

pela Lei n.º 64-A/2008, de 31 de Dezembro, do n.º 1 do artigo 22.º da Lei n.º 36/2007, de 14 de Agosto, do aviso n.º 1684, publicado no DR, 2.ª série, de 25 de Janeiro de 2010, da oferta de emprego publicada na BEP com o código OE201001/0433, e ainda na sequência da proposta do Júri do respectivo procedimento concursal, nomeio a licenciada Ana Lúcia Sobral Ferra dos Santos Pica, Técnica Superior, da Direcção-Geral do Orçamento, para o cargo de chefe de divisão administrativo-financeira e economato do Conselho Superior da Magistratura.

2 — A trabalhadora é nomeada para o exercício do referido cargo por possuir reconhecida aptidão e experiência profissional adequada, conforme nota curricular em anexo.

3 — O presente despacho produz efeitos imediatos.

Conselho Superior da Magistratura, 18 de Março de 2010. — O Vice-Presidente do Conselho Superior da Magistratura, *António Nunes Ferreira Girão*.

Nota curricular

Nome: Ana Lúcia Sobral Ferra dos Santos Pica

Formação Académica:

Curso de Estudos Superiores Especializados em Contabilidade e Administração, pelo Instituto Superior de Contabilidade e Administração de Lisboa;

Licenciatura em Contabilidade e Administração Fiscal, pelo Instituto Superior de Contabilidade e Administração de Lisboa;

Bacharelato em Contabilidade e Administração, pelo Instituto Superior de Matemática e Gestão.

Formação Complementar:

Curso Técnico de Gestão Administrativa, pela Câmara de Comércio e Indústria Luso-Alemã.

Experiência Profissional:

Desempenha funções de Chefe de Divisão Administrativo-Financeira e Economato, no Conselho Superior da Magistratura (CSM), em regime de substituição, desde 1 de Dezembro de 2008;

Membro da Equipa de Projecto para implementação do Plano Oficial de Contabilidade Pública (POCP), de 1 de Janeiro a 30 de Novembro de 2008;

Membro do grupo de projecto para a implementação de um novo modelo organizativo adequado ao exercício das actividades comuns no âmbito da prestação de serviço de contabilidade orçamental, financeira, patrimonial e analítica, de 1 de Fevereiro de 2006 a 31 de Dezembro de 2007;

Desempenhou funções de Técnico Superior de Orçamento na 12.ª Delegação (Ministério da Saúde) da Direcção-Geral do Orçamento, entre Abril de 2001 e Janeiro de 2006;

Desempenhou funções de Técnica Oficial de Contas, na Câmara de Comércio e Indústria Luso, entre 2000 a 2001;

Desempenhou funções de Técnica de Contabilidade, na Câmara de Comércio e Indústria Luso, entre 1998 a 1999;

Desempenhou funções de Secretária de Departamento, na Câmara de Comércio e Indústria Luso, entre 1994 a 1997;

Desempenhou funções de estagiária nas áreas Administrativa-Financeira e Marketing, na Bayer Portugal, S. A., de 1 de Outubro de 1991 a 31 de Março de 1994.

203059876

MINISTÉRIO PÚBLICO

Procuradoria-Geral da República

Parecer n.º 36/2009

Serviço de Estrangeiros e Fronteiras — Carreira de investigação e fiscalização — Suplemento remuneratório — Congelamento de suplementos — Actualização dos suplementos

1.ª — As Leis n.º 43/2005, de 29 de Agosto, e n.º 53-C/2006, de 29 de Dezembro, determinaram o congelamento dos montantes dos suplementos remuneratórios que não tivessem a natureza de remuneração base devidos aos funcionários, agentes e demais servidores do Estado, durante o período de 30 de Agosto de 2005 a 31 de Dezembro de 2007;

2.ª — Na sequência da cessação dessa medida, a Lei n.º 67-A/2007, de 31 de Dezembro, que aprovou o Orçamento do Estado para 2008, permitiu, pelo artigo 15.º, n.º 1, a actualização daqueles suplementos

remuneratórios — pela taxa de 2,1%, fixada pela Portaria n.º 30-A/2008, de 10 de Janeiro — mas, pelo artigo 119.º, n.º 9, determinou que essa actualização tivesse por base os valores dos referidos suplementos em 31 de Dezembro de 2007;

3.ª — Do mesmo modo, a Lei n.º 64-A/2008, de 31 de Dezembro, que aprovou o Orçamento do Estado para 2009, permitiu, pelo artigo 22.º, que os suplementos remuneratórios fossem, de novo, actualizados, nesse ano — pela taxa de 2,9%, fixada na Portaria n.º 1553-D/2008, de 31 de Dezembro — mas determinou que essa actualização tivesse por base os valores dos suplementos nessa mesma data;

4.ª — O suplemento de serviço na carreira e o subsídio de fixação atribuídos ao pessoal da carreira de investigação e fiscalização do Serviço de Estrangeiros e Fronteiras, respectivamente, pelos artigos 67.º, n.º 1, e 13.º, n.º 4, do Estatuto do Pessoal daquele Serviço, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 290-A/2001, de 17 de Novembro, devem ser actualizados nos anos de 2008 e de 2009 de acordo com as regras fixadas nas disposições mencionadas nas conclusões anteriores.

Senhor Ministro da Administração Interna,
Excelência:

I

1 — Dignou-se Vossa Excelência solicitar o parecer deste corpo consultivo acerca de determinadas questões relacionadas com o apuramento dos montantes, actualizados, do suplemento de carreira e do suplemento de insularidade devidos a funcionários do Serviço de Estrangeiros e Fronteiras (SEF), nos termos previstos no Estatuto do respectivo pessoal, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 290-A/2001, de 17 de Novembro, na sequência do descongelamento dos suplementos remuneratórios.

Na génese do pedido de parecer reside uma divergência entre o modo de processamento que está a ser adoptado pelo SEF e o entendimento preconizado, sobre o mesmo aspecto, pelo Sindicato da Carreira de Investigação e Fiscalização do Serviço de Estrangeiros e Fronteiras.

2 — Para melhor compreensão das questões que se colocam, acompanha-se a exposição constante do ofício pelo qual foi solicitado o presente parecer (1)

2.1 — Quanto ao suplemento de serviço na carreira:

O artigo 67.º do Estatuto do Pessoal da Carreira de Investigação e Fiscalização do SEF, que criou o suplemento de serviço nessa carreira, dispõe, no n.º 1, que «Pelo ónus específico do serviço no SEF, pela disponibilidade permanente obrigatória, pelo risco e insalubridade próprios das funções, o pessoal da carreira de investigação e fiscalização tem direito a um suplemento remuneratório graduado de acordo com a natureza das respectivas funções»; o n.º 2 remete para diploma autónomo a fixação do respectivo montante.

Pela Portaria n.º 104/2005, de 19 de Janeiro, esse montante foi fixado em 25% do valor do 1.º escalão da categoria e nível mais baixos daquela carreira, ou seja, em 25% do índice 195, correspondente ao 1.º escalão do 3.º nível da categoria de inspector-adjunto.

Entretanto, no período de 30 de Agosto de 2005 até 31 de Dezembro de 2007, nos termos dispostos nas Leis n.º 43/2005, de 29 de Agosto, e n.º 53-C/2006, de 29 de Dezembro, os suplementos remuneratórios «que não tivessem natureza de remuneração base» mantiveram-se nos montantes que tinham naquela primeira data, ou seja, durante esse período, não foram actualizados; só nos anos de 2008 e de 2009, de acordo com disposições contidas nas respectivas leis do orçamento, foi permitida a actualização desses suplementos mas com base nos valores que tinham em 31 de Dezembro de 2007 e em 31 de Dezembro de 2008, respectivamente.

E, precisamente, sobre o modo de efectuar o cálculo resultante destas actualizações que se suscitam as dúvidas que deram origem à presente consulta.

De facto, o procedimento seguido pelo SEF consiste em processar o suplemento de carreira «com as actualizações previstas para os anos de 2008 e 2009, tendo por base o valor que era pago em 2007 (e que, na prática, corresponde ao que era pago até à entrada em vigor da Lei n.º 43/2005, de 29 de Agosto), em obediência ao disposto no n.º 9 do artigo 119.º da Lei n.º 67-A/2007, de 31 de Dezembro», isto é, «procedeu-se à actualização do valor devido no ano de 2005 (correspondente a 25% do índice 195), no montante de 373,87 euros, em 2,1%, para o ano de 2008 (381,72 euros) e em 2,9%, para o ano de 2009 (392,79 euros), conforme as Portarias supra mencionadas».

Entende, porém, o referido Sindicato que «o montante a processar deve corresponder a 25% do índice 195, cujo valor não sofreu qualquer congelamento», pelo que, «no ano de 2008, o suplemento, no valor de 393,26 euros corresponderia a 25% do índice 195 (1573,05 euros), actualizado através da Portaria 30-A/2008, de 10 de Janeiro» e «para o ano de 2009, o suplemento, no valor de 404,67, corresponderia a 25% do índice 195 (1618,66) actualizado através da Portaria 1553-C/2008, de 31 de Dezembro».

