



Tribunal Administrativo de Círculo de Lisboa

tl.
DL.

AAE 81/04.8BELSB

Dispensando novos vistos aos Exmos. Juizes Adjuntos do Colectivo que integro (art. 92 nº1 do Código de Processo nos Tribunais Administrativos).

**

Alda dos Anjos Alves, Ana Clara Alves Caldeira e Silva, Carlos Alberto do Carmo Gomes, César Manuel Coelho de Oliveira, Francisco Bruno Vieira Garcia, Paulo Jorge Colaço de Castro, Horácio Tomé Dias Rodrigues Almeida Machado, Eduardo Manuel Cordeiro da Silva, José Maria Campos Diogo, Maria de Lurdes Fidalgo, Nuno Manuel Ferreira da Silva, Celeste Martins Rodrigues de Almeida, Damasceno de Carvalho, Lisete Conceição Jesus Sousa Lemos Pereira, Maria Manuel Branco Leitão Fernandes Lopes, António José da Costa Nascimento, Irene Maria Taveira da Cunha da Silva Vieira, Luísa Almeida de Sousa do Nascimento, Maria Emília Afonso, Carlos Manuel Rosário Rodrigues Guerra, Jorge Manuel da Fonseca Neves, Maria Eduarda Guerreiro Revés, Maria Isabel Batista Santos Ferreira, Célia Jacinta Ribeiro de Almeida Dias, José Manuel dos Santos Pinheiro, Maria Rosa Alves Pires de Almeida Pinto, Ana Rosa Ferreira, Maria Emília Costa Torres Dias, Maria Ângela Machado Moreira Lima Braga e Zilda Maria Ferreira Martins, todos funcionários do quadro de pessoal operário e auxiliar da Polícia Judiciária, e melhor identificados na petição inicial, vieram intentar contra o **Ministério das Finanças** e o **Ministério da Justiça**, a presente acção administrativa especial pedindo que seja declarada a ilegalidade da não emanação da Portaria conjunta prevista no art. 79 nº7 do Decreto-Lei nº 275-A/00 de 9.11 (Lei Orgânica da Polícia Judiciária) fixando o montante do suplemento de prevenção devido



S.
D.

Tribunal Administrativo de Círculo de Lisboa

ao pessoal operário e auxiliar da PJ, devido a partir da data da entrada em vigor daquela Lei, suplemento esse que não recebem por falta da fixação do respectivo montante pela Portaria conjunta omitida e que, nos termos do art. 178 deveria ser publicada 180 dias a contar da data da entrada em vigor daquele diploma.

Pedem ainda a condenação das entidades demandadas a disponibilizar as verbas necessárias para assegurar o direito dos AA, bem como a proceder à reparação integral dos danos sofridos com tal omissão, através do pagamento dos juros de mora que se mostrem devidos, a liquidar em execução de sentença.

Alegam em síntese que têm direito ao referido suplemento de prevenção, já se mostra devidamente configurado pelo Legislador na LOPJ, desde o dia 22.11.2000, tendo o prazo para emissão da Portaria conjunta a fixar o montante do mesmo terminado em 21.5.2001, sendo este o único acto em falta para que o seu direito se possa tornar efectivo.

Que tal omissão é ilegal porque se traduz na negação de uma remuneração referente ao salário mensal, cujo direito a Lei lhes conferiu, bem como constitui uma violação do direito consagrado na al. a) do art. 59 da Constituição da República Portuguesa, em particular do princípio, equiparado a direito fundamental, de que para trabalho igual, salário igual, tendo em conta que também os grupos de pessoal operário e auxiliar, que não apenas o corpo especial que constitui a Polícia Judiciária, estão sujeitos a condições especiais de prestação de trabalho e ao correspondente ónus, nomeadamente quanto à sua permanência e obrigatoriedade, disponibilidade funcional essa que já foi considerada na fixação das remunerações dos funcionários que integram o corpo especial da PJ tal como estabelecido no art. 79 da Lei Orgânica, e que fundamentou a atribuição pela mesma Lei, do suplemento de prevenção aos grupos de pessoal operário e auxiliar.

