

CONSULTA

O SINDICATO DOS TRABALHADORES DOS IMPOSTOS, através do seu legal representante, solicita que nos pronunciemos sobre o projecto de diploma de revisão das carreiras especiais da Autoridade Tributária e Aduaneira, que se encontra em discussão e apreciação.

Para o efeito, formula-nos um conjunto de questões que se prendem, fundamentalmente, com as seguintes matérias:

- o vínculo de nomeação, como modalidade de vinculação para todos os trabalhadores que desempenhem funções na Autoridade Tributária;
- a adaptação do sistema de avaliação às especificidades da Autoridade Tributária e o seu relevo para efeitos de alteração de posicionamento remuneratório;
- a manutenção de alguns suplementos remuneratórios e a sua base de incidência;
- o regime das carreiras subsistentes e dos trabalhadores em desajuste funcional e a sua eventual transição para as novas carreiras especiais;
- a subsistência do regime de transferências e deslocações.



Paralelamente, é-nos solicitado que se reveja o texto de algumas das sugestões de alteração do normativo propostas pelo consulente.

PARECER

A) - A imperatividade das regras a observar pelo projecto de revisão

1. O projecto de Decreto-Lei presentemente em apreciação estabelece o regime da carreira especial de gestão e inspecção tributária e aduaneira e da carreira especial de inspecção e auditoria tributária e aduaneira da Autoridade Tributária, assim como das chefias tributárias e aduaneiras, procedendo, paralelamente, à revisão, por extinção, de diversas carreiras e à subsistência de outras.

É emitido ao abrigo do disposto no artº 41º da Lei Geral do Trabalho em Funções Públicas e dos artº 101º e 106º da Lei nº 12-A/2008, de 27 de Fevereiro, o que desde logo significa que só muitos anos depois de a lei impor a revisão das carreiras e corpos especiais é que essa mesma lei vem a ser cumprida e concretizada.

Estando em causa uma revisão de carreiras especiais, no processo de revisão não podem deixar de ser observadas determinadas regras, que assumem uma natureza imperativa, e que constam do artº 41º da Lei nº 35/2014, de 20 de Junho, que aprovou a Lei Geral do Trabalho em Funções Públicas.

2. Entre essas regras imperativas encontra-se, em primeiro lugar, o necessário respeito pelo regime de organização das carreiras definido na lei geral, particularmente no tocante à estruturação da carreira como unicategorial ou pluricategorial¹, às diversas posições remuneratórias² e aos níveis remuneratórios correspondentes às mesmas³.

Ora, no que diz respeito aos níveis remuneratórios, parece-nos que o disposto na lei geral não está a ser cumprido, uma vez que esta impõe que nas carreiras unicategoriais os intervalos entre os níveis sejam constantes⁴.

Contudo, se se atender aos Anexos V e VI para que remete o artº 34º do projecto, verifica-se facilmente que não há uma constância nos intervalos entre os níveis remuneratórios correspondentes às diversas posições remuneratórias das carreiras em causa, havendo nuns casos um intervalo de cinco pontos, noutros de quatro pontos, para em alguns deles o intervalo já ser de três ou mesmo dois pontos.

Consequentemente, **entende-se haver na fixação dos níveis remuneratórios uma violação e incumprimento da norma imperativa constante da alínea a) do nº 2 do artº 41º da Lei nº 35/2014 e da alínea d) do nº 2 do artº 149º da LTFP, devendo,**

¹ O que remete para os artºs 84º a 86º da LTFP.

² O que remete para o artº 87º da LTFP e determina nas carreiras unicategoriais um mínimo de oito posições remuneratórias.

³ O que determina a necessária observância do disposto no artº 149º da LTFP.

⁴ V. alínea d) do nº 2 do artº 149º da LTFP. Sobre a proporcionalidade a que devem obedecer os níveis remuneratório, v. PAULO VEIGA E MOURA e CÁTIA ARRIMAR, *Comentários à Lei Geral do Trabalho em Funções Públicas*, 1º Vol., pág. 454.

como tal, serem revistos os intervalos entre os níveis remuneratórios das carreiras em causa.

