 782/2009, de 23 de julho, que regula o Quadro Nacional de Qualificações e define os descritores para a caracterização dos níveis de qualificação nacionais

Portaria n.º 66/2022, de 1 de fevereiro, na sua redação atual, que regulamenta as formações modulares certificadas previstas na alínea f) do n.º 1 do artigo 9.º do Decreto-Lei n.º 396/2007, de 31 de dezembro

Portaria n.º 62/2022, de 31 de janeiro, na sua redação atual, que regula a criação e o regime de organização e funcionamento dos centros especializados em qualificação de adultos

Portaria n.º 325/2023, de 30 de outubro, na sua redação atual, que adota o Regulamento Específico da Área Temática Demografia, Qualificações e Inclusão para o período de programação 2021-2027

Autoridade para as Condições do Trabalho (2021) Nota técnica n.º 1 – Formação Profissional Contínua no Código do Trabalho

Catálogo Nacional de Qualificações: <https://catalogo.anqep.gov.pt/>

Nota Técnica n.º 1/2024, de 18 de março – Auxílios de Estado no Portugal 2030

1. Âmbito e objetivos da medida de política pública: Formações Modulares Certificadas

As Formações Modulares Certificadas (FMC) são uma **modalidade de educação e formação de adultos de dupla certificação** que se encontra prevista no diploma que estabelece o regime jurídico do Sistema Nacional de Qualificações¹ português a par, por exemplo, dos cursos de Educação e Formação de Adultos (EFA) e dos Cursos de Especialização Tecnológica (CET).

São uma **modalidade de formação flexível e adaptada às necessidades individuais dos adultos**, regulamentada desde 2008, sendo atualmente a [Portaria n.º 66/2022, de 1 de fevereiro, na sua redação atual](#), o diploma que a regula.

Desenvolvem-se de acordo com os referenciais de competências e de formação associados às qualificações que integram o Catálogo Nacional de Qualificações (CNQ) - desenvolvidos em articulação com as entidades representantes dos setores e de modo a dar resposta às necessidades do mercado de trabalho - mediante a frequência e certificação de Unidades de Competência (UC) e Unidades de Formação de Curta Duração (UFCD), capitalizáveis para a obtenção de uma, ou mais do que uma, qualificação de nível 1 a 5 do Quadro Nacional de Qualificações² (QNQ).

Atualmente, cada UFCD tem a duração de 25 ou 50 horas podendo ser frequentada *per si* ou como parte integrante de um percurso de formação, designadamente previamente organizado e autonomamente certificado nos termos previstos no CNQ ou de outros percursos formativos que sejam prescritos pelas entidades formadoras ou pelos centros especializados em qualificação de adultos.

Em termos genéricos, as FMC visam a atualização e o aprofundamento do desenvolvimento de competências profissionais e relacionais e possibilitam a conclusão de qualificações incompletas previamente obtidas através de outras modalidades de educação e formação do SNQ ou através de processos de Reconhecimento, Validação e Certificação de Competências (RVCC).

É um dever das entidades formadoras promover a articulação com os [centros especializados em qualificação de adultos](#) de modo a que os formandos que estejam a frequentar, ou já tenham concluído, FMC e que possuam qualificações incompletas **beneficiem de um serviço especializado em qualificação de adultos, com o objetivo de dar sequência ao seu percurso de qualificação**.

2. Formações Modulares Certificadas no contexto dos fundos europeus

As FMC têm vindo a ser apoiadas pelo Fundo Social Europeu desde o QREN, no período de programação 2007-2013, no contexto do Programa Operacional do Potencial Humano,; no período de programação 2014-2020 (Portugal 2020), no contexto do Programa Operacional Inclusão Social e Emprego, do Programa Operacional Regional Lisboa 2020 e do Programa Operacional Regional Algarve 2020,; e, no atual período de programação 2021-2027 (Portugal 2030), pelo programa temático PESSOAS 2030, a que acrescem os Programas Regionais Lisboa e Algarve.

