



# PARTE D

## MINISTÉRIO PÚBLICO

### Procuradoria-Geral da República

#### Parecer n.º 25/2017

#### **PSP — Período experimental — Aplicação retrospectiva da lei — Princípio trabalho igual, salário igual — Proibição da inversão da posição relativa do trabalhador**

1.ª Os subcomissários e os agentes da Polícia de Segurança Pública nomeados respetivamente nas carreiras de oficial de polícia e de agente de polícia e que tenham completado com aproveitamento o período experimental entre o início da vigência do Decreto-Lei n.º 299/2009, de 14 de outubro, e a entrada em vigor do Estatuto Profissional do Pessoal com Funções Policiais da Polícia de Segurança Pública (Decreto-Lei n.º 243/2015, de 19 de outubro) têm direito, por aplicação do artigo 134.º, n.º 7, deste diploma, a transitar, sem mais, para a posição remuneratória imediatamente superior, a menos que excepcionalmente não permaneçam na posição remuneratória de ingresso.

2.ª Têm ainda direito a ser retribuídos pelo que perceberam a menos como remuneração base mensal desde 1 de dezembro de 2015, por aplicação do artigo 153.º, n.º 2, do Estatuto Profissional do Pessoal com Funções Policiais da Polícia de Segurança Pública (EPPFPSP).

3.ª Tal norma, que estatui reposicionamentos remuneratórios de alguns trabalhadores em funções policiais da PSP, constitui uma obrigação legal vinculativa de previsão entre as despesas públicas, não somente para o Orçamento do Estado do ano económico respetivo, como também para os orçamentos do Estado subsequentes.

4.ª Conquanto perdurem, através de sucessivas prorrogações (OE 2016 e OE 2017), os efeitos do disposto no artigo 38.º da Lei n.º 82-B/2014, de 31 de dezembro (OE 2015) nomeadamente a contenção das valorizações remuneratórias, com algumas ressalvas, a Lei n.º 7-A/2016, de 30 de março (OE 2016), consagrou no artigo 18.º, n.º 2, uma exceção para o pessoal com funções policiais da Polícia de Segurança Pública que se encontrassem no trânsito entre tabelas remuneratórias, determinando a subida imediata de uma posição remuneratória, em todos os casos de não coincidência com o nível remuneratório anterior, sem excluir os agentes e subcomissários compreendidos no enunciado do artigo 134.º, n.º 7, do EPPFPSP.

5.ª Os polícias da PSP que tiverem completado o período experimental com aproveitamento (artigo 134.º, n.º 7, do EPPFPSP), bem como os que sejam credores de alterações obrigatórias da posição remuneratória, por resultados excepcionalmente meritórios em sucessivas avaliações de desempenho, justificando a exceção introduzida no OE 2016, por não terem cabimento na Lei do Trabalho em Funções Públicas (LTFP), de cuja aplicação os polícias da PSP se encontram excluídos, por via de regra (cf. artigo 2.º, n.º 2).

6.ª Neste último caso, e por força do artigo 153.º, n.º 3, do EPPFPSP, o cômputo da remuneração base, nos termos do artigo 153.º, n.º 1, tem de incorporar a valorização por mérito individual do trabalhador, o que remete o seu tratamento, igualmente para o artigo 153.º, n.º 2

7.ª Outros casos há de pura e simples extinção de certos níveis remuneratórios em determinadas posições de algumas categorias, o que importa, sem prejuízo de tais polícias da PSP permanecerem na mesma posição remuneratória, beneficiarem de um nível remuneratório mais elevado (artigo 153.º, n.º 1, do EPPFPSP).

8.ª Sustentar que a proibição orçamental das valorizações remuneratórias impediria o reposicionamento automático dos polícias com maior antiguidade, obstaria, por identidade de razão, ao reposicionamento automático dos polícias que tiverem concluído ou vierem a concluir o período experimental já depois da entrada em vigor do novo Estatuto, porquanto se trata exatamente das mesmas normas e em cujo enunciado não se encontra nenhuma distinção. A ser procedente a objeção retirada do artigo 38.º da Lei n.º 82-B/2014, de 31 de dezembro (OE 2015), a aplicação imediata do disposto no artigo 134.º, n.º 7, do EPPFPSP, teria de ser levada às últimas consequências: a sua suspensão integral, relativamente a todos os possíveis destinatários.

9.ª A aplicação da norma jurídica que amplia os efeitos jurídicos da conclusão do período experimental dirige-se a todos os que se encontram sob a sua previsão, seja por terem completado o período experimental na vigência do regime anterior (materialmente igual) seja por virem a completá-lo ulteriormente. Trata-se, em ambos os casos, de aplicação

para o futuro: num caso, retrospectivamente e, no outro, prospectivamente.

10.ª Dispor para o futuro, como se presume dispor a lei, nos termos do artigo 12.º, n.º 1, do Código Civil, quer significar a subsistência de situações jurídicas pretéritas e a aplicação futura da lei nova também a essas situações jurídicas por igual ou com as devidas adaptações.

11.ª De resto, no artigo 134.º, n.º 6, do novo EPPFPSP, é determinado que a permanência de subcomissários e agentes na primeira posição remuneratória das categorias respetivas (oficial e agente de polícia, respetivamente) não pode ir além de um ano: o tempo do período experimental.

12.ª A norma contida no artigo 134.º, n.º 7, do novo EPPFPSP, não incide, isoladamente, na conclusão do período experimental e no tempo em que este facto teve lugar. Incide conjuntamente no facto de haver quem ainda permaneça na primeira posição remuneratória, reservada pela lei nova aos subcomissários e agentes no tempo probatório de um ano.

13.ª Verdadeira retroatividade é a ficção de que a lei nova vigorava ao tempo dos factos pretéritos, das situações jurídicas ou estatutos constituídos sob a vigência de leis anteriores, desaplicando as normas respetivas em momento anterior à sua revogação e impedindo a aplicação da lei nova às situações jurídicas subsistentes.

14.ª A aplicação do artigo 134.º, n.º 7, do EPPFPSP, às situações jurídicas subsistentes não pode considerar-se retroativa, pois só importa o abono de remunerações segundo os termos da lei nova, *ex nunc*, a partir do momento da sua entrada em vigor; em nada obrigando ao abono de prestações pecuniárias retroativas, anteriores a essa data, desde a conclusão do período experimental.

15.ª Trata-se de retrospectividade, retroconexão ou, na expressão de alguns autores, de retroatividade imprópria ou inautêntica, tal como vem enunciada no artigo 12.º, n.º 2, 2.ª parte, do Código Civil.

16.ª Em todo o caso, e contrariamente ao que sucede com os regulamentos, não vale na ordem jurídica nacional nenhuma proibição geral de retroatividade das leis, a qual se limita às expressas previsões constitucionais: [i] restrição de direitos, liberdades e garantias (artigo 18.º, n.º 3), [ii] normas incriminadoras (artigo 29.º, n.º 1), [iii] criação de impostos (artigo 103.º, n.º 3). Ocorre inclusivamente um imperativo de aplicação retroativa, a da lei penal mais favorável ao arguido (artigo 29.º, n.º 4).

17.ª A aplicação retrospectiva da lei a situações iguais que conheçam continuidade na lei nova é uma exigência do princípio do igual tratamento de todos os destinatários (artigo 13.º, n.º 1, da Constituição) vinculando o intérprete a não introduzir distinções onde nem a letra nem o espírito da lei o consintam.

18.ª Os institutos jurídicos denominados carreira e categoria funcional têm na sua base o princípio constitucional da igualdade, em especial como instrumentos de concretização da paridade salarial entre iguais prestações de trabalho. Por isso, a criação legal de carreiras e categorias, assim como os desenvolvimentos jurisprudenciais, permitiram sedimentar um verdadeiro princípio de interdição das distorções remuneratórias por efeito colateral da transição entre regimes estatutários ou simplesmente entre posições remuneratórias de diferentes tabelas.

19.ª Privilegiar de entre os subcomissários e os agentes da PSP precisamente aqueles que completaram há menos tempo o período experimental, colocando-os por mero efeito de aplicação da lei nova em níveis remuneratórios superiores aos dos seus pares com maior experiência e mais tempo de dedicação ao concreto serviço público desempenhado, consubstancia uma violação da proibição da inversão das posições relativas de trabalhadores, por mero efeito da entrada em vigor de um regime de reestruturação de carreiras e, por conseguinte, do princípio constitucional insito no artigo 59.º, n.º 1, alínea *a*), na parte em que se ordena a paridade remuneratória para a prestação de trabalho igual.

20.ª O princípio da igualdade perante a lei (artigo 13.º, n.º 1, da Constituição) não tem de fixar-se nas chamadas categorias suspeitas, visadas pelo enunciado do princípio de igualdade na lei (artigo 13.º, n.º 2), motivo por que a violação do princípio ocorre por meio de muitas outras diferenciações arbitrárias. E o mesmo se diga das diretrizes programáticas de discriminação positiva das categorias pessoais mais vulneráveis do ponto de vista económico, social e cultural (artigos 58.º a 79.º), até porque no enunciado do mesmo princípio na Declaração Universal dos Direitos do Homem, de 10 de dezembro de 1948, o rol das diferenciações liminarmente suspeitas é meramente exemplificativo (cf. artigos 2.º e 7.º da Declaração, *ex vi* do artigo 16.º, n.º 2, da Constituição).

21.ª O alcance do sentido tradicional do princípio da igualdade perante a lei é impedir que na aplicação da norma geral e abstrata sejam

comprimidas ou dilatadas a previsão ou a estatuição, abrindo implicitamente exceções por conta de distinções que a lei não previu (*ubi lex non distinguit nec nos distinguere debemus*). Apenas imperativos de justiça permitem discernir diferenças no interior de categorias de modo a justificarem, ou exigirem até, um tratamento demarcado.

22.ª Em suma, compreendidos sob a previsão do artigo 153.º, n.º 2, do EPPFPSP, e do artigo 18.º, n.º 2, da Lei n.º 7-A/2016 de 30 de março (OE 2016) ficam todos aqueles que, por aplicação imediata da lei nova tenham direito a auferir remuneração base de montante superior (não contando, pois, nem com suplementos remuneratórios nem prémios de desempenho) o que é o mesmo que dizer nível remuneratório superior.

23.ª A não coincidência entre níveis remuneratórios entre os estatutos de 2009 e de 2015 ora por vicissitudes ocorridas na tabela das posições remuneratórias ora por aplicação que o legislador quis fosse «automática» da alteração a partir do corpo normativo (artigo 134.º, n.º 7, do EPPFPSP, deve ser tratada por igual, ou seja, aplicando a mesma norma (artigo 153.º, n.º 2).

24.ª A todos os demais trabalhadores com funções policiais da PSP — não abrangidos pelo artigo 153.º, n.º 2 do novo Estatuto nem pela norma excecional pela Lei n.º 7-A/2016, de 30 de março (OE 2016) aplica-se o artigo 153.º, n.º 1, do novo Estatuto, com o sentido de conservarem o nível remuneratório e só progredirem quando cessar a contenção orçamental das valorizações remuneratórias, ainda mantida pelo artigo 19.º, n.º 1, da Lei n.º 42/2016, de 28 de dezembro (OE 2017).

Senhora Ministra da Administração Interna,  
Excelência,

Exercendo a faculdade consignada pelo disposto no artigo 37.º, alínea a) do Estatuto do Ministério Público<sup>1</sup>, entendeu por bem Vossa Excelência tomar parecer do Conselho Consultivo da Procuradoria-Geral da República<sup>2</sup> a respeito de questões controvertidas suscitadas pela aplicação do Estatuto Profissional do Pessoal com Funções Policiais da Polícia de Segurança Pública (EPPFPSP), aprovado pelo Decreto-Lei n.º 243/2015, de 19 de outubro.

Abreviadamente, dir-se-á que as dúvidas dizem respeito à aplicação no tempo da norma contida no artigo 134.º, n.º 7, ao ordenar o reposicionamento remuneratório dos oficiais e agentes de polícia que concluíam o período experimental.

O pedido de consulta vem acompanhado por cópias do expediente apresentado à consideração de Vossa Excelência pela Direção Nacional da Polícia de Segurança Pública<sup>3</sup> e que compreende uma interpelação do Senhor Provedor Adjunto de Justiça<sup>4</sup>.

Distribuído o pedido de consulta<sup>5</sup>, cumpre-nos examinar as questões controvertidas e formular parecer.

## 1 — Delimitação do objeto da consulta

Em cumprimento do artigo 134.º, n.º 7, do novo Estatuto Profissional do Pessoal com Funções Policiais da Polícia de Segurança Pública (EPPFPSP), aprovado pelo Decreto-Lei n.º 243/2015, de 19 de outubro, os subcomissários e agentes nomeados definitivamente são repositados na segunda posição e nível remuneratório das carreiras respetivas, no termo do período experimental.

Isto, pressupondo bom-sucesso na avaliação que tem lugar no decurso deste período probatório e que consolida a nomeação definitiva, o ingresso na carreira e na categoria:

«Artigo 134.º

### (Tabelas remuneratórias)

[...]

7 — Findo o período experimental referido no número anterior, os subcomissários e os agentes transitam, automaticamente, para a segunda posição remuneratória da carreira e categoria em que se encontram».

Pergunta-se se a norma não será de aplicar tão-só aos oficiais e agentes que tenham vindo a completar o período experimental depois de entrado em vigor o Decreto-Lei n.º 243/2015, de 19 de outubro<sup>6</sup>.

Tratar-se-ia de fazer valer o princípio geral de que a lei nova apenas se aplica para o futuro (artigo 12.º, n.º 1, do Código Civil), importando presumir que as suas normas não têm efeitos retroativos.

Os demais subcomissários e agentes, cujo período experimental tenha sido concluído antes de 1 de dezembro de 2015, permaneceriam na posição e nível remuneratório em que se encontrassem: a primeira posição remuneratória das respetivas categorias, considerando as limitações que desde 2011<sup>7</sup> incidem na progressão e na generalidade das valorizações remuneratórias do trabalho em funções públicas.

Não deixa de ponderar-se, contudo, que uma tal aplicação — relegando oficiais e agentes, ainda com a remuneração base calculada pelo nível correspondente à primeira posição remuneratória — possa introduzir uma inversão no alinhamento das carreiras. É que, a ser assim, os oficiais e agentes colocados em 2016 e 2017 ultrapassam de imediato os seus predecessores, ao arripio da antiguidade que estes detêm na carreira e na categoria.

Mas, por outro lado, o alargamento, a todos, da alteração de posicionamento na tabela infringiria as sucessivas proibições orçamentais de valorização remuneratória dos trabalhadores em funções públicas e dos titulares de cargos públicos.

As dúvidas já suscitadas pela Direção Nacional da PSP veio juntar-se uma interpelação do Provedor de Justiça que considera haver lugar à aplicação do artigo 134.º, n.º 7, a todos por igual.

Perante este quadro, é concretamente perguntado ao Conselho Consultivo da Procuradoria-Geral da República o que vai seguidamente reproduzido:

«a) Podem os oficiais de polícia com a categoria de subcomissário e os agentes de polícia com a categoria de agente que tenham terminado o período experimental em momento anterior à entrada em vigor do Decreto-Lei n.º 243/2015, de 19 de outubro, que aprovou o estatuto profissional do pessoal com funções públicas da Polícia de Segurança Pública, transitar automaticamente da 1.ª para a 2.ª posição remuneratória das respetivas carreiras e categorias, com base no disposto no n.º 7 do artigo 134.º do referido Estatuto, aplicando-se, assim, este normativo a situações constituídas antes da entrada em vigor do referido Estatuto?

b) É possível proceder à aplicação do n.º 7 do artigo 134.º do Decreto-Lei n.º 243/2015, de 19 de outubro, face ao teor do artigo 38.º da Lei n.º 82-B/2014, de 31 de dezembro de 2014, que aprovou o Orçamento do Estado para o ano de 2015, mantido em vigor pelo n.º 1 do artigo 19.º da Lei n.º 42/2016, de 28 de dezembro, que aprovou o Orçamento do Estado para o ano de 2017?».

Procederemos, em primeiro lugar, a uma comparação entre a situação dos subcomissários e agentes que terminaram o período experimental, antes e depois da entrada em vigor do novo EPPFPSP, designadamente em face dos elementos prestados pela Direção Nacional da Polícia de Segurança Pública e da sugestão formulada pelo Provedor Adjunto de Justiça.

Em seguida, importa aquilatar o modo como deve ser aplicada no tempo a norma que prevê a transição.

Depois, haverá de examinar-se o tratamento dos dois conjuntos em face do princípio constitucional da igualdade.

Por último, iremos apreciar o alcance do impedimento de fonte orçamental e que proíbe a generalidade das valorizações remuneratórias do trabalho em funções públicas. Importa saber, designadamente se o cumprimento da proibição admite relegar trabalhadores que ingressaram há mais tempo nas mesmas carreiras e nas mesmas categorias.

## 2 — Posicionamento remuneratório, após ingresso, dos oficiais de polícia na categoria de subcomissário e dos agentes de polícia na categoria de agente, de acordo com o novo Estatuto.

A orgânica da Polícia de Segurança Pública encontra-se na Lei n.º 53/2007, de 31 de agosto, que a caracteriza como «uma força de segurança, uniformizada e armada, com natureza de serviço público e dotada de autonomia administrativa» (cf. artigo 1.º, n.º 1).

Obedece a uma matriz hierárquica «em todos os níveis da sua estrutura, estando o pessoal com funções policiais sujeito à hierarquia de comando» (cf. artigo 1.º, n.º 3), competindo-lhe, em situações de normalidade, providenciar pela segurança interna e, em situações de exceção, executar incumbências previstas na «legislação da defesa nacional e sobre o estado de sítio e de emergência» (cf. artigo 3.º, n.º 1).

Cumprido ao pessoal com funções policiais adotar medidas de polícia e exercer meios de coerção (cf. artigo 12.º).

A estrutura institucional reparte-se entre a Direção Nacional, as unidades de polícia e os estabelecimentos de ensino policial (cf. artigo 18.º).

Sob dependência imediata do Diretor Nacional funcionam, como órgãos consultivos, a Inspeção, o Conselho Superior de Polícia, o Conselho de Deontologia e Disciplina e a Junta Superior de Saúde (cf. artigo 24.º).

De par com os comandos territoriais de polícia previstos nos artigos 34.º e seguintes (comandos regionais, nos Açores e na Madeira; comandos metropolitanos, em Lisboa e no Porto; e comandos distritais na generalidade do território continental) a PSP dispõe de uma Unidade Especial de Polícia (cf. artigos 40.º e seguintes) que, por sua vez, congrega o Corpo de Intervenção, o Grupo de Operações Especiais, o Corpo

de Segurança Pessoal, o Centro de Inativação de Explosivos e Segurança em Subsolo e o Grupo Operacional Cinotécnico (cf. artigo 41.º).

A formação dos oficiais compete ao Instituto Superior de Ciências Policiais e Segurança Interna<sup>8</sup> (cf. artigo 50.º), ao passo que a formação de agentes e chefes de polícia é assegurada pela Escola Prática de Polícia<sup>9</sup> (cf. artigo 51.º).

Em execução da reforma de vínculos, carreiras e remunerações do trabalho em funções públicas, desencadeada pela Lei n.º 12-A/2008, de 27 de fevereiro, e com o desiderato de empreender a «conversão do corpo especial de pessoal com funções policiais da Polícia de Segurança Pública (PSP) em carreira especial<sup>10</sup>», veio a ser aprovado o Decreto-Lei n.º 299/2009, de 14 de outubro<sup>11</sup>.

Além deste propósito, segundo se explica no preâmbulo, era preciso adaptar o regime estatutário dos policiais da PSP às alterações decorrentes da Lei n.º 49/2008, de 27 de agosto (Organização da Investigação Criminal) e da Lei n.º 53/2008, de 29 de agosto (Segurança Interna).

Entre outras alterações, introduziu-se, ao nível do ingresso, «um período experimental da nomeação definitiva, com a duração de um ano após a conclusão com aproveitamento dos Cursos de Formação de Oficiais e de Agentes de Polícia» (cf. artigo 44.º)

A Portaria n.º 230/2010, de 26 de abril, regula a admissão, a frequência, o aproveitamento escolar e a exclusão dos alunos do ciclo de estudos integrado do mestrado em Ciências Policiais.

O recrutamento para o Curso de Formação de Agentes de Polícia efetua-se nos termos da Portaria n.º 236-A/2010, de 28 de abril, confirmando-se que «após a conclusão com aproveitamento [...] os candidatos ingressam na Polícia de Segurança Pública na carreira de agentes, com a categoria de agente, sendo a sua antiguidade definida pela classificação obtida no curso» (cf. artigo 34.º, n.º 1).

O Estatuto aprovado pelo Decreto-Lei n.º 299/2009, de 14 de outubro, conheceu uma modificação ligeira, por via do Decreto-Lei n.º 46/2014, de 24 de março. Incidiu no artigo 120.º, de modo a alterar o valor da participação na aquisição de fardamentos.

Todavia, passado um ano e meio, o Decreto-Lei n.º 243/2015, de 19 de outubro, aprovava um novo Estatuto, confessando no preâmbulo ser necessária uma disciplina legislativa de maior alcance, tanto mais que a Lei do Trabalho em Funções Públicas, entretanto aprovada pela Lei n.º 35/2014, de 20 de junho<sup>12</sup>, deixara deliberadamente de fora do seu âmbito de aplicação o pessoal com funções policiais da PSP, ressaltando apenas o disposto no artigo 8.º, n.º 1, alíneas a) e e)<sup>13</sup> e os «princípios aplicáveis ao vínculo de emprego público<sup>14</sup>».

O legislador afirma expressamente ter a intenção de valorizar as carreiras dos policiais da PSP e salvaguardar as suas particularidades.

Conservam-se três carreiras pluricategoriais (cf. artigo 62.º, n.º 1) organizadas (cf. artigo 62.º, n.º 2) segundo um vínculo de subordinação hierárquica (cf. artigo 61.º):

- i) a carreira de agente de polícia (com as categorias de agente, agente principal e agente coordenador),
- ii) a carreira de chefe de polícia (com as categorias de chefe, chefe principal e chefe coordenador) e
- iii) a carreira de oficial de polícia (com as categorias de subcomissário, comissário, subintendente, intendente, superintendente e superintendente-chefe).

Assim, criaram-se duas novas categorias: a categoria de agente coordenador na carreira de agente de polícia e a categoria de chefe coordenador na carreira de chefe de polícia com o propósito de abrir as funções de supervisão e assessoria aos «policiais com mais experiência».

Prosseguindo o recenseamento das considerações preambulares mais relevantes para a economia da consulta, vemos que ali se afirma terem sido integralmente salvaguardadas «as exigências de ingresso na carreira de oficial de polícia» com exceção apenas de um conjunto reduzido de oficiais sem o curso de formação próprio e que, de outro modo, ficariam impedidos de progredir na carreira.

É neste novo Estatuto que vamos encontrar o artigo 134.º, n.º 7, cuja aplicação suscita a questão principalmente controversa.

Do ponto de vista sistemático, o artigo 134.º encontra-se no capítulo IX (Regime de remunerações) do EPPFPSP, depois de se terem enunciado as disposições gerais (artigos 1.º e seguintes, capítulo I), de se terem alinhado os deveres e direitos dos policiais (artigos 5.º e seguintes, capítulo II), de se ter disciplinado o regime de trabalho (artigos 56.º e seguintes, capítulo III), o regime de carreiras (artigos 61.º e seguintes, capítulo IV), a nomeação e mobilidade (artigos 94.º e seguintes, capítulo V), situações e tempo de serviço (artigos 108.º e seguintes, capítulo VI), o ensino, estabelecimentos de ensino e formação policial (artigos 119.º e seguintes, capítulo VII) e a avaliação do desempenho (artigos 124.º e seguintes, capítulo VIII). Os capítulos subsequentes cuidam da proteção social e benefícios sociais (artigos 144.º e seguintes, capítulo X) e das disposições transitórias e finais (artigos 147.º a 167.º, capítulo XI).

O Estatuto compreende ainda cinco anexos.

O Anexo I reparte-se por três quadros que se ocupam dos graus de complexidade funcional, sucessivamente, das seis categorias da carreira de oficial de polícia, das três categorias da carreira de chefe e das três categorias da carreira de agente de polícia.

O Anexo II identifica as posições e níveis remuneratórios das carreiras e de cada uma das categorias respetivas.

O Anexo III estabelece as remunerações que são abonadas aos alunos que frequentam o Curso de Formação de Oficiais de Polícia e o Curso de Formação de Agentes.

Por seu turno, no Anexo IV, estabelecem-se as equiparações necessárias à atribuição do abono por despesas de representação.

Por último, o Anexo V fixa os escalões de competência disciplinar, tanto a nível premial, como sancionatório<sup>15</sup>.

Observemos o que se dispõe na norma controversa transcrevendo o artigo 134.º, desta vez, integralmente:

«Artigo 134.º

**(Tabelas remuneratórias)**

1 — A identificação dos níveis remuneratórios, bem como das correspondentes posições remuneratórias das categorias das carreiras de oficial de polícia, de chefe de polícia e de agente de polícia constam do anexo II ao presente decreto-lei, do qual faz parte integrante.

2 — A remuneração base do titular do cargo de diretor nacional da PSP é fixada por referência ao nível remuneratório 86 da tabela remuneratória única.

3 — A remuneração base do titular do cargo de diretor nacional-adjunto de operações e segurança da PSP é fixada por referência ao nível remuneratório 74 da tabela remuneratória única.

4 — As remunerações base dos titulares dos restantes cargos de diretores nacionais-adjuntos e de inspetor nacional da PSP são fixadas por referência ao nível remuneratório 68 da tabela remuneratória única.

5 — As remunerações base a auferir pelos alunos do curso ministrado no ISCPSP para ingresso na carreira de oficial de polícia, bem como a remuneração base a auferir pelos alunos do curso ministrado na EPP para ingresso na carreira de agente, constam do anexo III ao presente decreto-lei, do qual faz parte integrante.

6 — Após nomeação definitiva, e durante o período experimental de um ano, previsto no n.º 2 do artigo 94.º, os oficiais de polícia da categoria de subcomissário e os agentes de polícia da categoria de agente são remunerados pelo nível correspondente à primeira posição remuneratória, contando-se integralmente, para efeitos de progressão, o tempo de serviço prestado durante o referido período.

7 — Findo o período experimental referido no número anterior, os subcomissários e os agentes transitam, automaticamente, para a segunda posição remuneratória da carreira e categoria em que se encontram».

Centrando-nos no n.º 7, vemos tratar-se de um regime especial aplicado a subcomissários e agentes que, uma vez findo o período experimental com sucesso, transitam, sem mais, para a segunda posição remuneratória das carreiras de oficial de polícia e de agente de polícia, respetivamente.

Através do n.º 6, podemos observar que são trabalhadores já definitivamente nomeados, tendo cumprido o período experimental de um ano. Enquanto tal, eram remunerados pelo nível correspondente à primeira posição remuneratória das categorias respetivas, ou seja, nível 21 para os subcomissários e nível 7 para os agentes de polícia.

Esta norma é perentória ao dispor que a permanência de subcomissários e agentes na primeira posição remuneratória das suas categorias (oficial e agente de polícia, respetivamente) não pode ir além do período experimental (de um ano).

Fornece-nos uma chave de leitura importante na compreensão do âmbito do n.º 7.

O que o n.º 7 acrescenta — à contagem integral como tempo de serviço do tempo de período experimental, para efeitos de progressão — é a ascensão automática à segunda posição e aos níveis remuneratórios 23 e 8, respetivamente.

A disposição legal emprega, sem mais, o presente do indicativo: «*transitam para*» e «*carreira e categoria em que se encontram*».

