

Sua Excelência
A Ministra da Defesa Nacional
Avenida Ilha da Madeira, 1
1400-204 Lisboa

Sua Excelência
A Ministra da Presidência
Rua Prof. Gomes Teixeira, 2
1399 – 022 Lisboa

- por protocolo -

Lisboa, 29 de dezembro de 2022

Sua referência

Sua comunicação

Nossa referência

S-PdJ/2022/27546

Q/10383/2021 (UT4)

Assunto: Contabilização da avaliação obtida pelos ex-militares das Forças Armadas após ingresso na Administração Pública.

Recomendação n.º 1/A/2022

- Artigo 20.º, n.º 1, alínea *a*), do Estatuto do Provedor de Justiça -

1. Muitos ex-militares que ingressaram na Administração Pública ao abrigo do sistema de *incentivos à prestação de serviço militar* nos regimes de contrato e de voluntariado¹ pediram a minha intervenção face à não aplicação da norma contida no artigo 22.º da

¹ Cf. artigo 30.º do Regulamento de Incentivos à Prestação de Serviço Militar nos Regimes de Contrato (RC) e de Voluntariado (RV), aprovado pelo Decreto-Lei n.º 320-A/2000, de 15 de dezembro, e artigo 24.º do novo Regulamento de Incentivos à Prestação de Serviço Militar nos Diferentes Regimes de Contrato e no Regime de Voluntariado, que substituiu aquele, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 76/2018, de 11 de outubro.

Lei do Orçamento do Estado para 2021², apontando o facto de, ao contrário do que aquela norma prevê, não terem sido contabilizadas, para efeitos de alteração de posição remuneratória, as avaliações de serviço obtidas nos anos em que desempenharam funções nas Forças Armadas.

2. Com a adoção de um novo sistema de serviço militar, assente no voluntariado e no contrato, em abandono da conscrição, foi adotado um sistema correlativo de incentivos, com a preocupação de garantir a adesão de cidadãos para dar resposta às exigências da defesa nacional em tempo de paz³. Este sistema de incentivos inclui apoios à inserção no mercado de trabalho, entre os quais específicos direitos no acesso a emprego público.

3. Ora, o referido artigo 22.º, sob a epígrafe *Contabilização da avaliação obtida pelos ex-militares das Forças Armadas após ingresso na Administração Pública*, dispõe que “Após ingresso na Administração Pública, as avaliações de serviço obtidas pelos ex-militares nos anos em que desempenharam funções nas Forças Armadas são contabilizadas para efeitos de atribuição de posição remuneratória no âmbito do Sistema Integrado de Avaliação da Administração Públicas (SIADAP), com as devidas adaptações”.

4. Este *direito à contabilização das avaliações* deve ser aplicado por qualquer serviço ou organismo da Administração Pública em que os ex-militares tenham ingressado ou ingressem, assumindo por isso carácter geral, do ponto de vista orgânico, mas também funcional, já que as carreiras de ingresso podem ser todas as carreiras dos trabalhadores em funções públicas – e relativamente às quais haja correspondência com as funções militares exercidas, avaliadas por sistema próprio.

5. Ao que me foi dado saber, justamente por esse motivo e em face das dúvidas suscitadas na sua interpretação, em concreto sobre o seu âmbito subjetivo, modo de execução e necessidade de regulamentação, o Ministério da Defesa Nacional

² Lei n.º 75-B/2020, de 31 de dezembro.

³ Cf. Lei do Serviço Militar, aprovada pela Lei n.º 174/99, de 21 de setembro, e Regulamentos de Incentivos, já identificados na nota 1.

promoveu a articulação das áreas governamentais envolvidas, como a da Administração Pública, com o objetivo de, para tal, ser encontrada solução equitativa⁴; porém, sem sucesso até este momento.