3. Em segundo lugar, uma das outras normas imperativas a observar no processo de revisão das carreiras implica que no processo de transição os trabalhadores sejam reposicionados nos termos do artº 104º da Lei nº 12/2008, sem acréscimos remuneratórios.

Ora, nesta matéria, temos dúvidas sobre a possibilidade de através do presente diploma se estar a prever no artº 41º que a transição se fará para a posição remuneratória correspondente ao nível imediatamente seguinte àquele a que o trabalhador se encontre posicionado.

Admitimos, contudo, que sendo este diploma uma *lex posterior e especial* possa derrogar o que consta do artº 41º da LTFP e, por essa via, assegurar que na transição haja um acréscimo remuneratório imediato, assim como nos parece nada obstar a que em futuras alterações de posicionamento remuneratório se fixe um valor que funcione como *standard mínimo* de aumento, v.g. os 52 euros referidos no artº 41º do projecto de diploma.

4. A terceira norma a observar na revisão das carreiras é a previsão de alterações de posicionamento remuneratório em função do tempo e das últimas avaliações do desempenho, sendo obrigatória a imposição de um sistema de quotas⁵.

Nesta matéria, verifica-se que o Capítulo V, secção I, que integra os artºs 21º a 23º do projecto, reporta-se à avaliação do desempenho dos trabalhadores integrados na carreira especial, remetendo para a regulamentação que adapte a Lei nº 66-B/2007 à especificidade da Autoridade Tributária.

Porém, desde logo se pode concluir que a específica e adaptada avaliação do desempenho não se aplica aos trabalhadores da Autoridade Tributária integrados nas carreiras gerais e de informática⁶, o que desde logo apresenta a desvantagem de haver dois sistemas de avaliação no interior da mesma entidade.

Para além disso, por força de estarem integrados na mesma entidade, é perfeitamente configurável que muitos dos deveres sejam comuns a todas as carreiras, podendo não se justificar a existência de uma dualidade de regimes avaliativos, razão pela qual **deve-se configurar a hipótese de estender o regime de avaliação do Capítulo V igualmente às carreiras gerais e de informática em funções na**

⁵ A circunstância de a lei impor a existência de quotas não afasta a nossa discordância para com a lei e o entendimento que a imposição de um sistema de quotas seja contrário ao princípio do mérito e inconstitucional – v. PAULO VEIGA E MOURA, *A (Des)ilusão das Quotas – Anotação ao Acórdão do Tribunal Central Administrativo Norte (1ª Secção) de 25.5.2012, P.73/09.0BECBR*, in *Cadernos de Justiça Administrativa*, nº 102, 2013.

⁶ V., neste sentido, o nº 4 do artº 1º do Projecto, do qual resulta que a Secção I do Capítulo V não é aplicável a estes trabalhadores.

Autoridade Tributária, com a consequente alteração da redacção dos artºs 1º, nº 4, e do nº 1 do artº 21.

Acresce que, no regime delineado pelo artº 21º, para o resultado final da avaliação concorrem os parâmetros “*objectivos*” e “*competências*”, sendo certo que este último parâmetro integra, além das competências propriamente ditas, o resultado da avaliação permanente prevista nos artºs 22º e 23º do projecto.

Ora, tal como tivemos oportunidade de escrever num outro local, as competências são “...os conhecimentos e as capacidades subjacentes a um posto de trabalho ou a um cargo e que se consideram essenciais para o seu desempenho e eficaz exercício”⁷, razão pela qual não faz sentido que nas competências se introduza um sub-parâmetro que nada tem a ver com competências e que, no máximo, se destina a certificar o que as próprias competências se destinam a certificar e comprovar.