Note-se que o ingresso na carreira de oficial de polícia faz-se na categoria de subcomissário, pressupondo habilitação com Curso de Formação dos Oficiais de Polícia (cf. artigo 71.º, n.º 1, alínea b)).

Por sua vez, o ingresso na carreira de agente de polícia faz-se na categoria de agente, pressupondo habilitação com o Curso de Formação de Agentes (cf. artigo 71.º, n.º 1, alínea c)).

A relação jurídica de emprego constitui-se, em ambos os casos, por nomeação (cf. artigo 94.º, n.º 1), sendo que esta é definitiva com o início do período experimental de um ano (cf. artigo 94.º, n.º 2).

Depois de «concluído com sucesso o período experimental da nomeação para a carreira de oficial ou de agente de polícia» é que tem lugar «a primeira colocação, de acordo com os postos de trabalho definidos pelo diretor nacional» (cf. artigo 94.º, n.º 6), sendo que o tempo do período experimental «é contado para todos os efeitos legais» (cf. artigo 94.º, n.º 7).

Um desses efeitos legais é a remuneração (cf. artigo 131.º, n.º 1).

Por regra, a alteração do posicionamento remuneratório dos polícias depende das avaliações de desempenho, as quais, por sua vez, pressupõem um mínimo de tempo de serviço (cf. artigo 135.º, n.º 1).

Se as avaliações periódicas não devem exceder o período de um ano (cf. artigo 129.º, n.º 2), já as avaliações extraordinárias constituem atos avulsos, nomeadamente por ocasião da transferência do avaliado se tiverem decorrido seis meses desde a última avaliação (cf. artigo 129.º, n.º 3, alínea a)) ou, a todo o tempo, por determinação superior (cf. artigo 129.º, n.º 3, alínea b)).

Nos termos do artigo 135.º, n.º 1, os polícias têm direito a uma alteração remuneratória, reunidas as condições de progressão e reportada «a 1 de janeiro do ano em que tiver lugar<sup>16</sup>» (cf. artigo 135.º, n.º 3).

Condições essas que consistem cumulativamente em três anos de avaliações positivas no mesmo posicionamento remuneratório (cf. artigo 135.º, n.º 1, alínea a)), e o cúmulo mínimo de 12 pontos (cf. artigo 135.º, n.º 1, alínea b)).

A acumulação ou redução de pontos é praticada nos termos fixados pelo artigo 135.º, n.º 2:

«a) Seis pontos por cada menção máxima;

b) Quatro pontos por cada menção imediatamente inferior à máxima;

c) Dois pontos por cada menção imediatamente inferior à referida na alínea anterior, desde que consubstancie desempenho positivo;

d) Dois pontos negativos por cada menção correspondente ao mais baixo nível de avaliação».

Como tal, em princípio<sup>17</sup>, não é suficiente obter em dois anos sucessivos a menção máxima, perfazendo 12 pontos, pois o primeiro requisito é o de três avaliações positivas na mesma posição remuneratória.

Perante este quadro, confirma-se que a norma do artigo 134.º, n.º 7, ao garantir uma alteração imediata da remuneração base mensal dos subcomissários e dos agentes de polícia que concluam com sucesso o período experimental é uma norma especial, senão mesmo excepcional.

Apenas pressupõe ter concluído o período experimental com sucesso. Não depende de sucessivas avaliações de desempenho e basta-se com o termo de um ano de serviço.

### 3 — Posicionamento remuneratório, após ingresso, dos oficiais de polícia na categoria de subcomissário e dos agentes de polícia na categoria de agente, de acordo com o anterior Estatuto.

Enveredaremos pela análise das normas que, até 1 de dezembro de 2015, regulavam esta mesma situação, antes de tomarmos posição sobre se devem continuar a ser aplicadas a título póstumo, ou seja, depois de revogadas pela entrada em vigor do Decreto-Lei n.º 243/2015, de 19 de outubro.

Como já se referiu, o período experimental de um ano, a fim de consolidar a nomeação definitiva por tempo indeterminado, remonta ao Estatuto imediatamente antecedente (cf. artigo 65.º, n.º 2).

A nomeação diz-se definitiva e por tempo indeterminado em contraponto à nomeação transitória e por tempo determinado que é a modalidade de vínculo adotada ao longo da frequência do curso superior de Ciências Policiais ou da formação prestada na Escola Prática de Polícia, a menos que o discente ou o formando já sejam sujeitos de uma relação jurídica de emprego público e possam frequentar o curso em comissão de serviço (cf. artigo 65.º, n.º 3).

No anterior EPFPSP, dispunha-se ainda sobre o período experimental aquilo que vai transcrito:

«Artigo 65.º

#### (Modalidades da relação jurídica)

[...]

4 — O regime de avaliação do período experimental da nomeação definitiva do pessoal policial é aprovado por despacho do diretor nacional, sem prejuízo do cumprimento das disposições relativas à avaliação final previstas no artigo 12.º da Lei n.º 12-A/2008, de 27 de fevereiro<sup>18</sup>.

5 — Concluído com sucesso o período experimental da nomeação definitiva para a carreira de oficial ou de agente de polícia, ocorre a primeira colocação, de acordo com os postos de trabalho definidos pelo diretor nacional.

6 — O tempo de serviço decorrido no período experimental é contado para todos os efeitos».

No artigo 44.º, n.º 2, estabelecia-se que o ingresso nas categorias de subcomissário (carreira de oficial), de chefe (na carreira com a mesma designação) e de agente (na carreira de agente de polícia) far-se-ia na primeira posição remuneratória.

Uma única exceção: a do artigo 44.º, n.º 3, atribuindo o nível remuneratório imediatamente superior aos subcomissários ou chefes que porventura já auferissem remuneração base igual ou superior.

As dúvidas suscitadas no pedido de parecer resultam da circunstância de, antes da entrada em vigor do novo EPFPSP<sup>19</sup>, já haver subcomissários e agentes a terem concluído ou estarem prestes a concluir o período experimental, importando saber se todos estes devem também, ou não, ser imediatamente posicionados, por igual, ou se terão de aguardar e resignar-se com as expectativas de valorização remuneratória, segundo o regime comum<sup>20</sup>.

A proibição geral de valorizações remuneratórias, replicada do Orçamento do Estado de 2015 para os de 2016 e de 2017, afastá-los-ia, supostamente, do regime. Este apenas seria de aplicar aos agentes e oficiais de polícia que viessem a concluir o período experimental no futuro, pois, de outro modo, estar-se-ia a aplicar retroativamente a valorização remuneratória.

É nosso entendimento que as questões expostas à consideração deste corpo consultivo convocam os princípios sobre a aplicação da lei no tempo e os princípios constitucionais da igualdade e não discriminação, além de justificarem uma análise acerca do alcance e efeito das normas contidas nas leis que aprovaram os orçamentos do Estado para anos económicos transatos.

Com efeito, importa saber se o tratamento diferenciado — que não ostenta nenhuma razão de ser evidente — pode ou deve encontrar justificação. E mais importa saber se as regras de consolidação orçamental comprometem, ou não, a transição automática de todos os beneficiários do artigo 134.º, n.º 7, do EPFPSP.

### 4 — Considerações da Direção Nacional da PSP e sugestão formulada pelo Provedor Adjunto de Justiça

Antes, porém, passaremos em revista os termos em que se pronunciam a Direção Nacional da PSP e o Provedor Adjunto de Justiça.

α) Na primeira informação apresentada à Senhora Ministra da Administração Interna pela Direção Nacional da PSP, dava-se conta de haver pessoal nas categorias de subcomissário e de agente que, desde 2010, mantêm-se na primeira posição remuneratória.

Em 3 de fevereiro de 2016, havia 239 subcomissários e 2245 agentes nessas condições e que por efeito das conhecidas restrições orçamentais têm vedadas as progressões remuneratórias, permanecendo na primeira posição remuneratória das suas carreiras desde que concluíram os estudos superiores ou o curso de formação necessários e obtiveram nomeação definitiva (nível 7, nos agentes, nível 21, nos subcomissários).

Pelo contrário, cerca de 25 oficiais, embora posteriormente ingressados na categoria de subcomissário, por terem concluído o período experimental após 1 de dezembro de 2015, já poderiam beneficiar da transição automática para a segunda posição remuneratória (nível 23) merecê do artigo 134.º, n.º 7.

E cerca de 800 agentes, que terminam o período experimental em 2017, deixariam para trás os seus pares com maior antiguidade, por ascenderem, sem mais, à segunda posição remuneratória da categoria de agente de polícia (nível 8).

Há circunstâncias antecedentes que ainda agravam a diferença entre uns e outros.

Em primeiro lugar, o facto de a transição efetuada em 2009 ter-se saldado num incremento remuneratório para a generalidade das categorias das diversas carreiras, exceto, precisamente, para as categorias de subcomissário (carreira de oficial) e de agente (carreira de agente de polícia) que se encontrassem na primeira posição remuneratória.

Em segundo lugar — explica a Direção Nacional da PSP — o novo Estatuto (2015) absteve-se de consignar disposição análoga à do artigo 112.º, n.º 3, daqueloutro, de 2009. Essa disposição, na esteira do artigo 104.º, n.º 2, da Lei n.º 12-A/2008, de 27 de fevereiro, continha uma cláusula de salvaguarda contra algumas distorções que, de outro modo, ocorreriam na transição para as novas carreiras e para as novas posições remuneratórias, calculadas com base na Tabela Remuneratória Única (Portaria n.º 1553-C/2008, de 31 de dezembro).

Vale a pena, julgamos, visitar o artigo 112.º do revogado Decreto-Lei n.º 299/2009, de 14 de outubro, tendo presente que ainda não tinham sido congeladas as progressões. Isto, para melhor percebermos o que quer dizer a Direção Nacional da PSP:

«Artigo 112.º

**(Regime transitório na alteração do posicionamento remuneratório)**

1 — Na transição para as novas carreira e categoria, o pessoal policial cuja remuneração base seja inferior à primeira posição remuneratória prevista no anexo II ao presente decreto-lei, do qual faz parte integrante, para a respetiva categoria é transitoriamente posicionado no nível remuneratório, automaticamente criado, de montante pecuniário igual à remuneração base a que tem direito à data da entrada em vigor do presente diploma, salvo no caso das categorias de chefe principal e agente que são posicionados nas primeiras posições remuneratórias respetivas.

2 — O pessoal policial abrangido pelo disposto no número anterior que, nos anos de 2009 ou 2010, obtenha na avaliação do desempenho a menção máxima ou imediatamente inferior altera a posição remuneratória em que se encontra para a primeira posição remuneratória prevista no anexo II ao presente decreto-lei, do qual faz parte integrante, para a respetiva categoria, por opção gestionária do diretor nacional da PSP, ouvido o Conselho Superior de Polícia.

3 — Quando da aplicação conjugada das regras de reposicionamento mencionadas nos números anteriores, com as regras de promoção e progressão estatutariamente previstas, resulte, pela primeira vez, uma situação em que um elemento policial transite para posição remuneratória igual ou superior a elementos policiais da mesma categoria e maior antiguidade, estes, por despacho do diretor nacional da PSP, transitam para a mesma posição.

4 — O regime de transição previsto nos números anteriores aplica-se também aos elementos policiais na situação de pré-aposentação.

5 — A execução orçamental do disposto nos n.ºs 2 e 3 é assegurada por despacho dos membros do Governo responsáveis pelas áreas das finanças e da administração interna».

Com efeito, no n.º 3, prevenia-se a preterição de elementos policiais da mesma categoria e maior antiguidade, concedendo-lhes um posicionamento igual ao dos policiais (involuntariamente) privilegiados.

Veio a ser possível, por despacho<sup>21</sup>, fazer cumprir esta norma.

Já sem norma equivalente ao artigo 112.º, n.º 3, no atual Estatuto, estaria malgrado o tratamento justo e paritário no interior das carreiras.

Em termos puramente literais, prossegue a Direção Nacional da PSP, a norma geral sobre aplicação da lei no tempo só facultaria a ascensão à segunda posição remuneratória aos oficiais e agentes de polícia que à data da entrada em vigor do novo Estatuto se encontrassem já em período experimental, concluindo-o com sucesso, e aos demais que vierem desde então a completá-lo.

No entanto, alvitra-se que este sentido restritivo não é inexorável. A interpretação do artigo 134.º, n.º 7, do novo Estatuto sob os demais cânones hermenêuticos, com especial ponderação da *ratio legis*, pode efetuar «a inclusão dos subcomissários e dos agentes que atualmente se encontram na 1.ª posição remuneratória na previsão do n.º 7 do artigo 134.º do Estatuto».

Por fim, indícios de ordem histórica (não especificados) na formação do ato legislativo fazem crer que o Decreto-Lei n.º 243/2015, de 19 de outubro, absteve-se de valorizar a primeira posição remuneratória, no pressuposto de que a permanência de subcomissários e agentes em ingresso, nos níveis 21 e 7, respetivamente, iria ser abreviada (reduzida ao período experimental). Logo ascenderiam, com a entrada em vigor do novo Estatuto<sup>22</sup>, às posições remuneratórias imediatamente superiores (níveis 23 e 8).

Numa segunda exposição, de 5 de julho de 2017, a Direção Nacional da PSP dá conta das instâncias do Provedor de Justiça com vista ao alargamento da aplicação do artigo 134.º, n.º 7, aos subcomissários e agentes relegados, sugerindo a consulta deste corpo consultivo.

β) Com efeito, o Provedor Adjunto de Justiça começa por assinalar alguns aspetos mais incisivos de uma queixa que apreciou, designadamente a identidade entre o período experimental de uns e de outros.

Se, por hipótese, houvesse uma diferença de vulto no período experimental, de tal sorte que os policiais ingressados mais recentemente tivessem estado sujeitos a maiores exigências ou a uma duração razoavelmente superior, ainda haveria motivo para examinar a diferenciação e verificar se dispunha de um fundamento objetivo.

Contudo, o período experimental de uns e de outros não conheceu diferenças.

Se, por hipótese, os subcomissários e agentes já tivessem beneficiado de uma valorização remuneratória ímpar, designadamente com a transição para as carreiras especiais, também se podia divisar um motivo plausível para um tratamento diferenciado.

Mas, tão-pouco o grupo desfavorecido beneficiou de valorizações remuneratórias que fizessem da transição automática um redobrado acréscimo salarial.

Em seguida, o Provedor Adjunto de Justiça analisa a interpretação, que reputa demasiado literal, da norma controvertida, para apelar a «uma interpretação integrada das disposições legais que tenha em conta a coerência e unidade do sistema jurídico, bem como os princípios constitucionais a que necessariamente se subordinam», suscitando dúvidas quanto à pretensa retroatividade.

Por outro lado, comparam-se os dois estatutos, na parte em que, como já vimos, se consagrava no anterior uma salvaguarda contra prováveis distorções remuneratórias nas carreiras dos trabalhadores em funções policiais. Tratava-se do já citado artigo 112.º, n.º 3, do Decreto-Lei n.º 299/2009, de 14 de outubro.

E conclui sobre este aspeto do modo seguinte:

«Neste contexto, seria de todo incongruente que da aplicação do atual Estatuto pudesse ocorrer a distorção que o legislador antes expressamente vedara, quando é seguro que nenhum fundamento válido existe para que aquela pudesse passar a ser permitida».

Por último, o Provedor Adjunto de Justiça acena com o influxo hermenêutico das normas constitucionais, no que considera interpretação conforme à Constituição, a fim de obstar a diferenciações arbitrárias em matéria de retribuição, proibidas pelo princípio constitucional da igualdade (artigo 13.º da Constituição) e pela garantia de salário igual para trabalho igual, insista no artigo 59.º, n.º 1, alínea *a*), da Constituição.

E, sugerindo à Direção Nacional da PSP uma reapreciação do modo de aplicar o disposto no artigo 134.º, n.º 7, do EPFPPSP, conclui assertivamente nos termos seguintes:

«Não se vislumbra, com efeito, que a mera circunstância de os elementos policiais em causa terem concluído o período experimental antes da entrada em vigor do atual Estatuto constitua fundamento material bastante ou critério de valor objetivo constitucionalmente relevante<sup>23</sup> que justifique uma desigualdade remuneratória traduzida na circunstância de passarem a auferir remuneração inferior à de colegas que — no âmbito da mesma categoria e tendo sido sujeitos a um processo de recrutamento e a um período experimental de idêntica natureza —, se encontram há menos tempo no exercício de funções semelhantes».

### 5 — Da aplicação da lei no tempo

A argumentação deduzida a favor de um alcance restritivo da norma parece assentar em três pressupostos equívocos acerca da aplicação da lei no tempo.

O primeiro é o de que haveria na ordem jurídica um princípio fundamental de proibição de retroatividade dos atos legislativos, semelhante àquele que o Código do Procedimento Administrativo<sup>24</sup> consignou para os regulamentos (cf. artigo 141.º).

A verdade é que a ordem constitucional determina taxativamente as proibições de retroatividade de normas legislativas: as normas que restrinjam direitos, liberdades e garantias (cf. artigo 18.º, n.º 3) ou outros sob o mesmo regime (*ex vi* do artigo 17.º), as que criem impostos (cf. artigo 103.º, n.º 3) e, por fim, as normas penais incriminadoras (cf. artigo 29.º, n.ºs 1 e 3), ainda assim, com uma importantíssima exceção — a aplicação retroativa de lei penal que, em concreto, se mostre mais favorável ao arguido (cf. artigo 29.º, n.º 4).

Em tudo mais, o limite decorre do Estado de direito (artigo 2.º) e do princípio de proteção da confiança legítima, o que, de modo algum está em questão no caso de uma norma cuja aplicação se revela indubitavelmente vantajosa para todos os destinatários.

O segundo equívoco está em considerar retroativa a aplicação do artigo 134.º, n.º 7, aos policiais que tenham concluído o período experimental com sucesso e ainda se encontrem na primeira posição remuneratória, tão-somente por aquele facto remontar à vigência do Decreto-Lei n.º 299/2009, de 14 de outubro.

Retroatividade haveria, sim, caso se tratasse de remunerar os referidos policiais pela segunda posição remuneratória desde o momento em que cada um concluiu o período experimental até 1 de dezembro de 2015. Por outras palavras, o pagamento de remunerações retroativas, a calcular, não pela entrada em vigor da lei nova (o Decreto-Lei n.º 243/2015, de 19 de outubro), mas pelo termo do período experimental de cada um. No limite, desde o primeiro período experimental a ser findo com aproveitamento, após a entrada em vigor da lei anterior (o Decreto-Lei n.º 299/2009, de 14 de outubro).

Retroatividade seria desconsiderar como facto constitutivo da obrigação a própria entrada em vigor da lei nova e atender apenas aos factos pretéritos. Mas, pelo contrário, fazê-los posicionar concomitantemente e em paridade com os subcomissários e agentes mais recentemente ingressados na categoria e na carreira é simplesmente aplicação prospetiva da norma: do presente para o futuro.

O terceiro equívoco resulta de se considerar como regra geral de aplicação da lei no tempo a insusceptibilidade de uma nova lei conceder

um tratamento novo, apesar de mais favorável, a situações jurídicas constituídas na vigência da lei anterior.

A retroatividade como que regressaria à sua menor expressão histórica, a do Código Civil de 1867<sup>25</sup>, o qual consignava uma proibição genérica de leis civis retroativas no seu artigo 8.º:

«A lei civil não tem efeito retroativo. Excetua-se a lei interpretativa, a qual é aplicada retroativamente, salvo se dessa aplicação resulta ofensa de direitos adquiridos<sup>26</sup>».

A evolução do pensamento jurídico afastou-se paulatinamente deste paradigma, a ponto de o Código Civil de 1966/67 conter uma formulação bem diversa:

«Artigo 12.º

**(Aplicação das leis no tempo. Princípio geral)**

1 — A lei só dispõe para o futuro; ainda que lhe seja atribuída eficácia retroativa, presume-se que ficam ressalvados os efeitos já produzidos pelos factos que a lei se destina a regular.

2 — Quando a lei dispõe sobre as condições de validade substancial ou formal de quaisquer factos ou sobre os seus efeitos, entende-se em caso de dúvida, que só visa os factos novos; mas, quando dispuser diretamente sobre o conteúdo de certas relações jurídicas, abstraindo dos factos que lhes deram origem, entender-se-á que a lei abrange as próprias relações já constituídas, que subsistam à data da sua entrada em vigor».

O que se retira desta disposição é, em parte, fruto da tendencial generalidade e abstração da norma jurídica, ao que não é alheio o desiderato de conter o arbítrio e a discriminação, pelo menos, da parte do aplicador.

Na obra de JOÃO BATISTA MACHADO<sup>27</sup>, distinguem-se, de modo preclaro, em alinhamento com o preceito que vimos de transcrever, a constituição das situações jurídicas e os seus efeitos<sup>28</sup>, conquanto o Autor recusasse erguer essa distinção a critério absoluto e universal para resolver conflitos normativos intertemporais:

«À constituição das situações jurídicas (requisitos de validade, substancial e formal, factos constitutivos) aplica-se a lei do momento em que a constituição se verifica; ao conteúdo das situações jurídicas que subsistam à data do início de vigência da LN aplica-se imediatamente esta lei, pelo que respeita ao regime futuro deste conteúdo e seus efeitos, com ressalva das situações de origem contratual relativamente às quais poderia haver uma como que ‘sobrevigência’ da LA».

A esta luz e embora de forma necessariamente perfunctória, tentaremos reencensar as normas que se extraem do artigo 12.º do Código Civil.

*Primus*; uma nova lei aplica-se prospetivamente, em princípio, sem diferimentos nem dilacões, o que, de nenhum modo, significa restringir a sua aplicação a factos supervenientes ou a situações jurídicas constituídas depois da sua entrada em vigor;

*Secundus*; Ao determinar-se que a lei nova dispõe para o futuro quer afirmar-se que se substitui à lei anterior, mas sem erradicar da ordem jurídica os seus efeitos produzidos, pois revogar ou derogar a anterior lei não equivale a declarar a nulidade das suas normas;

*Tertius*; na expressão da lei, futuro é o tempo presente à data da sua entrada em vigor, atendendo à perspectiva do legislador, temporalmente situado a montante da publicação; assim, nas palavras de JOSÉ DE OLIVEIRA ASCENSÃO<sup>29</sup>, a lei dispõe para o futuro, mas «não dispõe só para o futuro, dispõe também quanto ao presente [...], atinge situações que se verifiquem no momento da sua entrada em vigor»;

*Quartus*; de uma nova lei nunca deve presumir-se a sua aplicação retroativa<sup>30</sup>;

*Quintus*; nada, em princípio, contudo, impede a atribuição de eficácia retroativa a uma lei, em especial se for favorável aos destinatários;

*Sextus*; a lei retroativa, bem vistas as coisas, consiste numa ficção: a de que já se aplicava no passado em lugar da lei então vigente e coeva dos factos pretéritos, não apenas à continuidade dinâmica dos efeitos, como à sua produção e à constituição ou modificação das situações jurídicas que se encontram na sua origem;

*Septimus*; em todo o caso, uma lei retroativa e que, por definição, incide sobre factos pretéritos, preserva os efeitos produzidos (a começar pelos que são irreduzíveis, v. g. caso julgado, prescrição, ato administrativo consolidado, obrigação cumprida) o que significa, mesmo sem dúvidas quanto à aplicação retroativa de uma certa lei, não poder presumir-se nunca a ultrarretroatividade;

*Octavus*; por regra, as normas atinentes à validade dos atos são apenas e tão-só as normas pretéritas que vigoravam ao tempo da sua formação e constituição, mais ou menos exigentes do que a lei nova<sup>31</sup>, ou seja, por princípio, não há invalidade superveniente (por desconformidade com a lei nova);

*Nonus*; retroatividade não significa inaplicabilidade da lei nova a situações jurídicas duradouras<sup>32</sup> cujos efeitos continuem a produzir-se

no presente e tendencialmente no futuro, de sorte que é a lei nova que passa a governar o conteúdo dessas situações jurídicas, salvo se não puderem dissociar-se de um facto originário irrepetível;

*Decimus*; nada impede a aprovação de normas transitórias materiais, as quais, não obstante por tempo determinado, dispõem para o futuro<sup>33</sup>.

Retroatividade, que veremos ser de grau médio, é por definição a da lei interpretativa, por se integrar na lei interpretanda, mas que merece cuidados específicos no tocante ao rótulo que o legislador pode arbitrariamente colar-lhe:

«Artigo 13.º

**(Aplicação das leis no tempo)**

1 — A lei interpretativa integra-se na lei interpretada, ficando salvos, porém, os efeitos já produzidos pelo cumprimento da obrigação, por sentença passada em julgado, por transação, ainda que não homologada, ou por atos de análoga natureza.

2 — A desistência e a confissão não homologadas pelo tribunal podem ser revogadas pelo desistente ou confitente a quem a lei interpretativa for favorável».

Vale ainda a pena observar uma norma especial, também do Código Civil, que, apesar de relativa à sucessão de prazos não deixa de respeitar à aplicação da lei no tempo:

«Artigo 297.º

**(Alteração de prazos)**

1 — A lei que estabelecer, para qualquer efeito, um prazo mais curto do que o fixado na lei anterior é também aplicável aos prazos que já estiverem em curso, mas o prazo só se conta a partir da entrada em vigor da nova lei, a não ser que, segundo a lei antiga, falte menos tempo para o prazo se completar.

2 — A lei que fixar um prazo mais longo é igualmente aplicável aos prazos que já estejam em curso, mas computar-se-á neles todo tempo decorrido desde o seu momento inicial.

3 — A doutrina dos números anteriores é extensiva, na parte aplicável, aos prazos fixados pelos tribunais ou por qualquer autoridade».

É bem de ver que a aplicação de um novo prazo mais curto conta-se apenas desde a entrada em vigor da lei nova, mas se porventura da aplicação da lei antiga resultar maior brevidade no termo final do prazo, só esta se aplica. Se o novo prazo for mais longo, o lapso de tempo decorrido sob o império da lei antiga permanece na contagem, mas já sob aplicação da lei nova.

Queremos com isto dizer que, até mesmo nas contagens de prazos, o tempo já transcorrido sob a aplicação da lei anterior irá, por regra, ingressar no preenchimento da previsão da lei nova e a estatuição desta incidirá no tempo anterior e nos factos passados, valorando-os como critério de aplicação da lei no tempo e no cômputo do prazo<sup>34</sup>.

A estes resultados hermenêuticos acrescem, claro está, os imperativos constitucionais, a que já aludimos, relativos à aplicação da lei no tempo, decorrentes do Estado de direito (cf. artigo 2.º da Constituição) a começar pelo princípio de proteção da confiança legítima e que modela os tempos de aplicação e a eventual necessidade de disposições materiais transitórias, em ordem a um rumo progressivo (crescente ou decrescente) de adaptação a novas circunstâncias.

Ocorre a violação de um tal princípio, nas palavras deste corpo consultivo (Parecer n.º 16/92, de 23 de abril de 1992<sup>35</sup>) se a norma retroativa desencadear uma «produção de efeitos que se revele opressiva, intolerável e inadmissível, por afetar em medida acentuada a confiança que os cidadãos têm o direito de depositar na continuidade das relações constituídas e seus efeitos».

O Tribunal Constitucional tem aplicado o princípio da tutela da confiança em estreita conexão com a proibição do arbítrio, decorrente, em primeira linha do Estado de direito democrático (cf. artigo 2.º da Constituição).