Os quais, alegam, continuam a prestar diariamente o seu trabalho, assegurando o carácter permanente e obrigatório do serviço da PJ, e estando sujeito às mesmas condições especiais da sua prestação, sem receberem o correspondente



El.
D.

Tribunal Administrativo de Círculo de Lisboa

suplemento de prevenção. Devido à não emanção da portaria conjunta cuja ilegalidade por omissão pedem que seja declarada.

Na sua contestação o Ministério da Justiça alegou em síntese que assiste razão aos AA., sendo o fundamento da omissão as dificuldades orçamentais dos últimos anos que têm obrigado a diferir a publicação do diploma.

Na sua contestação o Ministério das Finanças alega que não assinou a portaria conjunta em questão por motivos razoáveis, a não existência de cobertura orçamental para fazer face às despesas resultantes do pagamento do subsídio de prevenção aos funcionários.

Sustenta ainda que o direito que os AA. se arrogam e desde 22.11.2000, não existe ainda, apenas se subjectivando na esfera jurídica de cada um dos funcionários no momento da publicação da Portaria conjunta. Sendo o direito certo, alega, a forma de o atribuir é incerta, podendo os termos e as condições em que deve ser atribuído o subsídio de prevenção decorrer também da portaria em causa. Que só e apenas quando estiver determinado o vencimento, poderá por definição ser negado o respectivo pagamento.

A respeito da violação do princípio constitucional, alega que o subsídio de prevenção é atribuído ao corpo especial da PJ por este grupo de pessoal ter características e funções muito diferenciadas das que os AA. desempenha, não sendo tal subsídio por outro lado atribuído às carreiras do regime geral da função pública.

Autores e entidades demandadas apresentaram alegações finais escritas, nas quais em síntese mantiveram as suas posições iniciais, acima enunciadas.

O Tribunal é competente.



al.
De.

Tribunal Administrativo de Círculo de Lisboa

As partes têm personalidade e capacidade judiciárias e são dotadas de legitimidade.

Não existem nulidades ou questões que obstem ao conhecimento do mérito da causa.

Considero assentes os seguintes factos com relevância para a decisão:

1. Os Autores são todos funcionários do quadro de pessoal e auxiliar da Polícia Judiciária;

2. Em 13.3.2002 o Secretário de Estado da Justiça em substituição do Ministro da Justiça assinou o seguinte projecto de portaria conjunta, que por ofício da mesma data remeteu para assinatura ao Ministro das Finanças:

“A Polícia Judiciária, de acordo com a sua Lei Orgânica aprovada pelo Decreto-Lei nº 275-A/2000, de 9 de Novembro, é um corpo superior de polícia criminal auxiliar da administração da justiça e o seu pessoal constitui um corpo superior e especial.

Em função das exigências e das particularidades específicas da prestação de trabalho, que envolvem risco, penosidade e disponibilidade, os funcionários desta instituição dispõem de um regime especial, que os onera com alguns deveres ou obrigações específicas e, em contrapartida, lhes confere, também, alguns direitos próprios. A prestação de serviço é de carácter permanente e obrigatório e esse factor de disponibilidade funcional já foi considerado na fixação das remunerações, conforme se estabelece no artigo 79 da Lei Orgânica.

... Deste corpo especial e do âmbito de aplicação do seu regime estão, porem, excluídos os funcionários integrados nos grupos de pessoal operário e auxiliar. É-lhes aplicável, apenas e em toda a sua extensão, o regime geral da função pública. No entanto, também estes funcionários, pela sua integração institucional e organizativa, estão sujeitos, ainda que em menor grau, a condições especiais de prestação de trabalho e ao



58-
D.