Deste modo, temos por certo que ou a avaliação permanente deixa de ser considerada para efeitos de avaliação do desempenho ou, então, terá de ser considerada como um parâmetro autónomo que acrescerá aos objectivos e competências, concorrendo com estes para o resultado final ou, como até nos parece mais correcto, assumindo-se como uma avaliação intercalar destinada a comprovar o mérito e que, como tal, terá de relevar para efeitos de reconhecimento desse mesmo mérito, designadamente para efeitos de alteração do posicionamento remuneratório.

⁷ V. PAULO VEIGA E MOURA, *A avaliação do desempenho na Administração Pública*, Coimbra Editora, 2012, pág. 39.

Julgamos, como tal, que **melhor andar**á o **projecto de diploma se impuser a avaliação permanente como uma avaliação anual**, que acrescerá à avaliação bienal do SIADAP e com ela concorrerá para efeitos de progressão, designadamente para atribuição de pontos necessários à alteração do posicionamento remuneratório.

Admitimos, aliás, que, à semelhança do que sucedeu com outras carreiras, designadamente com os docentes do ensino superior⁸, que se possa encontrar um consenso no sentido de que os resultados anuais da avaliação permanente possam assegurar, por si só, uma alteração de posicionamento remuneratório quando alcançado um determinado resultado ao longo de alguns anos ou, no mínimo, que às avaliações permanentes correspondam pontos que irão concorrer e somar aos pontos que na avaliação bienal vierem a ser obtidos.

Neste segmento, entendemos que a redacção do artº 21º do projecto possa ser alterada e melhorada.

5. Por fim, a quarta norma imperativa a observar na revisão das carreiras ora em análise passa por não sonegar por qualquer forma as perspectivas de evolução remuneratória das anteriores carreiras, o que representa uma concretização do princípio da boa fé e da protecção da confiança que enformam todo o edifício constitucional e legal português, daí resultando que tais perspectivas não podem ser aniquiladas e devem

⁸ Onde a obtenção de duas menções de excelente em seis anos consecutivos permite uma alteração obrigatória de posicionamento remuneratório, sem prejuízo do direito à alteração obrigatória desse mesmo posicionamento quando o docente perfizer 10 pontos nas sucessivas avaliações do desempenho.

ser mesmo maximizadas de forma sustentável, em concretização do princípio de progresso social subjacente a qualquer Estado de Direito.

Haverá, por isso, que, em sede de disposições transitórias, eventualmente pela previsão de um nº 2 no artº 46º, ressaltar que sempre que o regime de carreiras ora revogado conferisse uma perspectiva de evolução remuneratória mais favorável se continuará a aplicar o regime anterior, assegurando-se ao trabalhador as perspectivas que antes lhe eram asseguradas.

B) – A modalidade de vinculação do pessoal ao serviço da Autoridade Tributária

6. A Lei Geral do Trabalho em Funções Públicas procedeu à regulamentação do vínculo de trabalho em funções públicas (para além do vínculo de prestação de serviços), estabelecendo que esse mesmo vínculo poderia assumir uma das três seguintes modalidades: contrato de trabalho em funções públicas; nomeação e comissão de serviço⁹.

Ao contrário do que sucedia no regime anterior a 2009, a modalidade regra actualmente vigente é o contrato de trabalho em funções públicas, passando a nomeação

⁹ V. artºs 1º e 5º da LTFP.

a ter um papel residual e a ser restrita “...às carreiras que envolvam o exercício de funções predominantemente técnicas, que contendem com a potestas estadual e que tradicionalmente integram o que apelidamos de núcleo duro da Função Pública”¹⁰.

Daqui decorre que é em função das áreas funcionais inerentes às carreiras que deve ser feita a opção entre o vínculo de nomeação e do contrato, sendo certo que, da mesma forma que nem toda a classe de trabalhadores ao serviço de uma determinada entidade tem necessariamente de estar sujeito à mesma modalidade de vinculação, também é inegável que a especificidade das atribuições dessa mesma entidade pode justificar que todos esses trabalhadores estejam sujeitos a uma só modalidade de vinculação, sobretudo quando haja uma identidade de deveres por parte desses mesmos trabalhadores.

