



PROVEDORIA DE JUSTIÇA

Exma. Senhora
Presidente do Conselho de Administração
do CENFIC - Centro de Formação
Profissional da Indústria da Construção
Civil e Obras Públicas do Sul
Av. Severiano Falcão
2689 – 516 Prior Velho

Vossa Ref.^a

Vossa Comunicação

Nossa Ref.^a

Proc. R- 228/11 (UT 4)

Proc. R-352/12 (UT 4)

RECOMENDAÇÃO N.º 9/A/2014

(artigo 20.º, n.º 1, alínea a), da Lei n.º 9/91, de 9 de abril, na redação da Lei n.º 17/2013, de 18 de fevereiro)

ASSUNTO: *CENFIC – Centro de Formação Profissional da Indústria da Construção Civil e Obras Públicas do Sul. Cargos de direção e de chefia. Complemento retributivo. Evolução na carreira.*

Nos termos e para os efeitos do disposto no artigo 20.º, n.º 1, alínea a), da Lei n.º 9/91, de 9 de abril, na versão alterada, por último, e republicada pela Lei n.º 17/2013, de 18 de fevereiro¹, e em face das motivações seguidamente apresentadas,

RECOMENDO a V. Exa. que:

1. No quadro do disposto no Regulamento do Pessoal Dirigente e de Chefia do CENFIC em matéria de retribuição do pessoal dirigente e de chefia, seja apreciada a situação dos trabalhadores C..., J...e L..., reconhecendo-se-lhes o

¹ Lei que consagra o Estatuto do Provedor de Justiça.

direito ao complemento retributivo correspondente ao suplemento de isenção de horário de trabalho, pelo exercício de cargos de chefia em comissão de serviço, no caso de se verificar que eles auferiram, por esses cargos, retribuição inferior à que lhes caberia pela categoria e escalão de origem.

2. Também no quadro do mesmo regulamento, e à luz do regime de evolução na carreira pelo exercício de cargos de chefia, consagrado no respetivo artigo 12.º, seja apreciada a situação dos trabalhadores A..., C..., J... e P..., por referência ao período em que exerceram funções de direção e de chefia contável para tais efeitos, e na circunstância de se verificar que, em tais funções, completaram o tempo necessário para poderem evoluir nas respetivas carreiras, essa evolução seja concretizada em conformidade.

*§ 1.º - AS QUEIXAS E O DEVER DE COLABORAÇÃO COM
O PROVIDOR DE JUSTIÇA*

1. Foi apresentada, ainda ao meu antecessor, a situação dos trabalhadores do CENFIC, A..., C..., J... e P..., questionando-se, no que se considerou proceder, e em síntese:
 - a. o não pagamento do complemento retributivo aos trabalhadores C..., J... e P..., correspondente ao subsídio de isenção de horário de trabalho, durante o período em que exerceram cargos de chefia, de acordo com o disposto no artigo 10.º, n.º 2, do Regulamento do Pessoal Dirigente e de Chefia – RPDC – do CENFIC²;
 - b. o facto de não lhes serem reconhecidos, nas respetivas carreiras, os efeitos do exercício de cargos de chefia estatuídos no artigo 12.º do RPDC do CENFIC.

² Regulamento constante do Manual de Recursos Humanos elaborado em 2001.

2. A intervenção do Provedor de Justiça, que pode resultar de queixa que lhe é dirigida ou da sua própria iniciativa, pressupõe uma fase instrutória, destinada ao apuramento dos factos essenciais à análise das questões, e uma fase de discussão jurídica, em respeito do princípio do contraditório, enquadradas, ambas, pela colaboração das entidades visadas, elevada pela Constituição e pela lei a um dever jurídico (cf. artigo 23.º, n.ºs 1 e 4, da Constituição da República e artigos 1.º, n.º 1, 3.º, 4.º, 28.º, 29.º e 34.º do Estatuto do Provedor de Justiça).
3. É sempre ao Provedor de Justiça — a quem as queixas são dirigidas ou que atua por iniciativa própria — que compete decidir em que termos a instrução é realizada e sobre que questões deve promover a discussão jurídica.
4. Por outro lado, a colaboração com o Provedor de Justiça é indispensável à realização da sua missão, que consiste, no fundamental, em persuadir os poderes públicos a prevenir e a reparar injustiças, a assegurar a justiça e a legalidade do exercício dos poderes públicos e a procurar, em colaboração com os órgãos e serviços competentes, as soluções mais adequadas à tutela dos interesses legítimos dos cidadãos e ao aperfeiçoamento da ação administrativa (cf. artigos 1.º, 3.º, n.º 1, 20.º, n.º 1, alínea c), do respetivo estatuto).
5. Neste caso, a instrução e a discussão jurídica foram iniciadas junto do CENFIC a respeito da situação dos trabalhadores C... e J..., pois foi apenas quanto a estes que inicialmente foi pedida a intervenção do Provedor de Justiça.
6. Em um segundo momento, aquelas fases foram alargadas às situações dos trabalhadores A... e P... — na medida em que, e como antes referido perante a antecessora de V. Exa., quanto a eles veio a ser também pedida a intervenção deste órgão do Estado —, dada a identidade de questões que as mesmas colocavam e tendo já presentes as respostas do CENFIC.

