

<p>Despacho:</p> <p>Concordo. À Sr.^a Directora dos Recursos Humanos, Dr.^a Emília Galego</p> <p>Manuela Gomes Directora do Departamento Municipal Jurídico e de Contencioso 2011.02.22</p>	<p>Despacho:</p>
<p>Despacho:</p> <p>Concordo. Proponho o envio da presente Informação à Sr.^a Directora da DMRH, Dr.^a Emília Galego. À consideração da Sr.^a Directora do DMJC,</p> <p>Anabela Monteiro Chefe da Divisão de Estudos e Assessoria Jurídica 2011.02.22</p>	

N/Ref.^a: (...)

S/Ref.^a: (...)

Porto, 11/02/2010

Autor: Maria Ana Ferraz

Assunto: Proibição de valorizações remuneratórias – art.º 24.º da Lei n.º 55-A/2010, de 31.12 – LOE 2011.

1 – Questão Jurídica

Conforme informação lavrada pela DMRH em (...), com o (...), para cujo teor se remete e se tem por integralmente reproduzido para os devidos efeitos, entendeu-se ser de submeter a apreciação do DMJC a questão da aplicabilidade do disposto no n.º 5 do artigo 24.º da Lei n.º

55-A/2010, de 31 de Dezembro¹ à situação de trabalhadores cujas avaliações respeitantes aos anos de 2006 a 2008 se encontram dependentes de processo de avaliação curricular que ainda se encontra em curso.

Tal questão prende-se com o facto de, não obstante o artigo 24.º da referida Lei ter vindo introduzir nos seus n.ºs 1 e 2 a regra da proibição de valorizações remuneratórias, o mesmo excepcionar no seu n.º 4 as promoções, independentemente da sua modalidade, que devessem obrigatoriamente ter ocorrido antes da entrada em vigor da referida Lei, sendo que no caso em apreço, apesar de não estarem em causa promoções “*stricto sensu*”, se o processo de ponderação curricular atinente aos anos em causa tivesse sido terminado em 2010 a avaliação desses trabalhadores teria sido considerada para efeitos de alteração de posicionamento remuneratório.

2- Enquadramento e Análise Jurídica

2.1. – A questão jurídica colocada prende-se com a interpretação do disposto no artigo 24.º da LOE 2011, mais especificamente com a interpretação dos seus n.ºs 4 e 5, de modo a determinar qual o enquadramento da situação factual relativamente à qual foi levantada a supra referida questão jurídica, à luz dos referidos dispositivos.

Atento facto de a Lei a que as disposições em causa respeitam ser recente inexistem elementos jurisprudenciais e doutrinários de que nos possamos socorrer na referida interpretação, pelo que a sua interpretação terá de ser efectuada necessariamente com recurso aos elementos gerais interpretativos das normas jurídicas², partindo necessariamente da letra da lei.

Assim, cumpre começar por analisar o próprio artigo 24.º, da Lei n.º 55-A/2010, de 31 de Dezembro, nas partes relevantes para efeitos da sua interpretação:

Este artigo estabelece pois, sob a epígrafe “**Proibição de valorizações remuneratórias**”, que:

¹ Que aprovou o Orçamento de Estado para 2011, pelo que doravante será designada L.O.E. 2011.

² Como sejam os elementos hermenêuticos: “o elemento gramatical (texto ou “letra da lei”)”, “o elemento racional ou teleológico”, “o elemento sistemático (contexto da lei e lugares paralelos)”, “o elemento histórico” – Cf. J. Baptista Machado “Introdução ao Direito e ao Discurso Legitimador” – Almedina, Coimbra, 1995 – págs. 181 a 185.

“(…)1 — É vedada a prática de quaisquer actos que consubstanciem valorizações remuneratórias dos titulares dos cargos e demais pessoal identificado no n.º 9 do artigo 19.º³

2 — O disposto no número anterior abrange as valorizações e outros acréscimos remuneratórios, designadamente os resultantes dos seguintes actos:

a) Alterações de posicionamento remuneratório, progressões, promoções, nomeações ou graduações em categoria ou posto superiores aos detidos: (...)