Tribunal Administrativo de Círculo de Lisboa

correspondente ónus, nomeadamente quanto à sua permanência e obrigatoriedade. Com este fundamento, o nº7 do artigo 79 do Decreto-Lei nº 275-A/2000, de 9 de Novembro, atribuiu a este pessoal o direito a um suplemento de prevenção que compense a sua disponibilidade funcional e inerente sobrecarga. A fixação do montante deste suplemento foi remetida para portaria conjunta dos Ministros das Finanças e da Justiça.

Assim, ao abrigo do nº7 do art. 79 do Decreto-Lei nº 275-A/2000, de 9 de Novembro, e ouvida a associação sindical representativa do pessoal operário e auxiliar da Polícia Judiciária;

Manda o Governo, pelos Ministros das Finanças e da Justiça, o seguinte:

1. O suplemento de prevenção do pessoal operário e auxiliar ao serviço da Polícia Judiciária é fixado em 20% do valor do índice 100 da escala indiciária do regime geral da função pública, a abonar em 12 mensalidades.

2. O suplemento de prevenção fixado no número anterior é devido desde a data de entrada em vigor do Decreto-Lei nº 275-A/2000, de 9 de Novembro."

3. Pelo Secretário de Estado do Orçamento foram proferidos, respectivamente em 2.1.2002 e 27.3.2002 os seguintes despachos sobre informações da 5ª Delegação da Direcção Geral do Orçamento do Ministério das Finanças:

"Concordo. A situação orçamental da PJ não permite viabilizar, neste momento, o presente projecto";

"Concordo. Verificando-se que o recurso à gestão flexível não permite resolver as dificuldades orçamentais existentes, mantenho o despacho anterior";

4. O projecto de Portaria conjunta não foi assinado pelo Ministro das Finanças, que em 28.3.2002 proferiu o seguinte despacho:

"À consideração do próximo Governo";

5. Em 2003 pela Ministra da Justiça foi assinado igual projecto de Portaria conjunta e remetido para assinatura ao Ministro das Finanças, por ofício de 26.9.2003;



De.

Tribunal Administrativo de Círculo de Lisboa

6. Na respectiva "síntese justificativa" consta nos pontos 4 e 5 o seguinte:

"Nesta base de cálculo e em valores unitários de 2000, o suplemento de prevenção cifrar-se-á em €58,26. Nos anos seguintes, sofrerá o aumento fixado para a função pública e aproximar-se-á dos € 58,36.

Considerando que a Polícia Judiciária dispunha, no final do ano 2000 do seguinte pessoal efectivo:

Pessoal auxiliar -----	164
Pessoal operário -----	<u>31</u>
Totais -----	195

E que, com pequenas variações nos anos seguintes, esse número pode ser tido como médio

O aumento mensal de encargos será:

$$195 \times €58,36 = 11.30,20€$$

E, nesta data, porque vencidos retroactivos relativos a pelo menos 27 meses, os encargos orçarão em € 307.265,40.

A Polícia Judiciária dispõe de cobertura orçamental para este acréscimo de despesa.";

7. Da "Informação de Cabimento" prestada em 20.5.2003 pela Polícia Judiciária para o ano de 2003, do saldo disponível restariam 5.109.248,14 € paga a "despesa emergente, que fica cativa" de 307.265,40 €;

8. Pela Directora da 5ª Delegação da Direcção Geral do Orçamento do Ministério das Finanças foi elaborada em 14.10.2003 a seguinte Informação:

1. A apresentação deste projecto de portaria, destina-se a dar cumprimento ao estabelecido no nº7 do art. 79 do Decreto-Lei nº 275-A/2000 de 9 de Novembro (...)

2. Relativamente a este assunto já foram elaboradas as nossas informações nº 146 de 2001.06.15, 331, de 2001.12.19 e 78 de 2002.03.25, de que se juntam fotocópias,



Tribunal Administrativo de Círculo de Lisboa

a.
Du.

verificando-se contudo, que a viabilização deste projecto não prosseguiu, por falta de disponibilidades orçamentais, por parte da Polícia Judiciária.