7. Não sendo o CENFIC o destinatário das queixas, mas o Provedor de Justiça – a quem compete, repito, apreciá-las e decidir se, e em que medida, exigem a sua intervenção –, o que é certo é que o teor de todas elas foi efetivamente dado a conhecer ao CENFIC, através da enunciação das questões que, com base nos factos disponíveis também enunciados, foram consideradas procedentes.
8. Concordará, assim, V. Exa. que tal é o bastante para que o CENFIC fique inteirado do respetivo conteúdo, e das pretensões de todos os trabalhadores em causa, e deva, conseqüentemente, prestar os necessários esclarecimentos e pronunciar-se nos termos solicitados.
9. O que se verificou, porém, é que o CENFIC, ainda que respondendo sempre, é certo, aos pedidos que lhe foram dirigidos, fê-lo através de informações incompletas, que se limitam a invocar, de forma genérica, um conjunto de diplomas legais, e de argumentação que desconsidera, em absoluto, os fundamentos aduzidos. Concordará também V. Exa. que, dessa forma, que mantém as questões no patamar inicial, tais respostas significam um deficiente cumprimento do dever de colaboração que impede a discussão profícua.

§ 2.º - A POSIÇÃO DO CENFIC

10. Recupero, agora, as respostas da antecessora de V. Exa.³. Nelas, afirma-se a natureza de associação pública do CENFIC e a integração deste na administração autónoma. Todavia, sustenta-se igualmente, e em resumo, que, por força das Leis n.º 43/2005, de 29 de agosto, n.º 53-C/2006, de 29 de dezembro, n.º 67-A/2007, de 31 de dezembro, n.º 3-B/2010, de 28 de abril, n.º 55-A/2010, de 31 de dezembro, n.º 64-A/2011, de 30 de dezembro, e n.º 64-B/2011, de 30 de dezembro, que determinam o congelamento de promoções e evoluções nas carreiras nos serviços da Administração do Estado, dos quais o

³ Ofícios de resposta no âmbito deste processo, datadas de 14.12.2011, de 16.07.2012 e 17.01.2013 e Comunicado do CENFIC de 19.10.2011.

CENFIC faz parte, o RPDC, nos capítulos em que determinam promoções e progressões nas respetivas carreiras, encontra-se suspenso e não pode ser aplicado a partir de 2004, último ano em que ocorreram progressões nos termos do Regulamento de Carreiras do CENFIC.

11. Refere-se ainda que são também neste sentido as recomendações dirigidas pelo IIEFP, IP - Instituto do Emprego e Formação Profissional, IP, ao CENFIC.

12. Mais detalhadamente, entende-se não ser possível o pagamento do complemento retributivo nos termos do artigo 10.º, n.º 2, do RPDC ao trabalhador C... reportado ao ano de 2008 – pois que, em função dos dados disponíveis, só quanto a ele foi possível assumir que esse pagamento era devido no ano de 2008⁴ –, alegando-se que:
 - a. Por força do artigo 15.º, n.º 1, da Lei n.º 67-A/2007, de 31 de dezembro, estiveram suspensas até 31 de dezembro de 2008 as revisões de suplementos remuneratórios, com exceção das que resultaram da aplicação da lei que, na sequência da Resolução do Conselho de Ministros n.º 109/2005, de 2 de junho, definiu e regulou os novos regimes de vinculação, de carreiras, e de remunerações de trabalhadores.
 - b. A situação daquele trabalhador não está abrangida pela referida exceção.

13. E estriba-se o entendimento quanto à impossibilidade de efetivar o direito de evolução na carreira consagrado no artigo 12.º do RPDC aos trabalhadores que exerceram funções dirigentes e de chefia:
 - a. Na Lei n.º 43/2005, de 29 de agosto, com as alterações introduzidas pela Lei n.º 53-C/2006, 29 de dezembro, que determinou a suspensão da

⁴ Cf., em especial, o ponto 3, § 13 e § 14, do ofício n.º 4762, de 29 de abril de 2013, da Provedoria de Justiça e respetiva nota 7. E isto no pressuposto de que o quadro apresentado anteriormente refletia efetivamente a retribuição deste trabalhador e a de J..., pelos cargos que exerceram, o que não foi infirmado.

contagem do tempo de serviço para efeitos de progressão entre 30 de agosto de 2005 e 31 de dezembro de 2007.

- b. Na Lei n.º 67-A/2007, de 31 de dezembro, que manteve o congelamento de promoções e evolução nas carreiras no ano de 2008.
- c. No facto de, em 2009, só se completar um ano de descongelamento, o que impediu que se atingisse o tempo mínimo para o efeito.
- d. Na subsistência do congelamento em 2010 e nos anos seguintes.

