

Título: REINTEGRAÇÃO DE TRABALHADOR EM FUNÇÕES PÚBLICAS - POSIÇÃO REMUNERATÓRIA

Data: 25-01-2024

Parecer N.º: USJAAL nº 9/2024

Informação N.º: I00706-2024-USJAAL

Pela Câmara Municipal de ... foi solicitado parecer jurídico tendo em vista apurar qual a posição remuneratória a considerar para um trabalhador reintegrado no quadro de pessoal da autarquia, por força de Acórdão proferido pelo Tribunal Central Administrativo do Sul.

Para o efeito, a entidade consulente disponibiliza os seguintes dados:

- na sequência de concurso para admissão de estagiário com vista ao provimento de técnico superior de 2ª classe, foi entre o município e o trabalhador celebrado contrato administrativo de provimento com efeitos a partir de 30/09/2005;
- prosseguida a tramitação, não obstante o trabalhador ter ficado aprovado nos termos de lista de classificação final datada de 25/10/2006, por despacho do então presidente da câmara municipal, de 31/10/2006, foi revogado o ato que havia determinado a abertura do referido concurso;
- tendo o trabalhador impugnado essa decisão e o Tribunal decidido como decidiu, questiona-se qual a posição remuneratória que caberá ao trabalhador reintegrado.

Perante este circunstancialismo, questiona a autarquia: qual será a posição remuneratória a integrar o trabalhador?

Cumprir informar, salientando-se que o presente parecer se reveste de carácter meramente opinativo, apenas versa sobre o especificamente questionado e assenta exclusivamente sobre a síntese factual disponibilizada, acabada de reproduzir.

I

Se bem compreendemos o sentido e alcance da decisão do Tribunal, a ilicitude do ato de revogação do concurso foi determinante para que viesse a ser declarada, em consequência, a reintegração do trabalhador no posto de trabalho para o qual concorreu, porquanto foi admitido e foi aprovado na sequência de estágio probatório, passando a ter o direito a ser nomeado na vaga posta a concurso, de técnico superior de 2ª classe.

Exigindo-se ao município a respetiva reintegração, e ressalvando que se desconhecem quaisquer outros dados que porventura haja a considerar, que infirmem a primeira ilação a que chegamos, haverá que atender-se ao histórico do caso em apreço, naquilo a que poderíamos chamar uma reconstituição da carreira.

Dito isto, importará começar por determinar o posicionamento remuneratório que cabia ao trabalhador em 2006, na condição de nomeado na categoria de técnico superior de 2ª classe. Em segundo lugar, importará ficcionar qual a posição remuneratória que lhe cabe na atualidade, em função da aplicação das regras existentes no tempo que medeia entre o ano de ingresso e os dias de hoje em matéria de evolução na carreira e na categoria. A qual, adiante-se já, se vê como inevitável que tenha de atender aos sucessivos sistemas de avaliação de desempenho aplicáveis aos trabalhadores em funções públicas da administração local.

II

No que se refere à determinação da posição remuneratória inicial, esta será a que resulte do in-gresso do

trabalhador na categoria de técnico superior de 2ª classe, na sequência de ter sido aprovado no concurso e de ter concluído com aproveitamento o estágio probatório.

Ao tempo encontrava-se em vigor o DL 247/87, de 17 de Junho, que conteve o regime jurídico das carreiras, categorias e formas de provimento na administração local até à entrada em vigor do Re-gime do Contrato de Trabalho em Funções Públicas (constante da Lei nº 59/2008, de 11 de Setembro), em 1 de janeiro de 2009, na sequência da Lei nº 12-A/2008, de 27 de fevereiro (que passou a estabelecer os regimes de vinculação, de carreiras e de remunerações dos trabalhadores em funções públicas - LVCR). Neste sentido cfr. os artigos 116º, alínea q), e 118º, nº 7, da referida LVCR.

Ora, em matéria de progressão nas categorias de carreiras verticais (como era o caso da carreira de técnico superior), regia o Decreto-Lei nº 353-A/89, de 16 de outubro. A progressão fazia-se por mudança de escalão, sendo que a mudança de escalão dependia da permanência no escalão imediatamente anterior de módulos de tempo de três anos.

