

ASSUNTO:	Trabalhador designado em comissão de serviço como dirigente; opção pela remuneração base devida na situação jurídico-funcional de origem.
Parecer n.º:	INF_USJAAL_TL_2474/2024
Data:	22-02-2024

Solicita o Ex.mo Senhor Presidente da Câmara Municipal consultante o seguinte esclarecimento jurídico:

*«Venho pelo presente, ao abrigo da colaboração que a CCDR-N presta às autarquias locais na elaboração de pareceres e informações de carácter jurídico, solicitar a V. Ex.as esclarecimento sobre a seguinte questão controvertida.*

*Através de requerimento, de janeiro de 2021, veio a trabalhadora X, a desempenhar funções, neste município, em cargo de direção intermédia de 2º grau (chefe de divisão), solicitar que a sua remuneração, a partir dessa data (janeiro 2021), fosse efetuada com base na carreira de origem e não aquela a que tem direito pelo exercício de funções de dirigente, sem prejuízo da manutenção do exercício das funções de dirigente e, conseqüentemente, de continuar a auferir as respetivas despesas de representação.*

*Este pedido resultou das avaliações obtidas no SIADAP, através da ponderação curricular, validadas pelo Conselho Coordenador de Avaliação, na reunião realizada a 13 de outubro de 2020, para o período compreendido entre 2008 e o biénio 2017/2018, em que a trabalhadora viu alterada a sua posição remuneratória.*

*Ora, de harmonia como o disposto no n.º 1 do artigo 154.º da LTFP, quando o vínculo de emprego público se constitui por comissão de serviço, o trabalhador tem o direito de optar, a todo o tempo, pela remuneração base devida na situação jurídico funcional de origem que esteja constituída por tempo indeterminado.*

*Assim, em consequência do requerimento apresentado, a partir de janeiro de 2021 a trabalhadora passou a auferir a remuneração correspondente à sua carreira de origem e não a que decorre do exercício do cargo de direção intermédia de 2º grau.*

*Posteriormente, em janeiro de 2022, através de novo requerimento, a referida trabalhadora veio solicitar retroativos, decorrentes da alteração da posição remuneratória, a partir do ano de 2019, altura em que teria o direito, em razão das*

*avaliações obtidas no SIADAP, a mudar obrigatoriamente para uma nova posição remuneratória.*

*Todavia, a opinião dos serviços é de que tal não será possível.*

*Este entendimento fundamenta-se no já mencionado n.º 1 do artigo 154.º da LTFP, na medida em que cabe ao trabalhador solicitar que a sua remuneração seja efetuada com base na carreira de origem, em detrimento daquela a que teria direito pelo exercício de funções de dirigente. Ou seja, tal opção é um direito que assiste ao trabalhador, a partir do momento em que este esteja nessas condições e o requeira, porém, não tem a administração a possibilidade de o fazer, por livre iniciativa, sem que haja essa manifestação de vontade por parte do trabalhador.*

*Neste sentido, a opção a que alude o n.º 1 do artigo 154.º da LTFP não é imperativa ou automática sendo, por essa razão, entendimento dos serviços que não existe, no caso em apreço, qualquer direito adquirido que fundamente a necessidade de pagamento de retroativos, à data em que se constituiu essa possibilidade, uma vez que tal opção está sempre condicionada à data em que for apresentado o requerimento do trabalhador a pedir que seja remunerado pela carreira e não pelo exercício do cargo de dirigente.*

*Feito o devido enquadramento, e em resultado da diferença de entendimento por parte da trabalhadora e dos serviços, agradece-se duto parecer jurídico por parte de V.Exas».*

Neste sentido, cumpre-nos emitir a pronúncia requerida.

## **I – Enquadramento Jurídico**

Consigna o n.º 3 do artigo 31.º do Estatuto do Pessoal Dirigente dos Serviços e Organismos da administração central, regional e local do Estado<sup>1</sup>, que «*[o] pessoal dirigente pode, mediante autorização expressa no despacho de designação, optar pelo vencimento ou retribuição base da sua função, cargo ou categoria de origem, não podendo, todavia, exceder, em caso algum, o vencimento base do Primeiro-Ministro*» (sublinhado acrescentado).

