Ministro de Estado e da Defesa Nacional

Rec. n.º 9/ B/2003

Proc.:R-2741/01

Data: 03-12-2003

Área: A 6

Assunto: DIREITOS, LIBERDADES E GARANTIAS - FORÇAS ARMADAS - NOVO REGIME REMUNERATÓRIO - TRANSIÇÃO - PROGRESSÃO NA CARREIRA - DESCONGELAMENTO DE ESCALÕES - DESIGUALDADE REMUNERATÓRIA.

Sequência: Não acatada

1. A questão objecto do presente documento, a seguir enunciada, é do conhecimento sobejo desse Ministério, plausivelmente tendo já Vossa Excelência recebido ecos da mesma. No entanto, de forma a facilitar a sua exposição, permita-me, Senhor Ministro, que proceda, de forma breve e sintética, ao seu enquadramento prévio.

O Decreto- Lei n.º 57/90, de 14 de Fevereiro, aprovou o regime remuneratório dos militares das forças armadas, o qual viria a vigor entre 1 de Outubro de 1989 (data da produção de efeitos do diploma - cf. o seu art.º 30.º, n.º 1) e a entrada em vigor, progressiva desde 1 de Julho de 1999, do actual regime remuneratório das carreiras militares, aprovado pelo Decreto- Lei n.º 328/99, de 18 de Agosto (cf. art.º 25.º).

No essencial, para o que aqui importa analisar, estabeleceu o Decreto- Lei n.º 57/90 a integração dos militares na estrutura remuneratória então criada, através da transição do militar para o mesmo posto, em escalão a que correspondesse remuneração igual ou, se tal coincidência não se verificasse, no escalão imediatamente superior (cf. art.º 20.º, n.º 1). A aplicação designadamente destas regras não poderia redundar, em caso algum, em redução da remuneração efectivamente auferida (cf. art.º 25.º, n.º 2).

Por outro lado, determinou a referida legislação um condicionamento ao nível da progressão nos escalões até final de 1991, prevendo o progressivo descongelamento dos mesmos em três fases (cf. art.º 24.º), o que posteriormente foi concretizado através dos Decretos- Lei n.º 408/90, de 31 de Dezembro, n.º 307/91, de 17 de Agosto, e n.º 98/92, de 28 de Maio.

2. A questão que ora trago à consideração de Vossa Excelência prende-se com a aplicação dessas regras estabelecidas para o desbloqueamento dos escalões acima mencionado, isto no caso dos militares das forças armadas que detinham já, em 1 de Outubro de 1989 (data da entrada em vigor do regime remuneratório aprovado pelo Decreto- Lei n.º 57/90), o posto de major.

Assim, por via da aprovação do Decreto- Lei n.º 408/90, permitiu-se, a partir de 1 de Julho de 1990, o desbloqueamento dos dois escalões seguintes ao escalão de integração do militar, progredindo um escalão o militar que, à data, tivesse entre cinco e nove anos de permanência no posto, e dois escalões aquele que, na mesma data, tivesse nove ou mais anos de permanência no posto (art.º 2.º, n.ºs 1 e 2).

Salvaguardava o mesmo diploma a situação dos militares que, no período entre 1 de Outubro e 31 de Dezembro de 1989, adquirissem, com base no regime remuneratório anterior, diuturnidades (art.º 3.º, n.º 1), bem como, genericamente, as situações que, durante o período de descongelamento dos escalões, pusessem em causa o equilíbrio e equidade internos da estrutura de carreiras e do sistema retributivo, a corrigir "de acordo com normas técnicas a definir em diploma próprio" (art.º 3.º, n.º 2).

Através da referida fórmula, deixou o legislador uma porta aberta para a correcção de eventuais distorções do sistema que a aplicação das regras mencionadas poderia - e afinal viria mesmo - a provocar.

Não tardou o Governo a fazer uso dessa possibilidade, através do Despacho n.º 39/ MDN/91, de 22 de Março (publicado em 4 de Abril), do Ministro da Defesa Nacional.