§ 3.º - A POSIÇÃO DO IEFP, IP

14. O IEFP, IP, igualmente no que releva aqui destacar, transmitiu à generalidade dos seus representantes nos conselhos de administração dos centros de formação profissional de gestão participada (centros protocolares) e, portanto, também ao CENFIC, as orientações que a seguir sintetizo:

- a. As medidas estabelecidas na Lei n.º 43/2005, de 29 de agosto, prorrogadas pela Lei n.º 53-C/2006, de 20 de dezembro, são aplicáveis aos trabalhadores dos Centros Protocolares, considerando que estes se integram no conceito de servidores do Estado utilizado nestes diplomas, e, em particular, o subsídio por isenção de horário de trabalho, dada a sua natureza de suplemento remuneratório, não deve ser atualizado⁵.
- b. Os centros protocolares são associações públicas que integram a administração autónoma do Estado e, como tal, não se enquadram no âmbito de aplicação da Lei n.º 12-A/2008, de 27 de fevereiro⁶.
- c. Não obstante, na medida em que a Direção-Geral do Orçamento enquadra os Centros Protocolares no universo dos serviços e fundos autónomos (administração indireta do Estado), estes devem aplicar a Lei n.º 12-A/2008, de 27 de fevereiro, devendo ter presentes as orientações

⁵ Cf. ofícios 1351/DFP-NATG/2005, de 22.09.2005, e 156/CD-IEFP/2007, de 26.02.2007.

⁶ Cf. ofício do IEFP 511/FP-CF/2008, de 12.03.2008.

divulgadas pelo Ofício Circular 2/GDG/2008 da Direção-Geral da Administração e do Emprego Público⁷.

- d. O regime jurídico do pessoal dos Centros Protocolares é definido pelas normas aplicáveis ao contrato de trabalho nos termos do Código do Trabalho e da respetiva regulamentação, com as adaptações definidas nos regulamentos do pessoal dos referidos Centros⁸.
- e. Os Conselhos de Administração dos Centros Protocolares, enquanto órgãos máximos e responsáveis pela respetiva gestão e funcionamento, devem elaborar e fazer aplicar os regulamentos internos⁹.
- f. Deve ser definido o limite máximo de dirigentes e de chefias para cada Centro¹⁰.
- g. Os membros do Conselho de Administração dos Centros Protocolares de Formação Profissional, representantes do IEFP, IP, devem desenvolver os procedimentos necessários para aplicar a redução remuneratória estipulada no artigo 19.º da Lei n.º 55-A/2010, de 31 de dezembro¹¹.

§ 4.º - APRECIACÃO E CONCLUSÕES

15. Quanto à questão do *pagamento do complemento retributivo*, previsto no artigo 10.º, n.º 2, do RPDC, requerido pelos trabalhadores C..., J... e P..., pelo exercício de cargos de chefia em comissão de serviço, reproduzo o que foi dito nas comunicações anteriores deste órgão do Estado.

⁷ Cf. ofício do IEFP 516/FP-CF/2008, de 13.03.2008.

⁸ Cf. Recomendação n.º 2/2009, na qual se se justifica que os Centros Protocolares são associações públicas integradas na administração autónoma do Estado, atendendo a que são pessoas coletivas que nascem da associação de pessoas coletivas públicas e privadas e por serem não lucrativas.

⁹ Cf. ainda a Recomendação n.º 2/2009.

¹⁰ Cf. Recomendação n.º 5/2010.

¹¹ Cf. Recomendação n.º 1/2011.

16. Este complemento é um direito de natureza retributiva atribuído aos trabalhadores em funções dirigentes ou de chefia pelo referido Regulamento e um dever retributivo do empregador. A norma que o consagra é de aplicação geral, tendo consubstanciado, num primeiro momento, uma proposta contratual do CENFIC que, uma vez aceite, expressa ou tacitamente, pelos trabalhadores, passou a integrar o conteúdo dos contratos celebrados, cujas partes vincula (cf., a propósito, artigos 95.º, n.º 1, 120.º, alínea b), 129.º, alínea d), e 249.º, e 104.º, n.º 1, 127.º, n.º 1, alínea b), 122.º, alínea d), e 258.º do Código do Trabalho, nas versões, respetivamente, da Lei n.º 99/2003, de 27 de agosto, e da Lei n.º 7/2009, de 12 de fevereiro). Os acordos celebrados por estes trabalhadores para o exercício de cargos de chefia em comissão de serviço, aliás, ao remeterem expressamente para o mesmo regulamento, vêm incorporar expressamente a referida norma.
17. Neste condicionalismo, não pode o CENFIC, por deliberação unilateral, determinar a não aplicação desse regulamento, o que se reconduziria, no fundo, a uma modificação do contrato, para a qual se exige, em regra, o acordo do trabalhador (cf., a propósito, artigos 95.º, n.º 2, e 96.º, e 104.º, n.º 2, e 105.º do Código do Trabalho, nas versões, respetivamente, da Lei n.º 99/2003, de 27 de agosto, e da Lei n.º 7/2009, de 12 de fevereiro).
18. Justifica-se precisar, a este respeito, que não se pode pretender que, com a divulgação do comunicado acima referido, ocorrida apenas em 2011, e que, como dito, nem chega a dispor sobre a data da produção de efeitos da pretendida suspensão, possa ter havido uma proposta de alteração que se deva considerar aceite, pelo menos, por estes trabalhadores. Na verdade, não só está aqui em causa um direito reportado a momento anterior a 2011, que deve ser pontualmente respeitado, como, depois da divulgação do referido pedido, não houve por parte daqueles qualquer manifestação expressa de aceitação; aliás, os sucessivos pedidos que apresentaram no sentido de lhes ser pago este complemento podem ser interpretados como oposição à mesma.