¹ [Decreto-Lei n.º 396/2007, de 31 de dezembro, na sua reação atual](#).

² Regulado pela [Portaria n.º 782/2009, de 23 de julho](#).

No contexto do atual período de programação, a regulamentação específica das FMC enquanto tipologia de operação encontra-se prevista nos artigos 80.º a 85.º da [Portaria n.º 325/2023, de 30 de outubro, na sua redação atual](#), que adota o Regulamento Específico da Área Temática Demografia, Qualificações e Inclusão para o período de programação 2021-2027.

No que se refere aos beneficiários, a regulamentação específica define que os beneficiários que podem aceder aos apoios são as pessoas coletivas de direito público da administração central, a rede de centros do IEFP, I. P., incluindo os centros de gestão participada e as pessoas coletivas de direito privado, com ou sem fins lucrativos. Estas entidades, a par das entidades beneficiárias de outras operações que se revistam de natureza formativa, podem constituir-se enquanto: entidades formadoras, entidades empregadoras³ ou outros operadores⁴.

As Autoridades de Gestão deverão assegurar as condições de operacionalização da tipologia que convirjam e contribuam para assegurar o racional subjacente quer à programação dos fundos europeus, quer ao *rationale* da medida de política pública, designadamente naquilo que é o seu âmbito, objetivos e resultados esperados. Assim, mesmo quando estejam em causa entidades beneficiárias que se constituem enquanto empregadoras ou outros operadores, em particular associações empresariais, e em que os destinatários sejam principalmente os ativos empregados, devem as Autoridades de Gestão diligenciar no sentido de criar os mecanismos adequados, nomeadamente de regulamentação complementar, seleção e acompanhamento, para que as operações estejam alinhadas com o racional subjacente à programação dos fundos europeus e com a génese da medida, ou seja, neste caso em particular, para assegurar que, em primeira instância, a ação de formação derivou da resposta a uma necessidade de qualificação individual dos adultos, incluindo os ativos empregados ou desempregados.

Enquadra-se neste contexto o exemplo do Programa PESSOAS 2030, que definiu, em sede de aviso de abertura de candidaturas como condição de elegibilidade, que a maioria dos trabalhadores fosse encaminhada por um centro especializado em qualificação de adultos (Centro Qualifica), de modo a assegurar que a participação na ação de formação derivava de um processo individual de orientação, ou seja, que os trabalhadores acediam à formação na sequência da análise do seu perfil, da avaliação do seu percurso de vida e experiência profissional, da identificação de objetivos de qualificação e do diagnóstico de necessidades, tendo-lhe sido proposto um percurso de qualificação adequado pelos referidos centros.

³ Consideram-se entidades empregadoras as entidades dos setores público, cooperativo ou privado, com ou sem fins lucrativos, que promovam a realização de ações de caráter formativo dos trabalhadores ao seu serviço, bem como de trabalhadores ao serviço das empresas suas fornecedoras ou clientes, quando seja demonstrada a relevância desta intervenção, podendo integrar também desempregados, designadamente ao abrigo de processos de recrutamento destas entidades, sendo possível, para o efeito, dispor de estrutura própria certificada ou recorrer a entidade formadora certificada.

⁴ Consideram-se outros operadores as entidades que, não possuindo capacidade formativa própria reconhecida, se candidatem ao financiamento para promover a realização de operações de natureza formativa no âmbito das suas atribuições ou da sua missão, a favor de pessoas que lhes sejam externas, nomeadamente as seguintes: a) Entidades públicas, desde que a natureza das operações a desenvolver esteja diretamente relacionada com as suas atribuições, nomeadamente os beneficiários responsáveis pela execução de políticas públicas nacionais; b) Entidades sem fins lucrativos e outras organizações da sociedade civil que prossigam atividades no âmbito da economia social e do domínio do desenvolvimento local, do apoio a grupos sociais desfavorecidos ou em risco de exclusão e da promoção da igualdade de género, desde que a natureza das ações a desenvolver esteja diretamente relacionada com o seu objeto ou missão social; c) Associações empresariais, profissionais ou sindicais, quando as operações a desenvolver se dirijam aos seus associados.