3. A Delegação contactou telefonicamente os serviços da polícia Judiciária, que nos confirmou que actualmente te disponibilidade para fazer face àqueles encargos, que totalizam 445 281,60€, e que essa quantia se encontra cativa, através do cabimento prévio nº 6105, de que nos foi remetido documento comprovativo.

4. Acresce informar, que efectivamente a Polícia Judiciária apresenta no ano em curso, um superavirt, tendo inclusivamente disponibilizado verbas para a Direcção-Geral dos Serviços Prisionais.

5. Em face do exposto, parece-nos que este projecto de portaria está em condições de prosseguir os seus trâmites, pelo que o assunto se submete à consideração superior.”;

9. Sobre esta informação foi proferido em 20.10.2003 o seguinte parecer pela Subdirectora-Geral:

“Concordo com o parecer da Delegação, contudo apesar de verificar a existência de cobertura orçamental, dado que a aprovação do projecto de portaria irá acarretar aumento de despesa, submete-se à consideração superior.”

10. O projecto de Portaria conjunta supra referido não foi assinado pelo Ministro das Finanças.

Dispõe o artigo 79.º do Decreto-Lei nº 275-A/00 de 9.11 que aprovou a Lei Orgânica da Polícia judiciária sobre “serviço permanente”, que:

1 - O serviço na Polícia Judiciária é de carácter permanente e obrigatório.

2 - O horário normal de trabalho é definido por despacho do Ministro da

Justiça.



ST.
DL

Tribunal Administrativo de Círculo de Lisboa

3 - O serviço permanente é assegurado fora do horário normal, por piquetes de atendimento e unidades de prevenção, ou turnos de funcionários, tendo os funcionários direito a suplementos de piquete, de prevenção e de turno.

4 - A regulamentação de serviço de piquete e do serviço de unidades de prevenção ou turnos de funcionários é fixada por despacho do Ministro da Justiça.

5 - Mediante despacho do director nacional, sempre que tal se revele necessário, podem ser estabelecidos serviços, em regime de turno, destinados a acções de prevenção e de investigação de crimes, sem prejuízo do regime geral da função pública.

6 - Com excepção do disposto no número seguinte, 25% da remuneração base corresponde ao factor de disponibilidade funcional.

7 - Sem prejuízo do disposto no n.º 3 do presente artigo, o pessoal operário e auxiliar tem direito a um suplemento de prevenção, de modo a ser assegurado o carácter permanente e obrigatório do serviço da Polícia Judiciária, de montante a fixar por portaria conjunta dos Ministros das Finanças e da Justiça, sendo devido a partir da data de entrada em vigor do presente diploma.

Nos termos do artigo 178.º n.º1 do diploma, "no prazo de 180 dias a contar da entrada em vigor do presente diploma deve ser publicada a respectiva legislação regulamentadora".

Resulta da leitura conjugada do n.º7 do art. 79 e n.º1 do art. 178 citados que:
(de modo a ser assegurado o carácter permanente e obrigatório do serviço da Polícia Judiciária),

o pessoal operário e auxiliar tem direito a um suplemento de prevenção,
a partir da data de entrada em vigor do presente diploma,



cr.
DA

Tribunal Administrativo de Círculo de Lisboa

de montante a fixar por portaria conjunta dos Ministros das Finanças e da Justiça,
a publicar no prazo de 180 dias a contar da entrada em vigor do presente diploma.

O direito ao suplemento de prevenção a partir da data da entrada em vigor do Decreto-Lei nº 275-A/00 de 9.11 é conferido ao pessoal operário e auxiliar da Polícia Judiciária pelo Legislador, no nº7 do art. 79, independentemente do seu montante e mesmo que não seja cumprido o nº1 do art. 178.