No Acórdão n.º 128/2009, de 12 de março de 2009<sup>36</sup>, o Tribunal Constitucional enunciou de modo sistematizado o exame por que devem passar as normas jurídicas sob o crivo da proteção da confiança, partindo, no essencial, da posição dos destinatários:

«Para que para haja lugar à tutela jurídico-constitucional da “confiança” é necessário, em primeiro lugar, que o Estado (mormente o legislador) tenha encetado comportamentos capazes de gerar nos privados “expectativas” de continuidade; depois, devem tais expectativas ser legítimas, justificadas e fundadas em boas razões; em terceiro lugar, devem os privados ter feito planos de vida tendo em conta a perspectiva de continuidade do “comportamento” estadual; por último, é ainda necessário que não ocorram razões de interesse público que

justifiquem, em ponderação, a não continuidade do comportamento que gerou a situação de expectativa.

Este princípio postula, pois, uma ideia de proteção da confiança dos cidadãos e da comunidade na estabilidade da ordem jurídica e na constância da atuação do Estado. Todavia, a confiança, aqui, não é uma confiança qualquer: se ela não reunir os quatro requisitos que acima ficaram formulados a Constituição não lhe atribui proteção».

No Acórdão n.º 396/2011, de 21 de setembro de 2011<sup>37</sup>, em que se discutiu a conformidade constitucional das reduções remuneratórias veiculadas pela Lei n.º 55-A/2010, de 31 de dezembro (Orçamento do Estado para 2011) o Tribunal Constitucional teve oportunidade de realinhar, a partir de um ângulo mais objetivista, os critérios positivos e negativos do princípio da proteção da confiança: a amplitude da medida incisiva; a existência ou inexistência de um fundamento específico ou de um fundamento genérico, mas absolutamente excepcional; a idoneidade das medidas em ordem à consecução do desiderato; o caráter permanente ou transitório das medidas.

Além das já citadas proibições constitucionais de retroatividade e do imperativo de aplicação retroativa de lei sancionatória mais favorável ao arguido, a ponto de o Tribunal Constitucional poder consentir na revisão dos casos julgados (artigo 282.º, n.º 3 da Constituição), temos a admissibilidade da invalidade superveniente por infração de norma constitucional ulterior<sup>38</sup> (artigo 282.º, n.º 2, da Constituição).

Há ainda a considerar a publicação oficial, como requisito de eficácia (cf. artigo 119.º, n.º 2, da Constituição) e que se desenvolve na Lei n.º 74/98, de 11 de novembro<sup>39</sup>, em cujo regime se permite protelar ou abreviar a entrada em vigor dos atos normativos (*vacatio legis*) sujeitos a publicação oficial, afastando o prazo supletivo.

Por fim, há o caso de algumas normas, voluntária ou involuntariamente incompletas, não exequíveis por si mesmas, e cuja aplicação depende da aprovação de um outro ato normativo, designadamente um regulamento de execução.

Estamos em melhores condições para distinguir retroatividade e aplicação imediata da lei nova, assim como reconhecer na aplicação retroativa alguns matices nada despreciables.

Faz observar ANTÓNIO MENEZES CORDEIRO<sup>40</sup> o seguinte:

«Quando a lei nova vise reger situações jurídicas, ela atinge a generalidade das situações existentes, mesmo quando formadas ao abrigo da lei velha. Por exemplo, a lei que venha alterar o conteúdo da propriedade aplica-se aos direitos já constituídos à data do seu aparecimento».

O que é afirmado acerca da propriedade vale, *mutatis mutandis*, a nosso ver, para a carreira laboral, nomeadamente do trabalho em funções públicas.

Sugere o mesmo Autor que se distingam três formas de retroatividade, tomada esta expressão num sentido muitíssimo amplo<sup>41</sup>.

Num grau máximo ou forte, tratar-se-ia de atingir o caso julgado: algo que, como vimos, não é consentido senão à revisão de decisões judiciais facultada por declaração de inconstitucionalidade com força obrigatória geral, acompanhada por autorização do Tribunal Constitucional, acordada nos termos do artigo 282.º, n.º 3, da Constituição. Trata-se do fenómeno excepcionalmente consentido da ultrarretroatividade e circunscrito ao domínio sancionatório.

Um grau médio de retroatividade é, prosseguindo com ANTÓNIO MENEZES CORDEIRO<sup>42</sup>, o que visa «factos inteiramente decorridos no passado», como aconteceria, por exemplo, se «uma lei que baixasse a taxa de juros determinasse a restituição de juros vencidos e pagos ao abrigo de lei anterior».

É neste plano que as proibições constitucionais de retroatividade e o princípio da tutela da confiança encontram o seu campo de eleição.

Já as medidas favoráveis, seja por constituírem ou ampliarem direitos, seja por eliminarem ou reduzirem deveres, ónus ou encargos, não se vê como possam defraudar a confiança legítima. Podem gerar surpresa, mas não frustração nem sentimento de adversidade.

Imagine-se a eventualidade de aplicar com retroatividade média o disposto no artigo 134.º, n.º 7. Os polícias teriam direito a abonos retroativos, a calcular desde o momento em que tivessem concluído o período experimental (v.g. a partir de 1 de janeiro de 2010<sup>43</sup>) e não somente desde a entrada em vigor da lei que ordenou o seu reposicionamento.

Por último, retroatividade fraca é a que se produz sobre situações constituídas antes de a lei nova entrar em vigor, «mas que ainda não produziram todos os seus efeitos; a alteração vai centrar-se, então, sobre os efeitos não verificados<sup>44</sup>».

E, a título de exemplo, aponta-se uma alteração da taxa de juros, mas que, desta feita, conquanto atingindo os contratos já outorgados, seja de aplicar apenas aos juros vincendos.

Casos paradigmáticos encontram-se tanto nas reduções remuneratórias<sup>45</sup> como nas atualizações da retribuição mínima mensal garantida<sup>46</sup>

sem o legislador ter necessidade de especificar que os aumentos ou as reduções se aplicam, não apenas às relações jurídicas de emprego vindouras, como também àquelas já constituídas anteriormente<sup>47</sup>.

Na verdade, uma tal aplicação não é sequer retroativa<sup>48</sup>, mostrando-se preferível usar o termo retroatividade imprópria ou inautêntica<sup>49</sup>, retrospectividade<sup>50</sup> ou, na expressão empregue por MIGUEL TEIXEIRA DE SOUSA, retroconexão<sup>51</sup>, entendida como a que «decorre do preenchimento da previsão da LN com factos passados ou efeitos já produzidos», sendo que «não conduz a nenhuma alteração do passado, mas à definição do presente em função de factos ou efeitos do passado<sup>52</sup>».

E, segundo a lição de JOSÉ JOAQUIM GOMES CANOTILHO<sup>53</sup>, «fala-se de retroatividade inautêntica quando uma norma jurídica incide sobre situações ou relações jurídicas já existentes embora a nova disciplina pretenda ter efeitos para o futuro [...] em que uma lei, pretendendo vigorar para o futuro (eficácia *ex nunc*), acaba por ‘tocar’ em situações, direitos ou relações jurídicas desenvolvidos no passado mas ainda existentes».

É, na verdade, a este fenómeno — da retroconexão — que se refere expressamente a parte final do artigo 12.º, n.º 2, do Código Civil, sem prejuízo de, na medida em que «pressupõe sempre a aplicação imediata da LN a certos factos ou efeitos (que, pelo menos em parte, já pertencem ao passado quando a LN entra em vigor), há que considerar que ela se encontra consagrada no artigo 12.º, n.º 1, 1.ª parte, CC<sup>54</sup>».

A retroconexão, segundo explica JOÃO BATISTA MACHADO, não tem necessariamente de ocorrer na previsão da norma. Pode surgir na estatuição<sup>55</sup>:

«Tomemos, p. ex., a resolução. A lei diz que ela tem (em regra) efeito retroativo. Ora o facto que produz a resolução do contrato e é, portanto, o facto gerador (constitutivo) da obrigação de restituir a prestação recebida é a declaração de resolução, um facto presente. Pelo que, quando falamos de ‘retroatividade’ da resolução, não queremos com isto significar que a lei se reporte a um facto passado como facto gerador daquele efeito jurídico (obrigação de restituir) entre outros. Queremos apenas dizer que, para determinar a medida e amplitude daquele efeito (conteúdo e limites da obrigação de restituir e do correspondente direito), a lei se reporta a um momento ou facto anterior (“retroconexão”). Logo, não estão em causa a validade ou os efeitos de um facto passado, pois apenas se cura de definir a amplitude do efeito de um facto presente».

Na norma que nos ocupa — a do artigo 134.º, n.º 7, do EPFPSP — é, bem assim, um facto presente, a norma nova, cuja estatuição acresce, desde o início da sua vigência, a um conjunto de situações jurídicas anteriores.

Ao ingresso na categoria por nomeação e ao termo do período experimental, concluído com aproveitamento, eram imputados os efeitos de colocação do polícia num lugar e o de conservar o posicionamento na primeira posição remuneratória da categoria subalterna da carreira respetiva. Com a entrada em vigor do Decreto-Lei n.º 243/2015, de 19 de outubro, vem juntar-se um facto novo que, em si não retroage, mas que amplia doravante os efeitos da situação jurídica descrita: passagem automática, *ex nunc*, à posição remuneratória imediatamente superior.

Mostra-se deveras importante observar que não é, isoladamente, a conclusão do período experimental o objeto de incidência da lei nova. É, isso sim, o facto de apesar de concluído o tirocinio, alguns polícias continuarem na posição remuneratória inferior das suas categorias.

Está em causa, com efeito, dispôr apenas para o futuro e em termos de generalidade e abstração, o que importa tratar por igual as situações jurídicas já constituídas e aquelas que vierem a constituir-se na vigência da nova lei.

De resto, no EPFPSP, sempre que o legislador pretendeu salvaguardar a aplicação da lei anterior, disse-o expressamente, como se pode ver nos seguintes exemplos:

«Artigo 152.º

(Avaliação)

Até à entrada em vigor da portaria<sup>56</sup> prevista no n.º 1 do artigo 124.º, o processo da avaliação do desempenho dos polícias é realizado de acordo com a legislação em vigor».

E sempre que o legislador entendeu ser necessário estabelecer normas transitórias substantivas, com aplicação apenas parcial a situações jurídicas pretéritas, não deixou de o efetuar:

«Artigo 59.º

(Regime de turnos)

[...]

5 — Os polícias com idade igual ou superior a 55 anos são dispensados de trabalhar por turnos de serviço no período noturno, mediante

requerimento dirigido ao diretor nacional da PSP, sem prejuízo do disposto no artigo 150.º».

«Artigo 150.º

**(Regime de turnos)**

Sem prejuízo do disposto no n.º 5 do artigo 59.º, nos anos de 2017 a 2019, a dispensa de trabalhar por turnos de serviço em período noturno, mediante requerimento dirigido ao diretor nacional da PSP, tem lugar nos seguintes termos:

- a) No ano de 2017, podem requerer dispensa de trabalhar por turnos de serviço em período noturno os polícias que tenham 58 anos ou mais;
- b) No ano de 2018, podem requerer dispensa de trabalhar por turnos de serviço em período noturno os polícias que tenham 57 anos ou mais;
- c) No ano de 2019, podem requerer dispensa de trabalhar por turnos de serviço em período noturno os polícias que tenham 55 anos ou mais».

Os pontos de atrito com situações jurídicas favoráveis constituídas no passado encontram-se, quase sempre, como vimos, nos graus médios de retroatividade e por conta do que, na tradição de VON SAVIGNY, se vem designando ‘direitos adquiridos’ e que abarcam a constituição de novos encargos, ónus ou restrições.

É paradigmático o caso de que se cuidou em Acórdão do Supremo Tribunal Administrativo, de 29 de outubro de 2009<sup>57</sup> e em cujas conclusões pode ler-se:

«As normas do artigo 170.º da Portaria n.º 425/91, de 24 de maio, que preveem a obrigação de indemnização à Fazenda Nacional, em caso de eliminação de frequência, não são aplicáveis às relações jurídicas subsistentes à data da sua entrada em vigor, dos alunos da Academia Militar, anteriormente admitidos, durante a vigência da Portaria n.º 724/82, de 24 de julho».

Ora, no caso vertente — insiste-se — a aplicação do artigo 134.º, n.º 7, do EPFPSP, ainda que por hipótese fosse autenticamente retroativa, jamais atingiria direitos adquiridos nem viria onerar posições jurídicas ativas dos destinatários. Pelo contrário.

O direito de cada subcomissário e de cada agente ascenderem uma posição remuneratória, no termo do período experimental, constitui-se (adquire-se) com a entrada em vigor da lei nova que revogou a anterior; segundo a qual, a ascensão à segunda posição remuneratória apenas ocorreria nos termos do (parcialmente suspenso) regime geral de progressões obrigatórias ou por opção gestionária.

No limite, pode admitir-se um verdadeiro e próprio direito à aplicação da lei nova com fundamento em razões de igualdade.

Há, é certo, quem autorizadamente admita que a circunstância de a lei nova não se aplicar a situações já constituídas nem sempre ofende o princípio da igualdade, como entendeu o Tribunal Constitucional nos acórdãos n.º 153/2010, de 14 de abril de 2010<sup>58</sup>, e n.º 398/2011, de 22 de setembro de 2011<sup>59</sup>.

Estava em causa uma norma que interditava a aplicação da lei nova (sobre regulação do poder paternal) nos processos já pendentes. Norma à qual, todavia, se reconheceu percetibilidade, inteligibilidade e razoabilidade; justamente aquilo que falta a decisões arbitrárias, sem critério ou segundo um critério incompatível com a axiologia constitucional.

Mas, o importante é que, em tais casos, havia norma expressa a restringir no tempo a aplicação a situações constituídas de pretérito, a desviar os cânones comuns de aplicação da lei no tempo; precisamente o que não acontece com o artigo 134.º, n.º 7, do Decreto-Lei n.º 243/2015, de 19 de outubro.

Nas palavras usadas pelo Tribunal Central Administrativo Sul, em acórdão tirado em 29 de novembro de 2007<sup>60</sup>, salienta-se a indispensabilidade de norma expressa para desviar a aplicação da lei nova às situações anteriores subsistentes:

«Na parte final do n.º 1 deste preceito [o artigo 12.º do Código Civil] consigna-se que “ainda que lhe seja atribuída eficácia retroativa, presume-se que ficam ressalvados os efeitos já produzidos pelos factos que a lei se destina a regular”. Preocupado com a tutela da confiança, segurança e estabilidade dos efeitos jurídicos já produzidos pelos factos, apenas os considera dignos de proteção à luz da lei sob a qual foram produzidos quando deliberadamente seja outra a vontade do legislador expressa na lei nova e conquanto ela não ofenda qualquer princípio constitucional».

Tão-pouco é o direito administrativo, nos seus princípios gerais<sup>61</sup>, menos ainda o direito do trabalho<sup>62</sup>, a suscitar reservas contra esta construção profundamente ancorada na ordem jurídica.

Deliberou este corpo consultivo ao aprovar o Parecer n.º 25/97, de 25 de setembro de 1997<sup>63</sup>, e parafraseando MÁRIO ESTEVES DE OLIVEIRA<sup>64</sup>, «que, enquanto um facto ou um ato se regula unicamente pela norma em vigor no momento da sua ocorrência ou prática, já um estado, uma situação, um estatuto que se prolonguem no tempo serão disciplinados, em cada momento, pelas normas que se sucedem nessa matéria».

De resto, colhe-se um bom exemplo de confluência entre o direito administrativo e o direito laboral no modo como é consignada a aplicação no tempo da Lei do Trabalho em Funções Públicas (LTFP), por via do artigo 9.º do diploma preambular<sup>65</sup>:

«Artigo 9.º

**(Aplicação no tempo)**

1 — Ficam sujeitos ao regime previsto na LTFP aprovada pela presente lei os vínculos de emprego público e os instrumentos de regulamentação coletiva de trabalho constituídos ou celebrados antes da sua entrada em vigor, salvo quanto a condições de validade e a efeitos de factos ou situações totalmente anteriores àquele momento.

2 — [...].».

Repare-se no vigor semântico usado pelo legislador: «factos ou situações totalmente anteriores». Vale por dizer, situações anteriores esgotadas, exauridas, findas.

Parece-nos bem clara e sucinta a afirmação contida, a este propósito, em Acórdão do Tribunal Central Administrativo Sul, de 29 de abril de 2004<sup>66</sup>:

«Estando em causa um estado, uma situação ou um estatuto (v. g. o caso de um funcionário nomeado ao abrigo de determinada lei) a relação jurídica constituída fica sujeita às mutações legislativas subsequentes (artigo 12.º, n.º 2, 2.ª parte, do Código Civil)».

A entrada em vigor da lei nova traz consigo a obrigação para os poderes públicos de a aplicarem por igual, sem discriminações no tempo, no espaço ou no universo dos destinatários, na falta de elementos interpretativos que apontem um sentido contrário.

O enlace, a que já se aludiu, entre as normas sobre aplicação da lei no tempo e o princípio da igualdade é bem ilustrado nas conclusões de Acórdão do Tribunal Central Administrativo Norte, de 17 de junho de 2016<sup>67</sup>:

«1 — Tem direito a ser posicionado no escalão 2, índice 265 da tabela salarial da PSP, o chefe que foi promovido, depois da aprovação em adequado curso de formação, a subcomissário, face ao disposto no n.º 2 do artigo 17.º do Decreto-Lei n.º 353-A/89, de 16 de outubro, que impõe um impulso mínimo de 10 pontos no caso de promoção, norma esta aplicável por força do disposto no artigo 104.º da Lei n.º 5/99, de 27 de janeiro, mas também por força do princípio da igualdade, consagrado nos artigos 13.º e 59.º, n.º 1, alínea a), da Constituição da República Portuguesa.

2 — Este posicionamento também se impõe no caso concreto pelo facto de colegas deste agente, antes chefes como ele, mas com menor antiguidade, terem sido colocados no escalão 2, índice 265 da escala salarial de [subcomissário], por se encontrarem posicionados em escalão superior de chefe quando foram promovidos, face ao princípio constitucional da igualdade».

Passaremos a ver como e em que medida também o princípio constitucional da igualdade não consente restringir a aplicação do artigo 134.º, n.º 7, do EPFPSP, a algumas das relações jurídicas de emprego público, nas mesmas carreiras e categorias, com o efeito de perverter a ordenação remuneratória que existia nas duas categorias em questão e discriminar um vasto grupo de polícias, com maior antiguidade, apenas por terem concluído o período experimental antes de a nova lei entrar em vigor.

**6 — Do princípio da igualdade de tratamento perante a lei**

O nível mais elementar do princípio da igualdade identifica-se com o sentido que lhe atribuída o liberalismo político oitocentista; da igualdade perante a lei, na linha do enunciado na primeira parte do artigo 7.º da Declaração Universal dos Direitos do Homem<sup>68</sup>:

«Todos são iguais perante a lei e, sem distinção, têm direito a igual proteção da lei [...].».

Algo que se torna mais nítido pelo contraponto com a segunda parte da mesma disposição, em que já avulta uma outra e mais exigente face do princípio:

«Todos têm direito a proteção igual contra qualquer discriminação que viole a presente Declaração e contra qualquer incitamento a tal discriminação».

O contraste é visível também no cotejo entre os n.ºs 1 e 2 do artigo 13.º, da Constituição:

«Artigo 13.º

**(Princípio da igualdade)**

1 — Todos os cidadãos têm a mesma dignidade social e são iguais perante a lei.

2 — Ninguém pode ser privilegiado, beneficiado, prejudicado, privado de qualquer direito ou isento de qualquer dever em razão de ascendência, sexo, raça, língua, território de origem, religião, convicções políticas ou ideológicas, instrução, situação económica, condição social ou orientação sexual».

Trata-se, no n.º 1, simplesmente de aplicar a lei com generalidade e abstração, no sentido de estar vedado ao aplicador contrair ou dilatar arbitrariamente o âmbito da previsão, ou modificar a estatuição nas aplicações sucessivas ou segundo os diferentes destinatários.

Mais do que ao legislador, é um comando dirigido ao aplicador da lei, ao tribunal e à administração pública.

O aplicador não pode introduzir distinções na norma jurídica sem o menor respaldo na lei, como se observou em Acórdão do Supremo Tribunal Administrativo, de 12 de dezembro de 2006<sup>69</sup>:

«A lei não estabelece qualquer distinção entre os “Intendentes” que podem, ou não, ascender ao posto de Superintendente, sendo assim ilegal o despacho que não permita o acesso àqueles que tenham ascendido ao posto de “Intendente” por distinção».

Corolário desta dimensão, especialmente no campo hermenêutico, pode encontrar-se no brocardo latino — *ubi lex non distinguit nec nos distinguere debemus*<sup>70</sup>.

O primeiro alcance do princípio da igualdade começou por convergir amplamente com o princípio da legalidade. O primado da lei inculcava o primado da generalidade e abstração, suficientes para assegurar a igualdade a que hoje chamamos (meramente) formal.

Mas se o princípio da igualdade vai hoje muito além, exigindo igualdade à própria lei, o certo é que a primeira dimensão não perdeu atualidade nem o seu espaço próprio.

A igualdade «[r]ealizava-se através da lei mesma: a generalidade e abstração das suas normas, a sua (pensada) vocação para a vigência intemporal e a sua capacidade para vincular as atuações concretas do juiz e da administração bastavam — segundo se entendia — para cumprir a igualdade. O princípio reduzia-se portanto à exigência de *igual* tratamento de todos pelo Direito e o *igual* tratamento consumia-se por seu turno na neutralidade judiciária e na imparcialidade administrativa, ambas conseguidas através da observância da lei<sup>71</sup>».

Ao invés, no n.º 2, do artigo 13.º da Constituição, e tomando a feliz expressão de MARIA LÚCIA AMARAL, surge, a acrescer ao imperativo antecedente «de que todas as pessoas *sejam tratadas pelo Direito de modo igual*<sup>72</sup>», o de que todas as pessoas sejam tratadas «como iguais», o ter de ser a «diferença [constituída pelo Direito de forma] *fundamentada*<sup>73</sup>».

Quer também isto dizer que à igualdade, numa ou noutra faceta, não é nem pode ser indiferente o pressuposto qualitativo da universalidade, inscrito no artigo 12.º, n.º 1:

«Artigo 12.º

**(Princípio da universalidade)**

1 — Todos os cidadãos gozam dos direitos e estão sujeitos aos deveres consignados na Constituição.

2 — [...]».

Este princípio traduz uma presunção de amplitude expansiva das normas que consignam direitos, na hora de delimitar aqueles sujeitos e aquelas situações que devam ser tratadas por igual. Nas palavras de JORGE MIRANDA<sup>74</sup>, referindo-se à lei, «o princípio da universalidade diz respeito aos destinatários, o princípio da igualdade ao seu conteúdo».

Sem uma expressa ressalva do legislador nem fundamento objetivo algum que a permita divisar como implícita, a norma da transição automática é de aplicar por igual a todos os subcomissários e agentes da PSP que ainda se encontrem na primeira posição remuneratória e tenham completado com sucesso o período experimental, consolidando a nomeação definitiva.

O período experimental de uns e de outros, como faz notar o Senhor Provedor Adjunto de Justiça, teve igual duração e características, sendo cumprido em nomeação definitiva<sup>75</sup>.

Os cursos de formação que antecederam o período experimental, no Instituto Superior de Ciências Policiais e Segurança Interna — no caso dos oficiais — ou na Escola Prática de Polícia — no caso dos agentes — obedeceram a critérios normativos similares<sup>76</sup>.

As carreiras são, fundamentalmente, as mesmas: a carreira de oficial de polícia e a carreira de agente de polícia. As novas categorias criadas — na carreira de chefe de polícia e na de agente de polícia — em nada respeitam ao caso trazido à consulta deste corpo consultivo.

É importante ter presente que a estruturação de carreiras laborais surgiu como um instrumento de redução das margens de arbítrio, ao que no caso das funções públicas acrescem o interesse público e a boa administração do pessoal, de modo, o mais possível, imparcial.

A carreira, enquanto ordenação jurídica, é, ao mesmo tempo, corolário dos princípios da igualdade, da proteção da confiança legítima e da proporcionalidade.

No trabalho em funções públicas, pode mesmo dizer-se que o sistema de carreiras e, na maioria dos casos, de diferentes categorias com diferentes conteúdos funcionais, corresponde à maior exigência que o princípio de salário igual para trabalho igual faz recair sobre o poder público, simultaneamente legislador e empregador.

Entenda-se como carreira, na definição de JOÃO ALFAIA, o «conjunto de lugares — e categorias respetivas — percorridos sucessiva e, em regra, ascensionalmente, por um funcionário, mediante promoção ou admissão condicionada à ocupação de um outro lugar do mesmo grau ou inferior, pelo que a passagem de uma para outra categoria filia-se na anteriormente ocupada<sup>77</sup>».

Neste sentido, da carreira enquanto aplicação de um conjunto de normas jurídicas (sobre o provimento, a ou as categorias, os posicionamentos remuneratórios, os requisitos de progressão, o tempo de serviço, a idade da aposentação, reforma ou passagem à reserva ou jubilação) pode dizer-se que é fonte de situações jurídicas complexas na esfera de cada trabalhador, desde o seu ingresso, e em cujo conteúdo convivem situações jurídicas ativas e passivas de maior ou menor reversibilidade, mas que em todo o caso possuem alguns atributos típicos: a legitimidade das expectativas constituídas de progressão, a igualdade qualificada de tratamento entre pares (uma igualdade intrassistemática em que a carreira é, por si, um termo de referência) e a proteção de um nexo entre o trabalhador e o desempenho efetivo de certas tarefas, não obstante vicissitudes no percurso do trabalhador ao ocupar temporariamente lugares ou cargos fora da sua carreira<sup>78</sup>.

Por seu turno, a noção de categoria, segundo o mesmo Autor, define-se como «a espécie profissional dos agentes dos serviços públicos ou classe de uma espécie profissional dos mesmos agentes — quando esta abranja vários graus — a que correspondem lugares de um certo vencimento em sentido estrito<sup>79</sup>».

Carreiras e categorias, de par com o mérito dos trabalhadores, avaliado pelo superior hierárquico ou por um júri de concurso, a antiguidade e o tempo de serviço são instrumentos indispensáveis à generalidade e abstração dos critérios a adotar para a progressão (na categoria), para a promoção (de categoria) ou até para a mudança de carreira.

Em breves palavras, a carreira deve proporcionar segurança e um tratamento justo ao trabalhador. À administração pública, por seu turno, deve proporcionar um instrumento precioso de previsibilidade, de racionalidade e, não menos importante, de imparcialidade.

Justifica-se, por assim dizer, uma redobrada exigência em matéria de tratamento igualitário no seio de cada carreira (geral ou especial) e dentro de cada categoria, como é assinalado pelo Tribunal Constitucional na formulação que tem reiteradamente adotado: o princípio geral da não inversão das posições relativas de trabalhadores por simples efeito da reestruturação de carreiras.

O Acórdão do Tribunal Constitucional n.º 405/2003, de 17 de setembro de 2003<sup>80</sup>, levou a cabo uma ampla catalogação dos juízos de inconstitucionalidade por quebra na paridade remuneratória de funcionários públicos e agentes administrativos, minando o princípio salário igual para trabalho igual (artigo 59.º, n.º 1, alínea *a*), da Constituição):

(i) Eliminação das diferenças de vencimentos entre categorias de magistrados judiciais;

(ii) Restrição ao descongelamento da progressão nos escalões das categorias e carreiras dos docentes do ensino superior e de investigação, ao implicar que funcionários mais antigos, não obstante a identidade de qualificações, passassem a auferir remunerações inferiores;

(iii) Limitação de aumentos remuneratórios a funcionários promovidos após certa data, de sorte que os demais, apesar de maior antiguidade nas categorias, perceberiam vencimentos inferiores;

(iv) Limitação de valorizações retributivas a bombeiros sapadores promovidos após certa data, de sorte que os demais, apesar de se encontrarem há mais tempo nas categorias, viessem a perceber menores vencimentos;

(v) Interpretação de normas conducente a admitir que funcionários mais bem classificados em concurso para progressão na carreira venham a auferir remuneração inferior à de colegas que inicialmente tinham ficado de fora das vagas do concurso.