19. Por outro lado, e tendo em conta, desde logo, o período de tempo em que os mesmos exerceram funções de chefia e a que o complemento requerido se reporta (2001 a 2010, no caso dos dois primeiros trabalhadores; 2001 a 2007, no caso de P...), essa suspensão também não pode fundar-se no estatuído na Lei n.º 43/2005, de 29 de agosto, e nas Leis n.º 67-A/2007, de 31 de dezembro, n.º 3-B/2010, de 28 de abril, n.º 55-A/2010, de 31 de dezembro, n.º 64-A/2011, de 30 de dezembro, e n.º 64-B/2011, de 30 de dezembro.
20. É que em nenhuma destas leis se encontra norma que imponha o não pagamento de remunerações devidas, mesmo para os trabalhadores que exercem funções públicas.
21. Não se vê, pois, como é que, nesse quadro, se pode fundamentar o não pagamento do complemento retributivo do artigo 10.º, n.º 2, do RPDC.
22. O artigo 10.º do RPDC, sob a epígrafe *Retribuição do Pessoal Dirigente e de Chefia*, estatui, no n.º 1, que os trabalhadores nomeados para cargos dirigentes ou de chefia, com regime de isenção de horário, têm direito a uma *remuneração base* a fixar anualmente pelo Conselho de Administração, acrescida do *valor respeitante à isenção de horário de trabalho*, nos termos definidos para o CENFIC. Estatui ainda, agora no n.º 2, que nas situações em que a *remuneração da categoria* que detêm na carreira é superior à *retribuição do cargo* que vão desempenhar, os titulares dos cargos dirigentes ou de chefia auferem a remuneração correspondente à sua categoria e escalão, acrescida de um complemento retributivo igual ao montante do subsídio de isenção de horário de trabalho correspondente ao cargo para que são nomeados.
23. Ora, as normas das Leis n.º 43/2005, de 29 de agosto, e n.º 53-C/2006, de 29 de dezembro (no pressuposto de que deveriam ser aplicadas aos trabalhadores do CENFIC, o que não foi fundamentado pela antecessora de V. Exa. e é, até, contraditório com a afirmação da natureza de associação pública do CENFIC),

limitam-se a *impedir progressões fundadas no tempo de permanência no escalão e a atualização dos montantes dos suplementos remuneratórios que não tenham a natureza de remuneração base* entre 30 de agosto de 2005 e 31 de dezembro de 2007 (cf. artigos 1.º e 2.º). Isto é, determinam a suspensão da contagem do tempo para progressão e o congelamento dos montantes dos suplementos remuneratórios que não tenham a natureza de remuneração base. Não determinam, portanto, o não pagamento destes suplementos, que continua a ser devido nos termos em que o era até aí.

24. Quanto à Lei n.º 67-A/2007, de 31 de dezembro, ela estatui, no artigo 15.º, n.º 1, que V. Exa. invoca, *a suspensão até 31 de dezembro das revisões de carreiras e do regime e montantes dos suplementos remuneratórios*, com exceção das que resultem da aplicação da lei que, na sequência da Resolução do Conselho de Ministros n.º 109/2005, de 30 de junho, defina e regule os novos regimes de vinculação, de carreiras e de remunerações dos *trabalhadores que exercem funções públicas* (e não, como V. Exa. refere, *de trabalhadores*) e da atualização geral das remunerações e suplementos, bem como das que sejam indispensáveis para o cumprimento de lei ou para a execução de sentenças judiciais. Ora, dado o âmbito e alcance desta norma, ela em nada afeta o pagamento do complemento retributivo nos casos em que ele é devido.

25. Já quanto às posteriores Leis n.º 3-B/2010, de 28 de abril, n.º 55-A/2010, de 31 de dezembro, e n.º 64-B/2011, de 30 de dezembro, invocadas, não se indicam quais as respetivas normas que se considera obstarem a esse pagamento, sendo certo que, nem nas que têm por destinatários os trabalhadores em funções públicas visando o controlo da despesa pública, se encontra qualquer estatuição que proíba o pagamento de remunerações com a natureza deste complemento retributivo (cf. artigos dos Capítulos III da Lei n.º 3-B/2010, de 28 de abril, da Lei n.º 55-A/2010, de 31 de dezembro, e da Lei n.º 64-B/2011, de 30 de dezembro). E o mesmo se verifica quanto à Lei n.º 64-A/2011, de 30 de dezembro, pois que aprova as grandes opções do plano para 2012-2015.

26. Por outro lado, nenhuma das orientações ou recomendações do IIEFP, IP, a que acima fiz menção, é dirigida ao não pagamento do complemento retributivo do artigo 10.º, n.º 2, do RPDC. Delas decorre apenas, no que agora releva, que, na vigência das Leis n.º 43/2005, de 30 de agosto, e n.º 53-C/2006, de 29 de dezembro, não é possível a atualização do suplemento isenção do horário de trabalho¹².