Direito que o Legislador expressamente fundamenta com a necessidade de assegurar o carácter permanente e obrigatório do serviço da Polícia Judiciária. O nº1 do art. 79 dispõe que o serviço na PJ é de carácter permanente e obrigatório e o nº6 que, com excepção do disposto no nº seguinte a respeito do pessoal operário e auxiliar, 25% da remuneração base corresponde ao factor de disponibilidade funcional.

Relativamente a este grupo de pessoal, relegou para a Portaria conjunta dos Ministros das Finanças e da Justiça, a fixação do montante desse suplemento a que, reitera-se, têm direito aqueles funcionários desde a data da entrada em vigor do diploma de 2000. E apenas a fixação desse montante (que não, como sustenta o Ministério das Finanças na sua contestação, os termos e as condições em que deve ser atribuído o subsídio de prevenção.)

Portaria conjunta essa que, nos termos do art. 178 do Decreto-Lei deveria ter sido publicada no prazo de 180 dias a contar da sua entrada em vigor.

Alegam os Ministérios da Justiça e das Finanças que a não emanação de tal Portaria se deveu a dificuldades orçamentais, o que justifica que seja *diferida* a publicação da Portaria definindo o "quantum" do suplemento em questão (Ministério da Justiça), e que a Administração não pode realizar despesas sem a necessária cabimentação



CV.
DA

Tribunal Administrativo de Círculo de Lisboa

orçamental, por visar, antes de mais, o interesse público, *devendo o Legislador antes de aprovar o Decreto-Lei ter ponderado e informado sobre a existência da necessária cabimentação prévia* (Ministério das Finanças).

Dos pontos 8 e 9 da matéria de facto resulta que em 14.10.2003, a Polícia Judiciária tinha *disponibilidade para fazer face àqueles encargos, que totalizam 445 281,60€*, e que essa *quantia se encontra cativa, através do cabimento prévio nº 6105, de que nos foi remetido documento comprovativo, apresentando no ano em curso, um superavirt, tendo inclusivamente disponibilizado verbas para a Direcção-Geral dos Serviços Prisionais*. E, em 20.10.2003 a Subdirectora-Geral do Orçamento referia no seu parecer a *existência de cobertura orçamental, acarretando no entanto a aprovação do projecto um aumento de despesa*.

Em todo o caso, e como expressamente refere o Ministério das Finanças na sua contestação, regendo-se a Administração por critérios de legalidade, face ao estatuído pelo Legislador nos dois artigos citados do Decreto-Lei nº 275-A/00 de 9.11, deverá tomar as medidas necessárias para que possa, uma vez fixado o montante do suplemento, dar execução, efectivar, o direito conferido pelo Legislador.

*

Os AA. formulam nesta acção para além do pedido de declaração da ilegalidade por omissão, os pedidos de condenação das entidades demandadas a disponibilizarem as verbas necessárias para assegurar o seu direito, e a reparação integral dos danos sofridos com a omissão ilegal, através do pagamento dos juros de mora devidos.

Tratam-se de pedidos, mais do que genéricos, abstractos. Não é possível determinar nesta fase do procedimento, quais as *verbas necessárias*, que sempre seriam as necessárias para assegurar o pagamento a todos os funcionários da Polícia Judiciária abrangidos, que não apenas, portanto, os Autores, e sempre dependerão do montante a



GD
De

Tribunal Administrativo de Círculo de Lisboa

fixar pela Portaria conjunta cuja ilegalidade por omissão vem pedido que se declare. O *direito dos AA.* que pretendem que seja assegurado pela *disponibilização das verbas necessárias*, é mais do que o direito ao recebimento do suplemento; é o direito ao recebimento do suplemento num determinado montante, o qual não está ainda fixado.

O mesmo se diga relativamente ao pedido de pagamento dos juros, que estará dependente da data em que venha a ser publicada a Portaria conjunta a fixar o montante do suplemento. E se, como os AA. sublinham nas alegações, não vem pedida nesta acção a condenação das entidades demandadas ao pagamento do suplemento em causa, não se vê como possa relegar-se para execução de sentença a liquidação dos juros (pela mora no cumprimento da obrigação do pagamento).