3. Formações Modulares Certificadas no contexto dos Auxílios de Estado

A Autoridade para as Condições do Trabalho clarifica em sede de Nota técnica que “no âmbito do **Código do Trabalho**⁵ a **formação profissional assenta no dever do empregador de assegurar ao trabalhador o direito individual à formação**, mas também no dever do trabalhador de participar, de modo diligente, nas ações de formação que lhe forem proporcionadas.”

Apesar da formação profissional ser mencionada ao longo do Código do Trabalho, a subsecção específica relativa à “Formação Profissional” encontra-se regulada nos artigos 130.º a 134.º, relevando para a matéria em apreço o artigo 131.º relativo à formação contínua, em particular o n.º 2 que determina que “**O trabalhador tem direito, em cada ano, a um número mínimo de 40 horas de formação contínua ...**” e o n.º 4 que estabelece que “para efeito de cumprimento do disposto no n.º 2, **são consideradas as horas de dispensa de trabalho para frequência de aulas e de faltas para prestação de provas de avaliação**, ao abrigo do regime de trabalhador-estudante, bem como as ausências a que haja lugar no âmbito de processo de reconhecimento, validação e certificação de competências.”

Sem prejuízo, o apoio, desde o QREN, das FMC pelo Fundo Social Europeu, enquadra-se no racional subjacente à programação dos fundos europeus, de que as horas de formação mobilizadas para contextos organizacionais, não podem ser contabilizadas para efeitos do disposto no n.º 2 do artigo 131.º do Código do Trabalho, na medida em que sendo uma obrigação legal da entidade empregadora, configura uma medida enquadrável em auxílios de Estado.

Por forma a afastar tal risco, de natureza sistémica, o racional subjacente à programação dos fundos europeus afasta a possibilidade de contabilização para efeitos do disposto no n.º 2 do artigo 131.º do Código do Trabalho, considerando que se tal fosse possível **a utilização da FMC permitiria cumprir uma obrigação legal** que pertence às entidades empregadoras, **conduzindo a um favorecimento indireto destas entidades**, na medida em que o financiamento público da formação dos trabalhadores estaria ao serviço do cumprimento de um requisito que, de outra forma, teria um custo para essas entidades.

A existência deste risco tem, aliás, o potencial de ter um duplo efeito: por um lado, **pode suscitar interpretações que as FMC podem, em alguns casos, ser desenvolvidas em benefício** e em resposta às necessidades de formação das entidades empregadoras, isto é, **de operadores económicos em concreto**, contrariando o *rationale* da medida conforme exposto acima; e por outro lado, essas interpretações levariam também a **não considerar como legais os apoios às entidades empregadoras ao cumprimento da obrigação legal de prover formação para os seus trabalhadores**, dado que tal levaria a considerar de imediato o enquadramento desses casos na legislação existente em matéria de auxílios de Estado.

Neste contexto, **importa sublinhar que os auxílios à formação são regulamentados pelo artigo 31.º do Regulamento Geral de Isenção por Categoria (RGIC)**, pelo que, as entidades que concedem auxílios de Estado – neste caso as Autoridades de Gestão - para além de terem de garantir que a formação não se enquadra no n.º 2 do artigo 31.º do RGIC, isto é, **que não são concedidos auxílios à formação realizada pelas empresas para cumprir as normas nacionais obrigatórias em matéria de formação**, têm também de garantir que todas as outras condições previstas no artigo 31.º bem como no capítulo I, em particular, as condições quanto ao critério do efeito de incentivo do auxílio (artigo 6.º) e as regras relativas à acumulação de auxílio (artigo 8.º), sejam cumpridas.