Nesse mesmo aresto, o Tribunal Constitucional sublinha a relevância da identidade de carreiras e categorias como termo de comparação na hora de aplicar o princípio salário igual para trabalho igual, «pois apenas aí existe uma situação de paridade funcional que permitirá falar de uma eventual diferenciação de tratamento injustificada, em violação do princípio constitucional da igualdade, contido na norma constitucional do artigo 59.º, n.º 1, alínea a), da Constituição».

Este acórdão mostra-se particularmente significativo para a problemática trazida pelo pedido de consulta, pois justamente cuida de dois modos de transitar entre escalões e índices no interior da mesma carreira (técnico de diagnóstico e terapêutica) mas com um resultado desfavorável para os trabalhadores mais experimentados.

E mais se estima o peso da antiguidade na categoria quando esta, por definição, representa um conteúdo funcional delimitado e por todos igualmente praticado.

Ulteriormente, no Acórdão do Tribunal Constitucional n.º 378/2012, de 12 de julho de 2012<sup>81</sup>, pode encontrar-se uma utilíssima retrospectiva do tratamento que a jurisprudência constitucional veio ulteriormente sedimentando em torno da paridade remuneratória entre o exercício de funções públicas idênticas e na mesma categoria. Num dos seus trechos, pode ler-se:

«Os acórdãos n.ºs 167/2008, 195/2008, 196/2008 julgaram inconstitucional, por violação do artigo 59.º, n.º 1, alínea a), da CRP, a norma que resulta dos artigos 69.º, 67.º e 45.º do mesmo Decreto-Lei n.º 557/99, na interpretação segundo a qual funcionários com a mesma ou superior antiguidade na categoria de origem e com maior antiguidade no cargo de chefia tributária auferem remuneração inferior àqueles que têm menor antiguidade no cargo de chefia e que foram nele investidos após a entrada em vigor do mesmo diploma. O Acórdão n.º 197/2008, por seu lado, manteve o mesmo sentido da aludida jurisprudência, embora reportando-se apenas ao disposto nos artigos 67.º e 69.º do aludido diploma legal».

De modo crescentemente assertivo, o Tribunal Constitucional dá hoje por assente a incidência qualificada ou reforçada do princípio de salário igual para trabalho igual no interior de cada carreira e, mais ainda, da mesma categoria funcional. Na fundamentação do acórdão que continuamos a acompanhar, lê-se:

«Os referidos arestos vieram confirmar a jurisprudência consolidada do Tribunal, a propósito das normas do regime da função pública, no sentido da vinculação — constitucionalmente imposta — à observância de um princípio geral de coerência e equidade nos sistemas de carreiras, que tem, como corolário, a proibição da inversão das posições relativas de trabalhadores, por mero efeito da entrada em vigor de um regime de reestruturação de carreiras ou de alterações do sistema retributivo, ou seja, quando a inversão é determinada pela interferência de um ‘fator anómalo’, de circunstância puramente temporal».

O que, ao invés, hipoteticamente pode justificar-se à luz do princípio da igualdade é valorizar as remunerações daqueles que há já mais tempo permanecem na primeira posição remuneratória ou até reservar-lhes a progressão automática, a fim de os compensar pelos sacrifícios decorrentes da suspensão, ao longo dos últimos anos, dos meios gerais de valorização remuneratória, no cumprimento das excecionais contingências orçamentais<sup>82</sup>.

Essas, sim, constituiriam opções legítimas, dentro de padrões de razoabilidade norteados por considerações de justiça e pelo princípio salário igual para trabalho igual (artigo 59.º, n.º 1, alínea a) da Constituição). Medidas que o legislador pode sopesar, pode adotar, mas às quais não parece estar obrigado a um nível programático concreto, como sucede com determinadas incumbências de discriminação positiva<sup>83</sup>, mas tão-só por imperativos de justiça e de dignidade da pessoa humana (artigo 1.º da Constituição).

É que, em verdade, como bem observa, RUI MEDEIROS<sup>84</sup>, o princípio salário igual para trabalho igual não se satisfaz com a proibição da discriminação em razão de fatores suspeitos, como são os enunciados<sup>85</sup> no artigo 13.º, n.º 2, da Constituição.

Desse princípio resulta uma incumbência de diferenciação que leve o legislador a depurar a real igualdade da prestação de trabalho objetivamente idêntico, considerando especialmente o tempo de serviço na categoria, em atenção à maior experiência do trabalhador e ao mais extenso investimento profissional que, pelo menos, são de presumir.

Dito por outras palavras: o princípio salário igual para trabalho igual não tem por que limitar-se a anular distorções remuneratórias. O legislador deve ser impelido a valorizar o trabalho que, aparentemente igual, se mostre mais complexo, a valorizar o trabalhador que, um entre outros, mais tenha investido na carreira e há mais tempo se tenha comprometido com as tarefas que desempenha.

Só por este caminho se obtém uma exata correlação entre os princípios constitucionais da justiça e da igualdade, com o primeiro a justificar, por vezes a exigir, um tratamento diferente e a autonomizar categorias que aparentemente se mostram iguais.

## 7 — Da proibição orçamental de valorizações remuneratórias dos trabalhadores em funções públicas

A Lei n.º 82-B/2014, de 31 de dezembro, que aprovou o Orçamento do Estado para 2015, consagrou no artigo 38.º, n.º 1, a proibição de valorizações remuneratórias «dos titulares dos cargos e demais pessoal identificado no n.º 9 do artigo 2.º da Lei n.º 75/2014, de 12 de setembro»<sup>86</sup>.

Vejamos o que de mais relevante para a consulta se dispõe exatamente na norma remissária:

«Artigo 2.º

### (Redução remuneratória)

[...]

9 — A presente lei aplica-se aos titulares dos cargos e demais pessoal de seguida identificados:

[...]

p) 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, incluindo os trabalhadores em processo de requalificação e em licença extraordinária; [...]

Ver-se-á seguidamente o regime a que se encontram sujeitas as valorizações remuneratórias do trabalho público, sua incidência, normas especiais e excecionais; regime que vem sendo replicado nos orçamentos subsequentes:

Artigo 38.º

### (Proibição de valorizações remuneratórias)

1 — É vedada a prática de quaisquer atos que consubstanciem valorizações remuneratórias dos titulares dos cargos e demais pessoal identificado no n.º 9 do artigo 2.º da Lei n.º 75/2014, de 12 de setembro.

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

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

b) Atribuição de prémios de desempenho ou outras prestações pecuniárias de natureza afim que excedam os limites fixados no artigo seguinte;

c) 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 respetivas categorias de acesso, incluindo procedimentos internos de seleção para mudança de nível ou escalão;

d) Pagamento de remuneração diferente da auferida na categoria de origem, nas situações de mobilidade interna, na modalidade de mobilidade na categoria, 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 no n.º 1 do artigo 153.º da Lei Geral do Trabalho em Funções Públicas, aprovada em anexo à Lei n.º 35/2014, de 20 de junho.

3 — O disposto nos números anteriores não é aplicável ao pagamento de remuneração diferente da auferida na categoria de origem nas situações de mobilidade interna na modalidade de mobilidade intercarreiras ou categorias, nos termos previstos nos n.ºs 2 a 4 do artigo 153.º da Lei Geral do Trabalho em Funções Públicas, aprovada em anexo à Lei n.º 35/2014, de 20 de junho.

4 — O disposto nos n.ºs 1 e 2 não prejudica a aplicação da Lei n.º 66-B/2007, de 28 de dezembro, alterada pelas Leis n.ºs 64-A/2008, de 31 de dezembro, 55-A/2010, de 31 de dezembro, e 66-B/2012, de 31 de dezembro, assim como das respetivas adaptações, nos casos em que tal se verifique, sendo que os resultados da avaliação dos desempenhos suscetíveis de originar alterações do posicionamento remuneratório ao abrigo da Lei Geral do Trabalho em Funções Públicas, aprovada em anexo à Lei n.º 35/2014, de 20 de junho, podem ser considerados após a cessação da vigência do presente artigo, nos seguintes termos:

a) Mantêm-se todos os efeitos associados à avaliação do desempenho, nomeadamente a contabilização dos pontos a que se refere o n.º 7 do artigo 156.º da Lei Geral do Trabalho em Funções Públicas, aprovada em anexo à Lei n.º 35/2014, de 20 de junho, 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 2015 não podem produzir efeitos em data anterior;

c) Estando em causa alterações obrigatórias do posicionamento remuneratório, a efetuar ao abrigo do disposto no n.º 7 do artigo 156.º da Lei Geral do Trabalho em Funções Públicas, aprovada em anexo à Lei n.º 35/2014, de 20 de junho, quando o trabalhador tenha, entretanto, acumulado mais do que os pontos legalmente exigidos, os pontos em excesso relevam para efeitos de futura alteração do seu posicionamento remuneratório, nos termos da mesma disposição legal.

5 — São vedadas as promoções, independentemente da respetiva modalidade, ainda que os interessados já reúnam as condições exigíveis para o efeito à data da entrada em vigor da presente lei, exceto se, nos termos legais gerais aplicáveis até 31 de dezembro de 2010, tais promoções devessem obrigatoriamente ter ocorrido em data anterior a esta última.

6 — 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.

7 — O disposto nos números anteriores não prejudica as mudanças de categoria ou de posto necessárias para o exercício de cargo ou das funções que integram o conteúdo funcional da categoria ou do posto para os quais se opera a mudança, bem como de graduações para desempenho de cargos internacionais, desde que se verifiquem os seguintes requisitos cumulativos:

a) Que se trate de cargo ou funções previstos em disposição legal ou estatutária;

b) Que haja disposição legal ou estatutária que preveja que a mudança de categoria ou de posto ou a graduação decorrem diretamente e ou constituem condição para a designação para o cargo ou para exercício das funções;

c) Que estejam reunidos os demais requisitos ou condições gerais e especiais, legal ou estatutariamente exigidos para a nomeação em causa e ou para a consequente mudança de categoria ou de posto, bem como graduação;

d) Que a designação para o cargo ou exercício de funções seja imprescindível, designadamente por não existir outra forma de assegurar o exercício das funções que lhe estão cometidas e não ser legal e objetivamente possível a continuidade do exercício pelo anterior titular.

8 — O disposto no número anterior abrange, durante o ano de 2015, situações de mudança de categoria ou de posto necessárias para o exercício de cargo ou funções, designadamente de militares das Forças Armadas e da Guarda Nacional Republicana (GNR), de pessoal com funções policiais da Polícia de Segurança Pública (PSP), de pessoal da carreira de investigação e fiscalização do Serviço de Estrangeiros e Fronteiras (SEF), da Polícia Judiciária (PJ), do SIRP, da Polícia Marítima e de outro pessoal militarizado e de pessoal do corpo da Guarda Prisional, justificada que esteja a sua necessidade e observadas as seguintes condições:

a) Os efeitos remuneratórios da mudança de categoria ou de posto apenas se verificam no dia seguinte ao da publicação do diploma respetivo no *Diário da República*, exceto quando os serviços estejam legalmente dispensados dessa publicação, valendo, para esse efeito, a data do despacho de nomeação no novo posto ou categoria;

b) Das mudanças de categoria ou posto não pode resultar aumento da despesa com pessoal nas entidades em que aquelas tenham lugar.

9 — As mudanças de categoria ou posto e as graduações realizadas ao abrigo do disposto nos n.ºs 7 e 8 dependem de despacho 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 e condições estabelecidos naquelas disposições, com exceção dos órgãos e serviços das administrações regionais e autárquicas, em que a emissão daquele despacho compete aos correspondentes órgãos de governo próprio.

10 — O disposto nos n.ºs 7 a 9 é também aplicável nos casos em que a mudança de categoria ou de posto dependa de procedimento concursal próprio para o efeito, incluindo procedimento próprio para obtenção de determinados graus ou títulos, desde que exigidos para integração em categoria superior, situação em que o despacho a que

se refere o número anterior deve ser prévio à abertura ou prosseguimento de tal procedimento e fixar o número limite de trabalhadores que podem ser abrangidos.

11 — O despacho a que se refere o n.º 9 estabelece, designadamente, limites quantitativos dos indivíduos que podem ser graduados ou mudar de categoria ou posto, limites e ou requisitos em termos de impacto orçamental desta graduação ou mudança, os termos da produção de efeitos das graduações e mudanças de categoria ou posto, dever e termos de reporte aos membros do Governo que o proferem das graduações e mudanças de categoria ou posto que venham a ser efetivamente realizadas, bem como a eventual obrigação de adoção de outras medidas de redução de despesa para compensar o eventual aumento decorrente das graduações ou mudanças de categoria ou posto autorizadas.

12 — Sem prejuízo do disposto no n.º 9, permanecem suspensos todos os procedimentos concursais ou concursos pendentes a que se refere a alínea c) do n.º 2, salvo se o dirigente máximo do serviço ou entidade em causa decidir pela sua cessação.

13 — O tempo de serviço prestado durante a vigência do presente artigo, 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.

14 — Exceciona-se do disposto no número anterior o tempo de serviço prestado pelos elementos a que se refere o n.º 8, para efeitos de mudança de categoria ou de posto.

15 — O disposto no presente artigo não se aplica para efeitos de conclusão, com aproveitamento, de estágio legalmente exigível para o ingresso nas carreiras não revistas a que se refere o artigo 41.º da Lei n.º 35/2014, de 20 de junho.

16 — O disposto no presente artigo não prejudica a concretização dos reposicionamentos remuneratórios decorrentes da transição para carreiras revistas, nos termos do artigo 101.º da Lei n.º 12-A/2008, de 27 de fevereiro, ou, sendo o caso, a transição para novos regimes de trabalho, desde que os respetivos processos de revisão se encontrem concluídos até à data da entrada em vigor da presente lei.

17 — O disposto no presente artigo não prejudica igualmente a concretização dos reposicionamentos remuneratórios respetivos decorrente da transição dos assistentes estagiários para a categoria de assistentes e dos assistentes e assistentes convidados para a categoria de professor auxiliar, nos termos do Estatuto da Carreira Docente Universitária, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 448/79, de 13 de novembro, dos assistentes para a categoria de professor-adjunto e dos trabalhadores equiparados a professor-coordenador, professor-adjunto ou assistente para a categoria de professor-coordenador e professor-adjunto em regime de contrato de trabalho em funções públicas na modalidade de contrato por tempo indeterminado, nos termos do Estatuto da Carreira do Pessoal Docente do Ensino Superior Politécnico, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 185/81, de 1 de julho, bem como dos assistentes de investigação científica na categoria de investigador auxiliar, nos termos do Estatuto da Carreira de Investigação Científica, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 124/99, de 20 de abril.

18 — Os órgãos e serviços competentes para a realização de ações de inspeção e auditoria devem, no âmbito das ações que venham a executar nos órgãos, serviços e entidades abrangidos pelo disposto no presente artigo, proceder à identificação das situações passíveis de constituir violação do disposto no presente artigo e comunicá-las aos membros do Governo responsáveis pelas áreas das finanças e da Administração Pública.

19 — Os atos praticados em violação do disposto no presente artigo são nulos e fazem incorrer os seus autores em responsabilidade civil, financeira e disciplinar.

20 — Para efeitos da efetivação da responsabilidade financeira a que se refere o número anterior, consideram-se pagamentos indevidos as despesas realizadas em violação do disposto no presente artigo.

21 — O regime fixado no presente artigo tem natureza imperativa, prevalecendo sobre quaisquer outras normas legais ou convencionais, especiais ou excecionais, em contrário, não podendo ser afastado ou modificado pelas mesmas».

Para o ano imediatamente subsequente, 2016, o Orçamento aprovado pela Lei n.º 7-A/2016, de 30 de março, determinou a prorrogação dos efeitos destas disposições<sup>87</sup>, mas com uma importante exceção:

«Artigo 18.º

**(Prorrogação de efeitos)**

1 — Durante o ano de 2016, como medida de equilíbrio orçamental, são prorrogados os efeitos dos artigos 38.º a 46.º e 73.º da Lei

n.º 82-B/2014, de 31 de dezembro, cujas medidas são progressivamente eliminadas a partir de 2017.

2 — O disposto no artigo 38.º da Lei n.º 82-B/2014, de 31 de dezembro, não prejudica a aplicação do n.º 2 do artigo 153.º do Decreto-Lei n.º 243/2015, de 19 de outubro, com efeitos à data da entrada em vigor daquele decreto-lei».

E, por último, para o ano económico de 2017, o Orçamento aprovado pela Lei n.º 42/2016, de 28 de dezembro, dispôs nos termos seguintes:

«Artigo 19.º

**(Prorrogação de efeitos)**

1 — Sem prejuízo da eliminação progressiva das restrições e da reposição das progressões na carreira a partir de 2018, durante o ano de 2017 são prorrogados os efeitos dos artigos 38.º a 42.º, 44.º a 46.º e 73.º da Lei n.º 82-B/2014, de 31 de dezembro.

2 — O disposto no número anterior não é aplicável aos membros dos órgãos estatutários e aos trabalhadores de instituições de crédito integradas no setor empresarial do Estado e qualificadas como «entidades supervisionadas significativas», na aceção do ponto 16) do artigo 2.º do Regulamento (UE) n.º 468/2014, do Banco Central Europeu, de 16 de abril de 2014, e respetivas participadas que integrem o setor empresarial do Estado.

3 — Sem prejuízo do disposto no n.º 1, podem ser definidos regimes específicos de trabalho extraordinário ou suplementar, nomeadamente no setor da saúde, nos termos que venham a ser definidos no decreto-lei de execução orçamental.

4 — O disposto no presente artigo não prejudica igualmente a concretização dos reposicionamentos remuneratórios respetivos decorrentes da obtenção do título de agregado pelos professores auxiliares e associados do ensino superior universitário e pelos professores coordenadores do ensino superior politécnico, em cumprimento do Decreto-Lei n.º 408/89, de 18 de novembro, bem como não prejudica o reposicionamento remuneratório decorrente da obtenção dos títulos de agregado e de habilitado a que aludem as alíneas a) e b) do artigo 15.º do Decreto-Lei n.º 239/2007, de 19 de junho, obtidos pelos investigadores auxiliares ou principais».

Vejam, pois, no que consiste a ressalva do artigo 153.º, n.º 2 do EPPFPSP, ressalva que, como vimos se determinou expressamente apenas na lei orçamental para 2016:

«Artigo 153.º

**(Transição para a tabela remuneratória)**

1 — Na transição para a tabela remuneratória constante do anexo II ao presente decreto-lei, os polícias ingressam na categoria e posição remuneratória correspondente à remuneração base atualmente auferida, sem prejuízo do disposto no número seguinte.

2 — Em caso de não coincidência da posição remuneratória, os polícias transitam para a posição remuneratória que corresponda à remuneração imediatamente superior à remuneração base atualmente auferida.

3 — Na situação prevista no n.º 1, para efeitos de alteração do posicionamento remuneratório prevista no artigo 135.º, são consideradas as avaliações de desempenho obtidas na posição remuneratória em que o polícia se encontra à data da entrada em vigor do presente decreto-lei e o tempo decorrido nessa posição, nos termos do disposto no n.º 4 do artigo 92.º do Decreto-Lei n.º 299/2009, de 14 de outubro, alterado pelo Decreto-Lei n.º 46/2014, de 24 de março, salvo disposição legal em contrário.

4 — Os agentes principais que sejam colocados no nível 15 da primeira posição remuneratória da categoria de agente principal e os chefes principais que sejam colocados no nível 25 da primeira posição remuneratória da categoria de chefe principal, mantêm, para efeitos de alteração do posicionamento remuneratório prevista no artigo 135.º, as avaliações de desempenho obtidas na posição remuneratória em que se encontravam à data da entrada em vigor do presente decreto-lei e o tempo decorrido nessa posição, nos termos do disposto no n.º 4 do artigo 92.º do Decreto-Lei n.º 299/2009, de 14 de outubro, alterado pelo Decreto-Lei n.º 46/2014, de 24 de março, salvo disposição legal em contrário.

5 — A alteração do posicionamento remuneratório nos termos do presente artigo produz efeitos à data em que tenha lugar, não se aplicando o disposto no n.º 3 do artigo 135.º».

À primeira vista, a ressalva orçamental do artigo 153.º, n.º 2, do Estatuto, pareceria constituir uma redundância da exceção que já vem do artigo 18.º, n.º 16, da Lei do Orçamento do Estado para 2015, pois tratar-se-ia apenas de concretizar reposicionamentos remuneratórios

decorrentes da transição para uma carreira revista. E com efeito, aquela norma admite, a título excecional, que, por ocasião da revisão de carreiras ou, logo após, por motivo de alterações dos regimes de trabalho se pratiquem valorizações remuneratórias<sup>88</sup>.

A verdade é que, relativamente ao pessoal com funções policiais da PSP, a transição do antigo corpo especial para as novas carreiras especiais já se tinha operado com o Decreto-Lei n.º 299/2009, de 14 de outubro, e já se tinham executado os reposicionamentos remuneratórios, nos termos do artigo 112.º com salvaguarda expressa dos trabalhadores com maior antiguidade e na mesma categoria.

Essa revisão fora empreendida em cumprimento do artigo 101.º da Lei n.º 12-A/2008, de 27 de fevereiro.

Com o Decreto-Lei n.º 243/2015, de 19 de novembro, estamos diante de uma alteração a essa revisão, como surge inequivocamente afirmado no preâmbulo:

«[F]oi assumido como propósito do presente decreto-lei proceder à valorização da carreira dos polícias e à salvaguarda das suas especificidades, acautelando a sua compatibilização com o atual contexto legal».

O legislador estava bem ciente do contexto legal que, ao tempo, era atual, e de que a exceção prevista no artigo 18.º, n.º 16, da Lei do Orçamento do Estado para 2015, e cujo teor de novo se transcreve, por comodidade de leitura, levantava obstáculos à concretização.

«16 — O disposto no presente artigo não prejudica a concretização dos reposicionamentos remuneratórios decorrentes da transição para carreiras revistas, nos termos do artigo 101.º da Lei n.º 12-A/2008, de 27 de fevereiro, ou, sendo o caso, a transição para novos regimes de trabalho, desde que os respetivos processos de revisão se encontrem concluídos até à data da entrada em vigor da presente lei».

Por um lado, já não podia filiar-se no artigo 101.º da Lei n.º 12-A/2008, de 27 de fevereiro. Por outro lado, não podia considerar-se propriamente uma transição para um novo regime de trabalho.

Daí, a necessidade de incluir no EPPFPSP o teor do artigo 153.º e a necessidade, para o ano económico de 2016, de viabilizar as decorrentes alterações das posições remuneratórias, por meio de uma exceção específica à proibição de valorizações remuneratórias.

Exceção que surgiu de modo a ser aplicada no ano económico de 2016<sup>89</sup>, e já não carecendo sequer de vir replicada na Lei do Orçamento para 2017. Pressupõe-se consumada e constitutiva de uma obrigação legal para futuros orçamentos do Estado, na previsão das despesas públicas.

Exceção cujo teor (artigo 18.º, n.º 2, do OE 2016) recorde-se, manda aplicar o artigo 153.º, n.º 2, do Decreto-Lei n.º 243/2015, de 19 de novembro, «com efeitos à data da entrada em vigor [deste] decreto-lei».

Sob pena de inteira redundância, a repelir com base na presunção de racionalidade que resulta do artigo 9.º, n.º 3, do Código Civil, esta norma não podia deixar de revelar uma exceção não compreendida no catálogo das exceções ao artigo 38.º, n.º 1, da Lei do Orçamento do Estado para 2015.

As posições remuneratórias que se perfilavam no Decreto-Lei n.º 299/2009, de 14 de outubro, surgem modificadas. Alguns níveis remuneratórios, pura e simplesmente, desapareceram.

No artigo 153.º, n.º 1 e n.º 2, fixam-se os critérios para concretizar a alteração.

Em primeiro lugar, para os trabalhadores com funções policiais da PSP cuja categoria e posição remuneratória se conservem intocadas transitam para a mesma posição remuneratória, a qual, por referência à Tabela Remuneratória Única, tem de corresponder à remuneração base que vinha sendo auferida<sup>90</sup>.

A referência no preceito à remuneração base mensal tem o sentido de excluir os suplementos remuneratórios que o Decreto-Lei n.º 25/2015, de 6 de fevereiro, veio entretanto rever, assim como os eventuais prémios de desempenho.

Veja-se que o artigo 146.º da LTFP consigna o seguinte:

«Artigo 146.º

**(Componentes da remuneração)**

A remuneração dos trabalhadores com vínculo de emprego pública é composta por:

- a) Remuneração base;
- b) Suplementos remuneratórios;
- c) Prémios de desempenho».

É esta a terminologia e conceptualização adotadas. Nem sempre foi assim. Este Conselho Consultivo ao aprovar o parecer n.º 3/2016, de 21

de abril de 2016<sup>91</sup>, nos termos que se reproduzem, dá conta do regime imediatamente antecedente:

«[O] conceito de ‘remuneração base’ estava acolhido no artigo 15.º, n.º 1 alínea a), do Decreto-Lei n.º 184/89, de 2 de junho, como componente essencial do ‘sistema retributivo da função pública’. Por seu turno, o Decreto-Lei n.º 353-A/89, de 16 de outubro, visou estabelecer ‘regras sobre o estatuto remuneratório dos funcionários e agentes da Administração Pública’. O artigo 5.º do Decreto-Lei n.º 353-A/89 determinava que ‘a remuneração base integra a remuneração de categoria e a remuneração de exercício’. A distinção então operada legislativamente sobre as duas categorias era a seguinte: (a) A remuneração de categoria é igual a cinco sextos da remuneração base, acrescida dos suplementos que se fundamentam em incentivos à fixação em zonas de periferia e em transferência para localidade diversa que confira direito a subsídio de residência ou outro; (b) A remuneração de exercício é igual a um sexto da remuneração base, acrescida dos suplementos não referidos no número anterior a que eventualmente haja lugar. Por último, o n.º 4 do artigo 5.º do Decreto-Lei n.º 353-A/89 prescrevia que as situações e as condições em que se perde o direito à remuneração de exercício constam da lei.

Artigo 5.º do Decreto-Lei n.º 353-A/89 que não compreendia qualquer inovação relativamente a categorias tradicionais do direito da função pública português, compreendendo apenas variações semânticas do substantivo (substituindo vencimento por remuneração) de uma dicotomia com lastro doutrinário no direito português».

No n.º 1 do artigo 147.º da LTFP<sup>92</sup> explica-se que «a tabela remuneratória única contém a totalidade dos níveis remuneratórios suscetíveis de ser[em] utilizados na fixação da remuneração base dos trabalhadores que exerçam funções ao abrigo de vínculo de emprego público».

E logo se dispõe no n.º 2 que «o número de níveis remuneratórios e o montante pecuniário correspondente a cada um é fixado em portaria do Primeiro-Ministro e do membro do Governo responsável pela área das finanças».

Por fim, veja-se o conceito adotado de remuneração-base consagrado também na LTFP:

«Artigo 150.º

**(Conceito de remuneração base)**

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

2 — 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».

O único sentido possível da expressão «remuneração base» no artigo 153.º do EPPFPSP é, pois, o do montante calculado pelo nível remuneratório previsto para a posição remuneratória de cada trabalhador.