2.2 — Quanto ao subsídio de fixação (designado como “suplemento de insularidade”):

O artigo 13.º do mesmo Estatuto — referente a “Compensação por colocação fora da área de residência permanente” — prevê, no n.º 4, que, «O funcionário colocado nas Regiões Autónomas tem direito a um subsídio de fixação de montante a estabelecer por despacho conjunto dos Ministros da Administração Interna, das Finanças e da Reforma do Estado e da Administração Pública»; e o n.º 5 dispõe que «Até à publicação do despacho conjunto previsto no número anterior, mantém-se em vigor o despacho que actualmente fixa o referido subsídio».

Em virtude de nunca ter sido publicado aquele despacho conjunto, continuou a ser aplicado o Despacho Conjunto n.º 321/97, de 18 de Setembro⁽²⁾, que tem o seguinte conteúdo:

«1 — O montante do subsídio de fixação previsto no n.º 4 do artigo 68.º do Decreto-Lei n.º 440/86, de 31 de Dezembro⁽³⁾, na redacção que lhe foi dada pelo Decreto-Lei n.º 228/96, de 29 de Novembro, é de 22 100\$00 para o pessoal dirigente, 18 900\$00 para o pessoal da carreira de investigação e fiscalização e de 15 800\$00 para o restante pessoal.

2 — Nas ilhas de Porto Santo e de Santa Maria, o montante do subsídio de fixação é de 30% da remuneração base do funcionário.»

Também no caso deste suplemento, e ainda de acordo com a exposição que acompanha o pedido de parecer, o processamento está a ser efectuado pelo SEF «com as actualizações previstas para os anos de 2008 e 2009, tendo por base o valor que era pago em 2007 (e que, na prática, corresponde ao que era pago até à entrada em vigor da Lei n.º 43/2005, de 29 de Agosto), em obediência ao disposto no n.º 9 do artigo 119.º da Lei n.º 67-A/2007, de 31 de Dezembro».

Porém, o mesmo Sindicato questiona este procedimento «no que respeita à modalidade que está indexada à remuneração do funcionário», ou seja, nas situações a que alude o n.º 2 do despacho atrás transcrito, invocando que «o montante a processar deve corresponder a 30% da remuneração actualizada do funcionário».

2.3 — Em síntese, e tal como se conclui no ofício pelo qual foi solicitado o parecer, questiona-se «se na determinação do montante dos suplementos em causa se deve atender somente ao critério de actualização dos mesmos e não ao valor actual do índice ao qual os mesmos estão indexados, conforme parece resultar da Lei n.º 67-A/2007, de 31 de Dezembro, ou se tal norma deve ser afastada e aplicar-se o disposto no Estatuto de Pessoal do Serviço de Estrangeiros e Fronteiras, levando em consideração os actuais índices da carreira de investigação e fiscalização em função do qual se apura o correspondente a 25% (no caso do suplemento de carreira) ou 30% (suplemento de insularidade)».

3 — Cumpre emitir parecer, com a urgência solicitada.

II

1 — O Serviço de Estrangeiros e Fronteiras (SEF) «é um serviço de segurança, organizado hierarquicamente na dependência do Ministro da Administração Interna, com autonomia administrativa, e que, no quadro da política de segurança interna, tem por objectivos fundamentais controlar a circulação de pessoas nas fronteiras, a permanência e actividades de estrangeiros em território nacional, bem como estudar, promover, coordenar e executar as medidas e acções relacionadas com aquelas actividades e com os movimentos migratórios» (artigo 1.º do Decreto-Lei n.º 252/2000, de 16 de Outubro⁽⁴⁾, que aprovou a estrutura orgânica e definiu as atribuições do SEF).

Entre as atribuições do SEF, exhaustivamente elencadas no artigo 2.º, destacam-se, no plano interno, e entre outras, a vigilância e fiscalização dos postos de fronteira, com o controlo da circulação de pessoas nesses postos, o controlo e fiscalização da permanência dos estrangeiros em todo o território nacional, a investigação dos crimes de auxílio à imigração ilegal e de outros crimes conexos, a concessão de vistos, autorizações de residência ou prorrogações de permanência, etc.

Entre os “Princípios de actuação” — título a que é dedicada a Secção II, do Capítulo I, deste diploma orgânico — evidencia-se a qualificação como autoridades de polícia do director-geral, dos directores-gerais adjuntos, dos directores das direcções centrais e dos directores regionais, bem como dos inspectores superiores, inspectores, inspectores-adjuntos principais e dos inspectores-adjuntos (estes últimos apenas quando exerçam funções de chefia em unidades orgânicas, sendo considerados, nos demais casos, agentes de autoridade), e a caracterização do serviço no SEF como “de carácter permanente e obrigatório”, «não podendo o pessoal eximir-se às missões que lhe sejam confiadas, para além do horário normal de trabalho» (sem prejuízo de poder ser definido um regime de prestação de serviço por turnos, e de ser assegurado um regime de piquete e de prevenção) — artigos 3.º e 8.º, respectivamente.

No que respeita ao regime de pessoal, dispõe o artigo 57.º:

«Artigo 57.º

Pessoal

1 — O pessoal do SEF será integrado num quadro único, cuja composição será fixada mediante portaria dos Ministros das Finanças, da Administração Interna e da Reforma do Estado e da Administração Pública, sendo constituído por:

- a) Pessoal dirigente;
- b) Pessoal de investigação e de fiscalização;
- c) Pessoal de apoio à investigação e fiscalização;
- d) Pessoal de vigilância e segurança;
- e) Pessoal de informática;
- f) Pessoal auxiliar;
- g) Pessoal operário.

2 — Integram o corpo especial do SEF:

- a) Pessoal dirigente;
- b) Carreira de investigação e fiscalização;
- c) Carreira de vigilância e segurança.»

Importa-nos, no âmbito deste parecer, o pessoal da carreira de investigação e fiscalização, que integrava o corpo especial do SEF⁽⁵⁾, e que, de acordo com os novos regimes de vinculação, carreiras e de remunerações dos trabalhadores que exercem funções públicas, estabelecidos pela Lei n.º 12-A/2008, de 27 de Fevereiro⁽⁶⁾, se mantém em regime de nomeação, integrando uma carreira de regime especial, e com um regime remuneratório especialmente previsto, conforme melhor se desenvolverá, mais adiante, neste parecer.

2 — O regime de exercício de funções e o estatuto de pessoal que integram o quadro do pessoal do SEF foi remetido para regulamentação específica, pelo artigo 64.º do respectivo diploma orgânico.

Em desenvolvimento desse regime jurídico, foi, pelo já mencionado Decreto-Lei n.º 290-A/2001, de 17 de Novembro⁽⁷⁾, aprovado o Estatuto de Pessoal do Serviço de Estrangeiros e Fronteiras (doravante, apenas Estatuto) que, de acordo com o preâmbulo, estabeleceu, “designadamente”, a disciplina jurídica respeitante: «a) Aos deveres e direitos especiais do pessoal do SEF, decorrentes da sua natureza de serviço de segurança, do carácter permanente e obrigatório da prestação do serviço [...] e da qualificação das entidades referidas no seu artigo 3.º como autoridades de polícia criminal e agentes de autoridade; b) À estruturação das carreiras específicas do SEF, à definição das respectivas regras de recrutamento e provimento e de ingresso e acesso e ao conteúdo funcional das mesmas; c) [...] d) Ao estatuto remuneratório dos corpos especiais e da carreira de regime especial estabelecidos nos n.ºs 2 e 3 do artigo 57.º do mesmo diploma legal e ainda às regras de transição do pessoal para as carreiras a que aquele artigo se refere».

O artigo 2.º deste Estatuto, sobre “Carreiras de pessoal do SEF”, prevê, relativamente à carreira de investigação e fiscalização, as seguintes categorias: inspector superior, inspector, inspector-adjunto principal e inspector-adjunto⁽⁸⁾.

O conteúdo funcional do pessoal que integra a carreira de investigação e fiscalização está estabelecido no artigo 49.º e seguintes deste Estatuto. De acordo com a “Disposição geral” contida naquele primeiro preceito legal, incumbe ao referido pessoal:

- «a) Controlar a circulação de pessoas nas fronteiras;
- b) Fiscalizar as actividades dos estrangeiros em território nacional;
- c) Assegurar a realização de controlos móveis;
- d) Proceder à identificação de pessoas e à revista pessoal, de harmonia com a lei;
- e) Assegurar o controlo da permanência dos estrangeiros em território nacional;
- f) Fiscalizar o cumprimento das disposições legais relativas ao alojamento de estrangeiros;
- g) Investigar os crimes de auxílio à imigração ilegal, de angariação de mão de obra ilegal, bem como investigar outros com eles conexos, sem prejuízo da competência de outras entidades;
- h) Escoltar, nos termos de regulamentação a aprovar, os cidadãos estrangeiros sujeitos a medidas de afastamento de Portugal;
- i) Desempenhar outras tarefas indispensáveis à realização das funções da carreira de investigação e fiscalização que por lei, regulamento ou determinação superior lhe sejam cometidas.»