Deste modo, veio este Despacho determinar que "a situação dos militares promovidos entre 1-10-89 e 1-7-90 será objecto de análise, de acordo com as seguintes regras:

- a) Apuramento do tempo de permanência no posto antes da promoção, com referência à data em que esta ocorreu;
- b) Determinação do posicionamento nos escalões agora desbloqueados no posto antes da promoção, se e quando a eles houver direito, nos termos do disposto no art.º 2.º do diploma acima referido (o Decreto- Lei n.º 408/90);
- c) Determinação do posicionamento em escalão do posto seguinte, com base no escalão da alínea anterior e no disposto no art.º 14.º do Dec.- Lei 57/90, de 14-2, sendo que "sempre que o escalão determinado de acordo com a al. c) (...) seja superior ao escalão em que o militar se encontre posicionado, processar-se-á a sua progressão para aquele, com efeitos reportados a 1-7-90".

De facto, o congelamento dos escalões estabelecido no âmbito do sistema retributivo aprovado pelo Decreto- Lei n.º 57/90 terá feito com que alguns militares promovidos entre 1 de Outubro de 1989 e 1 de Julho de 1990 (data do desbloqueamento dos dois escalões seguintes ao da integração do militar) viessem a ficar prejudicados em termos remuneratórios, face à situação que resultaria da respectiva progressão no posto anterior para escalões que entretanto se encontravam congelados. O Despacho em apreço visava, assim, em termos práticos, a reconstituição da evolução remuneratória do militar no posto antes da promoção - ocorrida algures entre 1 de Outubro de 1989 e 1 de Julho de 1990 -, para que aquele pudesse beneficiar da progressão a que teria direito no posto anterior não fora o congelamento de escalões, aplicando- se- lhe depois as regras estabelecidas no art.º 2.º, n.º 2, do Decreto- Lei n.º 408/90 para a 1.ª fase do desbloqueamento dos escalões, e efectivando- se então a promoção a partir do escalão no posto anterior determinado através daquelas regras.

3. A aplicação do regime gizado para o 1.º descongelamento de escalões, constante do art.º 2.º, n.º 2, do Decreto- Lei n.º 408/90, e posteriormente o Despacho n.º 39/ MDN/91, vieram provocar sucessivas distorções no sistema retributivo dos militares que o legislador, apesar de tentativas nesse sentido, como se verá adiante, acabaria por não conseguir corrigir totalmente.

A incapacidade do legislador em resolver de forma definitiva as distorções criadas pela aprovação do Decreto- Lei n.º 57/90 e diplomas subsequentes viria a ter efeitos irreversíveis na situação remuneratória de alguns dos respectivos destinatários, desencadeando inversão nas posições relativas entre esses militares.

4. Antes de mais, analise- se a aplicação concreta da norma contida no art.º 2.º, n.º 2, do Decreto- Lei n.º 408/90, que promoveu a 1.ª fase de desbloqueamento de escalões.

Imagine- se, por exemplo, a situação de um militar promovido a major antes de 1 de Outubro de 1989 (v. g. no dia imediatamente anterior, 30 de Setembro), não tendo ainda, na data do 1.º descongelamento (1 de Julho de 1990), cinco anos de permanência no posto, mas detendo nove anos de permanência no posto anterior de capitão. Este militar manteve- se, no âmbito do 1.º desbloqueamento de escalões e por via da aplicação do art.º 2.º, n.º 2, do Decreto- Lei n.º 408/90, no mesmo escalão já detido anteriormente, por hipótese no 1.º escalão da escala indiciária em vigor à data (anexa ao Decreto- Lei n.º 57/90), a que corresponderia o índice 325.

Por outro lado, um militar detentor do posto de capitão em 1 de Outubro de 1989 que detivesse, à data do 1.º desbloqueamento de escalões (1 de Julho de 1990), nove anos de permanência naquele posto, progrediria, por via da aplicação do art.º 2.º, n.º 2, alínea b), do Decreto- Lei n.º 408/90, dois escalões. Se por hipótese, estivesse primeiramente no escalão 3 da escala salarial em vigor, transitaria, em 1 de Julho de 1990, para o escalão 5, com um índice 335. Sendo posteriormente promovido a major, e detendo já a referida posição remuneratória, viria a ser colocado no escalão 3 do posto de major, com o índice 345 (de acordo com as regras estabelecidas no Decreto- Lei n.º 57/90, art.º 14.º, para as promoções).