A remuneração base só pode teoricamente ser superior ao nível remuneratório nas situações previstas pela LTFP de remuneração negociada entre a pessoa coletiva pública empregadora e o trabalhador em funções públicas. Todavia, não é o caso dos trabalhadores com funções policiais da PSP, como resulta da do artigo 38.º, n.º 1, da LTFP:

«Artigo 38.º

**(Determinação do posicionamento remuneratório)**

«1 — Quando esteja em causa posto de trabalho relativamente ao qual a modalidade de vínculo de emprego público seja o contrato, o posicionamento do trabalhador recrutado numa das posições remuneratórias da categoria é objeto de negociação com o empregador público, a qual tem lugar:

- a) Imediatamente após o termo do procedimento concursal; ou
- b) Aquando da aprovação em curso de formação específico ou da aquisição de certo grau académico ou de certo título profissional, nos termos da alínea c) do n.º 4 do artigo 84.º, que decorram antes da celebração do contrato».

Voltando ao estatuto remuneratório dos policiais da PSP, vemos que não teria sentido considerar a equivalência em termos iguais aos da revisão da carreira empreendida pelo Decreto-Lei n.º 299/2009, de 14 de outubro, quando estava em causa transitar de um sistema retributivo de índices e escalões para um novo sistema de posições e níveis remuneratórios sem que se pudesse usar a tabela de correspondência (que é, atualmente, a citada Tabela Remuneratória Única).

Em segundo lugar, temos o campo de aplicação do artigo 153.º, n.º 2, do EPPFPSP: «em caso de não coincidência da posição remuneratória».

Note-se bem que não está em causa, como na revisão originária da carreira, a impraticabilidade de identificar a remuneração base mensal auferida com uma das novas posições e níveis remuneratórios (artigo 101.º, n.º 2, da Lei n.º 12-A/2008, de 27 de fevereiro).

a) Trata-se da falta de coincidência entre a posição remuneratória em que um determinado polícia (agente, chefe ou oficial) se encontrava, segundo o Decreto-Lei n.º 299/2009, de 14 de outubro, e a posição remuneratória que lhe cabe segundo o novo EPPFPSP, por vicissitudes da tabela que enuncia as posições e níveis remuneratórios em cada categoria das três carreiras.

Como melhor se verá *infra*, em quadro comparativo das posições e níveis remuneratórios do antigo e do novo Estatuto, um polícia na categoria de chefe da carreira de chefe de polícia que se encontrasse na primeira posição remuneratória (nível 16) não pode manter-se no mesmo nível remuneratório, pois à primeira posição remuneratória passa a corresponder um nível remuneratório ligeiramente superior (nível 17).

Deixando de haver lugar para o nível 16 nas remunerações da categoria de chefe de polícia, os trabalhadores abrangidos, seguindo à letra o artigo 153.º, n.º 2, do EPPFPSP, «transitam para a posição remuneratória que corresponda à remuneração imediatamente superior à remuneração base atualmente auferida», isto é, para o nível 17 (mais uma vez, deixando à margem do cômputo os suplementos remuneratórios disciplinados de forma separada).

Este é o primeiro campo útil de aplicação do artigo 18.º, n.º 2, da Lei do Orçamento do Estado para 2016, em cujo teor — insiste-se — é fixado um alcance retroativo à entrada em vigor do novo EPPFPSP, ou seja, 1 de dezembro de 2015.

Todavia, não se fica por aqui o âmbito de aplicação resultante da conjugação entre o artigo 18.º, n.º 2, da Lei do Orçamento do Estado para 2016, e o artigo 153.º, n.º 2, do novo EPPFPSP.

Há dois outros fatores de valorização remuneratória que não encontrariam cobertura no artigo 38.º, n.º 16, da Lei do Orçamento do Estado para 2015, nem em nenhuma outra das normas de delimitação negativa ou de exceção: a passagem da primeira à segunda posição remuneratória, no termo do período experimental com sucesso após nomeação definitiva de subcomissários e agentes (artigo 134.º, n.º 7) e as alterações obrigatórias do reposicionamento remuneratório por combinação dos vetores (i) tempo de serviço no mesmo posicionamento remuneratório e (ii) excecionais avaliações de desempenho (artigo 135.º).

β) Quanto ao termo com aproveitamento do período experimental, poderia cogitar-se que encontrasse assento no artigo 38.º, n.º 15, da Lei do Orçamento do Estado para 2015, em que é consignado o que vai novamente transcrito:

«15 — O disposto no presente artigo não se aplica para efeitos de conclusão, com aproveitamento, de estágio legalmente exigível para o ingresso nas carreiras não revistas a que se refere o artigo 41.º da Lei n.º 35/2014, de 20 de junho».

Dir-se-ia que o período experimental dos subcomissários e dos agentes da PSP possuiria características análogas às do estágio para ingresso nas carreiras não revistas.

E até já se admitiu que o internato médico, por exemplo, esteja nessas condições<sup>93</sup>. Sucede, porém, que médicos em regime de internato, ao contrário dos subcomissários e agentes em período experimental, ainda «não estão providos em categoria de uma carreira, mas antes, e tão-somente, se encontram integrados num processo de formação [...]»<sup>94</sup>.

Por outro lado, o reproduzido n.º 15 contém indubitavelmente uma norma excecional, a cuja aplicação analógica se opõe o disposto no artigo 11.º do Código Civil:

«Artigo 11.º

**(Normas excecionais)**

As normas excecionais não comportam aplicação analógica, mas admitem interpretação extensiva».

Tão-pouco pode considerar-se mera interpretação extensiva lançar mão do regime das carreiras não revistas, justamente para as que já se encontram revistas, como sucede com as carreiras do pessoal em funções policiais da PSP.

Em qualquer caso, a citada norma orçamental que ressalva a posição dos estagiários adquire peso se a situarmos no campo dos princípios, em especial da justiça, atendendo à similitude com o período experimental do pessoal em funções públicas.

Por conseguinte, a transição automática para a posição remuneratória imediatamente superior precisava de uma habilitação orçamental, como

aquela que foi aprovada pela Assembleia da República no artigo 18.º, n.º 2, da Lei n.º 7-A/2016, de 30 de março (OE 2016).

Concluído o período experimental com aproveitamento, opera-se a transição automática «para a segunda posição remuneratória da carreira e categoria em que se encontram» subcomissários e agentes (artigo 134.º, n.º 7, do EPPFPSP).

A situação destes agentes e subcomissários subsume-se à previsão da norma contida no artigo 153.º, n.º 2, do EPPFPSP: «caso de não coincidência da posição remuneratória». Ao aplicar a tabela do anexo II, temos de começar por reconhecer os casos de «não coincidência» que resultam automaticamente da lei. Por conseguinte, aqueles polícias «transitam para a posição remuneratória [...] imediatamente superior» e com os efeitos a produzir desde 1 de dezembro de 2015, segundo se dispôs no artigo 18.º, n.º 2, do OE 2016.

Desde que o novo EPPFPSP entrou em vigor, a posição remuneratória correspondente ao período experimental é estritamente reservada aos agentes e subcomissários em período experimental de um ano (artigo 134.º, n.º 6 e n.º 7).

γ) O outro fator, por último, consiste nas alterações obrigatórias do posicionamento remuneratório e que só podem ser identificadas caso a caso.

Dir-se-ia que já resultava *a contrario sensu* no artigo 38.º, n.º 4, alínea c), da Lei do Orçamento do Estado para 2015, cujo teor se volta a transcrever:

«c) Estando em causa alterações obrigatórias do posicionamento remuneratório, a efetuar ao abrigo do disposto no n.º 7 do artigo 156.º da Lei Geral (*sic*) do Trabalho em Funções Públicas, aprovada em anexo à Lei n.º 35/2014, de 20 de junho, quando o trabalhador tenha, entretanto, acumulado mais do que os pontos legalmente exigidos, os pontos em excesso relevam para efeitos de futura alteração do seu posicionamento remuneratório, nos termos da mesma disposição legal».

Esta norma diz, por outras palavras, que certas alterações de posicionamento obrigatório, fundadas em avaliações excecionalmente favoráveis de desempenho, continuam a aplicar-se, sendo que a pontuação remanescente não se perde, antes ficando depositada à ordem de nova alteração de posicionamento remuneratório que vier a ter lugar.

O problema estaria, porém, na remissão para a LTFP e, mais especificamente, para uma disposição que não se aplica aos polícias da PSP (cf. artigo 2.º, n.º 2, da LTFP). Estes também podem beneficiar de alterações de posicionamento obrigatórias (cf. artigo 135.º do EPPFPSP), mas não por conta da LTFP.

Logo, e por mais um motivo, a ressalva orçamental era não apenas útil, como também necessária.

Assim, o artigo 153.º, n.º 3, do EPPFPSP, determina que a posição remuneratória para a qual transita um polícia tenha em consideração a alteração obrigatória da posição remuneratória prevista no artigo 135.º Com uma diferença, porém, na comparação com o regime geral.

Este, nos termos do artigo 135.º, n.º 3, dispõe que as alterações obrigatórias do posicionamento remuneratório tenham efeitos retroativos: «reporta[m]-se a 1 de janeiro do ano em que tiver[em] lugar, salvo quando resultar[em] de promoção ou ingresso».

Ao invés, as alterações (obrigatórias) do posicionamento remuneratório executadas por ocasião da transição estatuída no artigo 153.º, n.º 3, do EPPFPSP, produzem efeitos «à data em que tenha[m] lugar, não se aplicando o disposto no n.º 3 do artigo 135.º».

Aqui chegados, e regressando ao teor do artigo 153.º, n.º 2, do EPPFPSP, temos que alguns casos «de não coincidência da posição remuneratória» com a remuneração base auferida ao tempo da sua entrada em vigor poderiam não encontrar suficiente amparo nas normas especiais e excecionais à proibição das valorizações remuneratórias do trabalho em funções públicas (artigo 38.º, n.º 3 e seguintes da Lei do Orçamento do Estado para 2015).

Assim, cada vez se compreende melhor por que no Orçamento do Estado para 2016 foi acrescentada a exceção contida no artigo 18.º, n.º 2: precisamente a salvaguarda dos efeitos a produzir pelo artigo 153.º, n.º 2, do novo EPPFPSP.

Ali se cuida não apenas das transições que, por definição, implicam uma valorização remuneratória, como também das que decorram do termo do período experimental (e consolidação da nomeação definitiva) e das alterações obrigatórias do posicionamento remuneratório, baseadas em avaliações de desempenho reveladoras sucessivamente de méritos excecionais.

Importa observar que, de outro modo, não são apenas os oficiais e os agentes de polícia que tiverem completado o período experimental antes da entrada em vigor do novo Estatuto a ficarem de fora do reposicionamento imediato e, por conseguinte, sem uma remuneração superior.

Igualmente seria de excluir o reposicionamento (incontestado<sup>95</sup>) dos oficiais e agentes de polícia que concluíram com sucesso o período experimental, já posteriormente.

Quer isto dizer que o argumento orçamental contra a aplicação do artigo 134.º, n.º 7, aos polícias cujo período experimental já se encontrasse concluído em 1 de dezembro de 2015, continuando a auferir a mesma remuneração base, impediria outrossim uma aplicação tida como estritamente futura.

A objeção de base orçamental, se acaso vingasse, teria de valer para todos. Ninguém poderia beneficiar nem ter beneficiado de transição automática para a posição e nível remuneratório imediatamente superiores.

A proibição contida no artigo 38.º, n.º 1, da Lei do Orçamento do Estado para 2015, não obstante admitir exceções, não consente distinções *ratione temporis*.

Seja na aplicação de norma geral, seja na aplicação de norma especial ou excecional, não é consentido introduzir modificações da previsão, por exemplo, de modo a limitar os destinatários, nem na estatuição, por exemplo, em termos de modular os efeitos segundo categorias de destinatários ou de situações jurídicas.

Dito de outro modo: se a objeção orçamental, por hipótese, tivesse vencimento, a transição automática, seja de quem for ou fosse de quem fosse, constituiria um facto ilícito.

Ilícito, nomeadamente para efeito de responsabilidade financeira, nos termos muito claros do artigo 38.º, n.º 20 da Lei do Orçamento de Estado para 2015, por conta da transição automática, seja de quem seja.

Fica inteiramente claro por que foi necessário habilitar em norma orçamental todos os reposicionamentos remuneratórios que se impusessem com a transição das posições e níveis remuneratórios previstos no Decreto-Lei n.º 299/2009, de 14 de outubro, para a tabela contida no anexo II ao Decreto-Lei n.º 243/2015, de 19 de novembro.

Assim, a transição remuneratória do anterior Estatuto para a do novo deve ser entendida nos termos da tabela que se faz incorporar no presente parecer, deixando apenas à margem o reposicionamento individual, decorrente de alterações obrigatórias graças a méritos de excelência avaliados no desempenho, por não poder ser definido com generalidade e abstração (artigo 153.º, n.º 3):

Decreto-Lei n.º 299/2009			Decreto-Lei n.º 243/2015		
Carreira	Nível	Com as novas categorias	Nível	Transição (EPPFPSP)	
				Artigo 153.º, n.º 1	Artigo 153.º, n.º 2
<b>Agentes de polícia</b>					
Agente .....	7	Agente .....	7	7	8 <sup>96</sup>
	8		8	8	-
	9		10	-	10
	10		10	10	-
	11		11	11	-
	12		12	12	-
	13		13	13	-
	14		14	14	-
Agente principal .....	14	Agente principal .....	15	-	15 <sup>97</sup>

Decreto-Lei n.º 299/2009			Decreto-Lei n.º 243/2015		
Carreira	Nível	Com as novas categorias	Nível	Transição (EPPFPSP)	
				Artigo 153.º, n.º 1	Artigo 153.º, n.º 2
	16		16	16	-
	17		17	17	-
	18		18	18	-
	19		19	19	-
		Agente coordenador .....	20	-	-
			20	-	-
			21		
<b>Chefes de polícia</b>					
Chefe .....	16	Chefe .....	17	-	17
	17		18	-	18
	18		19	-	19
	19		20	-	20
	20		21	-	21
	21		23	-	23
	22		23	-	23
	23		23	23	-
Chefe principal .....	24	Chefe principal .....	25	-	25 <sup>98</sup>
	26		26	26	-
	27		27	27	-
	28		28	28	-
	-		29	-	-
	-	Chefe coordenador .....	29	-	-
	-		30	-	-
<b>Oficiais de polícia</b>					
Subcomissário .....	21	Subcomissário .....	21	21	23 <sup>99</sup>
	23		23	23	-
	24		24	24	-
	25		25	25	-
	26		26	26	-
	27		28	-	28
	28		29	-	29
	29		-	-	-
Comissário .....	29	Comissário .....	30	30	-
	30		31	-	31
	31		32	-	32
	32		33	-	33
	33		34	-	34
	34		35	-	35
	35		-	35	-
Subintendente.....	35	Subintendente.....	36	37	36
	37		37	37	-
	39		39	39	-
	40		40	40	-
	41		41	41	-
Superintendente .....	48	Superintendente .....	49	-	49
	53		53	53	-
	57		57	57	-
	-		58	-	-
Superintendente-chefe .....	60	Superintendente-chefe .....	60	60	-
	64		64	64	-

Da análise deste quadro comparativo das tabelas de posições e níveis remuneratórios de um para o outro EPPFPSP, enunciaremos as diferenças que se mostram mais significativas para compreender o sentido e alcance do artigo 153.º, n.º 1 e n.º 2, e o artigo 18.º, n.º 2, do OE 2016.

**a) Na carreira de agente de polícia:**

*i)* A primeira posição remuneratória da categoria de agente principal deixa de ter-lhe atribuído o nível 14 para passar ao nível 15, de modo que, nos termos do artigo 153.º, n.º 2, os agentes de polícia que se encontravam nessa posição passaram a ter direito à remuneração base mensal calculada pelo nível 15;

*ii)* Foi criada uma 6.ª posição remuneratória nessa categoria com o nível 20, mas a 5.ª posição remuneratória mantém-se no nível 19, de modo que os agentes principais não ascendem de imediato à nova po-

sição remuneratória, mas só paulatinamente, depois de as progressões regressarem;

*iii)* Foi criada uma nova categoria — agente coordenador — com duas posições remuneratórias (níveis 20 e 21), mas ninguém é automaticamente promovido a agente coordenador, posto que se estabelece no artigo 91.º do EPPFPSP a necessidade de procedimento concursal (cf. n.º 1) e uma série de condições cumulativas de acesso (cf. n.º 2 e n.º 3);

*iv)* Foi suprimida uma posição remuneratória, à qual se atribuía o nível 9. Como tal, e nos termos do artigo 153.º, n.º 2, os agentes que venciavam por esse nível ascendem uma posição, de modo a perceberem remuneração base correspondente ao nível 10.

*v)* Os agentes que se encontrem na primeira posição remuneratória (nível 7), tendo já cumprido o período experimental são credores automaticamente da segunda posição remuneratória (artigo 134.º, n.º 7). Ao

aplicar-se a sua transição para a tabela contida no anexo II, apresentam-se numa posição de «não coincidência» com o nível remuneratório que fora o seu. Como tal, preenchem a previsão do artigo 153.º, n.º 2 (não coincidência entre posições remuneratórias), motivo por que têm direito a transitar para o nível 8, em correspondência com a posição remuneratória imediatamente superior (a segunda). A tabela deve ser aplicada em conformidade com as normas articuladas, ou seja, pressupondo os efeitos que delas decorram automaticamente. Algo que a tabela dificilmente poderia exprimir em termos gráficos, a menos que se considerasse que o efeito automático do artigo 134.º, n.º 7, dependesse de transposição como nota de rodapé à tabela do anexo II. Ora, tabela e corpo normativo constituem um só ato normativo. Por seu turno, a qualificação como anexo comporta decerto um peso hermenêutico e que não é seguramente de possuir valor reforçado.

#### b) Na carreira de chefe de polícia:

i) A primeira posição remuneratória da categoria de chefe deixa de ter-lhe atribuído o nível 16 para passar ao nível 17, de modo que, nos termos do artigo 153.º, n.º 2, os chefes que se encontravam nessa posição passaram a ter direito à remuneração base mensal calculada pelo nível 17;

ii) A primeira posição remuneratória da categoria de chefe principal deixa de ter-lhe atribuído o nível 24 para passar ao nível 25, de modo que, nos termos do artigo 153.º, n.º 2, os chefes principais que se encontravam nessa posição passaram a ter direito à remuneração base mensal calculada pelo nível 25;

iii) Foi criada uma nova categoria — chefe coordenador — com duas posições remuneratórias (níveis 29 e 30) sem que alguém tenha direito a ser automaticamente promovido, posto que se estabelece no artigo 87.º do EPPFPSP a necessidade de procedimento concursal (n.º 1) e uma série de condições cumulativas de acesso (n.º 2 e n.º 3).

#### c) Na carreira de oficial de polícia:

i) A sexta e a sétima posições remuneratórias da categoria de subcomissário deixam de ter-lhes atribuídos, respetivamente os níveis 27 e 28 para passarem aos níveis 28 e 29, de modo que, nos termos do artigo 153.º, n.º 2, os subcomissários que se encontravam na sexta posição passaram a ter direito à remuneração base mensal calculada pelo nível 28 e os que se encontravam na sétima devem ser posicionados no nível 29;

ii) A primeira posição remuneratória da categoria de comissário deixa de ter-lhe atribuído o nível 29 (que deixa de ser comum à última posição da categoria anterior) para passar ao nível 30, de modo que, nos termos do artigo 153.º, n.º 2, os comissários que se encontravam na primeira posição passaram a ter direito à remuneração base mensal própria do nível 30;

iii) A primeira posição remuneratória da categoria de subintendente deixa de ter-lhe atribuído o nível 35 (que deixa de ser comum à última posição remuneratória de comissário) para passar ao nível 36, de modo que, nos termos do artigo 153.º, n.º 2, os subintendentes que se encontravam na primeira posição passaram a ter direito à remuneração base mensal identificada pelo nível 36;

iv) A primeira posição remuneratória da categoria de superintendente deixa de ter-lhe atribuído o nível 48 para passar ao nível 49, de modo que, nos termos do artigo 153.º, n.º 2, os intendentes que se encontravam na primeira posição passaram a ter direito à remuneração base mensal calculada pelo nível 49;

v) Os subcomissários que se encontrem na primeira posição remuneratória (nível 21), depois de cumprido o período experimental com aproveitamento e de ascenderem automaticamente de posição e nível remuneratório (artigo 134.º, n.º 7), preenchem a previsão do artigo 153.º, n.º 2 (não coincidência entre posições remuneratórias), motivo por que têm direito a transitar para o nível 23, em correspondência com a posição remuneratória imediatamente superior (a segunda). Valham os demais argumentos interpretativos já considerados supra, a respeito dos agentes de polícia em condições análogas.

Todos os demais trabalhadores em funções policiais da PSP ingressam simplesmente na categoria e posição remuneratória correspondente ao nível remuneratório (i.e. remuneração base mensal) que já tinham, de acordo com o artigo 153.º, n.º 1, do EPPFPSP.

Só quando for modificado ou cessar vigência o artigo 38.º, n.º 1, do OE 2015, que suspende a generalidade das progressões e promoções, é que esses trabalhadores — como a generalidade dos trabalhadores em funções públicas — estarão em condições de verem aumentadas as suas remunerações.

Mas, graças ao disposto no artigo 18.º, n.º 2, da Lei do Orçamento do Estado para 2016, o qual excetua à proibição de valorizações remuneratórias todas as situações de desfasamento entre a remuneração base mensal antes e depois da transição empreendida pelo Decreto-Lei n.º 243/2015, de 19 de outubro, impõe-se reconhecer aos subcomissários

e agentes que já tivessem completado o período experimental à data da entrada em vigor deste diploma o direito, a partir de então, a vencerem pelos níveis correspondentes à segunda posição remuneratória das categorias respetivas.

O que vale outrossim, como sinalizámos, para as situações identificadas de extinção de certos níveis remuneratório em determinadas categorias, embora o pedido de parecer se refira apenas aos casos de termo do período experimental.

E, em cumprimento da norma de transição, deve o Governo — se necessário, por alteração orçamental — providenciar pelo abono das remunerações base mensais segundo os níveis próprios, tanto para o futuro como desde 1 de dezembro de 2015 (cf. artigo 18.º, n.º 2, da Lei n.º 7-A/2016, de 30 de março, que aprovou o OE 2016).

Ainda que não tenham sido inscritas verbas suficientes nos OE 2016 e 2017, acima de tudo «o Governo está vinculado pelas obrigações legais e contratuais e não pela inscrição orçamental de verbas<sup>100</sup>».

O Tribunal Constitucional teve já oportunidade de considerar o alcance das vinculações que impendem sobre cada orçamento do Estado. Assim, na fundamentação do Acórdão n.º 303/90, de 21 de novembro<sup>101</sup>, pode ler-se:

«É evidente que, devendo os orçamentos de Estado terem em conta as obrigações decorrentes de lei, se se desejasse que o orçamento para 1989 não incluisse a previsão de despesas acarretadas pela Lei n.º 103/88, necessariamente que, ou em lei anterior à aprovação desse orçamento, ou na lei que o aprovava, teria de constar a estatuição revogadora ou determinadora da suspensão das obrigações estaduais impostas por tal Lei n.º 103/88».

*Mutatis mutandis*, as leis orçamentais para 2016 e 2017 ou bem que cumpriam os encargos assumidos com o artigo 134.º, n.º 7, do Decreto-Lei n.º 243/2015, de 19 de outubro, ou teriam de optar pela sua revogação ou suspensão; relativamente a todos os destinatários, claro está.

Quanto mais não seja, ao Estado incumbe reparar o conjunto dos subcomissários e agentes preteridos, nos termos e para os efeitos do disposto no artigo 3.º, n.º 1<sup>102</sup>, do Regime da Responsabilidade Civil Extracontratual do Estado e demais Entidades Públicas, aprovado pela Lei n.º 67/2007, de 31 de dezembro<sup>103</sup>, quer tenha deixado por aplicar a despesa inscrita nos Orçamentos do Estado de 2016 e 2017 que o permitisse, quer tenha ficado por prever o acréscimo decorrente da transição remuneratória dos polícias da PSP em toda a sua extensão.

## 8 — Conclusões

Considerando o exame das questões controvertidas suscitadas pelo pedido de consulta, encontramos-nos em condições de enunciar as conclusões seguintes:

1.ª Os subcomissários e os agentes da Polícia de Segurança Pública nomeados respetivamente nas carreiras de oficial de polícia e de agente de polícia e que tenham completado com aproveitamento o período experimental entre o início da vigência do Decreto-Lei n.º 299/2009, de 14 de outubro, e a entrada em vigor do Estatuto Profissional do Pessoal com Funções Policiais da Polícia de Segurança Pública (Decreto-Lei n.º 243/2015, de 19 de outubro) têm direito, por aplicação do artigo 134.º, n.º 7, deste diploma, a transitar, sem mais, para a posição remuneratória imediatamente superior, a menos que excepcionalmente não permaneçam na posição remuneratória de ingresso.

2.ª Têm ainda direito a ser retribuídos pelo que perceberam a menos como remuneração base mensal desde 1 de dezembro de 2015, por aplicação do artigo 153.º, n.º 2, do Estatuto Profissional do Pessoal com Funções Policiais da Polícia de Segurança Pública (EPPFPSP).

3.ª Tal norma, que estatui reposicionamentos remuneratórios de alguns trabalhadores em funções policiais da PSP, constitui uma obrigação legal vinculativa de previsão entre as despesas públicas, não somente para o Orçamento do Estado do ano económico respetivo, como também para os orçamentos do Estado subsequentes.

4.ª Conquanto perdurem, através de sucessivas prorrogações (OE 2016 e OE 2017), os efeitos do disposto no artigo 38.º da Lei n.º 82-B/2014, de 31 de dezembro (OE 2015) nomeadamente a contenção das valorizações remuneratórias, com algumas ressalvas, a Lei n.º 7-A/2016, de 30 de março (OE 2016), consagrou no artigo 18.º, n.º 2, uma exceção para o pessoal com funções policiais da Polícia de Segurança Pública que se encontrassem no trânsito entre tabelas remuneratórias, determinando a subida imediata de uma posição remuneratória, em todos os casos de não coincidência com o nível remuneratório anterior, sem excluir os agentes e subcomissários compreendidos no enunciado do artigo 134.º, n.º 7, do EPPFPSP.

5.ª Os polícias da PSP que tiverem completado o período experimental com aproveitamento (artigo 134.º, n.º 7, do EPPFPSP), bem como os que sejam credores de alterações obrigatórias da posição remuneratória, por resultados excepcionalmente meritórios em sucessivas avaliações de

desempenho, justificando a exceção introduzida no OE 2016, por não terem cabimento na Lei do Trabalho em Funções Públicas (LTFP), de cuja aplicação as polícias da PSP se encontram excluídos, por via de regra (cf. artigo 2.º, n.º 2).

6.ª Neste último caso, e por força do artigo 153.º, n.º 3, do EPPFPSP, o cômputo da remuneração base, nos termos do artigo 153.º, n.º 1, tem de incorporar a valorização por mérito individual do trabalhador, o que remete o seu tratamento, igualmente para o artigo 153.º, n.º 2.

7.ª Outros casos há de pura e simples extinção de certos níveis remuneratórios em determinadas posições de algumas categorias, o que importa, sem prejuízo de tais polícias da PSP permanecerem na mesma posição remuneratória, beneficiarem de um nível remuneratório mais elevado (artigo 153.º, n.º 1, do EPPFPSP).

8.ª Sustentar que a proibição orçamental das valorizações remuneratórias impediria o reposicionamento automático dos polícias com maior antiguidade, obstaria, por identidade de razão, ao reposicionamento automático dos polícias que tiverem concluído ou vierem a concluir o período experimental já depois da entrada em vigor do novo Estatuto, porquanto se trata exatamente das mesmas normas e em cujo enunciado não se encontra nenhuma distinção. A ser procedente a objeção retirada do artigo 38.º da Lei n.º 82-B/2014, de 31 de dezembro (OE 2015), a aplicação imediata do disposto no artigo 134.º, n.º 7, do EPPFPSP, teria de ser levada às últimas consequências: a sua suspensão integral, relativamente a todos os possíveis destinatários.