As diversas categorias inseridas nesta carreira especial compreendem níveis, integrados por escalões, a que correspondem índices remuneratórios diferenciados, de acordo com o valor do índice 100 das respectivas escalas remuneratórias estabelecido por portaria (artigo 66.º e mapas anexos).

2.1 — A Secção II do mesmo capítulo respeita a “Suplementos” e é integrada por dois artigos: o artigo 67.º, sobre suplemento de serviço da carreira de investigação e fiscalização (CIF), e o artigo 68.º, sobre suplementos pela prestação de trabalho em regime de turnos, de piquete e de prevenção. Importa conhecer o conteúdo do primeiro.

«Artigo 67.º

Suplementos de serviço da CIF

1 — Pelo ónus específico do serviço no SEF, pela disponibilidade permanente obrigatória, pelo risco e insalubridade próprios das funções, o pessoal da carreira de investigação e fiscalização tem direito a um suplemento remuneratório graduado de acordo com a natureza das respectivas funções.

2 — O suplemento previsto no número anterior é fixado em diploma autónomo (º).

3 — Com a percepção do suplemento a que se refere o presente artigo, não é devida qualquer outra compensação remuneratória por trabalho extraordinário, ou prestado em feriados, dias de descanso semanal e complementar.

4 — A opção pela remuneração do lugar de origem não prejudica o direito ao suplemento fixado no presente artigo.

5 — Excepciona-se do direito ao suplemento previsto neste artigo o pessoal da carreira de investigação e fiscalização admitido a estágio, até que se verifique o provimento na carreira de ingresso das respectivas carreiras.»

A Portaria n.º 104/2005, de 26 de Janeiro, do Ministros das Finanças e da Administração Pública e do Ministro da Administração Interna, emitida ao abrigo dos n.ºs 2 e 3 do artigo acima transcrito, veio estabelecer:

«1.º O suplemento de serviço da CIF previsto no n.º 1 do artigo 67.º do estatuto de pessoal do SEF é fixado em 25 % do valor do 1.º escalão da categoria e nível mais baixo da referida carreira.

2.º O suplemento a que se refere o n.º 1 releva para efeito de cálculo dos subsídios de férias e de natal e está sujeito ao desconto de quota para aposentação e sobrevivência.

3.º [...]»

2.2 — O subsídio de fixação está previsto nos n.ºs 4 e 5 do artigo 13.º do mesmo Estatuto de Pessoal (inserido no Capítulo I, sobre “Disposições gerais”), que tem o seguinte conteúdo:

«Artigo 13.º

Compensação por colocação fora da área de residência permanente

1 — O funcionário que por iniciativa do Serviço seja colocado em localidade diversa daquela em que tenha a sua residência permanente e se tal colocação implicar alteração da mesma, terá direito, no momento da deslocação para aquela localidade:

- a) A um período de cinco dias seguido para instalação;
- b) A um subsídio de instalação [...].

2 — O funcionário que por iniciativa do Serviço seja deslocado do continente para as Regiões Autónomas, entre estas ou destas para o continente, em regime de comissão de serviço, tem direito:

- a) A um período de dez dias seguido para instalação;
- b) A um subsídio de instalação [...].

3 — [...].

4 — O funcionário colocado nas Regiões Autónomas tem direito a um subsídio de fixação de montante a estabelecer por despacho conjunto dos Ministros da Administração Interna, das Finanças e da Reforma do Estado e da Administração Pública.

5 — Até à publicação do despacho conjunto previsto no número anterior, mantém-se em vigor o despacho que actualmente fixa o referido subsídio.»

O despacho a que alude o n.º 5 é o Despacho n.º 321/97, do Ministro das Finanças, da Administração Interna e do Ministro-adjunto; uma vez que não foi emitido outro normativo, é ainda esse o aplicável, pelo que se recorda o teor da sua parte dispositiva:

«1 — O montante do subsídio de fixação previsto no n.º 4 do artigo 68.º do Decreto-Lei n.º 440/86, de 31 de Dezembro, na redacção que lhe foi dada pelo Decreto-Lei n.º 228/96, de 29 de Novembro, é de 22 100\$00 para o pessoal dirigente, 18 900\$00 para o pessoal da carreira de investigação e fiscalização e de 15 800\$00 para o restante pessoal.

2 — Nas ilhas de Porto Santo e de Santa Maria, o montante do subsídio de fixação é de 30 % da remuneração base do funcionário.»

Recorde-se, ainda, que, nesta parte, está especificamente em causa, no presente parecer, o apuramento dos montantes devidos nas situações a que alude o n.º 2 deste despacho.

3 — Conforme já se referiu, o conjunto de normas e diplomas de cujo conteúdo demos conta, foram editados em momento anterior ao da entrada em vigor da Lei n.º 12-A/2008, de 27 de Fevereiro, diploma que alterou profundamente os princípios e os regimes aplicáveis ao, então designado, funcionalismo público, e que revogou, expressamente, os diplomas estruturantes e de desenvolvimento desse modelo (10).

No entanto, no que respeita aos funcionários que integravam os anteriormente designados corpos especiais — e que, *grosso modo*, integram agora, segundo as novas categorias, as carreiras especiais — particularmente no que respeita àqueles cujas funções intersectam o exercício de poderes de soberania, de autoridade ou de investigação criminal (entre outras), que integram o designado “núcleo duro” da função pública, o legislador salvaguardou, no essencial, o estatuto especial de que dispunham.

De facto, desde logo, quanto ao modo de constituição da relação jurídica de emprego público (11), o artigo 10.º da Lei n.º 12-A/2008 prevê que sejam nomeados, entre outros casos, os trabalhadores a quem compete, em função da sua integração nas carreiras adequadas para o efeito, o cumprimento ou a execução de atribuições, competências e actividades relativas a investigação criminal, segurança pública, quer em meio livre quer institucional, e inspecção.

Ora, a análise do conteúdo funcional do pessoal da carreira de investigação e fiscalização do SEF revela que compreende funções subsumíveis nesta previsão, impondo-se assim que as exerçam em regime de nomeação.

Por outro lado, esta carreira deve continuar a caracterizar-se como carreira de regime especial. De facto, o artigo 41.º da Lei n.º 12-A/2008 prevê a existência de carreiras gerais e especiais, qualificando como especiais as carreiras «cujos conteúdos funcionais caracterizam postos de trabalho de que apenas um ou alguns órgãos ou serviços carecem para o desenvolvimento das respectivas actividades» e cuja criação obedece a determinados requisitos específicos e cumulativos (12).

Para além de, à partida, se afigurar que a carreira de investigação e fiscalização do SEF observa estas exigências, acresce que — contrariamente à carreira de apoio à investigação e fiscalização do mesmo Serviço — as categorias que a integram não foram incluídas nos elencos constantes do Decreto-Lei n.º 121/2008, de 11 de Julho, diploma que, em cumprimento do disposto no artigo 101.º da Lei n.º 12-A/2008 (13), estabeleceu a transição de trabalhadores para as carreiras gerais de técnico superior, assistente técnico e assistente operacional.

Do mesmo modo, aquela carreira não está compreendida no âmbito de aplicação do Decreto-Lei n.º 170/2009, de 3 de Agosto, diploma que estabeleceu o regime especial da carreira de inspecção, procedendo à transição dos trabalhadores integrados nos corpos e carreiras especiais das diversas inspecções-gerais (14), e que estabeleceu, no artigo 12.º, o regime e valor do suplemento remuneratório a que têm direito (15). Ora, quer o preâmbulo, quer o articulado deste diploma (artigo 2.º, n.º 3) aludem às carreiras de inspecção existentes em serviços que não estão incluídos no âmbito do diploma, relativamente às quais se prevê uma futura revisão através de diploma próprio, assente nos mesmos princípios (com as necessárias adaptações), estabelecendo que se mantêm «os actuais regimes até à sua revisão».

Por fim, também quanto aos suplementos remuneratórios atribuídos pelo Estatuto ao pessoal da carreira de investigação e fiscalização do SEF se constata que ainda se mantêm. De facto, embora, em sede de “disposições finais e transitórias”, o artigo 112.º da mesma Lei n.º 12-A/2008 tivesse previsto a revisão, em 180 dias, dos suplementos criados por lei especial, relativamente àqueles suplementos tal revisão ainda não ocorreu, mantendo-se, assim, o regime estabelecido nas normas do Estatuto e nas normas regulamentares que as completam e lhes dão execução.

4 — Isto posto, impõe-se uma breve caracterização do conceito e das condições de atribuição dos suplementos remuneratórios, quer no âmbito do sistema retributivo vigente na data em foram legalmente previstos, quer no âmbito do actual regime jurídico de remunerações dos trabalhadores que exercem funções públicas.