Consequentemente, e sem prejuízo de competir ao legislador aferir se todo o pessoal ao serviço da Autoridade Tributária deve ou não estar sujeito ao vínculo de nomeação, também nos parece que a restrição desse vínculo apenas a três carreiras pode ser arbitrária e injustificada, uma vez que deixa de fora não só as carreiras subsistentes mas também um conjunto de outro pessoal que exerce funções na Autoridade Tributária e que só por essa circunstância seguramente estará sujeito a deveres muito idênticos aos das carreiras que agora são submetidas ao regime de nomeação.

¹⁰ v. PAULO VEIGA E MOURA e CÁTIA ARRIMAR, *Comentários à Lei Geral do Trabalho em Funções Públicas*, 1º Vol., pág. 110.

Deve, por isso, ponderar-se se a redacção do artº 2º do projecto de diploma não deve ser alterada, de forma a incluir no vínculo de nomeação também os trabalhadores das carreiras subsistentes e demais carreiras não reguladas neste projecto e que exerçam funções na Autoridade Tributária.

C) – A avaliação do desempenho e o seu relevo em termos de progressão na carreira

7. A Lei Geral do Trabalho em Funções Públicas sujeita todos os trabalhadores abrangidos no seu âmbito de previsão a avaliação do desempenho, enunciando os princípios gerais a que deve obedecer essa mesma avaliação e determinando o relevo do seu resultado para efeitos de carreira, designadamente alteração de posicionamento remuneratório¹¹.

O regime da avaliação do desempenho consta da Lei nº 66-B/2007, de 28 de Dezembro, a qual prevê a possibilidade de adaptação do SIADAP às especificidades das atribuições de determinados serviços, às necessidades da sua gestão e às carreiras existentes, adaptação essa que, no entanto, não poderá deixar de observar os princípios,

¹¹ V. os artºs 89º a 91º da LTFP.

objectivos e subsistemas do SIADAP, a diferenciação de desempenhos e um sistema de avaliação assente em objectivos e competências¹².

Em tudo o mais, a adaptação deve ser feita às especificidades do serviço, sendo certo que nessa matéria há uma ampla liberdade por parte do legislador, o qual pode divergir das soluções consagrada na lei geral, incluindo na periodicidade da avaliação.

Ora, o projecto de diploma limita-se a prever a adaptação do SIADAP e a incluir no parâmetro das competências o resultado da avaliação permanente.

Já tivemos supra a oportunidade de discordar desta solução e mesmo da limitação do regime adaptado às carreiras especiais e já não às demais em funções na Autoridade Tributária.

Agora, apenas se acrescentará que me parece não fazer sentido que a avaliação permanente seja anual e a avaliação do desempenho seja bienal, pelo que não proibindo a lei que no regime de adaptação do SIADAP se fixe um ciclo avaliativo inferior ao previsto na lei geral, **tudo aponta no sentido de se dever ponderar se o ciclo avaliativo na Autoridade Tributária não deve ter uma periodicidade inferior, sendo anual e não bienal.**

¹² V. artº 3º da Lei nº 66-B/2007.

D) – A manutenção dos suplementos remuneratórios e respectiva base de incidência

8. Como se sabe, o sistema retributivo da função pública integra várias componentes, das quais uma das mais relevantes é seguramente a dos suplementos remuneratórios¹³.

Os suplementos destinam-se a remunerar as específicas condições em que o trabalho é prestado ou as particularidades que envolvem a sua execução, constituindo a concretização do direito fundamental à retribuição segundo a quantidade, natureza e qualidade do trabalho, previsto no art.º 59º da Constituição¹⁴.

Porém, por força do disposto no art.º 159º da LTFP, os suplementos obedecem a um *numerus clausus*¹⁵, podendo apenas ser pagos os que se fundamentem em alguma das circunstâncias enunciadas no referido normativo e tenham sido instituídos por diploma legal.