Relativamente ao disposto no n.º 2 do artigo 31.º do RGIC, a interpretação da Comissão Europeia vertida nas FAQ (RGIC) é a seguinte:

*“Os auxílios à formação obrigatórios ao abrigo da legislação nacional **carecem de efeito de incentivo, uma vez que seriam prosseguidos mesmo na ausência de financiamento público e, por conseguinte, não podem beneficiar de uma isenção por categoria.***

A este respeito, é irrelevante que a formação seja realizada em conformidade com as normas nacionais que são obrigatórias para a empresa em causa ou para os seus trabalhadores e também que a formação seja realizada pela própria empresa ou por um formador externo.

Enquanto o Estado pagar esta formação, que é obrigatória nos termos da legislação nacional, e a formação beneficiar direta ou indiretamente a empresa (no caso de os trabalhadores receberem formação fora da empresa), o auxílio é abrangido pelo disposto no n.º 2 do artigo 31.º do RGIC e não pode ser concedido.”⁶

Assim, face a esta interpretação, **não seria possível considerar elegível para apoio de fundos públicos, designadamente de fundos europeus, as ações de formação que tenham como fim dar cumprimento a uma obrigatoriedade legal decorrente da Lei Geral do Trabalho ou de legislação diversa de conteúdo análogo**, dado que não seria garantido o cumprimento do critério do efeito de incentivo nos termos definidos no artigo 6.º do RGIC.

Tal como referido anteriormente, para assegurar que a medida de política em causa não é enquadrável em auxílios de Estado, importa que a mesma **não “favoreça “certas empresas ou certas produções” face a outras empresas que, à luz do objetivo prosseguido pelo referido regime, se encontrem numa situação factual e jurídico comparável”, constituindo, para o efeito, uma medida geral que se aplica, “indistintamente, a todas as empresas de todos os setores económicos de um Estado-membro.”**

4. Conclusão

Face ao que antecede, considera-se que, por forma a assegurar o afastamento do enquadramento da medida FMC enquanto auxílio de Estado, a mesma não deve ser desenvolvida em benefício e em resposta às necessidades de formação das entidades empregadoras, bem como não deve ser contabilizada para cumprimento das normas nacionais obrigatórias em matéria de formação, designadamente para o cumprimento da obrigação legal das entidades empregadoras proverem 40 horas anuais de formação aos seus trabalhadores.

Por forma a enquadrar uma medida que não é desenvolvida em benefício e em resposta às necessidades de formação das entidades empregadoras, deve ser assegurado que i) a formação apoiada é dirigida ao indivíduo e tendencialmente a participação decorre de iniciativa individual, que ii) existe uma articulação entre a entidade promotora / formadora e os centros especializados em qualificação de adultos de modo que os formandos beneficiem de um serviço especializado em qualificação de adultos, com o objetivo de

⁶ Tradução livre de: “Aid for training which is mandatory under national law lacks incentive effect as it would be pursued even in the absence of public funding, and, therefore, cannot be block exempted. In this regard, it is irrelevant whether the training is carried out to comply with national standards which are mandatory for the undertaking in question or for its employees and also whether the training is carried out by the undertaking itself or an external trainer. As long as the State is paying for this training, which is mandatory under national law, and the training benefits the undertaking directly or indirectly (in case the employees are trained outside the undertaking), the aid is covered by Article 31(2) and cannot be granted.”

dar sequência ao seu percurso de qualificação (aspeto particularmente importante, no caso dos ativos empregados, de modo a assegurar que a sua participação na formação deriva de um processo individual de orientação). Tal assegura ainda o alinhamento com o RGIC, no sentido de ser vedada a contabilização desta formação enquanto formação obrigatória ao abrigo da legislação nacional.

Assim, as Autoridades de Gestão devem diligenciar no sentido de criar os mecanismos adequados, nomeadamente de regulamentação complementar, seleção e acompanhamento, para que as operações estejam alinhadas com a génese da medida, ou seja, neste caso em particular, para assegurar que, em primeira instância, a ação de formação deriva da resposta a uma necessidade de qualificação individual dos adultos, incluindo os ativos empregados ou desempregados.