III

1 — Os suplementos a que respeita este parecer foram atribuídos durante a vigência e em conformidade com o sistema retributivo da função pública que teve as suas raízes na reforma operada em 1989, basicamente corporizada no Decreto-Lei n.º 184/89, de 2 de Junho (que estabeleceu os princípios gerais em matéria de emprego público, remunerações e gestão de pessoal na Administração Pública), e desenvolvida pelo Decreto-Lei n.º 353-A/89, de 16 de Outubro, e por diversos outros

diplomas legais. Este complexo normativo assentava numa definição de sistema retributivo como «conjunto formado por todos os elementos de natureza pecuniária ou outra que são ou podem ser percebidos, periódica ou ocasionalmente, pelos funcionários e agentes por motivo da prestação de trabalho» e no princípio segundo o qual constituíam componentes do sistema retributivo a remuneração base, as prestações sociais e o subsídio de refeição⁽¹⁶⁾ e os suplementos, não sendo permitida a atribuição de qualquer tipo de abono que não se enquadrasse nessas componentes (artigos 13.º e 15.º do Decreto-Lei n.º 184/89).

A fixação da remuneração base era disciplinada no artigo 17.º, segundo o princípio, estabelecido no n.º 1, de que «A remuneração base é determinada pelo índice correspondente à categoria e escalão em que o funcionário ou agente está posicionado», admitindo o n.º 4, que «regimes diferenciados de prestação de trabalho podem determinar, no âmbito dos corpos especiais, variações na atribuição de posições indicárias.»

O artigo 19.º dispunha sobre suplementos, nos seguintes termos:

«Artigo 19.º

Suplementos

1 — Os suplementos são atribuídos em função de particularidades específicas da prestação de trabalho e só podem ser considerados os que se fundamentem em:

- a) Trabalho extraordinário, nocturno, em dias de descanso semanal ou feriados, em disponibilidade permanente ou outros regimes especiais de prestação de trabalho;
- b) Trabalho prestado em condições de risco, penosidade ou insalubridade;
- c) Incentivos à fixação em zonas de periferia;
- d) Trabalho em regime de turnos;
- e) Falhas;
- f) Participação em reuniões, comissões ou grupos de trabalho, não acumuláveis com a alínea a).

2 — Podem ser atribuídos suplementos por compensação de despesas feitas por motivos de serviço que se fundamentem, designadamente, em:

- a) Trabalho efectuado fora do local normal de trabalho, que dê direito à atribuição de ajudas de custo, ou outros abonos devidos a deslocações em serviço;
- b) Situações de representação;
- c) Transferência para localidade diversa que confira direito a subsídio de residência ou outro.

3 — A fixação das condições de atribuição dos suplementos é estabelecida mediante decreto-lei.»

Tal como se sintetizou no parecer deste Conselho n.º 80/2003, de 15 de Janeiro de 2004⁽¹⁷⁾, os suplementos obedeciam a um *numerus clausus*, não podendo os serviços proceder ao seu pagamento fora das circunstâncias tipificadas no artigo 19.º do Decreto-Lei n.º 184/89. Por outro lado, constituíam um acréscimo à remuneração base e destinavam-se a remunerar particularidades específicas da prestação de trabalho ou a compensar despesas feitas por motivo de serviço. E, citando Veiga e Moura⁽¹⁸⁾, concluiu-se que, «os suplementos destinam-se a remunerar específicas condições em que o trabalho é prestado ou as particularidades que envolvem a sua execução» e traduzem «a concretização legislativa do direito fundamental à retribuição segundo “a quantidade, natureza e qualidade” do trabalho».

2 — Este complexo normativo foi, porém, expressamente revogado pela Lei n.º 12-A/2008, cujo artigo 67.º passou a considerar como componentes da remuneração a remuneração base, os suplementos remuneratórios e os prémios de desempenho.

Sobre a remuneração base dispõe o artigo 70.º deste diploma, nos seguintes termos:

«Artigo 70.º

Conceito de remuneração base

1 — A remuneração base mensal é o montante pecuniário correspondente ao nível remuneratório, conforme os casos, da posição remuneratória onde o trabalhador se encontra na categoria de que é titular ou do cargo exercido em comissão de serviço.

2 — A remuneração base está referenciada à titularidade, respectivamente, de uma categoria e ao respectivo posicionamento remuneratório do trabalhador ou à de um cargo exercido em comissão de serviço.

3 — A remuneração base anual é paga em 14 mensalidades, correspondendo uma delas ao subsídio de Natal e outra ao subsídio de férias, nos termos da lei.»

Sobre suplementos remuneratórios, dispõe o artigo 73.º:

«Artigo 73.º

Condições de atribuição dos suplementos remuneratórios

1 — São suplementos remuneratórios os acréscimos remuneratórios devidos pelo exercício de funções em postos de trabalho que apresentam condições mais exigentes relativamente a outros postos de trabalho caracterizados por idêntico cargo ou por idênticas carreira e categoria.

2 — Os suplementos remuneratórios estão referenciados ao exercício de funções nos postos de trabalho referidos na primeira parte do número anterior, sendo apenas devidos a quem os ocupe.

3 — São devidos suplementos remuneratórios quando trabalhadores, em postos de trabalho determinados nos termos do n.º 1, sofram, no exercício das suas funções, condições de trabalho mais exigentes:

- a) De forma anormal e transitória, designadamente as decorrentes de prestação de trabalho extraordinário, nocturno, em dias de descanso semanal, complementar e feriados e fora do local normal de trabalho; ou
- b) De forma permanente, designadamente as decorrentes de prestação de trabalho arriscado, penoso ou insalubre, por turnos, em zonas periféricas, com isenção de horário e de secretariado de direcção.

4 — Os suplementos remuneratórios são apenas devidos enquanto perdurem as condições de trabalho que determinaram a sua atribuição.

5 — Os suplementos remuneratórios são apenas devidos enquanto haja exercício efectivo de funções, efectivo ou como tal considerado por acto legislativo da Assembleia da República.

6 — Em regra, os suplementos remuneratórios são fixados em montantes pecuniários, só excepcionalmente podendo ser fixados em percentagem da remuneração base mensal.

7 — Com observância do disposto nos números anteriores, os suplementos remuneratórios são criados e regulamentados por lei e ou no caso das relações jurídicas de emprego público constituídas por contrato, por acordo instrumento de regulamentação colectiva de trabalho.»

Na essência, não se afiguram muito distintos, à luz do novo regime jurídico, quer o fundamento, quer as condições gerais de atribuição dos suplementos remuneratórios. Continuam a constituir acréscimos à remuneração base, visando remunerar o trabalhador pelas específicas condições em que o trabalho é prestado ou pelas particularidades que envolvem a sua execução, apenas são devidos se e enquanto perdurarem as condições específicas e concretas que os determinam e, no caso dos trabalhadores em regime de nomeação, continuam a ser criados por acto legislativo.

Porém, no novo regime, o legislador deu especial relevância às particularidades e exigências de cada posto de trabalho e já não de determinada categoria, carreira ou função. Esse é um elemento distintivo essencial do qual decorre, segundo Veiga e Moura e Cátia Arrimar⁽¹⁹⁾, que «não haverá suplemento por a carreira, categoria ou cargo envolver uma especificidade inexistente noutras carreiras, categorias ou cargos, mas apenas quando no interior da mesma carreira, categoria ou cargo existirem postos de trabalho que fazem apelo a exigências acrescidas em face dos demais postos de trabalho de idêntica carreira, categoria ou cargo».

Refira-se que, contrariamente ao que antes se verificava, a regra para a fixação do montante dos suplementos passou a basear-se em montante fixo e só excepcionalmente resultará da incidência de determinada percentagem sobre a remuneração base.

Conforme já se referiu, o artigo 112.º da Lei n.º 12-A/2008 previa a revisão, em 180 dias, dos suplementos remuneratórios criados por lei especial, por forma a que «sejam mantidos, total ou parcialmente, como suplementos remuneratórios», «sejam integrados, total ou parcialmente, na remuneração base» ou «deixem de ser auferidos»⁽²⁰⁾, revisão essa que, no caso dos suplementos atribuídos ao pessoal da carreira de investigação e de fiscalização do SEF, ainda não se verificou. Por outro lado, as particularidades inerentes ao exercício das respectivas funções que fundamentaram a atribuição dos suplementos a que respeita esse parecer continuam a merecer previsão na alínea b) do n.º 3 do artigo 73.º da Lei n.º 12-A/2008.

IV

1 — No âmbito da reforma da Administração Pública e inserida num conjunto de medidas tendentes a conter o crescimento das despesas públicas — já previstas na Resolução do Conselho de Ministros n.º 102/2005, de 24 de Junho ⁽²¹⁾ — foi aprovada a Lei n.º 43/2005, de 29 de Agosto, que determinou a não contagem do tempo de serviço para efeitos de progressão nas carreiras e o congelamento temporário do montante de todos os suplementos remuneratórios dos funcionários, agentes e demais servidores do Estado; esta segunda medida estava prevista no artigo 2.º, que, originariamente, tinha a seguinte redacção:

«Artigo 2.º

Suplementos

São mantidos no montante vigente à data de entrada em vigor da presente lei e até 31 de Dezembro de 2006 todos os suplementos remuneratórios que não tenham a natureza de remuneração base, independentemente da respectiva designação, designadamente despesas de representação, subsídios de alojamento, de residência e de fixação, pelo risco, penosidade, insalubridade e perigosidade, gratificações, participações emolumentares, relativamente aos funcionários, agentes e restante pessoal da Administração e aos demais servidores do Estado.»