III

No entanto, importa ter em conta que em 30-8-2005 entrou em vigor a Lei nº 43/2005, de 29 de agosto, que veio determinar a não contagem do tempo de serviço dos funcionários e agentes da Administração Pública, para efeitos de progressão, em todas as carreiras, cargos e categorias. Resulta do número 1 do seu artigo 1º, que entre aquela data e 31 de dezembro de 2006, o tempo de serviço não conta para efeitos de progressão. Acresce que a Lei nº 53-C/2006, de 29 de dezembro, veio determinar a prorrogação, até 31 de dezembro de 2007, da vigência das medidas aprovadas pela Lei nº 43/2005, de 29 de agosto, tendo, em conformidade, estabelecido, que, a partir de 1-1-2008, a progressão "se opera segundo as regras para alteração do posicionamento remuneratório previstos em lei que (...) defina e regule os novos regimes de vinculação, de carreiras e de remunerações, produzindo efeitos a partir daquela data".

IV

Após o que a Lei do Orçamento do estado para 2007 (Lei nº 67-A/2007, de 31 de dezembro), veio estabelecer através do nº 1 do seu artigo 119º um regime transitório de progressão nas carreiras, cujo teor se transcreve:

1 - A partir de 1 de Janeiro de 2008, a progressão nas categorias opera-se segundo as regras para alteração do posicionamento remuneratório previstas em lei que, na sequência da Resolução do Conselho de Ministros nº 109/2005, de 30 de Junho, defina e regule os novos regimes de vinculação, de carreiras e de remunerações dos trabalhadores que exercem funções públicas, produzindo efeitos a partir daquela data.

Neste âmbito, a Direção-geral da Administração e do Emprego Público (DGAEP), em período anterior à publicação da LVCR, já se tinha pronunciado, através do seu Ofício circular 1/GDG/08, preconizava o seguinte:

"Em síntese e em matéria de progressão nas carreiras, do nº 1 do artigo 119º da LOE, resultam as seguintes conclusões:

a) A partir de 1 de Janeiro de 2008, as progressões fazem-se de acordo com as novas regras da futura Lei dos vínculos, carreiras e remunerações (LVCR) reguladas nos artigos 46º a 48º e no artigo 113º da LVCR.

b) Contudo, e porque o artigo 119º da LOE prevê, como primeira prioridade, que se garantam as mudanças obrigatórias de posicionamento remuneratório (alínea a) do nº 3), haverá que aguardar-se o encerramento dos processos de avaliação de desempenho relativos ao ano de 2007.

c) Concluído esse processo de avaliação é chegado o momento de aplicar as regras dos mencionados artºs 46º a 48º e 113º da LVCR, fazendo retroagir a 1 de Janeiro de 2008 as alterações de posicionamento remuneratório a que houver lugar nos termos da lei."

Em momento posterior ao da publicação da LVCR, a DGAEP veio ainda esclarecer através do ofício circular nº

2/GDG/08 o seguinte:

"(...)

9. No domínio das carreiras deve especialmente dar-se atenção simultânea:

- a) Ao disposto na LVCR nos seus artigos 117º n.º 4 e 46º a 48º e 113º;
- b) Ao disposto no artigo 119º da Lei do Orçamento de Estado (LOE) para 2008.

A LOE remete a disciplina das alterações de escalão/progressões (n.º 1 do artigo 119º) para a LVCR. E esta estabelece que em 2008, as mudanças de escalão seguem as regras para a alteração do posicionamento remuneratório prevista nos art.ºs 46º a 48º e 113º (n.º 4 do artigo 117º).

Essas mudanças de escalão processam-se nas atuais carreiras e categorias, mas seguindo a nova disciplina (artigo 11º n.º 4 da LVCR).

10. Em que se traduz no essencial essa nova disciplina?

- a) Na alteração obrigatória do posicionamento remuneratório (alteração de escalão) do trabalhador; e
- b) Em outras alterações de posicionamento remuneratório, possíveis face aos recursos orçamentais disponíveis e às opções de gestão do dirigente máximo, atempadamente, publicitadas e desde que reunidas condições relativas à avaliação do desempenho.

Algumas dúvidas podem surgir, neste plano procuremos identificá-las.

11. Quando deve ocorrer a alteração obrigatória de posição remuneratória referida na alínea a) do número anterior?

Quando o trabalhador tenha acumulado 10 pontos nas avaliações do seu desempenho referido às funções exercidas durante o posicionamento remuneratório em que se encontra (n.º 6 do artigo 47º da LVCR).

12. Desde quando e em que condições são relevantes as avaliações de desempenho para efeitos de acumulação dos 10 pontos referidos no n.º anterior?