9.ª A aplicação da norma jurídica que amplia os efeitos jurídicos da conclusão do período experimental dirige-se a todos os que se encontram sob a sua previsão, seja por terem completado o período experimental na vigência do regime anterior (materialmente igual) seja por virem a completá-lo ulteriormente. Trata-se, em ambos os casos, de aplicação para o futuro: num caso, retrospectivamente e, no outro, prospetivamente.

10.ª Dispor para o futuro, como se presume dispor a lei, nos termos do artigo 12.º, n.º 1, do Código Civil, quer significar a subsistência de situações jurídicas pretéritas e a aplicação futura da lei nova também a essas situações jurídicas por igual ou com as devidas adaptações.

11.ª De resto, no artigo 134.º, n.º 6, do novo EPPFPSP, é determinado que a permanência de subcomissários e agentes na primeira posição remuneratória das categorias respetivas (oficial e agente de polícia, respetivamente) não pode ir além de um ano: o tempo do período experimental.

12.ª A norma contida no artigo 134.º, n.º 7, do novo EPPFPSP, não incide, isoladamente, na conclusão do período experimental e no tempo em que este facto teve lugar. Incide conjuntamente no facto de haver quem ainda permaneça na primeira posição remuneratória, reservada pela lei nova aos subcomissários e agentes no tempo probatório de um ano.

13.ª Verdadeira retroatividade é a ficção de que a lei nova vigorava ao tempo dos factos pretéritos, das situações jurídicas ou estatutos constituídos sob a vigência de leis anteriores, desaplicando as normas respetivas em momento anterior à sua revogação e impedindo a aplicação da lei nova às situações jurídicas subsistentes.

14.ª A aplicação do artigo 134.º, n.º 7, do EPPFPSP, às situações jurídicas subsistentes não pode considerar-se retroativa, pois só importa o abono de remunerações segundo os termos da lei nova, *ex nunc*, a partir do momento da sua entrada em vigor; em nada obrigando ao abono de prestações pecuniárias retroativas, anteriores a essa data, desde a conclusão do período experimental.

15.ª Trata-se de retrospectividade, retroconexão ou, na expressão de alguns autores, de retroatividade imprópria ou inautêntica, tal como vem enunciada no artigo 12.º, n.º 2, 2.ª parte, do Código Civil.

16.ª Em todo o caso, e contrariamente ao que sucede com os regulamentos, não vale na ordem jurídica nacional nenhuma proibição geral de retroatividade das leis, a qual se limita às expressas previsões constitucionais: [i] restrição de direitos, liberdades e garantias (artigo 18.º, n.º 3), [ii] normas incriminadoras (artigo 29.º, n.º 1), [iii] criação de impostos (artigo 103.º, n.º 3). Ocorre inclusivamente um imperativo de aplicação retroativa, a da lei penal mais favorável ao arguido (artigo 29.º, n.º 4).

17.ª A aplicação retrospectiva da lei a situações iguais que conheçam continuidade na lei nova é uma exigência do princípio do igual tratamento de todos os destinatários (artigo 13.º, n.º 1, da Constituição) vinculando o intérprete a não introduzir distinções onde nem a letra nem o espírito da lei o consintam.

18.ª Os institutos jurídicos denominados carreira e categoria funcional têm na sua base o princípio constitucional da igualdade, em especial como instrumentos de concretização da paridade salarial entre iguais prestações de trabalho. Por isso, a criação legal de carreiras e categorias, assim como os desenvolvimentos jurisprudenciais, permitiram sedimentar um verdadeiro princípio de interdição das distorções remuneratórias por efeito colateral da transição entre regimes estatutários ou simplesmente entre posições remuneratórias de diferentes tabelas.

19.ª Privilegiar de entre os subcomissários e os agentes da PSP precisamente aqueles que completaram há menos tempo o período experimental, colocando-os por mero efeito de aplicação da lei nova em níveis remuneratórios superiores aos dos seus pares com maior experiência e mais tempo de dedicação ao concreto serviço público desempenhado, consubstancia uma violação da proibição da inversão das posições relativas de trabalhadores, por mero efeito da entrada em vigor de um regime de reestruturação de carreiras e, por conseguinte, do princípio constitucional insito no artigo 59.º, n.º 1, alínea *a*), na parte em que se ordena a paridade remuneratória para a prestação de trabalho igual.

20.ª O princípio da igualdade perante a lei (artigo 13.º, n.º 1, da Constituição) não tem de fixar-se nas chamadas categorias suspeitas, visadas pelo enunciado do princípio de igualdade na lei (artigo 13.º, n.º 2), motivo por que a violação do princípio ocorre por meio de muitas outras diferenciações arbitrárias. E o mesmo se diga das diretrizes programáticas de discriminação positiva das categorias pessoais mais vulneráveis do ponto de vista económico, social e cultural (artigos 58.º a 79.º), até porque no enunciado do mesmo princípio na Declaração Universal dos Direitos do Homem, de 10 de dezembro de 1948, o rol das diferenciações liminarmente suspeitas é meramente exemplificativo (cf. artigos 2.º e 7.º da Declaração, *ex vi* do artigo 16.º, n.º 2, da Constituição).

21.ª O alcance do sentido tradicional do princípio da igualdade perante a lei é impedir que na aplicação da norma geral e abstrata sejam comprimidas ou dilatadas a previsão ou a estatuição, abrindo implicitamente exceções por conta de distinções que a lei não previu (*ubi lex non distinguit nec nos distinguere debemus*). Apenas imperativos de justiça permitem discernir diferenças no interior de categorias de modo a justificarem, ou exigirem até, um tratamento demarcado.

22.ª Em suma, compreendidos sob a previsão do artigo 153.º, n.º 2, do EPPFPSP, e do artigo 18.º, n.º 2, da Lei n.º 7-A/2016 de 30 de março (OE 2016) ficam todos aqueles que, por aplicação imediata da lei nova tenham direito a auferir remuneração base de montante superior (não contando, pois, nem com suplementos remuneratórios nem prémios de desempenho) o que é o mesmo que dizer nível remuneratório superior.

23.ª A não coincidência entre níveis remuneratórios entre os estatutos de 2009 e de 2015 ora por vicissitudes ocorridas na tabela das posições remuneratórias ora por aplicação que o legislador quis fosse «automática» da alteração a partir do corpo normativo (artigo 134.º, n.º 7, do EPPFPSP, deve ser tratada por igual, ou seja, aplicando a mesma norma (artigo 153.º, n.º 2).

24.ª A todos os demais trabalhadores com funções policiais da PSP — não abrangidos pelo artigo 153.º, n.º 2 do novo Estatuto nem pela norma excepcional pela Lei n.º 7-A/2016, de 30 de março (OE 2016) aplica-se o artigo 153.º, n.º 1, do novo Estatuto, com o sentido de conservarem o nível remuneratório e só progredirem quando cessar a contenção orçamental das valorizações remuneratórias, ainda mantida pelo artigo 19.º, n.º 1, da Lei n.º 42/2016, de 28 de dezembro (OE 2017).

<sup>1</sup> Aprovado pela Lei n.º 47/86, de 15 de outubro, na redação que lhe foi conferida pela 14.ª alteração, aprovada pela Lei n.º 9/2011, de 12 de abril.

<sup>2</sup> Cfr. Ofício n.º 2094/17, de 11 de julho de 2017.

<sup>3</sup> Ofício n.º 60/GDN/2016, de 1 de fevereiro de 2016, da Direção da Polícia de Segurança Pública; Ofício n.º 559/GDN/2016, de 3 de julho de 2017, da Direção da Polícia de Segurança Pública.

<sup>4</sup> Ofício n.º S-PdJ/2017/10921, de 2 de junho de 2017, remetido pelo Senhor Provedor Adjunto de Justiça ao Senhor Diretor Nacional da Polícia de Segurança Pública.

<sup>5</sup> Por despacho de Sua Excelência a Conselheira Procuradora-Geral da República, de 19 de julho de 2017.

<sup>6</sup> Em 1 de dezembro de 2015, nos termos do artigo 167.º

<sup>7</sup> Cfr. artigo 24.º da Lei n.º 55-A/2010, de 31 de dezembro, que aprovou o Orçamento do Estado para 2011; artigo 20.º da Lei n.º 64-B/2011, de 30 de dezembro, que aprovou o Orçamento do Estado para 2012, tendo sido alterada pela Lei n.º 20/2012, de 14 de maio; artigo 35.º da Lei n.º 66-B/2012, de 31 de dezembro, que aprovou o Orçamento do Estado para 2013; artigo 39.º da Lei n.º 83-C/2013, de 31 de dezembro, que aprovou o Orçamento do Estado para 2014; artigo 38.º da Lei n.º 82-B/2014, de 31 de dezembro, que aprovou o Orçamento do Estado para 2015; artigo 18.º, n.º 1, da Lei n.º 7-A/2016, de 30 de março, que aprovou o Orçamento do Estado para 2016; artigo 19.º, n.º 1, da Lei n.º 42/2016, de 28 de dezembro, que aprovou o Orçamento do Estado para 2017.

<sup>8</sup> E cujo Estatuto foi aprovado pelo Decreto-Lei n.º 275/2009, de 2 de outubro (cf. declaração de retificação n.º 93/2009, de 30 de novembro).

<sup>9</sup> Cujas organização e funcionamento constam do Decreto Regulamentar n.º 26/2009, de 2 de outubro.

<sup>10</sup> Cfr. artigo 1.º do Decreto-Lei n.º 299/2009, de 14 de outubro.

<sup>11</sup> Alterado pelo Decreto-Lei n.º 46/2014, de 24 de março,

<sup>12</sup> Com as alterações introduzidas pela Lei n.º 84-B/2015, de 7 de agosto, pela Lei n.º 18/2016, de 20 de junho, pela Lei n.º 42/2016, de 28 de dezembro, pela Lei n.º 25/2017, de 30 de maio, pela Lei n.º 70/2017, de 14 de agosto, e pela Lei n.º 73/2017, de 16 de agosto.

<sup>13</sup> Pode ler-se no artigo 8.º, n.º 1, alíneas a) e e) da LTFP, o seguinte:

«Artigo 8.º

**(Vínculo de nomeação)**

1 — O vínculo de emprego público constitui-se por nomeação nos casos de exercício de funções no âmbito das seguintes atribuições, competências e atividades:

- a) Missões genéricas e específicas das Forças Armadas em quadros permanentes;
- b) [...]
- c) [...]
- d) [...]
- e) Segurança pública, quer em meio livre quer em meio institucional;
- f) [...]

<sup>14</sup> Os princípios seguintes, nos termos do artigo 2.º, n.º 2, da LTFP: «a) Continuidade do exercício de funções públicas, previsto no artigo 11.º; b) Garantias de imparcialidade, previsto nos artigos 19.º a 24.º; c) Planeamento e gestão de recursos humanos, previsto nos artigos 28.º a 31.º, salvo no que respeita ao plano anual de recrutamento; d) Procedimento concursal, previsto no artigo 33.º; e) Organização das carreiras, previsto no n.º 1 do artigo 79.º, nos artigos 80.º, 84.º e 85.º e no n.º 1 do artigo 87.º; e, f) Princípios gerais em matéria de remunerações, previstos nos artigos 145.º a 147.º, nos n.ºs 1 e 2 do artigo 149.º, no n.º 1 do artigo 150.º, e nos artigos 154.º, 159.º e 169.º a 175.º».

<sup>15</sup> A matéria disciplinar é regulada pela Lei n.º 7/90, de 20 de fevereiro, com alterações introduzidas pelo Decreto-Lei n.º 255/95, de 30 de setembro, cuja redação, por conter um lapso, é a que consta da Declaração de Retificação n.º 151/95, de 30 de novembro (*Diário da República*, 1.ª série-A, n.º 277, de 30 de novembro de 1995), pela Lei n.º 5/99, de 27 de janeiro, e por via, justamente deste anexo V ao EPPFPSP, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 243/2015, de 19 de outubro.

<sup>16</sup> Já por efeito de promoção ou ingresso, *a contrario sensu*, os efeitos são apenas prospetivos, em princípio (cf. artigo 135.º, n.º 3).

<sup>17</sup> Salvo avaliação extraordinária do desempenho.

<sup>18</sup> Norma revogada com a entrada em vigor do artigo 42.º, n.º 2, alínea c), da Lei n.º 35/2014, de 20 de junho, e cujo teor consignava o seguinte:

Artigo 12.º

**(Período experimental da nomeação definitiva)**

1 — A nomeação definitiva de um trabalhador para qualquer carreira e categoria inicia-se com o decurso de um período experimental destinado a comprovar se o trabalhador possui as competências exigidas pelo posto de trabalho que vai ocupar.

2 — Na falta de lei especial em contrário, o período experimental tem a duração de um ano.

3 — Durante o período experimental, o trabalhador é acompanhado por um júri especialmente constituído para o efeito, ao qual compete a sua avaliação final.

4 — A avaliação final toma em consideração os elementos que o júri tenha recolhido, o relatório que o trabalhador deve apresentar e os resultados das ações de formação frequentadas.

5 — A avaliação final traduz-se numa escala de 0 a 20 valores, considerando-se concluído com sucesso o período experimental quando o trabalhador tenha obtido uma avaliação não inferior a 14 ou a 12 valores, consoante se trate ou não, respetivamente, de carreira ou categoria de grau 3 de complexidade funcional.

6 — Concluído com sucesso o período experimental, o seu termo é formalmente assinalado por ato escrito da entidade competente para a nomeação.

7 — O tempo de serviço decorrido no período experimental que se tenha concluído com sucesso é contado, para todos os efeitos legais, na carreira e categoria em causa.

8 — Concluído sem sucesso o período experimental, a nomeação é feita cessar e o trabalhador regressa à situação jurídico-funcional de que era titular antes dela, quando constituída e consolidada por tempo indeterminado, ou cessa a relação jurídica de emprego público, no caso contrário, em qualquer caso sem direito a indemnização.

9 — Por ato especialmente fundamentado da entidade competente, ouvido o júri, o período experimental e a nomeação podem ser feitos cessar antecipadamente quando o trabalhador manifestamente revele não possuir as competências exigidas pelo posto de trabalho que ocupa.

10 — O tempo de serviço decorrido no período experimental que se tenha concluído sem sucesso é contado, sendo o caso, na carreira e categoria às quais o trabalhador regressa.

11 — As regras previstas na lei geral sobre procedimento concursal para efeitos de recrutamento de trabalhadores são aplicáveis, com as necessárias adaptações, à constituição, composição, funcionamento e competência do júri, bem como à homologação e impugnação administrativa dos resultados da avaliação final.

<sup>19</sup> Em 1 de dezembro de 2015, como se viu já (cf. artigo 167.º).

<sup>20</sup> A Lei n.º 42/2016, de 28 de dezembro, que aprovou o Orçamento do Estado para 2017, aponta 2018 como ano económico de reinício das valorizações remuneratórias.

<sup>21</sup> Através do Despacho n.º 746/2012, de 29 de dezembro de 2011 (in *Diário da República*, 2.ª série, n.º 14, de 19 de janeiro de 2012), os Ministros de Estado e das Finanças e da Administração Interna alinharam a posição remuneratória, na PSP e na Guarda Nacional Republicana (GNR) «dos militares [...] e dos polícias [...] que auferem remuneração base inferior a outros militares ou polícias que, em virtude de ingresso ou promoção legalmente realizada, atingiram o mesmo posto ou categoria mas detêm menor antiguidade, conferindo-se àqueles o nível remuneratório correspondente à primeira posição remuneratória no posto ou categoria em causa». O ato incidiu em 7501 militares da GNR e 1963 polícias da PSP, retroagiu nos seus efeitos remuneratórios imediatos a 1 de dezembro de 2011 e «além daquele dia» nos demais efeitos (tempo de serviço na posição remuneratória). Através do Despacho n.º 2727/2013, de 12 de fevereiro de 2013 (in *Diário da República*, 2.ª série, n.º 36, de 20 de fevereiro de 2013) os Ministros de Estado e das Finanças e da Administração Interna determinaram a conclusão dos reposicionamentos remuneratórios por aplicação «das regras de transição que estavam em vigor a 1 de janeiro de 2010».

<sup>22</sup> Compulsados os jornais publicados ao tempo, podemos verificar que na sua edição eletrónica de 9 de junho de 2015, o *Jornal de Negócios* dava conta do seguinte: «Segundo o memorando hoje assinado, a nova tabela remuneratória vai permitir aos polícias que estão na primeira posição de cada categoria um aumento de 50 euros no salário mensal».

(<http://www.jornaldenegocios.pt/economia/funcao-publica/detalhe/policias>)

Por seu turno, a edição eletrónica do *Expresso*, de 1 de dezembro de 2015, confirmava este entendimento, nos termos seguintes: «O estatuto profissional do pessoal com funções policiais da PSP cria uma nova tabela remuneratória, o que implica um aumento de cerca de 50 euros para os polícias que estão no início das carreiras de agente, chefe e oficial».

(<http://expresso.sapo.pt/sociedade/2015-12-01-Estatuto-profissional-da-PSP-entra-em-vigor>).

<sup>23</sup> Referindo tomar expressão empregue pelo Tribunal Constitucional, 1.ª Secção, no Acórdão n.º 425/87, de 4 de novembro de 1987 (Proc. 262/86).

<sup>24</sup> Aprovado pelo Decreto-Lei n.º 4/2015, de 7 de janeiro.

<sup>25</sup> Na esteira do artigo 145.º, §2.º, da Carta Constitucional de 1826.

<sup>26</sup> Considera DIOGO FREITAS DO AMARAL que a progressiva admissibilidade de leis retroativas, ao longo do século XX, ficou a dever-se «à necessidade de um certo reformismo económico-social em benefício das classes menos favorecidas ou de modo a permitir o progresso científico e tecnológico», cf. Anotação ao Artigo 12.º, in *Código Civil Anotado* (coord. ANA PRATA), Almedina Ed., Coimbra, 2017, p. 34.

<sup>27</sup> *Introdução ao Direito e ao Discurso Legitimador*, 21.ª reimpr. (2013), Almedina Ed., Coimbra, 1982, p. 234.

<sup>28</sup> Não, porém, sem deixar de apontar a insuficiência deste critério, sem mais, porquanto há factos passados a que se deve aplicar a lei nova: nos casos em que, antes da lei nova iniciar a sua vigência, não houvesse propriamente uma situação jurídica (p. 236).

<sup>29</sup> *O Direito — Introdução e Teoria Geral*, 13.ª ed., Almedina Ed., Coimbra, 2013, p. 551.

<sup>30</sup> A menos que se trate de lei interpretativa (cf. artigo 13.º do Código Civil).

<sup>31</sup> Admite-se todavia que a lei nova possa reconhecer como válidos os atos que o não seriam diante da lei anterior, mas que, ao invés, sejam conformes com a lei nova. É a chamada retroatividade *in mitius* (v. MIGUEL TEIXEIRA DE SOUSA, *Introdução ao Direito*, Almedina Ed., Coimbra, 2016, pp. 291-292).

<sup>32</sup> O critério da distinção entre situações jurídicas duradouras e situações jurídicas de execução instantânea deve-se a INOCÊNCIO GALVÃO TELLES, *Introdução ao Estudo do Direito*, 1, 11.ª ed., reimpr., Coimbra Ed., Coimbra, 2010, pp. 287 e seguintes. Tendencialmente, às situações jurídicas de execução instantânea apenas se aplica a lei anterior. Às demais, aquelas que perduram continuamente, deve aplicar-se a lei nova desde a sua entrada em vigor. V. neste sentido, o Parecer n.º 11/2003, de 27 de fevereiro de 2003, deste Conselho Consultivo (*Diário da República*, Série II, n.º 130, de 5 de junho de 2003).

<sup>33</sup> O próprio diploma preambular que aprovou o Código Civil (Decreto-Lei n.º 47 344, de 25 de novembro de 1966) contém diversas normas materiais transitórias. Assim, por exemplo, faz depender a declaração de nulidade ou a anulação dos casamentos civis celebrados até 31 de maio de 1967, de fundamento perante a lei nova e a lei anterior (cf. artigo 13.º, n.º 1). Note-se ainda que em todos os casos em que se quis preservar a aplicação da lei anterior a situações jurídicas subsistentes, houve necessidade de o dispor expressamente: artigo 7.º (interdições), artigo 9.º (sociedades universais e familiares), artigo 10.º (arrendamentos em Lisboa e Porto). Veja-se por último que o legislador tem bem presente a distinção entre factos anteriores e situações jurídicas constituídas anteriormente e subsistentes. Assim, no artigo 5.º determina-se que «a aplicação do novo código a factos passados fica subordinada às regras do artigo 12.º do mesmo diploma, com as modificações e os esclarecimentos constantes dos artigos seguintes». Sobre esta distinção, escreveu JOÃO CASTRO MENDES (*Introdução ao Estudo do Direito*, 3.ª ed., Pedro Ferreira Ed., Lisboa, 2010, p. 201): «Também se deve atender à distinção entre facto e situação. Uma lei que proíba plantar certa espécie vegetal pode reportar-se ao ato de plantar, e então só as novas plantações são proibidas; ou à situação de estar plantado, e então as que existem devem ser arrancadas» filiando esta conceção no pensamento de LUDWIG ENNECERUS (1843-1928).

<sup>34</sup> V. TERESA TEIXEIRA MOTTA, in *Comentário ao Código Civil, Parte Geral* (coord. LUIS CARVALHO FERNANDES/JOSÉ BRANDÃO PROENÇA) Universidade Católica Ed., Lisboa, 2014, p. 740.

<sup>35</sup> Procuradoria-Geral da República, *Pareceres*, vol. I, Suplemento ao Boletim do Ministério da Justiça, n.º 435, Gabinete de Documentação e Direito Comparado, Lisboa, s. d., pp. 18 e seguintes,

<sup>36</sup> 3.ª Secção, Proc.º 772/09 (in *Diário da República*, n.º 80, 2.ª série, de 24 de abril de 2009).

<sup>37</sup> Proc.º 72/11 (in *Diário da República* n.º 19, 2.ª série, de 17 de outubro de 2011).

<sup>38</sup> Norma de conteúdo. A inconstitucionalidade orgânica e a inconstitucionalidade formal só podem resultar de desconformidade originária com norma constitucional de competência, procedimento ou forma, pois o tempo da formação do ato, por assim dizer, esgotou-se irreversivelmente no passado (*tempus regit actum*).

<sup>39</sup> Alterada pela Lei n.º 2/2005, de 24 de janeiro, pela Lei n.º 26/2006, de 30 de junho, pela Lei n.º 42/2007, de 24 de agosto, e pela Lei n.º 43/2014, de 11 de julho.

<sup>40</sup> Dos conflitos temporais de instrumentos de regulamentação coletiva de trabalho, in *Estudos em Memória do Professor Doutor João de Castro Mendes*, Lisboa, 1994, p. 467.

<sup>41</sup> *Idem*, p. 468 e seguintes.

<sup>42</sup> *Ibidem*.

<sup>43</sup> Entrada em vigor do Decreto-Lei n.º 299/2009, de 14 de outubro (cf. artigo 125.º).

<sup>44</sup> P. 469.

<sup>45</sup> Cfr. artigos 11.º e 12.º da Lei n.º 12-A/2010, de 30 de junho, ou artigo 2.º da Lei n.º 75/2014, de 12 de setembro.

<sup>46</sup> Cfr. Decreto-Lei n.º 86-B/2016, de 29 de dezembro.

<sup>47</sup> E poderíamos prosseguir com as normas em cuja estatuição se dilatam o tempo de serviço e a idade necessários à aposentação ou reforma, não obstante o impacto destas justificar, em nome da proteção da confiança legítima, uma graduação transitória razoável, em nome do princípio da proteção da confiança.

<sup>48</sup> Conquanto não deixe de ceder perante a aplicação no tempo da lei mais favorável ao arguido penal, disciplinar ou contraordenacional.

<sup>49</sup> V. JOSÉ JOAQUIM GOMES CANOTILHO, *Direito Constitucional e Teoria da Constituição*, 7.ª ed., Almedina Ed., Coimbra, 2003, p. 262.

<sup>50</sup> *Idem*, p. 262. Na jurisprudência, entre outros, v. Acórdãos do Tribunal Constitucional n.º 156/95, de 15 de março de 1995, 2.ª Secção, proc.º 166/92 (in *Diário da República*, Série II, de 21 de junho de 1995), n.º 468/96, de 14 de março de 1996, proc.º 87/95 (in *Diário da República*, Série II, de 13 de maio de 1996), n.º 786/96, de 19 de junho de 1996, proc.º 445/92 (in *Diário da República*, Série II, de 20 de agosto de 1996).

<sup>51</sup> Conceito que JOÃO BATISTA MACHADO (ob. cit., p. 236) filia na doutrina germânica da *Rückanknufung*, encabeçada por HANS G. LESNER (*Der Rücktritt vom Vertrag*, Tübinga, 1975, pp. 194 e seguintes).

<sup>52</sup> *Introdução ao Direito*, reimp., Almedina Ed., Coimbra, 2016, p. 294.

<sup>53</sup> Ob. cit., p. 262.

<sup>54</sup> *Idem*, p. 296.

<sup>55</sup> Ob. cit., p. 237.

<sup>56</sup> Veio entretanto a ser aprovada a Portaria n.º 9-A/2017, de 5 de janeiro, que aprova o sistema integrado de gestão e avaliação do desempenho do pessoal com funções policiais da PSP.

<sup>57</sup> Proc.º 516/09, 2.º Sub. do Contencioso Administrativo (in [www.dgsi.pt/jsta.nsf](http://www.dgsi.pt/jsta.nsf)).

<sup>58</sup> Proc.º 19/10 (*Diário da República* n.º 101, Série II, de 25 de maio de 2010).

<sup>59</sup> Proc.º 414/09, (*Diário da República* n.º 199, Série II, de 17 de outubro de 2011).

<sup>60</sup> Proc.º 866/05, Contencioso Administrativo, 2.º Juízo (in [www.dgsi.pt/jtca.nsf](http://www.dgsi.pt/jtca.nsf)).

<sup>61</sup> V., por todos, MIGUEL NOGUEIRA DE BRITO (*Introdução ao Estudo do Direito*, AAFDL Ed., Lisboa, 2017, pp. 392 e seguintes) para quem, valendo-se em boa parte do ensino de AFONSO QUEIRÓ (*Lições de Direito Administrativo*, I, Coimbra, 1976, pp. 520 e seguintes) «no direito administrativo, com efeito, as leis que dispõem sobre factos e seus efeitos já ocorridos no âmbito de vigência da lei antiga aplicam-se apenas aos factos a ocorrer, enquanto as leis que dispõem sobre o conteúdo duma relação jurídica que se destina a perdurar (ou efeitos futuros de factos passados) abrangem, a partir da sua entrada em vigor, essas mesmas relações». Chama porém a atenção para um aspeto distintivo em relação ao direito civil e à proteção que a lei nova há de conceder à autonomia privada. No direito administrativo, essa proteção vai, em primeira linha para a competência, sem prejuízo de que «na dúvida, o legislador pretende evitar uma situação de coexistência prolongada de aplicação da lei antiga e da lei nova, devendo dar-se preferência a esta última (p. 395).

<sup>62</sup> MARIA DO ROSÁRIO PALMA RAMALHO nota que o diploma preambular de aprovação do Código do Trabalho, no seu artigo 7.º, n.º 1, faz prevalecer a aplicação da lei nova aos contratos de trabalho e aos instrumentos de regulamentação coletiva, apenas ressalvando as condições de validade e os factos ou situações «totalmente passados anteriormente» (*Direito do Trabalho, I, Dogmática Geral*, 2.ª ed., Almedina Ed., Coimbra, 2009, p. 288).