---

<sup>1</sup> Aprovado pela Lei n.º 2/2004, de 15 de janeiro, na redação atual. Diploma aplicável ao pessoal dirigente das câmaras municipais e dos serviços municipalizados, com as adaptações previstas na Lei n.º 49/2012, de 29 de agosto, na redação atual (cf. o n.º 1 do artigo 2.º desta última lei).

Noutro sentido, o n.º 1 do artigo 154.º da Lei Geral do Trabalho em Funções Públicas (LTFP)<sup>2</sup> estatui:

*«Quando o vínculo de emprego público se constitua por comissão de serviço, ou haja lugar a cedência de interesse público, o trabalhador tem o direito de optar, a todo o tempo, pela remuneração base devida na situação jurídico-funcional de origem que esteja constituída por tempo indeterminado» (sublinhado acrescentado).*

Sobre esta incompatibilidade de soluções normativas, pronunciou-se o Conselho Consultivo da Procuradoria-Geral da República no Parecer n.º 29/2014<sup>3</sup>, concluindo que [apesar do n.º 1 do artigo 72.º da Lei n.º 12-A/2008 ter sido revogado, a LTFP passou a dispor em sentido idêntico ao daquele preceito legal no n.º 1 do seu artigo 154.º]:

«1. O artigo 72.º, n.º 1, da Lei n.º 12-A/2008, de 27 de fevereiro, estabelece que o trabalhador cuja relação jurídica de emprego público se constitua por comissão de serviço tem o direito de optar, a todo o tempo, pela remuneração base devida na situação jurídico-funcional de origem que esteja constituída por tempo indeterminado, sendo que esta solução foi mantida pelo artigo 154.º, n.º 1, da Lei n.º 35/2014, de 20 de junho.

2. O artigo 31.º, n.º 3, da Lei n.º 2/2004, de 15 de janeiro, por sua vez, estabelece que o pessoal dirigente pode, mediante autorização expressa no despacho de designação, optar pelo vencimento ou retribuição base da sua função, cargo ou categoria de origem, não podendo, todavia, exceder, em caso algum, o vencimento base do Primeiro-Ministro.

3. A Lei n.º 12-A/2008, de 27 de fevereiro, é posterior à Lei n.º 2/2004, de 15 de janeiro, pelo que devem considerar-se revogadas as normas deste último diploma que sejam contrárias à Lei n.º 12-A/2008, de 27 de fevereiro, uma vez que esta regula de forma global a matéria relativa aos regimes de vinculação, de carreiras e de remunerações dos trabalhadores que exercem funções públicas e tem, por isso, preferência aplicativa. Trata-se de uma revogação parcial tácita, por incompatibilidade de soluções normativas.

4. Sendo assim, no que respeita ao regime da opção pela remuneração base por parte do pessoal dirigente, o n.º 1 do artigo 72.º da Lei n.º 12-A/2008, de 27 de fevereiro, revogou o n.º 3 do artigo 31.º da Lei n.º 2/2004, de 15 de janeiro, o que significa que os trabalhadores designados em comissão de serviço podem optar a todo o tempo pela

<sup>2</sup> Aprovada pela Lei n.º 35/2014, de 20 de junho, na redação atual.

<sup>3</sup> Publicado no *Diário da República* n.º 250, Série II, de 29.12.2014, acessível em: <https://files.dre.pt/2s/2014/12/250000000/3255632564.pdf>.

remuneração base devida na situação jurídico-funcional de origem que esteja constituída por tempo indeterminado.

(...».

E mais recentemente, extrai-se das Conclusões do Parecer do mesmo Conselho Consultivo da Procuradoria-Geral da República n.º 1/2016<sup>4</sup>:

«(...)