*

Nos termos do art. 77 n.º1 do Código de Processo nos Tribunais Administrativos, quem alegue um prejuízo directamente resultante da situação de omissão pode pedir ao Tribunal Administrativo competente que aprecie e verifique a existência de situações de ilegalidade por omissão das normas cuja adopção, ao abrigo de disposições de direito administrativo, seja necessária para dar exequibilidade a actos legislativos carentes de regulamentação.

No caso, os Autores são titulares de um direito que deriva directamente do art. 79 n.º7 do Decreto-Lei n.º 275-A/00 de 9.11, norma que carece de regulamentação (emissão da Portaria conjunta dos Ministros da Justiça e das Finanças fixando o montante do suplemento a que têm direito) para se tornar exequível, e que deveria ter sido publicada no prazo de 180 dias a contar da data da entrada em vigor daquele diploma.

A falta de emanção daquela Portaria conjunta no prazo fixado na Lei, viola o disposto no art. 79 n.º7 e 178 n.º1 do diploma.

Por outro lado, sendo o serviço na Polícia Judiciária de carácter permanente ~~e obrigatório e assegurando também o pessoal operário e auxiliar esse carácter permanente~~



571
DA

Tribunal Administrativo de Círculo de Lisboa

e obrigatório do serviço dessa Polícia, a omissão da Portaria conjunta viola o direito que o Legislador conferiu àqueles funcionários de, por isso, receberem um suplemento de prevenção.

Sendo que, ao corpo especial da Polícia Judiciária, foi desde logo fixada a percentagem da remuneração base (25%) correspondente ao factor disponibilidade funcional.

Ainda que não se verifique, in casu, como entendemos que não se verifica, a violação do princípio consagrado no art. 59 nº1 al. a) da Constituição da República Portuguesa, afigura-se relevante o argumento dos AA. de que por falta da Portaria a fixar o montante do suplemento, asseguram o carácter permanente e obrigatório do serviço na Polícia Judiciária (pela prestação do qual os funcionários do corpo especial que a PJ constitui recebem uma percentagem da remuneração base) sem que recebam o suplemento a que por isso têm direito.

Sendo que, independentemente da data em que a Portaria conjunta em questão venha a ser efectivamente publicada, é do montante que venha a ser fixado, tal suplemento é devido desde a data da entrada em vigor do Decreto-Lei nº 275-A/00 de 9.11.

É ilegal, conclui-se, a omissão da Portaria conjunta prevista no nº 7 do art. 79 do Decreto-Lei nº 275-A/00 de 9.11.

Pelo exposto, tudo visto e ponderado, julgo verificada a situação de ilegalidade por omissão da Portaria conjunta dos Ministros da Justiça e das Finanças que, nos termos do art. 79 nº7 Decreto-Lei nº 275-A/00 de 9.11 fixe o montante do suplemento de prevenção do pessoal operário e auxiliar da Polícia Judiciária.

Notifique-se os Ministérios das Finanças e da Justiça.

Fixa-se em oito meses o prazo para que a omissão seja suprida (art. 77 nº2 do Código de Processo nos Tribunais Administrativos).



Tribunal Administrativo de Círculo de Lisboa

Absolvo as entidades demandadas dos restantes pedidos formulados pelos
AA.

Custas pelos Autores e pelas entidades demandadas, na proporção de $\frac{1}{4}$ e
 $\frac{3}{4}$ respectivamente, fixando-se a taxa de justiça em 4UC, já reduzida a metade nos termos
do art. 73- E nº1 al. b) do Código das Custas Judiciais.

Registe e notifique.

Lisboa, 19.5.2008

(Eleonora Viegas)

(Anabela Russo)

(Dora Lucas Neto)