Este segundo militar, menos antigo na carreira que o primeiro acima referido, viria a ser colocado, no posto de major, em escalão superior a este, com uma posição remuneratória superior, sem que se vislumbre qualquer razão atendível para que essa diferenciação viesse a ocorrer.

Por outro lado, e agora já no âmbito da aplicação do Despacho n.º 39/ MDN/91, retenha- se a mesma situação do primeiro militar acima descrita, promovido a major no dia 30 de Setembro de 1989, imaginando- se por contraposição a de um outro militar promovido a major no período entre 1 de Outubro de 1989 e 1 de Julho de

1990, que viria a beneficiar, por força do Despacho n.º 39/MDN/91, da aplicação das regras constantes do art.º 2.º, n.º 2, do Decreto- Lei n.º 408/90 à posição remuneratória decorrente da progressão a que teria direito no posto anterior, o de capitão, caso a progressão não estivesse, no período em referência, condicionada.

Assim, e se o referido militar tivesse, à data da promoção - ocorrida algures entre 1 de Outubro de 1989 e 1 de Julho de 1990 -, nove anos de permanência no posto de capitão, e estivesse colocado no escalão 3 deste posto, progrediria, nos termos das referidas normas, para o escalão 5, com o índice 335. Como foi promovido a major detendo já o referido índice 335, não foi colocado, no posto novo, no escalão 1, mas no escalão 3, com o índice 345, de acordo com as regras de promoção já acima mencionadas.

Assim sendo, este segundo militar menos antigo na carreira acabou, por força da aplicação das normas conjugadas do art.º 2.º, n.º 2, do Decreto- Lei n.º 408/90 e das regras do Despacho n.º 39/MDN/91, por passar à frente daquele primeiro militar já promovido a major em 1 de Outubro de 1989, mais antigo na carreira, que continuou a permanecer no escalão 1 do posto.

Deste modo, fácil se torna verificar, pelas duas situações acima descritas, que os referidos majores promovidos no posto até 30 de Setembro de 1989 foram sucessivamente sendo ultrapassados, por via da aplicação das regras que estabeleceram o 1.º desbloqueamento de escalões acima identificadas, por militares com menor antiguidade na carreira, sem que qualquer fundamento atendível possa justificar o tratamento diferenciado, e apenas na medida em que estes últimos viriam a ser promovidos, por exemplo, logo no dia 1 de Outubro.

A aplicação concreta das referidas normas veio assim a provocar desequilíbrios no sistema, traduzidos em verdadeiras inversões da antiguidade relativa no âmbito da carreira militar.

5. Decidindo sobre situação que não pode deixar de considerar- se similar - relativa a norma que, no âmbito do quadro legal que procedeu à reforma do sistema retributivo da função pública, possibilitava que apenas os funcionários públicos promovidos após 1 de Outubro de 1989 fossem integrados num índice não inferior a 10 pontos em relação àquele a que teriam direito caso continuassem a progressão normal na carreira, a partir da categoria e escalão onde estavam integrados (ajustamento provocado também por um desbloqueamento de escalões) - veio o Tribunal Constitucional, no Acórdão n.º 254/2000 (publicado no Diário da República, I Série- A, de 23 de Maio), declarar inconstitucional as normas daquele diploma que precisamente limitavam o seu âmbito de aplicação a funcionários promovidos após 1 de Outubro de 1989, permitindo o recebimento de remuneração superior por funcionários com menor antiguidade na categoria, em violação do disposto na alínea a) do n.º 1 do art.º 59.º da Constituição da República Portuguesa, que estabelece o princípio de que para trabalho igual salário igual, enquanto corolário do princípio da igualdade insito no art.º 13.º da Lei Fundamental.