3 — O disposto nos números anteriores não prejudica a aplicação do regime da Lei n.º 66 -B/2007, de 28 de Dezembro, assim como das respectivas adaptações nos casos em que tal se verifique, sendo que os resultados da avaliação dos desempenhos susceptíveis de originar alterações do posicionamento remuneratório ao abrigo da Lei n.º 12 -A/2008, de 27 de Fevereiro, alterada pelas Leis n.os 64 -A/2008, de 31 de Dezembro, e 3 -B/2010, de 28 de Abril, podem ser consideradas após a cessação da vigência do presente artigo, nos seguintes termos:

a) Mantêm -se todos os efeitos associados à avaliação dos desempenhos, nomeadamente a contabilização dos pontos a que se refere o n.º 6 do artigo 47.º da Lei n.º 12 -A/2008, de 27 de Fevereiro, alterada pelas Leis n.os 64 -A/2008, de 31 de Dezembro, e 3 -B/2010, de 28 de Abril, bem como a contabilização dos vários tipos de menções a ter em conta para efeitos de mudança de posição remuneratória e ou atribuição de prémios de desempenho;

b) As alterações do posicionamento remuneratório que venham a ocorrer após 31 de Dezembro de 2011 não podem produzir efeitos em data anterior àquela;

c) Estando em causa alterações obrigatórias do posicionamento remuneratório, a efectuar ao abrigo do disposto no n.º 6 do artigo 47.º da Lei n.º 12 -A/2008, de 27 de Fevereiro, alterada pelas Leis n.os 64 -A/2008, de 31 de Dezembro, e 3 -B/2010, de 28 de Abril, quando o trabalhador tenha, entretanto, acumulado mais do que os 10 pontos, os pontos em excesso relevam para efeitos de futura alteração do seu posicionamento remuneratório, nos termos da mesma disposição legal.

4 — São vedadas as promoções, independentemente da respectiva modalidade, ainda que os interessados já reúnam as condições exigíveis para o efeito à data da entrada em vigor da presente lei, excepto se, nos termos legais gerais aplicáveis até àquela data, tais promoções devessem obrigatoriamente ter ocorrido em data anterior àquela.

5 — As alterações do posicionamento remuneratório, progressões e promoções que venham a ocorrer após a vigência do presente artigo não podem produzir efeitos em data anterior.

³ Sendo que na previsão da alínea r) do n.º 9 do referido artigo 19.º se incluem: “(…)r) Os trabalhadores que exercem funções públicas na Presidência da República, na Assembleia da República, em outros órgãos constitucionais, bem como os que exercem funções públicas, em qualquer modalidade de relação jurídica de emprego público, nos termos do disposto nos n.os 1 e 2 do Artigo 2.º e nos n.os 1, 2 e 4 do Artigo 3.º da Lei n.º 12-A/2008, de 27 de Fevereiro, alterada pelas Leis n.os 64-A/2008, de 31 de Dezembro, e 3-B/2010, de 28 de Abril, incluindo os trabalhadores em mobilidade especial e em licença extraordinária; (...)”

6 — O disposto nos números anteriores não prejudica as mudanças de categoria ou de posto necessárias para o exercício de cargo, bem como de graduações para desempenho de cargos internacionais, desde que se verifiquem os seguintes requisitos cumulativos: (...)

7 — **As mudanças de categoria ou posto e as graduações** realizadas ao abrigo do disposto no número anterior dependem de parecer prévio favorável dos membros do Governo responsáveis pela área das finanças e pela área em que se integra o órgão, serviço ou entidade em causa, tendo em conta a verificação dos requisitos previstos naquela disposição, com exceção dos órgãos e serviços das administrações regionais e autárquicas, em que a emissão daquele parecer compete aos correspondentes órgãos de governo próprios.

8 — **As promoções realizadas ao abrigo do disposto nos n.os 6 e 7** dependem de parecer prévio favorável dos membros do Governo responsáveis pelas áreas das finanças e da defesa nacional.

9 — O tempo de serviço prestado em 2011 pelo pessoal referido no n.º 1 não é contado para efeitos de promoção e progressão, em todas as carreiras, cargos e, ou, categorias, incluindo as integradas em corpos especiais, bem como para efeitos de mudanças de posição remuneratória ou categoria nos casos em que estas apenas dependam do decurso de determinado período de prestação de serviço legalmente estabelecido para o efeito. (...)" (negrito, sublinhado e nota de rodapé nossos).

Acresce que o artigo 187.º da mesma L.O.E. de 2011 prevê que: “A presente lei entra em vigor no dia 1 de Janeiro de 2010.”

2.2. – Feito este enquadramento, cumpre pois analisar a letra da Lei, especificamente no que respeita aos n.ºs 4 e 5 do artigo 24.º da L.O.E. 2011 determinando o seu sentido e âmbito de aplicação.