27. Não podendo, assim, ser afastado o pagamento deste complemento no quadro genérico invocado, e sem que venha alegado outro fundamento, impõe-se determinar se, nos termos do próprio artigo 10.º, n.º 2, do RPDC, ele é devido a C..., J... e P..., devendo para o efeito ser comparada a retribuição correspondente ao cargo de chefia que exerceram com a remuneração correspondente à categoria e escalão detidos.

28. Quanto à questão da *evolução na carreira* dos trabalhadores A..., C... e P..., de acordo com o artigo 12.º do RPDC, importa começar por explicitar o percurso profissional dos mesmos.

29. Nesta altura, os únicos factos que posso dar por assentes¹³ são os seguintes:

a. A...

De 29.03.2001 a 28.03.2004, de 29.03.2004 a 28.03.2010 e de 29.03.2010 a 30.05.2011, desempenhou, em regime de comissão de serviço, funções de chefia.

Perfez, assim, 10 anos completos em funções de chefia.

Detém a categoria de técnica especialista, escalão 6, desde 2001.

¹² Cf. ofício 1351/DFP-NATG/2005, de 22.09.2005, e ofício 156/CD-IIEFP/2007, de 26.02.2007.

¹³ A partir dos ofícios remetidos pelo CENFIC e dos documentos que os acompanhavam, de cópia dos acordos para o exercício de cargo de chefia em comissão de serviço e de recibos de vencimentos.

Beneficiou de uma progressão ao escalão 7.

Em junho de 2011, passou a ser remunerada pelo escalão 8 da categoria de técnica especialista.

b. C...

Exerceu funções de chefia, com base em acordo de comissão de serviço, no cargo de Coordenador C, entre 29.03.2001 e 29.03.2010.

Nestas funções per fez um total de 9 anos completos.

Com efeitos a partir de 01.01.2001, foi integrado no Grupo IV, categoria de formador especialista, escalão 3.

Desde o ano de 2001, beneficiou apenas de uma progressão, a progressão ao escalão 4¹⁴.

c. J...

Exerceu funções de chefia, em regime de comissão de serviço, no cargo de Coordenador A, entre 29.03.2001 e 29.03.2010.

Nestas funções per fez um total de 9 anos completos.

Com efeitos a partir de 01.01.2001, foi integrado no Grupo II, categoria de técnico de formação profissional, escalão 4.

Desde 2001, beneficiou de uma progressão, a progressão ao escalão 5¹⁵.

¹⁴ Na TABELA DOS ESCALÕES DE REMUNERAÇÃO/VALORES MENS AIS – ANO 2003, remetida em anexo ao ofício do CENFIC de 16 de julho de 2012, relativa à categoria de formador especialista, onde estão apostas as iniciais CMS, estão assinaladas, através de círculo, na tabela da evolução do vencimento por escalões, os escalões 3 e 4, sendo que neste se encontra aposta uma seta. Já no ofício de 17 de janeiro de 2013, afirma-se que o trabalhador «progrediu em escalão em 2004, conforme art.º 10.º, ponto 2.1 do Regulamento de Carreiras.»

¹⁵ Na TABELA DOS ESCALÕES DE REMUNERAÇÃO/VALORES MENS AIS – ANO 2003, remetida em anexo ao ofício do CENFIC de 16 de julho de 2012, relativa à categoria de técnico de formação profissional, onde estão apostas as iniciais JVT, estão assinaladas, através de círculo, na tabela da evolução do vencimento por escalões, os escalões 4 e 5, sendo que neste se encontra aposta uma seta. Já no ofício de 17 de janeiro de 2013, afirma-se que este trabalhador «progrediu em escalão em 2004, conforme art.º 10.º, ponto 2.1 do Regulamento de Carreiras.»

d. P...

Exerceu funções de chefia, no cargo de coordenador, entre 29.03.2001 e 30.03.2007.

Nestas funções de chefia, perfez um total de 6 anos completos.

30. O artigo 12.º do RPDC regula os efeitos na carreira do exercício de cargos dirigentes e de chefia. No que aqui importa destacar, os seus n.ºs 1, alínea a), e 2, dispõem que *durante o exercício de cargos de chefia* a evolução na carreira se opera por progressão ao escalão imediatamente superior *após dois anos* de permanência no mesmo escalão, sendo que, no caso da primeira progressão, após o início destas funções, é reduzido em 1/3 o tempo que, na carreira, faltava para essa progressão. E o seu n.º 3 estatui que quando os dirigentes ou chefias atingirem o último escalão de uma categoria ascendem ao primeiro escalão da categoria seguinte, nas condições previstas no n.º 1, para progressão.