Aí pode ler- se: "Ao permitir a progressão a funcionários promovidos só após 1 de Outubro de 1989, o n.º 1 do artigo 3.º do Decreto- Lei n.º 61/92 excluiu o benefício do "descongelamento" em relação a funcionários que detinham uma categoria superior à daqueles em 30 de Setembro de 1989. (...) Esta diferenciação de remunerações não tem qualquer relação com a natureza e com as características do trabalho prestado pelos funcionários em causa, nem com as suas capacidades e qualificações profissionais. A desigualdade de retribuição não se funda em qualquer critério objectivo, sendo por isso de considerar arbitrária e discriminatória. (...) Conclui- se assim que o critério estabelecido (...), ao restringir o benefício de progressão na carreira aos funcionários promovidos após 1 de Outubro de 1989, insere no sistema retributivo um elemento de injustiça e desigualdade, contrariando o princípio da igualdade consagrado no artigo 59.º, n.º 1, alínea a), da Constituição da República Portuguesa" (in Diário da República citado, pp. 2307 e 2308).

6. Retomando a questão concreta objecto da presente análise, viria o legislador, mais à frente, através do Decreto- Lei n.º 98/92, de 28 de Maio, que promoveu o 3.º descongelamento de escalões, a atenuar os efeitos acima identificados, estabelecendo, no respectivo art.º 3.º, n.º 5, que da aplicação da 1.ª fase do 3.º desbloqueamento (com efeitos reportados a 1 de Janeiro de 1992), não poderia resultar "posicionamento inferior ao escalão 3 da escala indiciária aprovada pelo Decreto- Lei n.º 57/90, de 14 de Fevereiro, para os capitães- tenentes/ majores que, em 1 de Outubro de 1989, já detinham aquele posto".

O legislador, apercebendo-se da injustiça que veio marcar a situação dos maiores já detentores do posto em 1 de Outubro de 1989, acima enunciada, determinou, no âmbito do 3.º descongelamento de escalões, a respectiva colocação em posição do posto não inferior ao 3.º escalão, com o índice 345.

Os militares assim colocados no referido 3.º escalão transitariam, na mesma data, para a escala salarial entretanto aprovada pelo Decreto-Lei n.º 307/91 (regulamentador, por sua vez, do 2.º descongelamento de escalões), e que entrou em vigor precisamente em 1 de Janeiro de 1992, e seriam colocados no escalão 2 desta nova escala salarial, com o mesmo índice 345.

A verdade é que a posição alcançada, em 1 de Janeiro de 1992, pelos referidos militares, já havia sido atingida por outros militares com menor antiguidade em Julho de 1990, conforme atrás explicitado.

Apesar da tentativa do legislador em rectificar a situação, os efeitos da aplicação das regras do Decreto-Lei n.º 52/90 e diplomas subsequentes, tornar-se-iam, para os referidos militares, irremediáveis, já que acabariam aqueles por reformar-se colocados em escalões - e consequentemente com direito a remunerações - inferiores aos detidos por maiores menos antigos no posto mas que vieram a atingir, na respectiva carreira, posições remuneratórias mais elevadas.

Assim sendo, impõe-se saber de que forma poderia eventualmente vir a ser corrigida a situação dos militares que ficaram efectivamente prejudicados com a situação de desigualdade criada.

7. A solução não passará, desde logo, pela aplicação, aos referidos militares, de uma solução do tipo da decorrente do Despacho n.º 39/MDN/91, isto é, permitindo-se que as regras constantes do art.º 2.º, n.º 2, do Decreto-Lei n.º 408/90 viessem a ser aplicadas com referência ao tempo de permanência no posto anterior, o posto de capitão, já que uma solução deste tipo criaria decerto novos desajustamentos no sistema.

Uma alternativa seria garantir-se, aos militares em referência, o direito a um abono do diferencial correspondente ao excesso de remuneração percebido pelos militares promovidos a major entre 1 de Outubro de 1989 e 1 de Julho de 1990, beneficiários da aplicação conjugada das regras do Despacho n.º 39/MDN/91 e do art.º 2.º, n.º 2, do Decreto-Lei n.º 408/90, e colocados por isso em escalão superior ao escalão detido por aqueles militares com antiguidade superior, diferencial esse considerado, por exemplo, nos termos definidos no art.º 7.º, n.ºs 2 e 3, do Decreto-Lei n.º 307/91, para outras situações que o legislador quis salvaguardar dentro do mesmo sistema.