Ora, a verdade é que o projecto de diploma em apreço pouco ou nada disciplina sobre os suplementos remuneratórios na Autoridade Tributária, limitando-se, para além de eliminar um conjunto de subsídios, a disciplinar para as carreiras especiais o direito

¹³ V. artº 146º da LTFP. O regime dos suplementos encontra-se definido nos artºs 159º e segs. da mesma lei.

¹⁴ V. art.º 19º do DL nº 184/89 e o art.º 12º do DL nº 353-A/89, de 16 de Outubro.

¹⁵ V. PAULO VEIGA E MOURA, *Função Pública. Regime Jurídico, Direitos e Deveres dos Funcionários e Agentes*, Coimbra Editora, 1º Vol., 2ª ed., pág. 316.

ao abono do suplemento previsto no artº 24º do DL nº 158/96, de 3 de Setembro, ou seja, ao Fundo de Estabilização Aduaneiro.

Contudo, logo em seguida, determina que o montante de tal suplemento corresponderá a uma determinada percentagem da remuneração correspondente à terceira, sexta ou nona posição remuneratória, consoante a posição remuneratória anteriormente detida pelo trabalhador.

Significa isto que os trabalhadores que estejam posicionados entre a 3ª e 5ª posição remuneratória passarão a ver calculado o seu suplemento pela remuneração correspondente à terceira posição remuneratória, passando os que estão posicionados entre a sexta e oitava a receber em função da sexta posição remuneratória e os que estão entre a nona e décima-segunda a receber em função da remuneração correspondente à nona posição remuneratória.

Ora, para além de só excepcionalmente os suplementos poderem ser fixados numa dada percentagem¹⁶, a verdade é que o projecto de diploma agrega trabalhadores com vencimentos diferenciados, passando-lhes a pagar o mesmo suplemento quando a remuneração deles era diferenciada.

Salvo o devido respeito, se o diploma opta por fixar o valor do suplemento numa dada percentagem da remuneração, então muito naturalmente essa percentagem terá de incidir sobre a remuneração efectivamente auferida pelo trabalhador e não em função de

¹⁶ V. nº 5 do artº 159º da LTFP.

uma posição remuneratória onde os trabalhadores não estão posicionados e cuja remuneração não auferem.

Com efeito, há que respeitar o princípio constitucional da igualdade, pelo que se esse princípio é respeitado com a estipulação de um valor fixo e igual para todos, já representa um tratamento igualitário de situações factuais diferentes que se pretenda pagar um suplemento idêntico a quem tem remuneração diferente, sobretudo quando se opta por fixar o valor do suplemento numa dada percentagem da remuneração.

Entendemos, por isso, que, até sob pena de violação do princípio constitucional da igualdade, deva haver uma alteração do nº 3 do artº 34º do projecto e se clause que a base de incidência do suplemento corresponderá à posição remuneratória em que esteja posicionado cada trabalhador.

Acresce, ainda, que o artº 44º do projecto compreende uma norma transitória sobre suplementos, determinando que os trabalhadores que se encontrem integrados numa dada carreira continuam a auferir os suplementos remuneratórios mencionados no artº 24º do DL nº 158/96 e no artº 4º do DL nº 274/90.

Nesta matéria, e sem prejuízo da bondade da ressalva, diremos que, por força das regras da revisão enunciadas no artº 41º da Lei nº 35/2014 – que apontam no sentido de serem salvaguardadas as perspectivas de evolução remuneratória da anterior carreira –, parece-nos que se deveria ressaltar que, no mínimo, continuariam a auferir o valor desses suplementos, sem prejuízo de poderem vir a ter um suplemento de valor superior.

Para além disso, também se julga que no mesmo artigo se deveria ressaltar a situação daqueles trabalhadores que se mantiveram em carreiras subsistentes e mais tarde venham a passar para uma das carreiras especiais, devendo-se assegurar que se isso vier a suceder não há perda do suplemento em causa.