31. Assim, à luz deste artigo, que, como dito, integra os acordos de comissão de serviço celebrados, verifico que, para aqueles efeitos:

- a. A... completou 5 módulos de dois anos em funções dirigentes relevantes para os mesmos efeitos (de 29.03.2001 a 30.05.2011).
- b. C... e J... completaram 4 módulos de dois anos (de 2001 a 2010);
- c. P... completou 3 módulos de dois anos (de 2001 a 2007);

32. Importa, agora, ver se os diplomas que o CENFIC invoca podem obstar à verificação desses efeitos.

33. Começando pela Lei n.º 43/2005, de 29 de agosto, alterada pela Lei n.º 53-C/2006, de 29 de dezembro, esta tem o seu âmbito pessoal circunscrito aos trabalhadores que se inscrevem na esfera da administração central e das administrações públicas local e regional. Na medida em que a expressão

administração central surge, aqui, por contraposição com a administração local e regional, ela abarca a administração direta e indireta estadual.

34. Ora, a antecessora de V. Exa. entende que o CENFIC é uma associação pública e está integrada na administração autónoma do Estado, como tem sido, aliás, a posição dominante¹⁶, e acaba por ser defendido pelo IEFP, IP. Nessa medida, ele está pois excluído do âmbito da aplicação da referida lei e, consequentemente, a suspensão de contagem de tempo para progressão que nela se estatui não abrange estes trabalhadores.

35. Mas mesmo que não se reconheça ao CENFIC a natureza inequívoca de associação pública, numa conceção estrita de associação pública¹⁷ – em face, designadamente, da falta do elemento coletividade particular do seu substrato, do modo de designação dos titulares dos seus órgãos e da prossecução de atribuições cometidas ao próprio IEFP, IP, como antes explanado¹⁸ –, e que o

¹⁶ Cf., a propósito, o Parecer n.º 411/1999, do Conselho Consultivo da Procuradoria-Geral da República, disponível na íntegra em *www.dgsi.pt*, em que se conclui que «Os centros protocolares de formação profissional previstas no Decreto-Lei n.º 165/85, de 16 de Maio, têm a natureza jurídica de associações públicas», embora esta conclusão tenha merecido reservas por parte de um dos seus membros.

¹⁷ Cf. VITAL MOREIRA, em *Administração Autónoma e Associações Públicas*, Coimbra Editora, 1997, pgs. 382 e 383, que considera que «associação pública é o ente público corporacional, cujo substrato é constituído por um colectividade ou conjunto de particulares portadores de determinada posição ou interesse específico comum. Ficam assim de fora (...) os entes corporacionais constituídos pela associação dos próprios entes públicos, entre si ou também com entidades privadas (...); ou seja, «(...) não são genuínas associações públicas os consórcios de entes públicos e mistos.»

¹⁸ Com efeito, o CENFIC é constituído, também, pelo ente público IEFP, IP, que se faz representar nos seus órgãos e que assume o seu financiamento, e a missão que lhe está cometida não é, no essencial, específica ou diferente da prossecução indireta da atribuição cometida ao próprio IEFP, IP, de «promo[ção da] melhoria da produtividade da economia portuguesa mediante a realização, por si ou em colaboração com outras entidades, das ações de formação profissional, nas suas várias modalidades (...)». Por outro lado, considerando que os membros dos seus órgãos são nomeados e exonerados por despacho ministerial, nele não se encontram ainda outros elementos que, segundo o citado Autor, são também definidores de uma associação pública: o «autogoverno» — que significa que «[a] associação pública é, no essencial, governada por órgãos representativos dos membros; associações cuja direcção seja nomeada pelo Governo (...) não são consideradas associações, mas antes “corporações com alma de institutos”» — e a «autodeterminação», ou seja, «as associações públicas devem ter uma “esfera de decisão sob responsabilidade própria, que pode ser designada por administração autónoma”], que se traduz] especialmente na autonomia face ao governo, implicando nomeadamente a imunidade face a

mesmo seja considerado mais próximo da administração indireta, o que a referida lei estatui, no que agora releva, é a suspensão da contagem de tempo para evolução na carreira entre 30 de agosto de 2005 e 31 de dezembro de 2007 (cf. artigos 1.º e 4.º, na versão da Lei n.º 53-C/2006, de 29 de dezembro).

36. Deste modo, e ainda que se admita que os trabalhadores do CENFIC estão por ela abrangidos – que não considera apenas os funcionários e agentes, mas também «outros trabalhadores da administração pública central, regional e local e pelos demais servidores do Estado» –, nem por isso se pode deixar de lhes ser garantida a contagem para progressão do período de tempo referente aos biénios 2001/2003 e 2003/2005 (e dado que todos os acordos que titularam as respetivas funções foram celebrados e renovados com efeitos a março).

37. Depois de 31 de dezembro de 2007, a referida medida de suspensão de contagem de tempo para efeitos de progressão deixou de vigorar.