2.2.1 - No que respeita ao n.º 4 verifica-se que o mesmo se refere às “(...) promoções, independentemente da respectiva modalidade (...)”, sendo pois determinante para a sua interpretação a determinação das situações que se enquadram no âmbito deste dispositivo.

Partindo da análise da letra da lei verifica-se que, ao longo do diploma em causa, o legislador utilizou o conceito de “promoção” com diferentes sentidos e que mesmo neste artigo específico o utilizou com âmbitos diferentes.

Assim, na alínea a), do n.º 2, do artigo 24.º do diploma em causa, o legislador utilizou o conceito de promoção “*stricto sensu*”, pretendendo referir-se especificamente à possibilidade de

valorização remuneratória por via de promoção, o mesmo sucedendo no n.º 5, e no n.º 9 do mesmo artigo.

No entanto, no n.º 8 da mesma disposição legal o legislador utilizou o termo “*promoção*” num sentido mais lato, de modo a englobar não só as promoções “*stricto sensu*”, mas também as “*graduações*”⁴, ambas referidas nos seus n.ºs 6 e 7.

Em face disso, e atendendo a que no n.º4 refere expressamente às “*(...)promoções, independentemente da respectiva modalidade (...)*”, parece, salvo melhor opinião, resultar da letra da lei, que o legislador pretendeu aí referir-se a todo o tipo de situações de valorização remuneratória fruto de uma evolução na carreira, utilizando o termo “*promoção*” no seu sentido mais lato.

No que respeita à análise da teleológica e sistemática do artigo 24.º da L.O.E. 2011, parece, que, tal como se refere no “*Digesto*”⁵, na Nota n.º 9 à mesma Lei, que o seu objectivo foi o de vedar: “*(...) a prática de quaisquer actos que consubstanciem valorizações remuneratórias dos titulares dos cargos e demais pessoal identificado no n.º 9 do artigo 19.º, designadamente as resultantes de alterações de posicionamento remuneratório, progressões, promoções, nomeações ou graduações em categoria ou posto superiores aos detidos, atribuição de prémios de desempenho ou outras prestações pecuniárias de natureza afim, abertura de procedimentos concursais para categorias superiores de carreiras pluricategoriais, gerais ou especiais, ou, no caso das carreiras não revistas e subsistentes, incluindo carreiras e corpos especiais, para as respectivas categorias de acesso, incluindo procedimentos internos de selecção para mudança de nível ou escalão e pagamento de remuneração diferente da auferida na categoria de origem, nas situações de mobilidade interna, em qualquer das suas modalidades, iniciadas após a entrada em vigor da presente lei, suspendendo-se a aplicação a novas situações do regime de remuneração dos trabalhadores em mobilidade prevista nos n.os 1 a 4 do artigo 62.º da Lei n.º 12-A/2008, de 27 de Fevereiro, alterada pelas Leis n.os 64-A/2008, de 31 de Dezembro, e 3-B/2010, de 28 de Abril, bem como a dispensa do acordo do trabalhador a que se refere o n.º 2 do artigo 61.º da mesma lei nos casos em que à categoria cujas funções vai exercer correspondesse uma remuneração superior.(...)*”

⁴ Que correspondem a uma diferente forma de valorização conforme se pode comprovar designadamente da leitura do Decreto-Lei n.º 297/2009, de 14 de Outubro (na sua redacção actual), que a ela se refere no seu artigo 142.º a propósito do desempenho de cargos militares da Guarda Nacional Republicana.

⁵ Disponível na versão do Digesto, por assinatura disponível em:

[http://digesto.dre.pt/digesto/\(S\(r0cefz45qr0b0m45elqwd055\)\)/Paginas/DiplomaDetalhado.aspx?claint=20103231@s1](http://digesto.dre.pt/digesto/(S(r0cefz45qr0b0m45elqwd055))/Paginas/DiplomaDetalhado.aspx?claint=20103231@s1)

Na prossecução desse objectivo, e tal como se refere na mesma fonte, na Nota n.º 10, que versa sobre o teor do n.º 3 do artigo 24.º da Lei em apreço, essa proibição não prejudica “(...) a aplicação do regime da Lei n.º 66-B/2007, de 28 de Dezembro, assim como das respectivas adaptações nos casos em que tal se verifique, (...)”.

No entanto, tal como decorre expressamente do disposto no n.º 3 do artigo e é reforçado na Nota em referência: “(...) os resultados da avaliação dos desempenhos susceptíveis de originar alterações do posicionamento remuneratório ao abrigo da Lei n.º 12-A/2008, de 27 de Fevereiro, alterada pelas Leis n.os 64-A/2008, de 31 de Dezembro, e 3-B/2010, de 28 de Abril, **podem ser consideradas após a cessação da vigência do presente artigo**, nos termos do mesmo.(...)” (negrito nosso).