A vigência dessas medidas viria a ser mantida, até 31 de Dezembro de 2007, pela Lei n.º 53-C/2006, de 29 de Dezembro ⁽²²⁾.

Referia a Exposição de Motivos que precedeu a proposta que deu origem à Lei n.º 43/2005 ⁽²³⁾:

«A evolução recente das contas públicas continua a evidenciar uma forte tendência de crescimento das despesas com pessoal das administrações públicas.

Apesar de, nos últimos anos, ter sido praticamente inexistente a actualização anual dos índices salariais da Administração Pública, não deixou de se registar um forte agravamento das despesas com pessoal, o que encontra explicação nos mecanismos automáticos de progressão nas carreiras, cargos e categorias, bem como na existência de inúmeros acréscimos remuneratórios relacionados com particularidades específicas da prestação de trabalho.

O sistema de carreiras e o estatuto remuneratório que lhe está associado revestem-se de extrema complexidade resultante do excessivo número de carreiras existente, do elevado grau de automatismo de evolução nas carreiras e do vasto leque de suplementos remuneratórios vigentes no actual sistema.

O Governo assume o compromisso de proceder à revisão do sistema de carreiras e remunerações da Administração Pública, a qual, porém, pela sua complexidade e pela negociação que implica só poderá vir a ter impacto orçamental a médio prazo.

Importa, contudo, actuar de imediato com o objectivo de suster o crescimento da despesa pública com pessoal, o que só é possível através da limitação dos mecanismos de progressão nas carreiras, que a experiência tem demonstrado serem automáticos e da manutenção dos actuais níveis dos suplementos remuneratórios. Tal medida, contudo, deve ser entendida na sua transitividade enquanto se prepara a reforma do sistema de carreiras e remunerações, em articulação com a revisão do sistema de avaliação de desempenho dos funcionários e a concepção dos sistemas de avaliação dos serviços públicos.

[...].»

Em síntese, e na palavras proferidas pelo Secretário de Estado da Administração Pública aquando do debate parlamentar, foram as seguintes as razões que determinaram a adopção destas medidas: «contrariar mecanismos de evolução salarial automática, privilegiando os baseados no mérito; contribuir para o equilíbrio das finanças públicas pela redução da despesa; e introduzir uma pausa no funcionamento dos mecanismos remuneratórios que permita preparar e relançar, nesse plano, o futuro da Administração Pública e o futuro das funções públicas».

Por seu turno, na Exposição de Motivos que precedeu a proposta de lei que deu origem à Lei n.º 53-C/2006, de 29 de Dezembro ⁽²⁴⁾, referia-se, além do mais, a intenção de continuar a «suster o crescimento da despesa pública com pessoal, o que só é possível através da manutenção da limitação dos mecanismos de progressão nas carreiras», e acentuava-se o carácter transitório das medidas a tomar, «enquanto se continua a desenvolver o processo de revisão do sistema de carreiras e remunerações, em articulação com a revisão do sistema de avaliação de desempenho dos funcionários e a concepção dos sistemas de avaliação dos serviços públicos.»

No que releva para a presente consulta, e tal como se constatou no parecer deste Conselho n.º 29/2008, pelas leis atrás mencionadas foi determinado, desde o dia 30 de Agosto de 2005 e até 31 de Dezembro de 2007, o congelamento de todos os suplementos remuneratórios que

«não tenham a natureza de remuneração de base», processados a todos os funcionários públicos, incluindo também as magistraturas e os corpos especiais.

Relativamente ao segmento normativo «que não tenham a natureza de remuneração de base» — que nenhuma referência suscitou no âmbito dos trabalhos preparatórios do diploma — mostra-se pouco claro o seu verdadeiro alcance, já que os suplementos remuneratórios constituem, por definição, um acréscimo à remuneração base, da qual se diferenciam, sendo ambos componentes da remuneração global auferida pelo trabalhador; deste modo, todos os suplementos remuneratórios se devem, rigorosamente, inserir nesse segmento, ficando, assim, sujeitos à aplicabilidade da norma.

2 — No termo do período temporal de congelamento daqueles suplementos não se assistiu a uma simples extinção das medidas excepcional e transitoriamente impostas, com uma consequente aplicabilidade integral do regime anterior. De facto, o artigo 15.º da Lei n.º 67-A/2007, de 31 de Dezembro, que aprovou o Orçamento do Estado para 2008, com a epígrafe “Carreiras e suplementos remuneratórios”, dispôs, no n.º 1:

1 — Ficam suspensas, até 31 de Dezembro de 2008, as revisões de carreiras e do regime e montantes dos suplementos remuneratórios, com excepção das que resultem da aplicação da lei que, na sequência da Resolução do Conselho de Ministros n.º 109/2005, de 30 de Junho, defina e regule os novos regimes de vinculação, de carreiras e de remunerações dos trabalhadores que exercem funções públicas e da actualização geral das remunerações e suplementos, bem como das que sejam indispensáveis para o cumprimento de lei ou para a execução de sentenças judiciais.» ⁽²⁵⁾

E dispunha o n.º 9 do artigo 119.º da mesma lei — inserido nas “Disposições finais” e com a epígrafe “Regime transitório de progressão nas carreiras e de prémios de desempenho na Administração Pública”:

«9 — A actualização de suplementos remuneratórios em 2008 incide sobre o valor abonado em 2007, com referência à data de 31 de Dezembro desse ano.»

Assim, no que respeita ao aumento dos suplementos remuneratórios, aquela primeira norma da lei do orçamento, para além da referência genérica às hipóteses «indispensáveis ao cumprimento da lei ou para a execução de sentenças judiciais», apenas previu essa possibilidade no âmbito de aplicação da nova lei de vinculação, carreiras e remunerações dos trabalhadores que exercem funções públicas (Lei n.º 12-A/2008, de 27 de Fevereiro), bem como no âmbito da “actualização geral das remunerações e suplementos”. É a propósito desta actualização que se suscitam as dúvidas que deram origem à presente consulta.

2.1 — O mecanismo de actualização geral das remunerações insere-se num sistema de revisão baseado no princípio da anualidade no aumento dos vencimentos do funcionalismo público, consagrado no Decreto-Lei n.º 110/81, de 14 de Maio — cujo artigo 25.º constituiu até ao ano 2008, inclusive, uma das normas habilitantes das sucessivas portarias de actualização — e que compreende, geralmente, a actualização do índice 100 das escalas salariais, do valor de outras remunerações base, das “gratificações que constituem a única forma de remuneração”, previstas no artigo 6.º, alíneas b) e c), do Decreto-Lei n.º 110/81 ⁽²⁶⁾, do adicional à remuneração devido a funcionários e agentes dos corpos especiais ⁽²⁷⁾, bem como do valor dos subsídios de refeição, das ajudas de custo, dos subsídios de transporte ou viagem e das pensões a cargo da Caixa Geral de Aposentações ⁽²⁸⁾.

De acordo com esse modelo, no ano de 2008, através da Portaria n.º 30-A/2008, de 10 de Janeiro, foram, mais uma vez, actualizados os valores dos índices 100 das escalas salariais, bem como o valor de determinadas remunerações base, as gratificações e adicionais já mencionados, as tabelas de ajudas de custos, os subsídios de refeição e de viagem e as pensões pagas pela Caixa Geral de Aposentações, sendo adoptada, em geral, a taxa de actualização de 2,1 %.

Nesse ano, atento o disposto no artigo 15.º, n.º 1, da respectiva lei do orçamento, e diferentemente dos dois anos anteriores, nada obstava já a que essa taxa de actualização se reflectisse no valor dos suplementos remuneratórios indexados às remunerações; no entanto, o n.º 9 do artigo 119.º da mesma lei, introduziu uma especificidade no cálculo do respectivo valor, ao determinar que a actualização incidisse sobre o valor do suplemento em 31 de Dezembro de 2007.

2.2 — Por seu turno, a Lei n.º 64-A/2008, de 31 de Dezembro, que aprovou o Orçamento do Estado para 2009, estabeleceu no artigo 22.º:

«Artigo 22.º

Actualização de suplementos remuneratórios

A actualização dos suplementos remuneratórios para 2009 é efectuada por portaria do membro do Governo responsável pela área das finanças e incide sobre o valor abonado em 31 de Dezembro de 2008.»

Através da Portaria n.º 1553-D/2008, de 31 de Dezembro, (emitida ao abrigo, entre outras, da norma da Lei n.º 64-A/2008 atrás transcrita) foram actualizados os suplementos remuneratórios para o mesmo ano de 2009. Conforme enuncia o preâmbulo, este instrumento normativo procedeu à revisão anual das tabelas de ajudas de custo, dos subsídios de refeição e de viagem, bem como dos suplementos remuneratórios, para os trabalhadores em funções públicas, e actualizou as pensões de aposentação e sobrevivência, reforma e invalidez. Assim, após estabelecer, expressamente, os aumentos dos valores do subsídio de refeição, das ajudas de custo e dos subsídios de viagem, e antes de indicar os aumentos das pensões, estabeleceu o artigo 6.º:

«Os suplementos remuneratórios não mencionados na presente portaria são actualizados em 2,9%.»