Por fim, a eliminação de um conjunto de suplementos pelo artº 43º do projecto constitui uma violação da alínea d) do nº 2 do artº 41º da Lei nº 35/2014, uma vez que representa um claro retrocesso em termos de evolução remuneratória das anteriores carreiras.

Deve, como tal, ponderar-se a eliminação do artº 43º e proceder-se a uma ligeira alteração na redacção do artº 44º do projecto.

E) – A transição dos trabalhadores das carreiras subsistentes e em desajuste funcional para as novas carreiras especiais

9. Como se sabe, o projecto de diploma em apreço prevê a subsistência de um conjunto de carreiras nos seus artºs 1º e 37º, prevendo a possibilidade de se candidatarem a um procedimento concursal para ingresso nas carreiras especiais, independentemente da habilitação literária de licenciatura.

Não nos competindo pronunciarmo-nos sobre a bondade desta solução, parece-nos que fica a dúvida sobre se esse procedimento concursal é um procedimento restrito

a tais trabalhadores ou se, pelo contrário, é um procedimento aberto a todos os demais concorrentes que reúnam os requisitos para concorrer.

Pela nossa parte, diremos que se o legislador entende que a formação e experiência de tais trabalhadores é mais do que suficiente para dispensar a exigência da habilitação literária, então muito naturalmente fará todo o sentido que se queira aproveitar essa mesma formação e experiência e, portanto, haja um motivo objectivo, racional e constitucionalmente relevante que justifique a opção por um concurso restrito a tais trabalhadores.

Idênticas considerações justificam que se dispense tais trabalhadores da realização de um período experimental — justamente por já terem a formação e experiência suficientes — e se determine que o tempo de serviço prestado na anterior carreira releva e será contabilizado para efeitos de tempo de serviço na nova carreira.

O que se diz para as carreiras subsistentes é inteiramente válido para todos os demais trabalhadores de carreiras gerais que se encontrem numa situação de desajuste funcional, aos quais nos parece justificar-se uma solução inteiramente semelhante ou muito aproximada, obviamente desde que tal situação de desajuste funcional perdure há vários anos, admitindo-se como razoável para este efeito que se considere um prazo de três anos.

Justifica-se, por isso, uma alteração ou aditamento ao disposto no artº 37º do projecto.

F) – A subsistência do regime de transferências e deslocações.

10. A última questão colocada pelo Sindicato consulente prende-se com a inexistência no diploma de qualquer norma a salvaguardar a manutenção do regime de transferências e deslocações ainda vigente, o qual deixará de ter previsão para o futuro.

Pela nossa parte, diremos que na generalidade das carreiras a figura da transferência foi eliminada, sendo substituída pelo instituto da mobilidade previsto nos artºs 92º e segs. da LTFP.

Admitimos, contudo, que possam existir razões que justifiquem que no interior da Autoridade Tributária se mantenham os vigentes regimes de transferências e deslocações, os quais, se e na medida em que possam potenciar e maximizar a actuação dos seus trabalhadores, podem e devem ser ressalvados e mantidos pela redacção do novo diploma.

CONCLUSÃO:

O projecto de diploma que estabelece o regime de carreiras especiais da Autoridade Tributária e Aduaneira nem sempre respeita a legislação imperativa emergente do artº 41º da Lei nº 35/2014, do mesmo modo que muitas das suas normas precisam de ser alteradas ou modificadas, de forma a que se alicance um equilíbrio entre os direitos dos trabalhadores e a eficácia e eficiência indispensáveis ao funcionamento da Autoridade Tributária e Aduaneira.

Este é, s.m.o., o nosso parecer.

Coimbra, 08 de Maio de 2019

PAULO VEIGA E MOURA
ADVOGADO
Céd. Prof. 26910 - NIF 178 575 658
Tlf. 239 838 634 - fms/915 635 999 / 352 457 675
e-mail: pveigamoura-2691c@adv.oa.pt
Pr. da República, 17-2.º - 3000-343 COIMBRA