Sendo que na Nota 12, ao mesmo artigo 24.º refere que as “(...) alterações do posicionamento remuneratório, progressões e promoções que venham a ocorrer após a vigência do presente artigo não podem produzir efeitos em data anterior e que os actos praticados em violação do disposto no presente artigo são nulos e fazem incorrer os seus autores em responsabilidade civil, financeira e disciplinar.(...)”

Cumpré finalmente, citar da mesma fonte⁶ a Nota 11, que mais não faz que reiterar o disposto no n.º 4 do normativa em apreço ao referindo que: “(...) são vedadas as promoções, independentemente da respectiva modalidade, ainda que os interessados já reúnam as condições exigíveis para o efeito à data da entrada em vigor da presente lei, excepto se, nos termos legais gerais aplicáveis até àquela data, tais promoções devessem obrigatoriamente ter ocorrido em data anterior àquela.(...)”.

Do exposto parece, pois, e sempre salvo melhor opinião, que a teleologia da norma foi no sentido de proibir a prática, pelas entidades com competência para o efeito, de quaisquer actos que consubstanciem valorizações remuneratórias dos titulares dos cargos e demais pessoal identificado no n.º 9 do artigo 19.º da Lei n.º 55-A/2010, de 31 de Dezembro, a partir da entrada em vigor da referida Lei, salvaguardando os direitos adquiridos de quem antes da entrada em vigor da presente Lei tivesse obrigatoriamente direito a essa valorização.

Assim sendo, também a teleologia da norma parece apontar para uma interpretação do conceito de “promoção” no n.º4 do artigo 24.º da L.O.E. 2011, no sentido de, no que interessa para a questão em apreço, abranger todas as valorizações remuneratórias decorrentes da

⁶ Digesto na versão por assinatura disponível em:
[http://digesto.dre.pt/digesto/\(S\(r0cefz45qr0b0m45elqwd055\)\)/Paginas/DiplomaDetalhado.aspx?claint=20103231@s1](http://digesto.dre.pt/digesto/(S(r0cefz45qr0b0m45elqwd055))/Paginas/DiplomaDetalhado.aspx?claint=20103231@s1)

evolução profissional dos trabalhadores, abrangendo assim as alterações de posicionamento remuneratório.

Nesse sentido, concorre, de um ponto de vista sistemático a própria letra da Lei, que no seu artigo 187.º, prevê que a sua entrada em vigor se processará no dia seguinte ao da sua publicação, apenas prevendo a sua aplicação para futuro.

Acresce que, quer atendendo ao elemento sistemático, quer, teleológico, quer histórico, esse é o que melhor se parece articular com o disposto no nosso ordenamento jurídico, designadamente com os princípios gerais de direito que lhe são transversais, como sejam o princípio da irretroactividade da lei, o princípio da igualdade e da tutela de direitos fundamentais dos trabalhadores e garantia de direitos adquiridos.

2.2.2. - No que respeita ao n.º 5, verifica-se que o mesmo se refere às “(...) alterações do posicionamento remuneratório, progressões e promoções que venham a ocorrer após a vigência do presente artigo(...)” definindo que estas não podem produzir efeitos em data anterior.

Cumpra pois determinar a que alterações remuneratórias será de aplicar o n.º5 do artigo 24.º da L.O.E. 2011, para verificar se as situações concretas aqui em apreço se enquadram nesse âmbito ou não.

Partindo da análise da letra da lei verifica-se que o legislador veio no n.º1 do artigo 24.º diploma aqui em apreço estabelecer o princípio da proibição da prática de quaisquer actos que consubstanciem valorizações remuneratórias das pessoa identificadas no n.º 9 do artigo 19.º⁷, explicitando na alínea a) do seu n.º2 que tal proibição abrange as valorizações e outros acréscimos remuneratórios resultantes das “(...) Alterações de posicionamento remuneratório, progressões, promoções, nomeações ou graduações em categoria ou posto superiores aos detidos; (...)”

⁷ Sendo que na previsão da alínea r) do n.º 9 do referido artigo 19.º se incluem: “(...)r) Os trabalhadores que exercem funções públicas na Presidência da República, na Assembleia da República, em outros órgãos constitucionais, bem como os que exercem funções públicas, em qualquer modalidade de relação jurídica de emprego público, nos termos do disposto nos n.os 1 e 2 do Artigo 2.º e nos n.os 1, 2 e 4 do Artigo 3.º da Lei n.º 12-A/2008, de 27 de Fevereiro, alterada pelas Leis n.os 64-A/2008, de 31 de Dezembro, e 3-B/2010, de 28 de Abril, incluindo os trabalhadores em mobilidade especial e em licença extraordinária; (...)”