38. E se é certo que, por força da Lei n.º 67-A/2007, de 31 de dezembro, logo a partir de 1 de janeiro de 2008 vigorou um regime transitório de progressão na carreira (cf. artigos 119.º e 142.º)¹⁹, que deve ser conjugado com a disciplina introduzida nesta matéria pela Lei n.º 12-A/2008, de 27 de fevereiro²⁰, é também certo que este regime se circunscreve à progressão nas categorias dos *trabalhadores em funções públicas* e não põe, portanto, em causa o direito de evolução

poderes de superintendência, estando somente sujeitas a poderes de tutela.» (cf. obra citada, p. 384, e, em especial, artigos 1.º, 3.º a 5.º, 12.º a 14.º, 17.º e 19.º do Decreto-Lei n.º 165/85, de 16 de maio, pontos II, 2, III, VI, VII, X, XII, XV e XXIII do Protocolo de constituição do CENFIC, homologado pela Portaria n.º 492/87, de 12 de junho, e artigo 3.º, n.º 2, alínea e), da atual orgânica do IEFP, IP, aprovada pelo Decreto-Lei n.º 143/2012, de 11 de julho).

¹⁹ Dispõe o artigo 119.º, no n.º 1, desta lei que, «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 n.º 109/2005, de 30 de Junho, defina e regule os novos regimes de vinculação, de carreiras e de remunerações dos trabalhadores que exercem funções públicas, produzindo efeitos a partir daquela data.»

²⁰ Lei que estabelece os regimes de vinculação, de carreiras e de remunerações dos *trabalhadores que exercem funções públicas* e que entrou em vigor em 1 de março de 2008 (cf. artigos 1.º e 118.º).

na carreira com fundamento no exercício de cargos de direção na Administração Pública²¹.

39. Quanto à Lei n.º 3-B/2010, de 28 de abril, do mesmo modo não se encontra nela qualquer norma – nem, volto a lembrar, o CENFIC a invoca – que impeça a contagem do tempo prestado em funções de chefia a estes trabalhadores, para os mesmos efeitos. Aliás, chamo até a atenção de V. Exa., pelo paralelismo que se pode estabelecer, para o facto de que, mesmo as alterações nela introduzidas ao Estatuto do Pessoal Dirigente da Administração Pública, consagrado na Lei n.º 2/2004, de 15 de janeiro, e que importaram a revogação do direito de alteração de posicionamento remuneratório na categoria de origem com fundamento no exercício de cargos dirigentes, não afetaram, nesta parte, a situação dos titulares desses cargos ao tempo já em funções (cf. artigo 25.º).

40. Por fim, em 2011, e com a Lei n.º 55-A/2010, de 31 de dezembro, foram proibidas valorizações remuneratórias (cf. artigo 24.º)²². Para além de, e desde logo, continuar por fundamentar a aplicação desta proibição aos trabalhadores do CENFIC, o que se mostra determinante é que, *mesmo que ela fosse devida*, tal proibição não é suscetível de impedir progressões a que os trabalhadores adquiriram direito em ano ou anos anteriores e que, por razões a si alheias, não foram concretizadas.

41. Na verdade, esta proibição configura um instrumento de contenção da despesa pública, cuja vigência está delimitada pela vigência temporal da lei orçamental que a consagra. Em conformidade, e justamente por referência à data da entrada em vigor da citada Lei n.º 55-A/2010, dessa proibição são desde logo excecionadas expressamente as promoções dos interessados que nos termos

²¹ Cf., a este propósito, o Acórdão do Supremo Tribunal Administrativo, proferido no processo 0220/11, de 16.11.2011, e que se encontra disponível, na íntegra, em *www.dgsi.pt*.

²² Proibição essa mantida até hoje, por força das sucessivas Leis do Orçamento do Estado (cf. artigo 20.º, n.º 1, da Lei n.º 64-B/2011, de 30 de dezembro, artigo 35.º da Lei n.º 66-B/2012, de 31 de dezembro, e artigo 39.º da Lei n.º 83-C/2013, de 31 de dezembro).

legais *devessem obrigatoriamente ter ocorrido em data anterior* (cf. artigos 1.º, n.º 1, 24.º, n.º 4, e 187.º).

42. Neste condicionalismo – em que está em causa uma concreta medida de contenção para vigorar a partir de 1 de janeiro de 2011 e em que dela são expressamente excecionadas as promoções em que o direito do interessado se haja constituído em momento anterior – outras situações relevantes de evolução na carreira, como a progressão, em que o correspondente direito se constituiu por força da lei e os atos que as concretizam não foram praticados por razões alheias aos trabalhadores não devem deixar de ser admitidas.

43. Isto é, a lei relevou, no caso da promoção, o momento da verificação das condições de que a lei geral faz depender a constituição do respetivo direito, garantindo, assim, que o ato que a concretiza, por razões de legalidade e de igualdade, possa ainda ser praticado no quadro de uma proibição geral de prática de atos desta natureza.

44. Ora, a progressão é, a par da promoção, uma forma de evolução profissional e pode, em certo circunstancialismo, configurar um verdadeiro direito dos trabalhadores. E ainda que se sustente que o legislador utilizou aqui a expressão *promoções* em sentido estrito, por identidade de razão, pode defender-se que nos casos em que o direito do trabalhador à progressão ou à alteração do posicionamento remuneratório se constituiu por força da lei em momento anterior a 1 de janeiro de 2011 e que não foram concretizadas por qualquer razão que não lhe seja imputável, possam sê-lo ainda hoje. Com efeito, aquela disciplina jurídica deve valer para todos os casos em que concorram as mesmas razões que levaram o legislador a consagrá-la.