De referir que, na mesma data — 31 de Dezembro de 2008 — foi publicada também a Portaria n.º 1553-C/2008, esta emitida ao abrigo dos n.ºs 2 e 4 do artigo 68.º da Lei n.º 12-A/2008⁽²⁹⁾. De acordo com o sumário oficial, a referida portaria aprovou a tabela remuneratória única dos trabalhadores que exercem funções públicas, contendo o número de níveis remuneratórios e o montante pecuniário correspondente a cada um e actualizou os índices 100 de todas as escalas salariais, com base na taxa de 2,9%⁽³⁰⁾.

2.3 — Constata-se, pois, que a prática seguida até 2008 (inclusive) consistia na publicação, por portaria, das taxas percentuais de actualização de vencimentos (sem prejuízo de alguns anos não ter havido aumentos salariais), bem como dos subsídios de refeição e de alguns suplementos remuneratórios expressamente identificados, a saber, as ajudas de custo e os subsídios de transporte ou viagem.

Quanto aos demais suplementos, nada era expressamente referido, pelo que haveria que distinguir entre aqueles cujo valor estava indexado aos índices ou aos valores da remuneração base, e que acompanhavam o respectivo aumento percentual, daqueles outros que, na ausência de qualquer outra previsão específica, se mantinham nos seus valores anteriores.

Isto com excepção do período em que, por força da norma que impôs o congelamento dos valores dos suplementos que não tivessem a natureza de remuneração base, tal aumento concomitante não se verificou (de 30 de Agosto de 2005 até 31 de Dezembro de 2007).

Já na vigência da Lei n.º 12-A/2008, a prática anteriormente seguida sofreu uma alteração. De facto, com referência ao ano de 2009, foram publicadas, na mesma data, duas portarias com objectos tendencialmente diferenciados: uma, referente às actualizações dos índices salariais e dos valores das remunerações, outra referente à actualização de suplementos remuneratórios e pensões (embora, a primeira tivesse também previsto o aumento de dois suplementos remuneratórios: o abono para falhas e o suplemento de secretariado). Apesar dessas excepções, e segundo a metodologia anunciada, era a segunda portaria — emitida, aliás, ao abrigo da norma da lei do orçamento que previa a actualização dos suplementos remuneratórios — a sede própria para a fixação do aumento destes componentes da remuneração; efectivamente, após mencionar expressamente o montante actualizado do subsídio de refeição, das ajudas de custo e do subsídio de viagem, o artigo 6.º continha a seguinte norma residual, que abrangia todos os outros suplementos remuneratórios: «Os suplementos remuneratórios não mencionados na presente portaria são actualizados em 2,9%.»

3 — Nos anos que estão em causa neste parecer — 2008 e 2009 — o legislador voltou, pois, a permitir a actualização dos suplementos remuneratórios pela mesma taxa percentual aplicável aos índices salariais ou a determinadas remunerações.

A questão que se coloca no parecer respeita, porém, à base de incidência dessa taxa de actualização. Pretende-se saber se, por estarem em causa suplementos fixados numa percentagem sobre determinado índice salarial (no caso do suplemento de serviço da carreira) ou sobre a remuneração base auferida (no caso do subsídio de fixação — “suplemento de insularidade” — devido aos funcionários colocados nas ilhas de Porto Santo e de Santa Maria), o respectivo valor deve continuar a acompanhar, nessa mesma percentagem, os valores que aquele índice ou remuneração atingem em cada um desses anos, ou se, por força do disposto no artigo 119.º, n.º 9, da Lei n.º 67-A/2007, e no artigo 22.º da Lei n.º 64-A/2008, a actualização desses suplementos em 2008 e 2009 deve obedecer a uma fórmula de cálculo específica, resultando da incidência da respectiva taxa sobre os valores que tinham em 31 de Dezembro de 2007 e em 31 de Dezembro de 2008, respectivamente.

V

1 — As medidas adoptadas pelo legislador, designadamente o congelamento dos valores dos suplementos remuneratórios durante determinado período de tempo, bem como o modo de cálculo das respectivas prestações nos anos de 2008 e de 2009, que estão na base das dúvidas representadas perante este Conselho, configuram-se como medidas

conjunturais, de natureza excepcional e transitória, ditadas, por um lado, pela necessidade de contenção das despesas públicas, em particular com as despesas com o pessoal da Administração Pública, e, por outro, pela iminente revisão do regime remuneratório e de carreiras desse pessoal, que viria a ser consagrada na Lei n.º 12-A/2008.

As normas legais que determinaram que os suplementos remuneratórios se mantivessem nos seus valores no período de 30 de Agosto de 2005 a 31 de Dezembro de 2007 não estabeleceram qualquer distinção entre suplementos estabelecidos em valor fixo e suplementos de valor indexado a índices ou valores remuneratórios, pelo que uns e outros se devem considerar abrangidos no seu âmbito de aplicação.

Numa segunda fase, que perdurou pelo menos até final de 2009⁽³¹⁾, o legislador suspendeu quaisquer alterações, quer ao regime, quer aos valores dos mesmos suplementos, mas permitiu que sobre eles incidissem as alterações e os aumentos resultantes, quer da aplicação da nova lei sobre vínculos, carreiras e remunerações, quer da revisão anual de remunerações e suplementos, estabelecendo, porém, que, neste caso, os aumentos incidissem, respectivamente, sobre o valor dos suplementos em 31 de Dezembro de 2007 (que, devido ao congelamento era o mesmo desde 1 de Janeiro de 2005), e em 31 de Dezembro de 2008 (ou seja, o resultante daquela anterior actualização).

Nos casos a que, especificamente, respeita este parecer, verifica-se que as normas das leis do orçamento que mandam atender aos valores dos anos transactos introduzem uma modificação às normas que estabeleciam os respectivos modo de cálculo, as quais, assentando numa correspondência percentual com o índice remuneratório correspondente ao primeiro escalão do nível e categoria de base dessa carreira (no caso do suplemento de serviço de carreira) ou com a remuneração base do funcionário (no caso do subsídio de fixação nas ilhas de Porto Santo e Santa Maria), acolhiam uma fórmula dinâmica, em que o suplemento seguiria, a cada momento, e na respectiva percentagem, o valor que aquele índice ou aquela remuneração atingissem, em função das respectivas actualizações anuais.

Quando, ao fim de um período de tempo superior a dois anos, o legislador permitiu que sobre os suplementos remuneratórios congelados voltassem a incidir as actualizações resultantes do sistema de revisão anual, indicou um modo de actualização específico e autónomo, que se afastou daquele que resultava da mera aplicação das normas que fixavam o seu montante, normas essas que constavam de instrumentos jurídicos de natureza regulamentar, emitidos ao abrigo e em complemento de normas legais, inseridas no Estatuto do respectivo pessoal.

As leis do Orçamento do Estado para os anos de 2008 e de 2009 não permitiram que se retomasse na íntegra o modo de cálculo antes aplicável. A opção do legislador consistiu, antes, num descongelamento a que chamaríamos mitigado, autorizando em cada um desses anos algum aumento, mas por valor inferior àquele que resultaria da aplicação das normas que dispunham sobre o seu modo de cálculo.

2 — Os artigos 67.º, n.º 1, e 13.º, n.º 4, do Estatuto do Pessoal do SEF criaram os suplementos a que nos reportamos, mas não estabeleceram os seus montantes nem as suas fórmulas de cálculo, remetendo essa matéria para norma complementar. A Portaria n.º 104/2005 e o Despacho n.º 321/97, emitidos por membros do Governo, no exercício de funções administrativas, vieram disciplinar essa matéria, tornando exequíveis aquelas normas legais.

Essa disciplina está, porém, em conflito com o regime estabelecido nas leis do orçamento para os anos de 2008 e 2009. Nesse conflito inter-normativo prevalecem as normas da lei do orçamento, quer por se tratar de lei posterior, quer pela sua superioridade face a normas de natureza regulamentar. De facto, as normas regulamentares estão subordinadas à lei e podem ser modificadas, revogadas ou suspensas pelo legislador, «de acordo com o princípio de que nada é vedado à lei, no que toca à criação de normas, ressalvando-se apenas os limites constitucionais materiais»⁽³²⁾.

3 — A lei do orçamento insere-se na esfera de reserva absoluta da Assembleia da República, e, por força do princípio da anualidade estabelecido no artigo 30.º da Lei de Enquadramento Orçamental, tem vigência anual.

António Lobo Xavier⁽³³⁾ recorda que, desde a Monarquia Constitucional, os nossos orçamentos contêm normas de diversa índole «avultando, por exemplo, as de natureza tributária ou as que disciplinam questões relacionadas com os funcionários» e considera que «as normas com este objecto têm uma óbvia e íntima conexão com o orçamento, na medida em que são portadoras da disciplina normativa julgada necessária para que o programa financeiro possa ser executado — quando não são mesmo a condição imprescindível para que a previsão orçamental tenha um mínimo de realismo», concluindo que estas normas, que regulam aspectos, de natureza fiscal ou relativos à realização de despesas, estão “profundamente ligadas” ao orçamento e estão sujeitas ao mesmo regime especial a que aquela lei está sujeita, designadamente à vigência anual, limitada ao período de um ano financeiro.