11.º Como já anteriormente se sustentou no Parecer n.º 29/2014, de 20 de novembro de 2014, deste Conselho, existindo colisão normativa entre a disposição constante do artigo 72.º, n.º 1, da Lei n.º 12-A/2008 (consignando que o trabalhador pode efetuar a opção remuneratória a todo o tempo) e a constante do artigo 31.º, n.º 3, da Lei n.º 2/2004 (estatuindo que a opção depende de autorização expressa a exarar no despacho de designação), deverá entender-se que o artigo 72.º da Lei n.º 12-A/2008 revogou, nessa medida, o n.º 3 do artigo 31.º da Lei n.º 2/2004, o que significa que os trabalhadores designados em comissão de serviço como dirigentes podem optar a todo o tempo pela remuneração base devida na situação jurídico-funcional de origem que esteja constituída por tempo indeterminado;

(...)» (sublinhado acrescentado).

Acompanhando o entendimento dos Pareceres do Conselho Consultivo da Procuradoria-Geral da República supratranscritos, havia já concluído esta Divisão de Apoio Jurídico<sup>5</sup> que «o n.º 3 do artigo 31.º da Lei n.º 2/2004 se encontra revogado a partir da entrada em vigor da LVCR sendo certo que tal revogação se mantém no domínio da [LTFP] atendendo a que, como vimos, o regime de opção pela remuneração de origem aqui consagrado é idêntico ao que estava previsto naquela LVCR».

A conclusão a que se chega sobre a legalidade da opção a todo o tempo distingue-se, porém, da possibilidade de o fazer recentemente mas com efeitos retroagidos a 2019, questão que vem suscitada no caso concreto e que importa, pois, abordar. Como se sabe, a legitimidade da atribuição de retroatividade aos atos administrativos «ou é derivada da lei ou fruto (conjugado)

<sup>4</sup> Publicado no *Diário da República* n.º 194, Série II, de 10.10.2016, acessível em: <https://files.dre.pt/2s/2016/10/194000000/3013630153.pdf>.

Cf. Declaração de Voto de Eduardo André Folque da Costa Ferreira.

<sup>5</sup> Cf. o Parecer desta Divisão de Apoio Jurídico Ref.º n.º 11378, de 28.05.2015.

da vontade do seu autor»<sup>6</sup>, sendo que neste último caso (por vontade do autor da decisão administrativa) apenas pode ter lugar nas situações previstas no n.º 2 do artigo 156.º do Código do Procedimento Administrativo (CPA).

No caso aqui em análise, a considerar-se que, não obstante a alteração da formulação legal (o n.º 1 do artigo 154.º da LTFP não refere a necessidade de “autorização” como fazia o n.º 3 do artigo 31.º da Lei n.º 2/2004) a opção do próprio interessado tem que ser validada por ato administrativo, a possibilidade de retroação caberá, salvo melhor opinião, na alínea *a*) do n.º 2 do artigo 156.º do CPA que dispõe que o autor do ato administrativo pode atribuir-lhe eficácia retroativa *«[q]uando a retroatividade seja favorável para os interessados e não lese direitos ou interesses legalmente protegidos de terceiros, desde que à data a que se pretende fazer remontar a eficácia do ato já existissem os pressupostos justificativos dos efeitos a produzir»*<sup>7</sup>.

Assim, no caso concreto, pressupondo-se a favorabilidade para a Interessada e inocuidade para os direitos ou interesses legalmente protegidos de terceiros, admitir-se-á a retroatividade da opção pela remuneração base devida na situação jurídico-funcional de origem desde a data em que se produzem os efeitos da alteração do posicionamento remuneratório<sup>8</sup>, uma vez que «o ato [podia] ter sido praticado legalmente à data a que agora se reportam os seus efeitos, por já existirem então os seus próprios pressupostos»<sup>9</sup>.