6. Verifiquei, por outro lado, que muitos foram os ex-militares que acabaram por requerer às entidades empregadoras públicas a aplicação deste artigo ao seu caso concreto, mas a larga maioria não logrou obter decisão, com a invocação de se aguardar a definição de tal solução equitativa; e que apenas um inexpressivo número viu alterado o seu posicionamento remuneratório, ao abrigo do mesmo artigo.

7. Em suma, na generalidade dos casos, o direito concedido por esta norma, e que concretiza, numa vertente significativamente relevante, um sistema de *incentivos à prestação de serviço militar* nos regimes de contrato e de voluntariado criado há mais de vinte anos e recentemente reiterado, mantém-se por aplicar. Às dúvidas interpretativas que a sua redação suscitou vieram somar-se outras, acerca da sua vigência, sendo embora anunciada a intenção de “encontrar solução que vá ao encontro das expetativas dos seus potenciais destinatários”⁵.

8. As leis do orçamento, sobretudo por motivos de ordem prática, têm vindo, em várias áreas e de forma frequente - se não mesmo usual - a consagrar normas que não assumem natureza estritamente orçamental, com vocação de aplicabilidade tendencialmente intemporal e que escapam ao princípio da anualidade delimitador da própria vigência dessas mesmas leis. Tal prática, se será discutível numa perspetiva doutrinária, não tem suscitado juízos de inconstitucionalidade pela jurisprudência do Tribunal Constitucional⁶.

⁴ Cf. ofício do Gabinete do Ministro da Defesa Nacional do XXII Governo Constitucional, com as referências P.º 5124/92 (5), N.º 2088/CG, e datado de 18/05/2021, e ofício do Gabinete de Vossa Excelência, Senhora Ministra da Defesa Nacional, com as P.º 5124/92 (5) e 2548/90 (6), N.º 2440/CG, datado de 22/06/2022.

⁵ Comunicado da Direção-Geral dos Recursos da Defesa Nacional, com data de 27 de setembro de 2022, acessível pela ligação <https://dgrdn.gov.pt/dgrdn/a-dgrdn/comunicados.html>.

⁶ V.g., Acórdão do Tribunal Constitucional n.º 461/87, publicado no *Diário da República*, I Série, de 15 de janeiro de 1988.



9. O referido artigo 22.º consubstancia previsão que, por natureza, respeita ao estatuto remuneratório dos ex-militares que ingressaram na Administração Pública, traduzindo uma *opção do legislador no âmbito do sistema de incentivos à prestação de serviço militar* - no qual, aliás, ou até em diploma autónomo, poderia ter sido consagrada.

10. A consagração deste direito à contabilização das avaliações de serviço melhor se compreende considerando a génese e evolução, quer do sistema de incentivos, quer das regras gerais aplicáveis à avaliação na Administração Pública: assim, e no que agora importa, foi inicialmente reconhecido aos ex-militares o *direito de candidatura* aos concursos internos de ingresso nos serviços e organismos da administração, e o *direito à contagem do tempo de serviço* efetivo prestado em área funcional correspondente para a determinação do escalão de integração. Deste modo, aquando do ingresso, a integração na escala salarial era feita não de acordo com a regra geral então em vigor, ou seja, no 1.º escalão da categoria de base da carreira⁷, mas no escalão determinado em função do número de anos de serviço prestado naquela condição, *conseguindo-se com isso uma efetiva evolução remuneratória decorrente desse mesmo tempo*.

11. Com a introdução do novo regime de carreiras, vínculos e remunerações dos trabalhadores que exercem funções públicas⁸, o posicionamento remuneratório dos trabalhadores recrutados para o exercício de funções em regime de contrato de trabalho em funções públicas passou a ser objeto de negociação com o empregador, podendo concretizar-se em qualquer das posições remuneratórias da categoria⁹. Nessa medida, os ex-militares deixaram de beneficiar de um regime de contagem de tempo *com reflexos no seu posicionamento remuneratório de ingresso*, ficando abrangidos pelo regime aplicável à generalidade dos trabalhadores em funções públicas. Além de que a possibilidade de negociação esteve muito limitada entre 2011 e 2018, pelas regras de contenção de despesa pública constantes das Leis do Orçamento do Estado desses anos.