As normas dos artigos 119.º, n.º 9, da Lei n.º 67-A/2007 (Lei do Orçamento do Estado para 2008) e 22.º da Lei n.º 64-A/2008 (Lei do Orçamento do Estado para 2009), ao introduzirem um modo de cálculo dos suplementos remuneratórios para os respectivos anos diferente daquele que foi estabelecido pelas normas da portaria e do despacho emitidos em complemento e para execução das normas do Estatuto do pessoal do SEF, substituem-nas durante os respectivos períodos de vigência.

Durante o período de tempo, anual, em que vigoram, as normas do orçamento substituem aquelas normas, que com elas, ou na parte em que com elas, estão em colisão. Trata-se de uma substituição por período de tempo determinado, findo o qual, da caducidade daquelas primeiras, e salvo outra disposição em contrário, resultará que as segundas voltem a produzir os seus efeitos.

VI

Em face do exposto, extraem-se as seguintes conclusões:

1.ª — As Leis n.º 43/2005, de 29 de Agosto, e n.º 53-C/2006, de 29 de Dezembro, determinaram o congelamento dos montantes dos suplementos remuneratórios que não tivessem a natureza de remuneração base devidos aos funcionários, agentes e demais servidores do Estado, durante o período de 30 de Agosto de 2005 a 31 de Dezembro de 2007;

2.ª — Na sequência da cessação dessa medida, a Lei n.º 67-A/2007, de 31 de Dezembro, que aprovou o Orçamento do Estado para 2008, permitiu, pelo artigo 15.º, n.º 1, a actualização daqueles suplementos remuneratórios — pela taxa de 2,1%, fixada pela Portaria n.º 30-A/2008, de 10 de Janeiro — mas, pelo artigo 119.º, n.º 9, determinou que essa actualização tivesse por base os valores dos referidos suplementos em 31 de Dezembro de 2007;

3.ª — Do mesmo modo, a Lei n.º 64-A/2008, de 31 de Dezembro, que aprovou o Orçamento do Estado para 2009, permitiu, pelo artigo 22.º, que os suplementos remuneratórios fossem, de novo, actualizados, nesse ano — pela taxa de 2,9%, fixada na Portaria n.º 1553-D/2008, de 31 de Dezembro — mas determinou que essa actualização tivesse por base os valores dos suplementos nessa mesma data;

4.ª — O suplemento de serviço na carreira e o subsídio de fixação atribuídos ao pessoal da carreira de investigação e fiscalização do Serviço de Estrangeiros e Fronteiras, respectivamente, pelos artigos 67.º, n.º 1, e 13.º, n.º 4, do Estatuto do Pessoal daquele Serviço, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 290-A/2001, de 17 de Novembro, devem ser actualizados nos anos de 2008 e de 2009 de acordo com as regras fixadas nas disposições mencionadas nas conclusões anteriores.

Este parecer foi votado na sessão do conselho consultivo da Procuradoria-Geral da República, de 1 de Fevereiro de 2010.

Fernando José Matos Pinto Monteiro — Maria de Fátima da Graça Carvalho (relatora) — Manuel Pereira Augusto de Matos — José Luís Paquim Pereira Coutinho — Fernando Bento — António Leones Dantas — Maria Manuela Flores Ferreira — José David Pimentel Marcos — Alberto Esteves Remédio — João Manuel da Silva Miguel — Paulo José Rodrigues Antunes.

Este parecer foi homologado por despacho de S. Ex.ª o Ministro da Administração Interna, de 9 de Março de 2010.

(¹) Ofício n.º 3264, de 28 de Setembro de 2009.

(²) Publicado no *Diário da República*, 2.ª série, de 27 de Setembro de 1997.

(³) Esta norma, inserida em diploma aplicável ao SEF, tinha o seguinte conteúdo: «O funcionário colocado nas Regiões Autónomas tem direito a um subsídio de montante a estabelecer por despacho conjunto dos Ministros das Finanças, da Administração Interna e Adjunto.»

(⁴) Alterado pelos Decretos-Leis n.ºs 290-A/2001, de 17 de Novembro, e n.º 121/2008, de 11 de Julho.

(⁵) Os corpos especiais eram criados «quando o exercício de uma função no âmbito da Administração requiera a constituição de um grande agrupamento de pessoal unido por um laço de natureza funcional submetido a um estatuto específico» — artigo 13.º, n.º 3, do Decreto-Lei n.º 248/85, de 15 de Julho, alterado pelos Decretos-Leis n.ºs 317/86, de 25 de Setembro; n.º 265/88, de 28 de Julho; n.º 2/93, de 8 de Janeiro; n.º 275/95, de 25 de Outubro; n.º 404-A/98, de 18 de Dezembro; n.º 141/2001, de 18 de Dezembro; e pela Lei n.º 10/2004, de 22 de Março; revogado pela lei n.º 12-A/2008, de 27 de Fevereiro.

(⁶) Rectificada pela Declaração de Rectificação n.º 22-A/2008, de 24 de Abril; alterada pela Lei n.º 64/2008, de 31 de Dezembro.

(⁷) Alterado pelos Decretos-Leis n.ºs 229/2005, de 29 de Dezembro; n.º 121/2008, de 11 de Julho; e pela Lei n.º 92/2009, de 31 de Agosto.

(⁸) De acordo com a alínea b) do n.º 1 do artigo 2.º, «a categoria de inspector-coordenador actualmente existente mantém-se até à vacatura do único lugar provido»

(⁹) O artigo 8.º do diploma preambular — “Norma transitória” — previa que «Até à entrada em vigor do diploma a que se refere o n.º 2 do artigo 67.º do estatuto anexo ao presente diploma, mantém-se em vigor o disposto no artigo 4.º do Decreto-Lei n.º 160/92, de 1 de Agosto.»

(¹⁰) O artigo 116.º contém o elenco da legislação revogada.

(¹¹) O artigo 9.º da Lei n.º 12-A/2008 prevê como modalidades de constituição da relação jurídica de emprego público a nomeação, o contrato de trabalho e, em situações expressamente previstas, a comissão de serviço.

(¹²) São requisitos das carreiras especiais: «a) os respectivos conteúdos funcionais não possam ser absorvidos pelos conteúdos funcionais das carreiras gerais; b) os respectivos trabalhadores se devam encontrar sujeitos a deveres funcionais mais exigentes que os previstos para as carreiras gerais; c) para a integração em tais carreiras, e em qualquer das categorias em que se desdobrem, seja exigida, em regra, a aprovação em curso de formação específico de duração não inferior a seis meses ou a aquisição de certo grau académico ou de certo título profissional.» Sobre a matéria cf. Paulo Veiga e Moura e Cátia Arrimar, *Os Novos Regimes de Vinculação, de Carreiras e de Remunerações dos Trabalhadores da Administração Pública, Comentário à Lei n.º 12-A/2008, de 27 de Fevereiro*, Coimbra Editora, 2008, página 86.

(¹³) O artigo 101.º da Lei n.º 12-A/2008, prevê a revisão, no prazo de 180 dias, das carreiras de regime especial e dos corpos especiais, de modo a que sejam convertidos em carreiras especiais ou sejam absorvidos pelas carreiras gerais.

(¹⁴) Destacam-se, entre os princípios enformadores desse regime, que a modalidade de vínculo é a nomeação, que se trata de uma carreira unicategorial e que a integração nessa carreira depende da aprovação em curso de formação específico, bem como a sujeição a diversos deveres e regras próprias de impedimentos, incompatibilidades e inibições.

(¹⁵) O artigo 12.º estabelece que os trabalhadores da carreira especial de inspecção têm direito a um suplemento remuneratório, no valor de 150 euros, desde que preencham os seguintes requisitos cumulativos: «a) Exercem funções relativas ao controlo transversal da administração financeira do Estado, designadamente nos domínios orçamental, económico, financeiro e patrimonial; b) Procedam à avaliação e ao controlo do cumprimento da legislação em matéria de recursos humanos da Administração Pública por todos os órgãos e serviços, incluindo aqueles que integram o sistema de controlo interno.»

O artigo 15.º, inserido em capítulo de “disposições finais e transitórias”, estabelece as regras tendentes ao reposicionamento remuneratório do pessoal que transita para a carreira especial de inspecção, bem como à extinção dos suplementos remuneratórios que auferiam e sua integração na remuneração base.

(¹⁶) O artigo 18.º, sobre prestações sociais, estabelecia que estas eram constituídas «pelo abono de família e prestações complementares, bem como pelo subsídio de refeição e prestações de natureza social atribuídas no âmbito da acção social complementar».

(¹⁷) Publicado no *Diário da República*, 2.ª série, de 27 de Março de 2004.