Mas mesmo que se considere, no caso em concreto, que a produção de tais efeitos retroativos possa ser despoletada apenas pela manifestação de vontade nesse sentido expressa pela Interessada, essa retroatividade terá ainda sustentação no facto de a alteração de posicionamento remuneratório ter, por força da lei – cf. o n.º 8 (atual n.º 9) do artigo 156.º da LTFP –, tais efeitos reportados a 1 de janeiro de 2019.

Quanto à data em que a Interessada adquire o direito de optar pela remuneração mais favorável, deve, contudo, atentar-se ao pagamento faseado dos acréscimos remuneratórios que resultava da aplicação das Leis Orçamentais então vigentes, como segue:

---

<sup>6</sup> V. Mário Esteves de Oliveira, Pedro Costa Gonçalves e João Pacheco de Amorim, “Código do Procedimento Administrativo Comentado”, 2.ª ed., Almedina, 2010, p. 618.

<sup>7</sup> Refere Mário Aroso de Almeida, *et alia*, “Comentários à revisão do Código do Procedimento Administrativo”, Almedina, 2016, p. 310:

«(...)

A nova formulação parece mais exata, na medida em que do que se trata é de exigir que à data a que o ato faça remontar os seus efeitos já se encontrassem preenchidos os pressupostos legalmente exigidos para que esses efeitos se pudessem produzir: essa é a condição para que a retroatividade se justifique».

<sup>8</sup> Nos termos do n.º 8 [atual n.º 9] do artigo 156.º da LTFP.

<sup>9</sup> Mário Esteves de Oliveira, Pedro Costa Gonçalves e João Pacheco de Amorim, *ob. cit.*, p. 623.

- no n.º 8 do artigo 18.º da Lei n.º 114/2017, de 29 de dezembro (Lei do Orçamento do Estado para 2018):

*«Artigo 18.º*

*Valorizações remuneratórias*

*(...)*

*8- O pagamento dos acréscimos remuneratórios a que o trabalhador tenha direito nos termos do número anterior, é faseado nos seguintes termos:*

*a) Em 2018, 25 % a 1 de janeiro e 50 % a 1 de setembro;*

*b) Em 2019, 75 % a 1 de maio e 100 % a 1 de dezembro.*

*(...)».*

- no n.º 2 do artigo 16.º da Lei n.º 71/2018, de 31 de dezembro (Lei do Orçamento do Estado para 2019):

*«Artigo 16.º*

*Valorizações remuneratórias*

*(...)*

*2- São permitidas alterações obrigatórias de posicionamento remuneratório, progressões e mudanças de nível ou escalão, relevando, para o efeito, os pontos ainda não utilizados que o trabalhador tenha acumulado durante o período de proibição de valorizações remuneratórias, e sendo o pagamento dos acréscimos remuneratórios a que o trabalhador tenha direito por via de situações ocorridas em 2018 ou que ocorram em 2019 processado com o faseamento previsto para 2019 no n.º 8 do artigo 18.º da Lei do Orçamento do Estado de 2018, aprovada pela Lei n.º 114/2017, de 29 de dezembro.*

*(...)».*

Desconhece-se o momento em que a opção pelo vencimento de origem é favorável à Interessada.

## II – Conclusão

Esta Divisão de Apoio Jurídico tem acompanhado o entendimento do Conselho Consultivo da Procuradoria-Geral da República<sup>10</sup> no sentido de que os trabalhadores designados em comissão de serviço como dirigentes podem optar a todo o tempo pela remuneração base devida na situação jurídico-funcional de origem que esteja constituída por tempo indeterminado.

Atendendo a que a Interessada não pode ser prejudicada pelo facto de ter adquirido o direito à alteração do posicionamento remuneratório com efeitos retroativos – cf. o n.º 8 (atual n.º 9) do artigo 156.º da LTFP – e por isso só nesse momento beneficiar com a opção pela remuneração base devida na situação jurídico-funcional de origem, admite-se que, no caso concreto, possa haver retroatividade da referida opção.

---

<sup>10</sup> V. Pareceres n.º 29/2014 e n.º 1/2016 supramencionados.