Desde 2004 e nas condições previstas no artigo 113º da LVCR. Assim, deve aguardar-se pela conclusão do processo de avaliação de 2007 para se apurar quantos pontos foram acumulados por cada trabalhador. Tome-se em atenção ao previsto no n.º 8 do artigo 113º que prevê que o "número de pontos atribuído... é comunicado pelo órgão ou serviço a cada trabalhador, com a discriminação anual e respectiva fundamentação."

Com o artigo 113º pretende-se abranger todos os sistemas de avaliação que tiveram aplicação em 2004 e, anos posteriores, quaisquer que fossem as suas escalas valorativas, processando-se a contagem de pontos em conformidade com tais escalas (n.ºs 2 e 3 do artigo 113º).

O legislador, naturalmente, não ignorou que outros sistemas de avaliação de desempenho foram aplicados, com fundamento no n.º 2 do artigo 2º e no n.º 1 do artigo 4º da Lei nº 15/2006, de 26 de Abril, sem que essa aplicação estabelecesse percentagens máximas em obediência ao princípio da diferenciação de desempenhos consagrado no artigo 15º da Lei nº 10/2004, de 22 de Março.

Pois bem, também nestes casos são instituídos pontos de acordo com as regras de atribuição de pontos constantes do n.º 4 do artigo 113º. Igualmente se prevê a distribuição de pontos nos casos em que o sistema de avaliação do desempenho não permitisse qualquer diferenciação, designadamente por não existirem classificações quantitativas (n.º 5), assim como formas de atribuição de pontos a trabalhadores cujo desempenho,

por qualquer tipo de circunstância, não tenha sido avaliado (nºs 7 e 9 do artigo 113º).

(...)"

Diz-se, ainda, na citada circular da DGAEP:

"Ocorre obrigatoriamente alteração de posicionamento remuneratório/escalão quando o trabalhador acumule 10 pontos nas suas avaliações de desempenho desde 2004, desde que tais avaliações se reportem às funções exercidas durante a colocação no escalão e índice actuais, ou seja caso não tenha entretanto ocorrido alteração de escalão ou de categoria profissional, caso em que apenas relevarão as avaliações obtidas na nova categoria ou escalão..."

V

Por outro lado, importa salientar que, uma vez que o sistema de avaliação do desempenho a que se refere o artº 113º do LVCR, só foi instituído em 2006, para as autarquias locais, através do De-creto Regulamentar nº 6/2006, de 20 de Junho, apenas releva, para efeitos de alteração de posicionamento remuneratório, a avaliação do trabalho prestado a partir de 2006, cuja omissão é suprida nos termos do disposto no artº 113º, nº 7, da LVCR, ou seja, mediante atribuição de um ponto por cada ano não avaliado.

Por ocasião da Lei do Orçamento do estrado para 2018 (Lei nº 114/2017, de 29 de dezembro), foram tomadas medidas legislativas de descongelamento das valorizações remuneratórias:

Artigo 18º

Valorizações remuneratórias

1 - ...

2 - Aos trabalhadores cujo desempenho não tenha sido avaliado, designadamente por não aplicabilidade ou não aplicação efetiva da legislação em matéria de avaliação do desempenho, e sem prejuízo do disposto no artigo 42º da Lei nº 66-B/2007, de 28 de dezembro, nas situações por este abrangidas, é atribuído um ponto por cada ano não avaliado, ou menção qualitativa equivalente, nos casos em que este seja o tipo de menção aplicável, sem prejuízo de outro regime legal vigente à data.

VI

Refira-se ademais que em matéria de avaliação de desempenho, atualmente a DGAEP preconiza no seu site um conjunto de FAQ que se reputam de orientadoras, transcrevendo-se duas que se nos afiguram particularmente pertinentes, por potencialmente aplicáveis ao caso em apreço:

"(...)

» 1. Qual é a avaliação a atribuir aos trabalhadores que não reúnam os requisitos funcionais de avaliação do SIADAP?

No caso dos trabalhadores que não reúnam os requisitos funcionais de avaliação exigidos pelo artigo 42º do SIADAP, releva, para efeitos da respetiva carreira, a última avaliação que lhes tenha sido atribuída desde que se trate de avaliação realizada ao abrigo do SIADAP ou de avaliação enquadrável no nº 3 do artigo 85º desta mesma lei.

Caso o trabalhador não detenha avaliação anterior passível de ser feita relevar ou, detendo-a, pretenda a sua alteração, deve solicitar avaliação por ponderação curricular.

(...)