(¹⁸) *Função Pública*, Coimbra Editora, 2001, 1 volume, página 315.

(¹⁹) *Obra citada*, página 155.

(²⁰) Salvaguarda-se, porém, o direito de os trabalhadores que vinham auferindo suplementos que não se mantenham nem sejam integrados na remuneração base (total ou parcialmente), de os continuarem a auferir até ao fim da sua vida activa na carreira e categoria pelas quais obtiveram esse direito, sem possibilidade de alteração do seu valor. No entanto, essa salvaguarda não abrange os suplementos que tenham sido criados ou alterados por acto não legislativo posterior à entrada em vigor da Lei n.º 43/2005, que determinou o congelamento dos suplementos remuneratórios que não tivessem a natureza de remuneração base.

Cf. Veiga Moura e Cátia Arrimar, obra citada, páginas 207 e 208.

(²¹) Referia-se na alínea d) do n.º 4 desta Resolução: «A imperiosa necessidade de controlar o aumento da despesa pública obriga o Governo a consagrar, a título meramente excepcional e temporário, medidas de congelamento das progressões na carreira e dos suplementos remuneratórios que se manterão nos seus valores actuais. Esta situação excepcional manter-se-á até 31 de Dezembro de 2006, data em que deverá entrar em vigor a revisão do sistema de carreiras e remunerações.»

(²²) Rectificada pela Declaração de Rectificação n.º 2/2008, de 28 de Janeiro.

Sobre as implicações das medidas introduzidas por estes diplomas, cf. os pareceres deste Conselho n.º 104/2005, de 18 de Janeiro de 2007, e n.º 29/2008, de 19 de Junho de 2008. Acompanham-se, neste ponto, algumas passagens deste último parecer.

(²³) Proposta de Lei n.º 25/X, publicada no *Diário da Assembleia da República*, 2.ª série A, de 2 de Julho de 2005.

(²⁴) Proposta de lei n.º 104/X, publicada no *Diário da República*, 2.ª série A, de 2 de Novembro de 2006.

(²⁵) Os dispositivos seguintes previam a responsabilidade — civil, disciplinar e financeira — dos responsáveis de órgãos e serviços que procedessem à actualização dos suplementos em violação do disposto no n.º 1.

(²⁶) As “gratificações que constituem única forma de remuneração”, previstas nas alíneas b) e c) do artigo 6.º do Decreto-Lei n.º 110/81, respeitam, respectivamente, a: «exercício de funções sem sujeição a horário determinado ou de cargo desempenhado em regime de tempo parcial sem correspondência nas categorias existentes na função pública, mediante despacho conjunto dos Ministros das Finanças e do Plano, da tutela e da Reforma Administrativa»; «gratificações devidas por funções exercidas em acumulação, designadamente no âmbito de comissões ou grupos de trabalho, mediante despacho conjunto dos membros do Governo referidos na alínea anterior».

(²⁷) Estes adicionais foram previstos no Decreto-Lei n.º 61/92, de 15 de Abril, diploma que deu execução à última fase do descongelamento de escalões prevista no Decreto-Lei n.º 353-A/89, de 16 de Outubro, e fixou regras de reposicionamento nos escalões salariais. Correspondendo a um compromisso assumido pelo Governo, com vista a compensar os efeitos desses congelamento e reposicionamento, foi criado um adicional à remuneração, de natureza extraordinária, transitória e não integrado na escala indiciária; este adicional era devido a todos os funcionários e agentes de modo a que, em caso algum, o acréscimo salarial de 1992 fosse inferior a 10% relativamente a Dezembro do ano anterior.

(²⁸) Esse foi o regime adoptado, designadamente, pelas Portarias n.º 303/2003, de 14 de Abril, n.º 205/2004, de 3 de Março, n.º 42-A/2005, de 17 de Janeiro, n.º 229/2006, de 10 de Março, e n.º 88-A/2007, de 18 de Janeiro, relativamente a cada um desses anos, com a particularidade de que, em 2003 e 2004, os valores dos índices e, em geral, das remunerações (com excepção daquelas cujo valor era inferior a determinado montante), bem como do mencionado adicional à remuneração, não terem sofrido qualquer aumento, mantendo-se os valores dos anos anteriores.

Nos anos de 2003 e 2004, apenas as tabelas de ajudas de custo, os subsídios de refeição e de transporte, bem como as gratificações (para além das pensões a cargo da CGA) foram actualizados, sendo, em geral, adoptado o índice de actualização de 1,5% em 2003, e de 2% em 2004.

Já nos anos de 2005, 2006, e 2007 houve uma actualização geral dos índices e dos valores das diversas remunerações, das gratificações, bem como das tabelas de ajudas de custo, dos subsídios de refeição e de viagem, e das pensões, sendo de um modo geral adoptada a taxa de actualização de 2,2% (em 2005), de 1,5% (em 2006 e 2007, anos em que foi adoptada uma taxa diferente — 2,5% — para as pensões). O adicional devido aos funcionários e agentes dos corpos especiais manteve o seu valor em 2005 (tal como vinha sucedendo) e só em 2006 e 2007 foi actualizado, com base na taxa de 1,5%.

(²⁹) O n.º 2 do artigo 68.º da Lei n.º 12-A/2008 remetia para portaria a fixação do número e dos montantes correspondentes aos níveis remuneratórios, e o n.º 4 previa que os mesmos fossem objecto de negociação anual com vista à sua alteração, mantendo-se a proporcionalidade relativa entre eles.

(³⁰) Pelo artigo 2.º foi actualizado em 2,9% o índice 100 de todas as escalas salariais, bem como das remunerações que não coincidiam com essas escalas e dos titulares de cargos dirigentes, procedeu-se à actualização das já mencionadas gratificações e adicionais, bem como à actualização de alguns suplementos remuneratórios especificamente previstos, a saber, o abono para falhas e o suplemento de secretariado.

(³¹) Na data em que elaboramos o presente parecer não foi ainda aprovado o Orçamento do Estado para o ano de 2010.

(³²) Afonso Queiró, “Teoria dos Regulamentos”, *Estudos de Direito Público*, Acta Universitatis Conimbricensis, Coimbra, 2000, volume II, tomo I, página 255; cf. também Freitas do Amaral, *Curso de Direito Administrativo*, Almedina, Coimbra, 2002, volume II, (reimpressão), páginas 196 e 197.

(³³) O Orçamento como lei, Separata do Boletim de Ciências Económicas, volume XXXIII, Coimbra, 1990, páginas 144 e 145.

Está conforme.

Lisboa, 22 de Março de 2010. — O Secretário da Procuradoria-Geral da República, *Carlos José de Sousa Mendes*.

203059398



PARTE E

UNIVERSIDADE ABERTA

Regulamento n.º 299/2010

Nos termos da deliberação n.º 100/2009, do conselho coordenador do Departamento de Ciências Sociais e de Gestão, aprovada em reunião de 13 de Novembro, e ao abrigo do disposto no artigo 37.º, n.º 1, alínea s), dos Estatutos da Universidade Aberta, publicados no *Diário da República*, 2.ª série, n.º 246, de 22 de Dezembro de 2008, homologo o Regulamento do Departamento de Ciências Sociais e de Gestão.

15 de Março de 2010. — O Reitor, *Carlos António Alves dos Reis*.

Regulamento

CAPÍTULO I

Princípios gerais

Artigo 1.º

Âmbito de aplicação

O presente Regulamento estabelece as normas gerais de organização e de funcionamento do Departamento de Ciências Sociais e de Gestão da Universidade Aberta, adiante designado por DCSG.

Artigo 2.º

Definição

1 — O DCSG constitui uma estrutura permanente de organização científico-pedagógica e de gestão de recursos vocacionada para a criação e partilha do conhecimento no domínio interdisciplinar das Ciências Sociais e de Gestão, no quadro de acção da Universidade Aberta.

2 — O DCSG integra as áreas científicas de Ciências Sociais, Direito, Economia, Geografia, Gestão e História, incluindo os seguintes grupos de disciplinas: Antropologia, Ciência Política e Administrativa, Direito, Economia, Geografia, Gestão, História, Política e Acção Social, Psicologia e Sociologia.

Artigo 3.º

Autonomia

O DCSG goza de autonomia científica, pedagógica e administrativa, no âmbito das orientações estratégicas da Universidade Aberta, adiante designada por Universidade, e no respeito pelo seu projecto educativo, científico e cultural.

Artigo 4.º

Recursos humanos afectos ao DCSG

1 — Dada a vocação da Universidade, os docentes afectos ao DCSG são investigadores em domínios científicos da sua especialidade, devendo ter igualmente uma formação específica em ensino a distância que lhes confira competências pedagógicas e metodológicas próprias nesta área.

2 — O DCSG dispõe ainda do pessoal não docente necessário ao exercício das suas actividades e na conformidade com o modelo pedagógico da Universidade.

Artigo 5.º

Competências do DCSG

Ao DCSG compete, designadamente:

- Proceder à programação integrada das suas actividades por meio da elaboração de instrumentos de planeamento a curto, a médio e a longo prazos;
- Assegurar a realização de cursos de formação graduada;