<sup>63</sup> Inédito (consulta sob acesso reservado in [www.dgsi.pt/pgpr](http://www.dgsi.pt/pgpr)).

<sup>64</sup> *Direito Administrativo*, I, Almedina Ed., Coimbra, 1980, pp. 169 e seguintes.

<sup>65</sup> Lei n.º 35/2014, de 20 de junho.

<sup>66</sup> Proc.º 11924/03, Contencioso Administrativo, 1.º Juízo Liquidatário (in [www.dgsi.pt/jtca.nsf](http://www.dgsi.pt/jtca.nsf)).

<sup>67</sup> Proc.º 1813/06.BEPRT, 1.ª Secção do Contencioso Administrativo (in [www.dgsi.pt/jtca.nsf](http://www.dgsi.pt/jtca.nsf)).

<sup>68</sup> Aprovada por resolução da Assembleia Geral das Nações Unidas, em 10 de dezembro de 1948, e recebida formalmente na Constituição Portuguesa de 1976, com uma função conformadora da interpretação e integração de lacunas dos preceitos atinentes a direitos fundamentais (cf. artigo 16.º, n.º 2).

<sup>69</sup> Proc.º 1023/06, 2.º Sub. do Contencioso Administrativo (in [www.dgsi.pt/jsta.nsf](http://www.dgsi.pt/jsta.nsf)).

<sup>70</sup> Cfr. LIVIO PALADIN, *Considerazioni sul principio costituzionale d'eguaglianza*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, Ano XII, n.º 4, (outubro-dezembro, 1962), p. 927.

<sup>71</sup> MARIA LÚCIA AMARAL, O princípio da igualdade na Constituição Portuguesa, in *Estudos em Homenagem ao Prof. Doutor Armando Marques Guedes*, Coimbra Ed., Coimbra, 2004, pp. 39-40. Itálico no original.

<sup>72</sup> Loc. cit., p. 38. Itálico no original.

<sup>73</sup> Loc. cit., p. 40. Itálico no original.

<sup>74</sup> In JORGE MIRANDA/RUI MEDEIROS, *Constituição Portuguesa Anotada*, Tomo I, 2.ª ed., Wolters Kluwer Portugal/Coimbra Ed., Coimbra, 2010, p. 208.

<sup>75</sup> Cfr. artigo 65.º, n.º 2 e seguintes do Decreto-Lei n.º 299/2009, de 14 de outubro, e artigo 94.º, n.º 2 e n.º 4 a 7 do Decreto-Lei n.º 243/2015, de 19 de novembro.

<sup>76</sup> Cfr. artigo 44.º do Decreto-Lei n.º 299/2009, de 14 de outubro, e artigo 71.º do Decreto-Lei n.º 243/2015, de 19 de novembro.

<sup>77</sup> Carreira, in *Dicionário Jurídico da Administração Pública* (dir. JOSÉ PEDRO FERNANDES/ AFONSO RODRIGUES QUEIRÓ), vol. II, 2.ª ed., Lisboa, 1990, p. 232.

<sup>78</sup> Sobre o conteúdo do direito à carreira, com referência ao regime pretérito, de direito administrativo da função pública, cuidava-se em especial, dos direitos dos funcionários nomeados para cargos dirigentes em comissão de serviço: o direito a candidatar-se a concursos abertos na sua carreira de origem; o direito a ser provido em categoria superior na sua carreira, uma vez regressado ao lugar de origem; o direito a regressar ao lugar de origem a todo o tempo (cf. Parecer n.º 66/2004, de 21 de abril de 2005, deste Conselho Consultivo, in *Diário da República*, 2.ª série, n.º 151, de 8 de agosto de 2005; Parecer n.º 68/2006, de 19 de outubro de 2006, inédito, consulta sob acesso reservado in [www.dgsi.pt/pgpr](http://www.dgsi.pt/pgpr)).

<sup>79</sup> Categoria, in *Dicionário Jurídico da Administração Pública* (dir. JOSÉ PEDRO FERNANDES/AFONSO RODRIGUES QUEIRÓ), vol. II, 2.ª ed., Lisboa, 1990, p. 302.

<sup>80</sup> In *Diário da República*, n.º 239, Série I-A, de 15 de outubro de 2003.

<sup>81</sup> Proc.º 435/10, in [www.tribunalconstitucional.pt/acordaos/20120378](http://www.tribunalconstitucional.pt/acordaos/20120378) (consultado em 11 de julho de 2017).

<sup>82</sup> Sobre discriminação positiva no campo laboral, v. entre outros, o Acórdão do Tribunal Constitucional n.º 157/88, de 7 de julho de 1988, proc.º 53/85 (in *Diário da República* n.º 171, 1.ª série, de 26 de julho de 1988) e, especificamente no que respeita a prestações de trabalho equi-

valente, v. o Acórdão n.º 313/89, de 9 de março de 1989 (in *Diário da República*, 2.ª série, de 16 de junho de 1989) e o Acórdão n.º 303/90, de 21 de novembro de 1990 (*Diário da República*, 1.ª série, de 26 de dezembro de 1990). Relativamente ao limiar das reduções remuneratórias impostas com o OE 2011, de modo a que as remunerações inferiores a € 1500,00, não sofressem cortes, v. Acórdão n.º 396/2011, de 21 de setembro de 2011 (in *Diário da República*, 2.ª série, de 17 de outubro de 2011).

<sup>83</sup> A favor, não necessariamente dos grupos mais expostos à discriminação por juízos arbitrários (as do artigo 13.º, n.º 2), mas das pessoas mais vulneráveis nas suas aptidões psicomotoras ou, por outros motivos, desprovidos de iguais oportunidades económicas, sociais, e culturais: Os «mais desfavorecidos» (artigo 81.º, alínea a)) designadamente para acederem ao direito e aos tribunais (artigo 20.º, n.º 1) ou para satisfazerem necessidades básicas de subsistência (artigo 63.º, n.º 3), de cuidados de saúde (artigo 64.º, n.º 2, alínea a)) e de ensino (artigo 74.º, n.º 2, alínea e)); os trabalhadores (artigos 58.º e 59.º); os desempregados involuntariamente (artigo 59.º, n.º 1, alínea e)); os consumidores (artigo 60.º); os doentes, os viúvos e os órfãos (artigo 63.º, n.º 3); os desalojados (artigo 65.º, n.º 1); os arrendatários urbanos para fins de habitação (artigo 65.º, n.º 3) e os arrendatários rurais que cultivam a terra (artigo 96.º, n.º 1); os pais e as mães (artigo 68.º); as grávidas e puérperas (artigo 68.º, n.º 3); as crianças (artigo 69.º); os jovens (artigo 70.º); os portadores de deficiência (artigo 71.º e artigo 74.º, n.º 2, alínea g)); os anciãos (artigo 63.º, n.º 3 e artigo 72.º); os analfabetos (artigo 74.º, n.º 2, alínea c)); os que vivem no interior, no campo e nas ilhas (artigo 81.º, alíneas d) e e)); os pequenos e médios empresários (artigo 86.º, n.º 1, e artigo 100.º, alínea d)); os agricultores e os trabalhadores rurais (artigo 93.º, n.º 1, alíneas b) e c)).

<sup>84</sup> *O Direito Fundamental à Retribuição: em especial, o princípio de trabalho igual salário igual*, Universidade Católica Ed., Lisboa, 2016, p. 77.

<sup>85</sup> Embora a título meramente exemplificativo, se a interpretação for, como deve ser, moldada pelo disposto no artigo 7.º da Declaração Universal dos Direitos do Homem (cf. artigo 16.º, n.º 2).

<sup>86</sup> Acerca do sentido e alcance desta proibição, cf. Parecer deste Conselho Consultivo n.º 21/2017, de 19 de julho de 2017 (inédito). Acerca de questões de igualdade suscitadas por medidas excecionais de consolidação aplicadas aos docentes das universidades públicas e normas excecionais à proibição das valorizações remuneratórias v. Parecer n.º 37/2012, de 6 de dezembro de 2012 (inédito, consulta sob acesso reservado in [www.dgsi.pt/pgpr](http://www.dgsi.pt/pgpr)).

<sup>87</sup> Entretanto, o Decreto-Lei n.º 253/2015, de 30 de dezembro, encarregara-se de prorrogar a lei orçamental para 2016 e assegurar a execução por duodécimos até ser aprovado e entrado em vigor o Orçamento do Estado para esse ano económico, o que ocorreu apenas em 31 de março de 2016 (Lei n.º 7-A/2016, de 30 de março).

<sup>88</sup> Conquanto, por sua vez, no artigo 41.º, n.º 2, alínea b), da Lei n.º 35/2014, de 20 de junho, se preconize que, pelo menos, as revisões de carreiras ainda a executar à ordem da Lei n.º 12-A/2008, de 27 de fevereiro, contenham os acréscimos. Todavia, julga-se duvidoso que esta lei se aplique aos trabalhadores em funções públicas excluídos da aplicação da LTFP, como é o caso dos polícias da PSP. Sendo esta lei preambular à LTFP encontra-se teleologicamente ordenada aos fins próprios.

<sup>89</sup> Pouco tempo após a entrada em vigor do Decreto-Lei n.º 243/2015, de 19 de novembro.

<sup>90</sup> Ter-se-á presente que a Tabela Remuneratória Única, aprovada pela Portaria n.º 1553-C/2008, de 31 de dezembro, aplica-se aos trabalhadores da PSP com funções policiais, como resulta da conjugação entre o disposto no artigo 2.º, n.º 2, alínea f), com o disposto no artigo 147.º da LTFP.

<sup>91</sup> Inédito.

<sup>92</sup> Norma aplicável ao pessoal com funções policiais da PSP, por via do artigo 2.º, n.º 2, da LTFP.

<sup>93</sup> Cfr. MARIA LEITÃO PEREIRA, A proibição das valorizações remuneratórias, in *Descomplicar o Orçamento do Estado 2015* (coord. ANA FILIPA MAGALHÃES/MARIA LEITÃO PEREIRA) Vida Económica Ed., Porto, 2015, p. 89.

<sup>94</sup> Circular Informativa da Administração Central do Sistema de Saúde, n.º 15, de 24 de março de 1011 ([www.acss.min-saude.pt](http://www.acss.min-saude.pt))

<sup>95</sup> Embora ainda não executado, segundo veio a ser apurado, em 19 de setembro de 2017, pelo Senhor Auditor Jurídico no Ministério da Administração Interna junto do Gabinete da Senhora Ministra e da Direção Nacional da PSP.

<sup>96</sup> Por aplicação do disposto no artigo 134.º, n.º 7, aos agentes de polícia ingressados na carreira e na categoria de agente e que tenham completado o período experimental ou quando o vierem a completar.

<sup>97</sup> Aplica-se o artigo 153.º, n.º 4: mantêm, para efeitos de alteração do posicionamento remuneratório prevista no artigo 135.º, as avaliações de desempenho obtidas na posição remuneratória em que se encontravam a 1 de dezembro de 2015 e o tempo decorrido nessa posição, salvo disposição legal em contrário.

<sup>98</sup> Aplica-se o artigo 153.º, n.º 4: mantêm, para efeitos de alteração do posicionamento remuneratório prevista no artigo 135.º, as avaliações de desempenho obtidas na posição remuneratória em que se encontravam a 1 de dezembro de 2015 e o tempo decorrido nessa posição, salvo disposição legal em contrário.

<sup>99</sup> Por aplicação do disposto no artigo 134.º, n.º 7, aos indivíduos ingressados na carreira de oficial de polícia e na categoria de subcomissário e que tenham completado o período experimental ou quando o vierem a completar.

<sup>100</sup> Cfr. TIAGO DUARTE, *A Lei Por Detrás do Orçamento: a questão constitucional da lei do orçamento*, Coleção Teses, Almedina Ed., Coimbra, 2007, pp. 627-628, nota 1308; V. ainda GUILHERME WALDEMAR D'OLIVEIRA MARTINS, *Consolidação Orçamental e Política Financeira*, Coleção Teses, Almedina Ed., Coimbra, 2014, pp. 300 e seguintes.

<sup>101</sup> In *Diário da República*, 1.ª série, de 26 de dezembro de 1990.

<sup>102</sup> «Quem esteja obrigado a reparar um dano, segundo o disposto na presente lei, deve reconstituir a situação que existiria se não se tivesse verificado o evento que obriga à reparação».

<sup>103</sup> Com as alterações da Lei n.º 31/2008, de 17 de julho.

Este parecer foi votado na sessão do Conselho Consultivo da Procuradoria-Geral da República, de 28 de setembro de 2017.

*Maria Joana Raposo Marques Vidal — Eduardo André Folque da Costa Ferreira* (relator) — *João Eduardo Cura Mariano Esteves* (com declaração de voto apresentada pelo Dr. Albano Morais Pinto) — *Maria Isabel Fernandes da Costa — Maria de Fátima da Graça Carvalho* (vencida, de acordo com a declaração de voto apresentada pelo Exm.º Dr. Albano Morais Pinto) — *Maria Manuela Flores Ferreira* (vencida, parcialmente, pelas razões constantes do voto do Exm.º Dr. Albano Morais Pinto) — *Paulo Joaquim da Mota Osório Dá Mesquita — Albano Manuel Morais Pinto* (vencido, conforme declaração anexa).

#### Declaração de voto de vencido

Em cumprimento do novo quadro legal consagrado na Lei n.º 12-A/2008, de 27 de fevereiro, que aprovou os Regimes de Vinculação, de Carreiras e de Remunerações dos Trabalhadores que exercem funções públicas (LVCR), procedeu o Decreto-Lei n.º 299/2009, de 14 de outubro à conversão do corpo especial do pessoal com funções policiais da PSP em carreira especial, em regime de nomeação.

Em consequência, e conforme resulta dos seus artigos 37.º e ss.:

a) agrupou os seus membros, por ordem decrescente de hierarquia, nas carreiras de:

- oficial de polícia,
- chefe de polícia e
- agente de polícia.

b) criou diversas categorias (ou postos, como também se dizia na vigência do Decreto-Lei n.º 511/99, de 24 de novembro) em cada uma das delas, caracterizando as carreiras, precisamente, em função do número e designação daquelas, bem como dos seus conteúdos funcionais, graus de complexidade funcional e número de posições remuneratórias; e, consoante elas e as categorias,

c) estabeleceu um determinado número de posições remuneratórias, para cada uma delas, fazendo corresponder, por sua vez, a cada uma das posições um determinado nível de remuneração, concretamente, os seguintes

c.a.) para a (carreira) de oficial de polícia:

- (categoria) Superintendente-chefe, duas posições, a primeira com o nível remuneratório 60 e a segunda com o nível 64;
- Superintendente, 3, sendo a primeira com o nível 48, a segunda, com o 53 e a terceira, com o 57;
- Intendente, 4 e níveis 41, 43, 45 e 46;
- Subintendente, 5 (“vide” n.º 4 da Declaração de Retificação n.º 91/2009, de 27-11-2009) e níveis 35, 37, 39, 40 e 41;
- Comissário, 7 e níveis 29, 30, 31, 32, 33, 34 e 35; e
- Subcomissário, 8 e níveis 21, 23, 24, 25, 26, 27, 28 e 29;

c.b.) para a de chefes de polícia:

- Chefe principal, 4 e níveis 24, 26, 27 e 28; e
- Chefe, 8 e níveis 16, 17, 18, 19, 20, 21, 22 e 23; e

c.c.) para a de agentes de polícia:

- Agente principal, 5 e níveis 14, 16, 17, 18 e 19; e
- Agente, 8 e níveis 7, 8, 9, 10, 11, 12, 13 e 14.

E em ordem a regular a transição para as novas carreiras e categorias, com o subsequente enquadramento nas tabelas dos anexos I

e II, prescreveu, no artigo 94.º, n.º 7, que o pessoal policial deveria ser “repositado de acordo com as normas previstas no artigo 104.º” da LVCR, ou seja:

- na posição remuneratória a que correspondesse o nível remuneratório cujo montante pecuniário fosse idêntico ao da remuneração base a que, na altura, tivessem direito, ou, sendo o caso, à que fosse acrescida dos suplementos remuneratórios total ou parcialmente não integrados nela ou da parte deles que sobrasse, incluindo adicionais e diferenciais de integração eventualmente devidos; ou, havendo falta de identidade na correspondência,

- na posição remuneratória, automaticamente criada, de nível remuneratório não inferior ao da primeira posição da categoria para a qual transitassem cujo montante pecuniário fosse idêntico ao correspondente à remuneração base a que na altura tivessem direito ou, sendo o caso, da acrescida dos suplementos anteriores e nos termos que se acabaram de referir.

Sob o título “categorias de ingresso”, não se deixou ainda de estabelecer que o ingresso nas categorias de subcomissário, chefe de polícia e agente se deveria efetuar na primeira posição remuneratória de cada uma delas, salvo auferindo os primeiros e os segundos já remuneração base igual ou superior, pois, nestes casos, o posicionamento deveria ter lugar na posição a que correspondesse nível remuneratório imediatamente superior (artigo 44.º, n.º 2 e 3).

Prevedo-se a hipótese de, em consequência da conjugação das regras de reposicionamento com as de promoção e progressão estatutariamente previstas, resultar uma situação em que um elemento policial transitasse para posição remuneratória igual ou superior a elementos policiais da mesma categoria e com maior antiguidade, estes, por despacho do Diretor Nacional da PSP, transitavam para a mesma posição (artigo 112.º, n.º 3), dando-se, assim, cumprimento ao princípio da igualdade.

Simultaneamente e também em cumprimento da LVCR, mais precisamente, dos seus artigos 11.º, n.º 2 e 12.º, n.º 1, consagrou-se um período experimental da nomeação definitiva, com a duração de um ano após a conclusão com aproveitamento dos Cursos de Formação de Oficiais e de Agentes de Polícia, estabelecendo-se que, “concluído com sucesso o período experimental da nomeação definitiva para a carreira de oficial ou de agente de polícia, ocorreria a primeira colocação, de acordo com os postos de trabalho definidos pelo diretor nacional” (n.º 2 e 5 do artigo 65.º).

Nada mais se dispôs com reflexo ao nível remuneratório, no que concerne a esses trabalhadores, salvo no que concerne à compensação por mobilidade (cf. artigo 100.º, n.º 4), pelo que os subcomissários e os agentes de polícia que concluíram com sucesso o período experimental foram integrados na primeira posição das respetivas categorias.

Flui do exposto que, por parte do legislador, ao estabelecer a correspondência entre as remunerações auferidas pelos membros policiais da PSP e os valores monetários da nova tabela criada pelo Estatuto houve apenas dois objetivos:

- primeiro, lograr essa correspondência, de forma total, ainda que com a integração do pessoal policial numa posição remuneratória de nível monetário superior ao vencimento que auferisse quando este não coincidissem igualmente com a posição imediatamente inferior aquela, tudo de forma a evitar que houvesse como que uma “tabela paralela” à criada;

- segundo, evitar que, em virtude da transição efetuada, um polícia com menor antiguidade pudesse vir a auferir vencimento superior ao do seu Colega da mesma categoria

O Estatuto aprovado pelo Decreto-Lei n.º 299/2009 manteve-se em vigor até 30 de novembro de 2015, tendo, no dia seguinte, passado a vigorar o aprovado pelo Decreto-Lei n.º 243/2015, de 19 de outubro (cf. artigo 167.º deste Decreto), o qual, abreviadamente, designaremos por novo EMPPSP (Estatuto dos Membros Policiais da Polícia de Segurança Pública), para fazer realçar a natureza de órgão de segurança desta Polícia, de carreira especial e para o contrapor ao antigo.

Antes, porém, e como é sabido, foram publicadas várias Leis de contenção de despesa, das quais destacamos, porque aplicáveis a todos os cargos envolvendo o exercício de funções públicas e, por isso, também aos diversos membros da PSP, os artigos:

a) 24.º, n.º 2, alínea a). 5 e 16 da Lei n.º 55-A/2010, de 31 de dezembro (Orçamento do Estado para 2011):

- o primeiro, ao proibir quaisquer acréscimos remuneratórios, designadamente os resultantes de alterações de posicionamento remuneratório e progressões superiores aos detidos;

- o segundo, ao estabelecer que as alterações a ocorrer após a vigência do artigo não podiam produzir efeitos em data anterior; e

- o terceiro, ao prescrever que o regime fixado no mesmo artigo tinha natureza imperativa, prevalecendo sobre quaisquer outras normas legais

ou convencionais, especiais ou excecionais, em contrário, não podendo ser afastado ou modificado pelas mesmas;

b) 20.º, n.º 1, da Lei n.º 64-B/2011, de 30 de dezembro (Orçamento do Estado para 2012), que manteve em vigor para o ano de 2012 os preceitos anteriores (cf. artigo 20.º, n.º 1);

c) 35.º, n.º 2, alínea a). 5 e 23, da Lei n.º 66-B/2012, de 31 de dezembro (Orçamento do Estado para 2013), 39.º, n.º 2, alínea a), 8 e 23, da Lei n.º 83-C/2013, de 31 de dezembro (Orçamento do Estado para 2014) e 38.º, n.º 2, alínea a), 6 e 21 da Lei n.º 82-B/2014, de 31 de dezembro (Orçamento do Estado para 2015), que consagraram disposições de alcance semelhante ao das anteriores.

Neste último artigo (artigo 38.º) e, especificamente, no que concerne à PSP, permitiram-se, expressamente, para o ano de 2015, as “mudanças de categoria ou de posto necessárias para o exercício de cargo ou funções”, condicionando-se, porém, as mesmas ao seu caráter justificado e às circunstâncias:

a) de os respetivos efeitos remuneratórios apenas se verificarem no dia seguinte ao da data do despacho de nomeação no novo posto ou categoria; e

b) de delas não resultar aumento da despesa com o respetivo pessoal (cf. n.º 7).

Tudo conjugado, pode dizer-se, em suma, que à data da entrada em vigor do novo EMPPSP (em 1 de dezembro de 2015), não só se encontrava proibida a eficácia de quaisquer alterações de posicionamento remuneratório até, então, ocorridas a partir de 2011 e das que viessem a ocorrer até ao fim do ano de 2015, como as mudanças de categoria apenas poderiam processar-se nos termos referidos.

E foram várias as alterações de posicionamento remuneratório introduzidas por esse Estatuto, concretamente, nas carreiras e respetivas categorias seguintes:

a) oficiais de polícia:

- superintendente, onde, em vez das 3 posições anteriores, passaram a existir 4, com elevação do nível da primeira posição para 49 e atribuição do nível 58 à quarta posição;

- intendente, em que foi igualmente criada mais uma posição e alterado o nível da primeira, tendo, em consequência, passado a haver 5 posições e os níveis 42, para a primeira, 43, para a segunda, 45, para a terceira, 46, para a quarta e 47, para a quinta;

- Subintendente, em que houve apenas alteração do nível da primeira posição para 36;

- Comissário, em que houve a redução de uma posição, tendo, deste modo, as posições passado a ser 6, com os níveis 30, 31, 32, 33, 34 e 35 (em vez de 7 e dos níveis 29, 30, 31, 32, 33, 34 e 35), respetivamente; e

- Subcomissário, em que houve também a redução de uma posição, passando a corresponder à primeira, o nível 21, à segunda, o 23, à terceira, o 24, à quarta, o 25, à quinta, o 26, à sexta, o 28 e à sétima, o 29 (e, portanto, em vez dos níveis 21, 23, 24, 25, 26, 27, 28 e 29);

b) chefes de polícia:

- chefe principal: 5 posições (níveis 25, 26, 27, 28 e 29), em vez das 4 anteriores (níveis 24, 26, 27 e 28);

- chefe: 6 (níveis 17, 18, 19, 20, 21 e 23), em vez das 8 (níveis 16, 17, 18, 19, 20, 21, 22 e 23)

c) agentes de polícia:

- agente principal: 6 posições (níveis 15, 16, 17, 18, 19 e 20), em vez das 5 anteriores (níveis 14, 16, 17, 18 e 19); e

- agente, 7 (níveis 7, 8, 10, 11, 12, 13 e 14), em vez das 8 anteriores (níveis 7, 8, 9, 10, 11, 12, 13 e 14).

Para além disso:

a) criaram-se mais duas categorias e correspondentes posições remuneratórias (em face da apontada permissão do n.º 7 do artigo 38.º da Lei n.º 82-B/2014):

- uma, na carreira de chefes de polícia e designada por chefe coordenador e com 2 posições (níveis 29 e 30); e

- outra, na de agentes de polícia e designada por agente coordenador e também com 2 posições (níveis 20 e 21) (cf. artigos 62.º, n.º 2, alíneas b) e c), 87.º e 91.º e dos Anexos I e II); e

b) colocaram-se em posição diferente os polícias a integrarem as categorias de subcomissário e agentes de polícia depois da conclusão com sucesso do período experimental, estabelecendo-se, no artigo 134.º,

n.º 7, que, uma vez obtido o sucesso, eles transitavam, automaticamente, para a segunda posição das mesmas categorias.

Esse artigo, pelas razões enunciadas no Parecer, não pode deixar de considerar-se igualmente aplicável, a partir de 1 de dezembro de 2015, aos subcomissários e agentes de polícia que concluíram antes do mesmo dia os respetivos períodos experimentais.

Resta saber se tanto estes subcomissários e agentes, como todos aqueles que concluíram o período experimental depois de 30 de novembro de 2015, deviam ter visto refletidas nas suas remunerações, no mês seguinte e, portanto, em 31 de dezembro do mesmo ano, o acréscimo decorrente da nova posição.

A resposta, na nossa opinião, só pode ser negativa

É que, fazendo o citado artigo 38.º, n.º 2, alínea a), parte de uma Lei do Orçamento do Estado e, por isso, de uma lei com valor reforçado (cf. artigos 112.º, n.º 3 e 167.º, n.º 2, da Constituição da República Portuguesa, bem como GOMES CANOTILHO, “Direito Constitucional e Teoria da Constituição”, 6.ª edição, pp. 672, 673, 792, 794, 1002, 1005, 1007 e 1106 e ss. e, juntamente com VITAL MOREIRA e para defender a existência de relações de subordinação entre as leis, *Constituição da República Portuguesa Anotada*, 2.ª edição, 2.º volume, p. 57; vejam-se também, e entre outros, Ac. do S.T.J., de 14 de junho de 2007, publicado nas Bases do IGFEJ, com referência ao processo n.º 07B190, Ac. do TC n.º 358/92, de 26 de janeiro e o Parecer deste Conselho n.º 138/2001, de 20 de novembro de 2003, para além dos citados na nota n.º 64 do mesmo Parecer), com todas as consequências daqui decorrentes ao nível da validade das normas de valor inferior contrárias e proibindo aquela alínea, como se viu, quaisquer acréscimos remuneratórios, nomeadamente, os decorrentes da alteração do respetivo posicionamento, o artigo 137.º, n.º 7 (do novo Estatuto), apesar de posterior, não só não pôs em causa a aplicação da norma dessa alínea, precisamente, por ser de valor inferior, como viu, “*ipso facto*”, a sua eficácia condicionada, ao nível remuneratório, pela regra deontológica proibitiva por ela estabelecida, pelo menos, até à cessação da vigência dela ou à sua eventual alteração.

E, seguramente, para acentuar e reforçar o caráter obrigatório dessa regra e seu reflexo ao nível da operatividade de normas conducentes ao aumento da despesa como a do referido n.º 7, não se deixou de acrescentar, sob o n.º 6 do mesmo artigo 38.º, que “*as alterações do posicionamento remuneratório [...] que vissem a ocorrer após a vigência*” dele “*não podiam produzir efeitos em data anterior*”, nem tão pouco de prescrever, já sob o n.º 21, que o regime fixado “*tinha natureza imperativa, prevalecendo sobre quaisquer outras normas legais ou convencionais, especiais ou excecionais, em contrário, não podendo ser afastado ou modificado pelas mesmas*”.