⁷ Cf. artigo 26.º, n.º 2, do Decreto-Lei n.º 184/89, de 2 de junho.

⁸ Inicialmente adotado pela Lei n.º 12-A/2008, de 27 de fevereiro, e hoje constante da Lei Geral do Trabalho em Funções Públicas, aprovada pela Lei n.º 35/2014, de 20 de junho.

⁹ Cf. artigo 38.º da Lei Geral do Trabalho em Funções Públicas.



12. Por outro lado, em razão do novo regime de evolução remuneratória na carreira, agora dependente da acumulação de pontos obtidos na avaliação do desempenho, e não em função de tempo de serviço, os ex-militares deixaram de poder ver refletido na nova situação funcional, e no plano remuneratório, aquele tempo em que prestaram serviço militar. Não obstante o sistema de incentivos ter sido revisto em 2018, esta vertente não foi objeto de adaptação, mantendo-se o direito de acesso a emprego público¹⁰.

13. Ou seja: a não execução do direito à contabilização das avaliações não se traduz numa *ausência de melhoria* da situação dos ex-militares, mas antes sim, por força da evolução paralela do regime geral, a uma *regressão* dessa situação: os ex-militares que acederam a emprego público acabaram, assim, por se ver privados de um direito que desde há muito se encontrava reconhecido no sistema de incentivos e que, necessariamente, assumia um papel preponderante na sua conformação e nos seus fins.

14. Assim se compreende também que o artigo 22.º da Lei do Orçamento do Estado para 2021 tenha surgido na sequência da Petição n.º 560/XIII/4, de 31 de outubro de 2018¹¹, e da Resolução da Assembleia da República n.º 229/2019¹², que recomenda ao Governo que contabilize a avaliação obtida pelos ex-militares para efeitos do sistema integrado de gestão e avaliação do desempenho na Administração Pública.

15. Em conclusão, está em causa o cumprimento de um direito, cuja concretização vincula os empregadores públicos, sem necessidade de qualquer impulso, e à qual não se podem opor sistematicamente dúvidas interpretativas.

¹⁰ Mencionado Decreto-Lei n.º 76/2018.

¹¹ Petição com mais de 4500 assinaturas, na qual se solicita “igualdade na contagem do tempo de serviço de ex-militares” e que, conjuntamente com o respetivo relatório final da Comissão de Defesa Nacional, foi levada ao conhecimento dos Grupos Parlamentares e do Governo “para ponderação acerca da adequação e oportunidade de subscrição de medida legislativa no sentido apontado pelos peticionários”.

¹² Cf., a propósito, a exposição de motivos do respetivo projeto de resolução n.º 37/XIV/1.ª (acessível em <https://www.parlamento.pt/ActividadeParlamentar/Paginas/DetailIniciativa.aspx?BID=44038>), a qual esteve na base da proposta relativa a este artigo 22.º (cf. Proposta de Lei n.º 61/XIV/2.ª, acessível em <https://www.parlamento.pt/OrcamentoEstado/Paginas/DetailPropostaAlteracao.aspx?BID=14068>).

Pelo exposto, nos termos e para os efeitos do disposto na alínea a) do n.º 1 do artigo 20º do Estatuto do Provedor de Justiça, aprovado pela Lei n.º 9/91, de 9 de abril,

RECOMENDO

a Vossas Excelências que sejam definidas as orientações para garantir a efetiva, uniforme e coerente aplicação do direito à contabilização das avaliações de serviço a todos os ex-militares por ele abrangidos.

Muito agradeço que, em cumprimento do disposto no n.º 2 do artigo 38.º do Estatuto do Provedor de Justiça, me seja comunicado, no prazo de 60 dias, o acatamento da presente Recomendação ou, porventura, os fundamentos do seu não acatamento.

Apresento-vos, Senhoras Ministras, os meus melhores cumprimentos,

A Provedora de Justiça

(Maria Lúcia Amaral)