45. Como foi sustentado por este órgão do Estado, ainda a propósito dos dirigentes da Administração Pública, os atos que concretizam a evolução na carreira a que

aqueles têm direito, nos termos do respetivo estatuto, não consubstanciam, em si mesmos, atos constitutivos, na medida em que o direito aqui em causa decorre da lei e os seus efeitos reportam-se ao momento da verificação dos respetivos pressupostos legais. Do que se trata é de suprir uma omissão, mediante a reconstituição da situação em que os trabalhadores se encontrariam se o direito lhes tivesse sido reconhecido no tempo devido. E, invocando, Mário Aroso de Almeida²³, acerca do problema da relevância das superveniências normativas na definição do direito substantivo aplicável à atuação administrativa,

«a correta aplicação, no momento próprio, do direito vigente à data da recusa ilegal teria conduzido a que a situação do particular tivesse sido definida nos termos que as normas aplicáveis nesse momento estabeleciam. Era isto que o ordenamento exigia que se tivesse feito, era a isto que deveria ter conduzido a sua observância por parte da Administração. Ora, se isto tivesse acontecido e, portanto, a Administração tivesse agido como devia, definindo validamente a situação no momento próprio, por aplicação das normas então vigentes, nem sequer teria sido nunca de equacionar a hipótese da aplicação das novas normas à situação em causa, que já se encontraria resolvida à data em que essas normas entraram em vigor».

Está em causa para este Autor uma

«exigência de interesse público, uma vez que se trata de dar corpo à reintegração da legalidade (anterior). De outro modo, estar-se-ia, na verdade, a branquear a ilegalidade cometida e, desse modo, a dar às situações que foram objeto de uma conduta ilegal da Administração um tratamento injustificadamente discriminatório em relação àquele que porventura tenha sido dado a outras do mesmo tipo que não tenham sido objeto de uma tal conduta – o que, a nosso ver, seria atentatório

²³ Cf. *Anulação de Actos Administrativos e Relações Jurídicas Emergentes*, Almedina, Coimbra, 2002, pág. 730 e segs.

do princípio da igualdade, no sentido clássico de igualdade na aplicação da lei (...).»²⁴

46. Isto mesmo foi reconhecido pelo Secretário de Estado da Administração Pública quer em relação aos trabalhadores em funções públicas que adquiriram o direito à alteração obrigatória do posicionamento remuneratório, quer quanto aos dirigentes da Administração Pública, estes sim, inequivocamente, abrangidos pelo âmbito da referida norma de proibição. Com efeito, e nos termos do Despacho n.º 2940/2012/SEAP, de 24 de agosto de 2012, deste membro do Governo, cujo fragmento fundamental transcrevo:

«(...) nos casos em que o direito a alteração obrigatória de posicionamento remuneratório, bem como o direito à carreira/alteração de posicionamento remuneratório ao abrigo do EPD^[25], se tenham formado, por reunião dos respetivos pressupostos legais, em data anterior a 1 de janeiro de 2011, sem, contudo, ter havido lugar à prática dos necessários atos de formalização/reconhecimento de tais direitos, [estes] não devem ser considerados abrangidos pela proibição de valorizações remuneratórias constante do artigo 24.º da Lei n.º 55-A/2010, de 31 de dezembro, mantido em vigor, para o ano de 2012, pela Lei n.º 64-B/2011, de 30 de dezembro, admitindo-se que se proceda, agora, a essa formalização, com efeitos reportados à data em que tais direitos materialmente se formaram.»²⁶

47. Também se pode aliás invocar, a este propósito, a posição do IEFPP, IP, que, por último, notando que o regime jurídico do pessoal dos Centros Protocolares é definido pelas normas aplicáveis ao contrato de trabalho nos termos do Código do Trabalho e da respetiva regulamentação, com as adaptações definidas nos regulamentos do pessoal dos referidos Centros, recomenda aos respetivos

²⁴ *Loc. cit.* da mesma obra.

²⁵ Estatuto do Pessoal Dirigente da Administração Pública.

²⁶ Cf. cópia em anexo, para conhecimento de V. Exa.

Conselhos de Administração, enquanto órgãos máximos e responsáveis pela sua gestão e funcionamento, que devem elaborar e fazer aplicar os regulamentos internos²⁷.

48. E é, pois, nestes termos, que se mostra devida a reapreciação da situação dos trabalhadores A..., C..., J... e P..., no quadro do RPDC do CENFIC.

Em face de tudo quanto antecede e em cumprimento do disposto no artigo 38.º, n.º 2, da Lei n.º 9/91, de 9 de abril, alterada, por último, e republicada pela Lei n.º 17/2013, de 18 de fevereiro, deverá V. Exa. transmitir-me, dentro de sessenta dias, a posição fundamentada que o Conselho de Administração do CENFIC vier a assumir quanto à presente Recomendação.

Desta Recomendação darei conhecimento ao Exmo. Presidente do IEFP, IP.

O Provedor de Justiça

(José de Faria Costa)

²⁷ Cf. Recomendação n.º 2/2009.