O que aqui se propõe é que se promova medida legislativa tendo em vista a reconstituição da evolução da posição remuneratória dos militares colocados na referida situação, considerando-se o diferencial de remuneração nos termos atrás mencionados, com relevância para o cálculo final da pensão de reforma. O número de militares colocados na situação em apreço estará naturalmente, nesta data, delimitado, não devendo ultrapassar pouco mais de uma vintena.

Recordo a Vossa Excelência que oportunamente apresentou este grupo de militares uma petição à Assembleia da República, a propósito desta questão, tendo a respectiva Comissão de Petições reconhecido a situação de injustiça criada.

No Relatório Final daquela Comissão, datado de 11 de Novembro de 1994, escreveu-se que "a situação em análise presta-se a criar algum mal-estar no seio da instituição castrense, seguidora ainda de princípios muito rígidos em matéria de hierarquia e de antiguidade relativa. Repare-se que o próprio EMFAR, publicado em 1990, estabelece no seu artigo 21.º que "o militar tem, nos termos fixados em lei própria, direito a perceber remuneração de acordo com a sua condição militar, posto, tempo de serviço, cargo que exerça, qualificações adquiridas e situações particulares de penosidade e risco acrescido". (...) Como é evidente neste preceito, a remuneração deverá ter em conta também, para além do posto, o tempo de serviço e terá de traduzir, dentro da mesma carreira e do mesmo posto, a regra geral de contagem de antiguidade expressa no artigo 30.º do mesmo diploma legal. Só assim o equilíbrio e a equidade interna estarão salvaguardados, numa organização específica onde a antiguidade no posto, com relevância no estabelecimento da própria cadeia hierárquica (...) deverá ser encarada de uma forma global, isto é, abrangendo também a correspondente proporcionalidade remuneratória".

Por outro lado, em parecer enviado à Provedoria de Justiça em 19 de Fevereiro de 2002, pelo Gabinete do antecessor de Vossa Excelência, a coberto de ofício, conclui-se no sentido de que "por ter fixado um regime

diferenciador em função de um critério temporal em tudo idêntico ao censurado pelo dito Tribunal no âmbito do aludido aresto (Acórdão acima identificado), o Despacho n.º 39/MDN/91, de 22 de Março, pode, caso venha a ser objecto de fiscalização, vir a ser declarado inconstitucional, por violação do princípio a trabalho igual, salário igual, consignado no art.º 59.º da CRP, enquanto corolário do princípio da igualdade materializado no art.º 13.º da Constituição".

8. Pelas razões expostas, ao abrigo do disposto no art.º 20.º, n.º 1, alínea b), da Lei n.º 9/91, de 9 de Abril, RECOMENDO a Vossa Excelência, Senhor Ministro de Estado e da Defesa Nacional, a promoção, pelo Governo, de medida legislativa tendo em vista a reconstituição, em concreto, da evolução da posição remuneratória dos militares já promovidos, em 1 de Outubro de 1989, ao posto de major, por exemplo, através do abono de um diferencial correspondente ao excesso de remuneração auferido por militares menos antigos, promovidos ao mesmo posto posteriormente, entre 1 de Outubro de 1989 e 1 de Julho de 1990, e que vieram a beneficiar da aplicação conjugada das regras do Despacho n.º 39/MDN/91, de 22 de Março, e do art.º 2.º, n.º 2, do Decreto-Lei n.º 408/90, de 31 de Dezembro, sendo por isso colocados em escalão no posto de major superior ao detido por aqueles militares com antiguidade maior, diferencial esse considerado, por exemplo, nos termos definidos no art.º 7.º, n.ºs 2 e 3, do Decreto-Lei n.º 307/91, de 17 de Agosto, para outras situações que o legislador quis salvaguardar dentro do mesmo sistema, com reflexos no cálculo final da pensão de reforma.

O PROVIDOR DE JUSTIÇA

H. NASCIMENTO RODRIGUES