Acresce que o n.º 3 do mesmo artigo 24.º determina, como vimos, que essa proibição não prejudica a aplicação do regime da Lei n.º 66 -B/2007, de 28 de Dezembro durante a vigência do artigo, prevendo expressamente que “(...) os resultados da avaliação dos desempenhos **susceptíveis** de originar alterações do posicionamento remuneratório ao abrigo da Lei n.º 12 -A/2008, de 27 de Fevereiro, alterada pelas Leis n.os 64 -A/2008, de 31 de Dezembro, e 3 -B/2010, de 28 de Abril, **podem ser consideradas após a cessação da vigência do presente artigo (...)**” (negrito nosso), nos termos previstos nas suas alíneas, sendo que na sua alínea b) o mesmo dispositivo estabelece que as alterações remuneratórias aí previstas “(...) que venham a ocorrer após 31 de Dezembro de 2011 não podem produzir efeitos em data anterior àquela (...)”.

Assim, parece salvo melhor opinião, que não será a estas alterações remuneratórias que o número 5 do artigo 24.º da L.O.E. 2011, é aplicável, quer porque o mesmo tem como âmbito de aplicação as “(...) alterações do posicionamento remuneratório, progressões e promoções **que venham a ocorrer após a vigência do presente artigo (...)**”, o que não é o caso das previstas no n.º 3 que só ocorrerão nos termos do mesmo número “(...) **após a cessação da vigência do presente artigo (...)**”, quer porque a data de produção de efeitos dessas alterações se encontra especificamente definida na alínea b) desse mesmo número.

Assim, e por exclusão de partes, parece, salvo melhor opinião, que, estando na vigência da Lei n.º 55-A/2010, de 31 de Dezembro, vedadas todas as alterações de posicionamento remuneratório, salvo as que se operem nos termos da parte final do n.º 4 do seu artigo 24.º, este número 5 do mesmo artigo se refere expressamente a essas alterações de posição remuneratória, concorrendo também para o entendimento de que o termo “promoção” no referido n.º 4 deve ser entendido “*lato sensu*” no sentido de abarcar todo o tipo de valorizações remuneratórias decorrentes de evolução nas carreiras/categorias.

Assim parece, salvo melhor opinião ser de concluir que o n.º 5 do artigo 24.º da L.O.E. de 2011, vem prever o modo como se processa a produção de efeitos das valorizações remuneratórias, decorrentes de evolução nas carreiras/categorias que, não obstante as proibições constantes dos demais números desse artigo venham a ocorrer durante a sua vigência nos termos da parte final do n.º 4 do mesmo dispositivo.

3 - Conclusões

Em face de todo o exposto, parece pois, e salvo melhor que, na situação submetida a apreciação:

- Caso se verifique que, por força da aplicação da avaliação curricular a concluir em 2011, os trabalhadores em causa teriam, em data anterior a 01/01/2011, por força no número de pontos detido, direito a alterações obrigatórias do posicionamento remuneratório, a efectuar ao abrigo do disposto no n.º 6 do artigo 47.º da Lei n.º 12 -A/2008, de 27 de Fevereiro, então os mesmos terão direito à alteração remuneratória, nos termos da parte final do n.º 4 do artigo 24.º da Lei n.º 55-A/2010, de 31 de Dezembro, produzindo esta os seus efeitos nos termos do n.º 5 do mesmo normativo legal.

- Caso se verifique que, por força da aplicação da avaliação curricular a concluir em 2011, os trabalhadores em causa não teriam, em data anterior a 01/01/2011, por força no número de pontos detido, direito a alterações obrigatórias do posicionamento remuneratório nos termos do disposto no n.º 6 do artigo 47.º da Lei n.º 12 -A/2008, de 27 de Fevereiro, e ainda que reunissem os requisitos para usufruir de uma alteração fruto de opção gestionária nos termos dos n.ºs 1 a 5 do mesmo artigo 47.º, então os mesmos apenas terão direito a que estes pontos relevem, nos termos do n.º 3 do artigo 24.º da Lei n.º 55-A/2010, de 31 de Dezembro.

Não obstante, e sem prejuízo de mais douta opinião, submete-se à consideração superior,

A Técnica Superior

(*Maria Ana Ferraz*)