» 6. Aos trabalhadores que, a partir do ano de 2008, inclusive, não tenham avaliação pode ser atribuído 1 ponto por cada ano não avaliado?

Não. A possibilidade de atribuição de 1 ponto por cada ano não avaliado ao abrigo do nº 7 do artigo 113º da LVCR circunscreve-se aos anos de 2004 a 2007, não sendo aplicável para além desse período.

Contudo, os nºs 2 e 3 do artigo 18º da LOE 2018 vieram permitir, até ao ano de 2018, a atribuição de 1 ponto por cada ano não avaliado aos trabalhadores cujo desempenho não tivesse sido avaliado e aos trabalhadores cujo desempenho tivesse sido avaliado com base em sistemas de avaliação de desempenho sem diferenciação de mérito.

(...)"

VII

Mais recentemente, veio a consagrar-se no Decreto-Lei nº 75/2023, de 29 de agosto, um regime especial de aceleração do desenvolvimento das carreiras dos trabalhadores com vínculo de emprego público que abrange os trabalhadores com vínculo de emprego público integrados em carreira que, à data de entrada em vigor do presente decreto-lei, reúnam os seguintes requisitos cumulativos (afigurando-se-nos que o mesmo é aplicável a este trabalhador reintegrado):

a) Efetuem a alteração obrigatória de posicionamento remuneratório em razão de pontos acumulados nas avaliações do desempenho;

b) Detenham 18 ou mais anos de exercício de funções integrados em carreira ou carreiras, abrangendo os períodos compreendidos entre:

i) 30 de agosto de 2005 e 31 de dezembro de 2007;

ii) 1 de janeiro de 2011 e 31 de dezembro de 2017.

Em conclusão:

1) À data do ingresso e até 31-12-2007, por força do congelamento das progressões, a remuneração que cabia ao trabalhador seria a do técnico superior de 2ª classe de acordo com a tabela remuneratória então vigente.

2) Quer no âmbito da vigência do Decreto-Lei nº 247/87, quer no âmbito da Lei nº 12-A/2008 (LVCR), quer ainda no âmbito da Lei nº 35/2014 (LTFP), diplomas todos eles aplicáveis aos trabalhadores em funções públicas das autarquias locais, deve ter-se em consideração que evolução na carreira e na categoria aí disciplinada (no primeiro sob a forma de progressão; no segundo e no terceiro sob a forma de alteração do posicionamento remuneratório) está indissociavelmente ligada às regras dos sistemas de avaliação de desempenho.

3) Impõe-se então aplicar ao trabalhador as mesmas regras de alteração obrigatória do posicionamento remuneratório aplicadas à generalidade dos trabalhadores que à data estavam integrados na carreira de técnico superior, incluindo as vicissitudes de ordem legal que determinaram o congelamento e descongelamento da carreira.

4) Nos termos dos nºs 7 e 9 do artigo 113º, da LVCR, o número de pontos a atribuir ao trabalhador, cujo desempenho não foi avaliado, é o de um ponto por cada ano não avaliado.

5) Ao abrigo do disposto no artigo 95º, nº 1, da LVCR, revela-se aplicável ao trabalhador a transição para a carreira geral de técnico superior, nos moldes previstos no Decreto-Lei nº 121/2008, de 11 de julho.

6) Assim, a partir de 1-1-2008, as progressões passaram a fazer-se de acordo com as regras da LVCR, constantes dos seus artigos 47º e 113º.

7) Nos termos do artigo 30º do Decreto Regulamentar nº 18/2009, de 4 de setembro, que adapta aos serviços da administração autárquica o SIADAP aprovado pela Lei nº 66-B/2007, de 28 de dezembro, ao trabalhador cujo desempenho em 2008 e 2009 não tenha sido avaliado, por não aplicação efetiva da legislação em matéria de avaliação do desempenho, é atribuído um ponto por cada ano não avaliado.

8) Por outro lado, de acordo com os nºs 2 e 3 do artigo 18º da Lei do Orçamento do Estado para 2018 veio a permitir-se, até ao ano de 2018, a atribuição de 1 ponto por cada ano não avaliado aos trabalhadores cujo desempenho não tivesse sido avaliado.

9) Relativamente aos restantes e mais recentes anos não avaliados, até 2022, igualmente se crê defensável a atribuição de 1 ponto por cada ano não avaliado, atendendo ao disposto no artigo 42º do SIADAP e ao histórico do regime de avaliação de desempenho aplicável ao trabalhador por ausência efetiva de avaliação.

Relator: Luís Santos