Acresce que, apesar de o mesmo artigo prever várias exceções à mesma regra, nenhuma delas, inclusive, aquelas que tinham uma raiz mais próxima de um eventual afastamento da limitação por ela estabelecida, ou seja, as dos n.ºs 4, 8 e 16, se podiam ter como aplicáveis:

a) a primeira, por, embora reportando-se às mudanças de posição remuneratória, partir do pressuposto de que estas tinham na sua base situações de avaliação e as respetivas alterações apenas poderem “*ser consideradas após a cessação da vigência do [...] artigo*”;

b) a segunda, a do n.º 8, por, desde logo, ter em vista uma mudança categoria e, no caso (do artigo 134.º, n.º 7), estar em causa uma mudança de posição remuneratória, o que, como resulta do exposto, é algo bem diferente;

c) a do n.º 16, pelas razões expendidas no Parecer, as quais (também) sufragamos.

Face, por outro lado, ao disposto no transcrito n.º 6 e conforme já se referiu, deveria ainda entender-se que, para o ano de 2015, a proibição seria sempre relativa a todo ele, já que a revogação ou a não limitação da operatividade do artigo apenas operaria “*ex nunc*” e nunca “*ex tunc*”.

Sucedo, porém, que a Lei n.º 7-A/2016, de 30 de março (Lei do Orçamento do Estado para o ano de 2016) — Lei com idêntico valor à anterior —, embora prorrogando, no n.º 1 do seu artigo 18.º, para o ano de 2016, os efeitos do artigo 38.º (da Lei do Orçamento do Estado para 2015), introduziu, com o n.º 2 desse seu artigo (e conforme igualmente se refere no Parecer), uma modificação ao regime por aquela estabelecido para o próprio ano de 2015, prescrevendo que ele “*não prejudicava a aplicação do n.º 2 do artigo 153.º do Decreto-Lei n.º 243/2015, de 19 de outubro*” (EMPPSP), inclusive, a partir da sua entrada em vigor e, portanto e como se viu, a partir de 1 de dezembro do mesmo ano (2015).

Desta forma:

- não só retirou eficácia à Lei do Orçamento do Estado de 2015, para o período compreendido entre 1 e 31 de dezembro do mesmo ano, fazendo retroagir a sua própria eficácia ao mesmo período e, nesta medida, derogando aquela no que concerne a este, estando em causa (apenas) a falta de identidade entre a remuneração base auferida e a da

posição remuneratória que deveria ser ocupada na tabela criada pelo novo EMPSP,

- como, e em ordem a integrar na mesma tabela os polícias que auferiam essa remuneração base não coincidente, permitiu que eles passassem a auferir a remuneração correspondente à posição imediatamente superior à que deveria ser a sua nela (não fora, precisamente, a diferença para mais da mesma remuneração) e, conseqüentemente, tivessem um acréscimo remuneratório correspondente à diferença entre a remuneração base auferida e a dessa posição imediatamente superior.

Efetivamente, o legislador do novo EMPSP, depois de prescrever como regra de transição para a tabela remuneratória constante do anexo II do mesmo Estatuto, que a mesma transição deveria efetuar-se pelo ingresso dos polícias na categoria e posição remuneratória correspondente à remuneração base atualmente auferida, imediatamente acrescentou, na esteira da predição do n.º 2 do artigo 104.º, da Lei n.º 12-A/2008, de 27 de fevereiro, “*ex vi*” n.º 7 do artigo 94.º do anterior Estatuto (Decreto-Lei n.º 299/2009, de 14 de outubro), que, não havendo essa coincidência, os polícias transitavam para a posição remuneratória que correspondesse à remuneração imediatamente superior à remuneração base atualmente auferida.

Quer dizer: o citado n.º 2 da Lei do Orçamento para o ano de 2016 deu eficácia a uma disposição (artigo 153.º, n.º 2, do novo EMPSP) que, com a manutenção de preceitos como o do artigo 38.º, n.º 2, alínea a), da Lei do Orçamento para o ano de 2015, corria o risco de só poder vir a ter plena aplicação depois do termo das restrições orçamentais.

Entre a via, por outras palavras, de a transição para a tabela remuneratória constante do anexo II ao novo Estatuto não poder efetuar-se por não haver posição remuneratória equivalente à remuneração auferida pelo polícia no momento da entrada em vigor do mesmo Estatuto e passar, desta forma, como que a haver (novamente) uma outra tabela, para além daquela [com todos os inconvenientes daí decorrentes, nomeadamente, ao nível da determinação das futuras posições remuneratórias em consequência dos efeitos da avaliação de desempenho (cf. artigo 125.º) e do cômputo global da despesa com pessoal] e a de essa transição ter, imediatamente, lugar, ainda que com o benefício do polícia dessa remuneração pela sua integração em posição a envolver um nível remuneratório superior (e benefício relativamente aos seus colegas com remunerações idênticas às das diferentes posições remuneratórias, em virtude de estes manterem as mesmas posições e não terem, assim, qualquer acréscimo), o legislador, tal como aconteceu, como se viu, na altura da publicação do anterior Estatuto, com a remissão do seu artigo 94.º, n.º 7, para o artigo 104.º da LVCR, optou, inequivocamente, pela segunda posição.

E compreende-se a predição do artigo 153.º, n.º 2, não obstante, com a transição operada por esse penúltimo artigo, se ter já logrado uma equivalência, para todos os Polícias, entre as remunerações vencidas e os valores monetários resultantes da tabela aprovada pelo anterior Estado e, portanto, estar excluída, de todo, a existência de remunerações “*fora*” dessa tabela.

É que não se deve olvidar, como acima se viu, que o novo Estatuto para além de ter criado a sua própria tabela, prevenindo diferentes posições remuneratórias para as novas categorias de chefes de polícia (chefe de polícia coordenador) e agentes de polícia (agente coordenador), que também criou, inovação esta, de todo, irrelevante para a questão em análise, não deixou igualmente de proceder à elevação do nível remuneratório de determinadas posições das diferentes categorias e à eliminação de posições remuneratórias, seja no topo, seja na base, das mesmas categorias, originando, desta forma, que algumas das remunerações auferidas em conformidade com a tabela do anterior Estatuto deixassem de ter correspondência naquela.

Exemplo do primeiro caso, a categoria de superintendente da carreira de oficiais de polícia, onde, relativamente à respetiva primeira posição e como se viu, deixou de haver o nível 48 para passar a haver o 49. Do segundo, a categoria de comissário da mesma carreira, em que deixou de haver o nível remuneratório 29, correspondente à primeira posição, posição esta que passou a ter o nível 30, o qual era o da segunda posição ou a categoria de agente da carreira de agentes de polícia onde foi eliminada a terceira posição, com o nível 9, da anterior tabela.

Sem, pois, uma norma como a do artigo 153.º, n.º 2 e continuando a tomar as mesmas categorias como exemplos, tanto os oficiais com a categoria de superintendente da 1.ª posição do Estatuto de 2009, como os da categoria de comissário também da respetiva primeira posição do mesmo Estatuto ou os agentes da carreira de agentes de polícia da antiga terceira posição nunca teriam transitado para tabela do anexo II do novo Estatuto e, conseqüentemente, permaneceriam fora dela, ponderando que a sua remuneração não era correspondente com os valores monetários de cada uma das posições remuneratórias da mesma tabela e estava, de todo, vedada qualquer redução dessa remuneração (cf. artigo 147.º).

É este o seu fim, a sua razão de ser (argumento racional ou teológico), a sua “*intentio operis*”, se quisermos, tal como foi o do 94.º, n.º 7, do anterior Estatuto, ao remeter, nomeadamente, para o n.º 2 do artigo 104.º, n.º 2, da Lei n.º 12-A/2008, de 27 de fevereiro (e a que ele

corresponde), face às remunerações auferidas à data da entrada em vigor dele (argumento histórico).

E foi, precisamente, para alcançar este fim, para a sua concretização, para lhe dar eficácia, face à proibição do artigo 38.º da Lei do Orçamento do Estado de 2015 (Lei n.º 82-B/2014) e ao âmbito desta (para todo o correspondente ano económico), que a Lei n.º 7-A/2016 (Lei do Orçamento do Estado de 2016), embora mantendo esse artigo em vigor (no seu artigo 18.º, n.º 1) e regulando, principalmente, para o ano de 2016, alterou o período temporal dessa proibição, prescrevendo (no n.º 2 do mesmo artigo 18.º) que aquele (artigo 38.º) “*não prejudicava a aplicação do n.º 2 do artigo 153.º do Decreto-Lei n.º 243/2015, de 19 de outubro, com efeitos à data da entrada em vigor daquele decreto-lei*”, ou seja e como se viu, a 1 de dezembro de 2015 e, desta forma, afastou a mais que provável hipótese de os membros policiais da PSP, que viram os seus níveis e posições remuneratórios não terem correspondência no mesmo Decreto-Lei, ficarem de fora da tabela anexa a ele, pelo menos, entre esse dia e 31 do mesmo mês.

Em resumo, fim do artigo 153.º, n.º 2, do novo Estatuto da PSP foi permitir, na esteira do artigo 94.º, n.º 7, do anterior Estatuto, a integração na nova tabela de todos aqueles que, em virtude do montante da remuneração base auferida e da impossibilidade de estabelecer a correspondência entre o mesmo montante e os valores das posições e níveis remuneratórios aí previstos, não seriam integrados nela.

Fim, por sua vez, do artigo 18.º, n.º 2, da Lei do Orçamento do Estado de 2016 não foi outro senão garantir a eficácia desse artigo, dar-lhe operatividade, a partir, inclusive, da data da entrada em vigor dele (1 de dezembro de 2015), afastando, deste modo, a proibição do artigo 38.º, n.º 2, alínea a), da Lei do Orçamento do Estado de 2015 e permitir que, desde o início da vigência do novo Estatuto, todos os policiais auferissem em conformidade com os vencimentos previstos pela tabela por ele criada.

Do que segue que, ao invés do que se defende na posição que logrou vencimento, tanto o artigo 153.º, n.º 2, como o artigo 18.º, n.º 2, este, em virtude da remissão para o anterior, nada têm a ver, na nossa opinião, com quaisquer acréscimos remuneratórios resultantes da mudança de posição remuneratória por conclusão com sucesso do período experimental, por força do disposto no artigo 134.º, n.º 7, do mesmo Estatuto.

Antes, e “tão só”, frise-se, com a necessidade de integração de todos os policiais nas diferentes posições remuneratórias previstas para as respetivas categorias na tabela do anexo II ainda do mesmo Estatuto, conforme, aliás, resulta do texto dos n.ºs 1 e 2 do primeiro deles (argumento gramatical) e de modo a ser lograda um tratamento uniforme de todos os membros delas (com as vantagens decorrentes da supressão dos aludidos inconvenientes e de outros), ainda que através de um acréscimo das remunerações base daqueles que viram as suas posições remuneratórias modificadas, seja, repita-se, pela eliminação delas, seja pela alteração dos correspondentes níveis (argumento pragmático).

Nas palavras desses números, “*na transição para a tabela remuneratória [...] os policiais ingressam na categoria e posição remuneratória correspondente à remuneração base atualmente auferida [...]*” (sublinhado nosso) e “*em caso de não coincidência da posição remuneratória, os policiais transitam para a posição remuneratória que corresponda à remuneração imediatamente superior à remuneração base atualmente auferida*”.

Não há, pois, em face dos diversos elementos interpretativos, outro significado possível do enunciado do n.º 2 do artigo 153.º, pelo que, parafraseando UMBERTO ECO, a propósito dos “*Limites da Interpretação*” (pp. 33 e ss.), bem se pode dizer que a “*intentio auctoris*” coincide com a “*intentio operis*”.

Diga-se ainda que, se é certo que a interpretação não deve limitar-se ao texto dela, por mais claras que sejam as expressões utilizadas, se o brocardo “*in claris interpretatio non fit*” se deve ter por não válido, se, de outro modo e como diz FRANCESCO FERRARA (em “*Interpretação e Aplicação das Leis*”, estudo publicado na Coleção Studivm, 3.ª edição, p. 128, juntamente com o de MANUEL A. DOMINGUES DE ANDRADE, com o título “*Ensaio sobre a Teoria da Interpretação das Leis*”), o intérprete não deve limitar-se a intuir “*de modo mecânico o sentido aparente e imediato que resulta da conexão verbal*”, mas “*indagar com profundidade o pensamento legislativo, descer da superfície verbal ao conceito íntimo que o texto encerra e desenvolvê-lo em todas as suas direções possíveis (Scire leges non hoc est verba earum tenere, sed vitu ac potestatem)*”, também não é menos que este desenvolvimento, para além de, a final, dever ter, pelo menos, alguma correspondência verbal (artigo 9.º, n.º 2, do Cód. Civil), tem de ser lógico, resultar dela, poder deduzir-se da mesma.

E, em nossa opinião e ainda que se pudesse dizer que interpretação maioritariamente acolhida tinha apoio na letra do artigo 153.º, n.º 2 (e, sinceramente, não vemos como), nunca o seu sentido podia ser desenvolvido no de a expressão “*em caso de não coincidência da posição remuneratória*”, daquele preceito, abranger a situação dos oficiais de polícia da categoria de subcomissário e os agentes de polícia da categoria de agente que concluíam, com sucesso, o período experimental.

Pela simples razão de que o mesmo número não pode ser considerado isoladamente e, muito menos, lido fora do contexto em que se encontra inserido, mais precisamente, abstraindo do número que o antecede (argumento “*sedes materiae*”), do qual, saliente-se, só se pode ter como complemento, nem tão pouco sem se atender à sugestiva epígrafe do artigo onde se encontra inserido (“*transição para a tabela remuneratória*”) e, desta forma, à informação que, com ela, também se procurou proporcionar, para a determinação do alcance das suas diversas disposições (argumento “*a rubrica*”).

Começando pelo primeiro aspeto (e, por isso, pelo respetivo argumento), importa começar por notar, com efeito, que o dever que emana, para o intérprete, do n.º 3 do indicado artigo 9.º de ter sempre a lei como produto de um legislador razoável e, deste modo, de um legislador que sabe exprimir de forma racional a sua vontade, nomeadamente, através da ordenação do texto legal, de tal forma que esta ordenação só possa ser tida como produto daquela e nunca do acaso, implica não apenas que a ordem escolhida para a disposição das matérias, sobretudo, quando estas são reunidas sob um mesmo artigo, deva ser vista como lógica, como uma organização rigorosa, sistemática e coerente, mas também como transportando, em si, importante informação, embora de natureza subsidiária, dirigida à determinação do alcance daquele texto.

Ora, para além de não se ver a lógica do n.º 2 (do artigo 153.º) em reportar-se à transição do artigo 134.º, n.º 7, quando o número que o antecede se reporta apenas à “*transição para a tabela remuneratória constante do anexo II*” e, portanto, a algo bem diferente, parece-nos que a inserção escolhida para o enunciado daquele número não pode ter outro significado senão, precisamente, o de, com ele, o legislador ter querido apenas referir-se à situação do n.º 1 ou, conforme expressamente diz, “*ao caso de não coincidência da posição remuneratória*” em virtude da esta não ser “*correspondente à remuneração base atualmente auferida*” e nunca à “*transição automática*” para uma “*segunda posição remuneratória*” assente na conclusão, com sucesso, de qualquer período experimental.

Por outro lado, e segundo igualmente cremos, o referido n.º 7 nada tem a ver com a transição para qualquer tabela, máxime, a criada pelo Estatuto a que pertence e a ele anexa, mas, e o que é algo bem diferente, com os termos em que, dentro da mesma tabela, deve processar-se a transição, rectius, a progressão dos oficiais de polícia da categoria de subcomissário e dos agentes de polícia da categoria de agente que terminem, com sucesso, o período experimental.

Uma “*coisa*”, na verdade, é progredir numa tabela, transitar nela de uma posição para outra, o que é, necessariamente, efetuado ao longo de uma carreira ou categoria (que, no caso das categorias de subcomissário e agente de polícia, começa com a sua colocação na primeira posição, enquanto durar o período experimental), outra, bem diferente, é “*transitar para uma tabela remuneratória*”.

E é esta, como vimos, a epígrafe escolhida pelo legislador para o artigo 153.º, a qual, face ao disposto na parte final do referido n.º 3 do Cód. Civil, só pode ser entendida como mais uma manifestação inequívoca da intenção do legislador em querer referir-se apenas aquele tipo de transição e não a qualquer outro, nomeadamente, ao derivado da aplicação do n.º 7 em causa.

Daí, aliás e ainda por outro lado, que, ao invés do que sucedeu com aquele artigo, em virtude de a transição estar limitada no tempo, dever esgotar-se com a entrada em vigor do Estatuto, o mesmo número não tenha sido incluído no capítulo das disposições transitórias (capítulo XI), mas, e coerentemente, no do “*regime das remunerações*” (capítulo IX).

E certo que o artigo 18.º, n.º 2 (da Lei do Orçamento do Estado de 2016) reporta-se apenas ao artigo 153.º, n.º 2 e não já ao seu n.º 1. Compreende-se, porém, que o tenha feito.

E que a aplicação daquele n.º 1 não envolvia aumento de despesa e sem a operatividade do n.º 2 vários policiais passariam a auferir fora tabela criada, até porque o seu vencimento nunca podia ser reduzido (cf. artigo 147.º, também inserido no aludido Capítulo XI e segundo o qual “*da aplicação do presente decreto-lei não pode resultar redução das remunerações atualmente auferidas pelos policiais*”).

De resto, devendo o intérprete presumir, na fixação do sentido e alcance da lei, que o legislador soube exprimir o seu pensamento em termos adequados (cf., mais uma vez, o n.º 3 do artigo 9.º do Cód. Civil), não se vê nenhum motivo para que, querendo tratar a mudança de posição remuneratória após a conclusão do período experimental como uma questão a merecer um tratamento excecional semelhante aos casos (compreensíveis) de impossibilidade de coincidência na nova tabela remuneratória (por eliminação ou alteração, como acima se disse, das posições ou níveis remuneratórios constantes da tabela anterior), não tenha feito a mínima referência, por mais imperfeita que fosse, a essa mudança.

O que seria tanto mais importante quanto é certo que, repita-se, preferiu enquadrar o enunciado do n.º 7 do artigo 134.º no âmbito do regime das remunerações, qualificando-o como uma regra da tabela remuneratória anexa, em vez de o ter considerado como uma disposição

a operar apenas transitoriamente, concretamente e como sucedeu com a do artigo 153.º, no momento de efetuar a transição para as remunerações dessa tabela das que se encontravam a ser auferidas nos termos da tabela do regime (Estatuto) anterior,

Mas não só.

Seria também importante até para se encontrar, porventura, uma explicação para a situação de os polícias com bom desempenho funcional nas diferentes carreiras não poderem mudar de posição remuneratória (“vide” artigos 125.º e 135.º), face às regra imperativas dos n.ºs 1 e 4 da Lei n.º 82-B/2014 (atente-se, sobretudo, no teor da alínea b) do segundo número) e aqueles que concluísem o período experimental, só pelo facto de também terem sucesso e, por isso, um desempenho positivo, já poderiam.

Tratar-se-ia de uma incoerência inaceitável, em que uns veriam modificada a sua posição remuneratória e outros, não obstante terem igualmente bom desempenho, se manteriam nas suas posições.

Para o ano de 2017 e face ao disposto no artigo 19.º, n.º 1, da Lei n.º 42/2016, de 28 de dezembro, mantém-se a proibição, agora sem exceções, de qualquer acréscimo remuneratório.

Em conclusão:

a) os subcomissários e agentes de polícia que concluíram o período experimental até 30 de novembro de 2015 integram a mesma posição remuneratória que os seus Colegas que concluíram ou venham a concluir com êxito o mesmo período depois dessa data, na medida em que o disposto no artigo 134.º, n.º 7, do Decreto-Lei n.º 243/2015, de 19 de outubro, se deve ter igualmente por aplicável a eles, desde a sua entrada em vigor (em 1 de dezembro daquele ano), pelas razões expendidas no Parecer;

b) essa integração ou, na terminologia do mesmo preceito, transição automática “para a segunda posição remuneratória da carreira e categoria em que se encontram” não envolve, porém, qualquer acréscimo remuneratório enquanto perdurar a eficácia de disposições como as dos artigos 38.º, n.ºs 2, alínea a), 6 e 21 da Lei n.º 82-B/2014, de 31 de dezembro, 18.º, n.º 1, da Lei n.º 7-A/2016, de 30 de março e 19.º, n.º 1, da Lei n.º 42/2016, de 28 de dezembro, normas estas excecionais e de valor superior a quaisquer outras publicadas no exercício do poder legislativo e que não revistam o mesmo valor; e

c) uma vez terminadas as restrições orçamentais, com a eliminação dessas normas ou de outras semelhantes que, porventura, venham a ser publicadas, os oficiais de polícia da categoria de subcomissário e os agentes de polícia da categoria de agente passam, automaticamente, a ter como remuneração base a correspondente à posição remuneratória em que estiverem integrados, sem que se possa fazer retroagir o aumento da remuneração, daí derivado, à data em que tenham terminado o período experimental, salvo, como é óbvio, se uma outra lei (com valor reforçado) vier a dispor o contrário. — *Albano Manuel Morais Pinto*.

Este parecer foi homologado por despacho de 24 de abril de 2018 de sua Excelência o Ministro da Administração Interna, que se transcreve:

### «Despacho

Nos termos do disposto no artigo 37.º, alínea a), do Estatuto do Ministério Público, foi solicitado o parecer do Conselho Consultivo da Procuradoria-Geral da República a respeito de questões controvertidas suscitadas pela aplicação do artigo 134.º, n.º 7, do Decreto-Lei n.º 243/2015, de 19 de outubro, que aprova o estatuto profissional do pessoal com funções policiais da Polícia de Segurança Pública (PSP).

Considerando o teor e conclusões do Parecer n.º 25/2017 do Conselho Consultivo da Procuradoria-Geral da República;

Considerando o entendimento expresso pela Senhora Secretária de Estado da Administração e do Emprego Público sobre o referido Parecer;

1 — Homologo o Parecer n.º 25/2017 do Conselho Consultivo da Procuradoria-Geral da República;

2 — Os subcomissários e agentes da PSP que concluíram o período experimental até 30 de novembro de 2015 passam a integrar a mesma posição remuneratória que os demais subcomissários e agentes que findaram, ou venham a findar, o referido período experimental, na medida do disposto no n.º 7, do artigo 134.º do Decreto-Lei n.º 243/2015, de 19 de outubro, desde a sua entrada em vigor;

3 — Essa transição automática para a segunda posição remuneratória da respetiva carreira e categoria não pode envolver qualquer acréscimo remuneratório anterior a 1 de janeiro de 2018, por força da aplicação conjugada dos artigos 38.º, n.ºs 2, alínea a), 6 e 21 da Lei n.º 82-B/2014, de 31 de dezembro, e 18.º, n.º 1 da Lei n.º 42/2016, de 28 de dezembro, normas estas excecionais e de valor superior a quaisquer outras publicadas no exercício do poder legislativo, mas cujas restrições orçamentais que delas decorriam foram eliminadas pelo disposto na Lei n.º 114/2017, de 29 de dezembro.

4 — Dê-se conhecimento à Senhora Procuradora-Geral da República, à Senhora Secretária de Estado da Administração e do Emprego Público, à Senhora Secretária de Estado Adjunta e da Administração Interna e à Direção Nacional da PSP.

Em 24 de abril de 2018,

O Ministro da Administração Interna, Eduardo Cabrita.»

Está conforme.

Lisboa, 3 de julho de 2018. — O Secretário da Procuradoria-Geral da República, *Carlos Adérito da Silva Teixeira*.

311477825

### Parecer n.º 39/2017

**Despachante Oficial — Câmara dos Despachantes Oficiais — Associação Pública Profissional — Controlo Aduaneiro — Reforma Aduaneira — União Europeia — Código Aduaneiro Comunitário.**

1.ª A figura legal do despachante oficial, enquanto entidade com competência exclusiva para a representação dos operadores económicos junto da Autoridade Tributária e Aduaneira e demais entidades públicas ou privadas com intervenção, direta ou indireta, no cumprimento das formalidades aduaneiras subjacentes às mercadorias e respetivos meios de transporte, tem raízes históricas muito antigas, tendo, no entanto, sido depurada e consolidada ao longo das últimas décadas, em virtude da adesão à União Europeia;

2.ª A União Europeia pressupõe a criação de um espaço onde os cidadãos dos diversos Estados-Membros gozam da liberdade de estabelecimento, da liberdade de prestação de serviços em igualdade de circunstâncias e podem, ainda, concorrer livremente, sendo proibidas todas as práticas discriminatórias, que restrinjam aquelas liberdades ou concorrência;

3.ª A Diretiva 2006/123/CE do Parlamento Europeu e do Conselho de 12 de dezembro de 2006, relativa aos serviços no mercado interno, veio eliminar os entraves à liberdade de estabelecimento dos prestadores nos Estados-Membros e à livre circulação de serviços entre Estados-Membros e garantir aos destinatários e aos prestadores a segurança jurídica necessária para o exercício efetivo destas duas liberdades fundamentais do Tratado;

4.ª O Regulamento (CEE) n.º 3632/85 do Conselho de 12 de dezembro de 1985 que permitia os Estados-Membros reservarem às pessoas que exercem, enquanto atividade não assalariada, a profissão que consiste em fazer declarações aduaneiras, quer a título principal, quer a título, o direito de fazer declarações em nome e por conta de outrem, ou o de fazer declarações em seu próprio nome mas por conta de outrem;

5.ª O Regulamento (CE) n.º 450/2008 do Parlamento Europeu e do Conselho de 23 de abril de 2008, procurando homogeneizar aquele exercício profissional, inverteu essa lógica conciliadora, prescrevendo que a representação não deveria continuar a poder ser reservada ao abrigo da legislação de um Estado-Membro;

6.ª O Regulamento (UE) n.º 952/2013 do Parlamento Europeu e do Conselho de 9 de outubro de 2013, que estabeleceu o Código Aduaneiro da União, manteve essa proibição, impedido que os Estados-Membros reservem o direito de representação direta ou indireta a determinadas pessoas;

7.ª Os Regulamentos têm uma generalidade de destinatários, desde que sejam válidos e estejam vigentes, gozam de aplicabilidade direta e são obrigatórios em todos os seus elementos;

8.ª A Lei n.º 112/2015, de 27 de agosto, conferiu a quem atuar profissionalmente como despachante oficial o direito de praticar, em exclusivo, os atos próprios dos despachantes oficiais, nomeadamente «a representação dos operadores económicos junto da Autoridade Tributária e Aduaneira e demais entidade públicas ou privadas com intervenção, direta ou indireta, no cumprimento das formalidades aduaneiras subjacentes às mercadorias e respetivos meios de transporte, assim revogando as disposições da Reforma Aduaneira que previam que essa representação pudesse ser profissionalmente efetuada por outrem (art. 5.º, al.ª b), daquela Lei);

9.ª Excetuados daquela revogação expressa ficam apenas os atos que forem exercidos no interesse de terceiros fora do âmbito de uma atividade profissional, mormente a título ocasional (art. 66.º, n.º 3, do Estatuto da Ordem dos Despachantes Oficiais);

10.º O artigo 24.º, n.º 1, parte final da Lei n.º 2/2013, de 10 de janeiro permite o exercício de profissão organizada em associação pública sem necessidade de prévia inscrição quando isso for estabelecido na lei de criação da respetiva associação.