



**Lúcio Lopes Martins**  
**Professor da Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra**  
**Doutor em Direito Administrativo**  
**Jurisconsulto**

## **PARECER**

### **Consulta**

As Organizações Sindicais dos Professores consultam-nos sobre a questão de saber como deverá processar-se, à luz do regime legal aplicável, o reposicionamento de Professores que ingressaram na Carreira Docente, para efeitos do «Descongelamento» e das respectivas «Valorizações Remuneratórias», a partir de 1 de Janeiro de 2018 (artigo 18.º da LOE para 2018 - Lei n.º 114/2017, de 29 de Dezembro), designadamente quanto à relevância da contagem do «Tempo de Serviço» (artigos 36.º e 2.º do Estatuto da Carreira Docente, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 139-A/90, de 28 de Abril) e dos «Critérios Gerais» ou «Requisitos» de «Progressão» (artigo 37.º, n.º 2 e n.º 3 do ECD).

Concomitantemente, qual a relevância, neste contexto, do disposto no n.º 3 do artigo 36.º do Estatuto da Carreira dos Educadores de Infância e dos Professores do Ensino Básico e Secundário, ou seja, qual o sentido e alcance da contagem do «Tempo de Serviço Prestado em Funções Docentes», como requisito condicionante do «Reposicionamento» na Carreira e das



**Lício Lopes Martins**  
**Professor da Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra**  
**Doutor em Direito Administrativo**  
**Jurisconsulto**

«Valorizações Remuneratórias», contemplados no artigo 18.º, n.º 1 alínea a) e n.º 7 da Lei n.º 114/2017, de 29 de Dezembro (LOE para 2018) - a relevância dos «Critérios Gerais» de Progressão.



Licínio Lopes Martins  
Professor da Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra  
Doutor em Direito Administrativo  
Jurisconsulto

## Análise

### 1. O artigo 18.º da Lei do Orçamento do Estado para 2018

No respeitante às «Disposições relativas à Administração Pública», mais propriamente em sede de «Carreira e estatuto remuneratório dos trabalhadores do setor público», preceitua o n.º 1 do artigo 18.º da Lei do Orçamento do Estado para 2018 que «Para os titulares dos cargos e demais pessoal identificado no n.º 9 do artigo 2.º da Lei n.º 75/2014, de 12 de setembro, são permitidas, nos termos dos números seguintes, a partir do dia 1 de janeiro de 2018 e não podendo produzir efeitos em data anterior, as valorizações e acréscimos remuneratórios resultantes dos seguintes atos: a) Alterações obrigatórias de posicionamento remuneratório, progressões e mudanças de nível ou escalão».

Por seu turno, estatui o n.º 7 do mesmo artigo que «As valorizações remuneratórias resultantes dos atos a que se refere a alínea a) do n.º 1 produzem efeitos a partir de 1 de janeiro de 2018, **sendo reconhecidos todos os direitos que o trabalhador detenha, nos termos das regras próprias da sua carreira,** que retoma o seu desenvolvimento».

Acontece que, por mor da necessária e inequívoca aplicação deste «regime» à «Carreira Docente» ou legalmente designada «Carreira dos Educadores de Infância e dos Professores dos Ensinos Básico e Secundário», regida pelo correspondente Estatuto, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 139-



**Lúcio Lopes Martins**  
**Professor da Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra**  
**Doutor em Direito Administrativo**  
**Jurisconsulto**

A/90 de 28 de Abril, suscita-se a controversa questão respeitante ao âmbito da «contagem do tempo de serviço» para efeitos de actualização do posicionamento, dito «reposicionamento», do «pessoal docente» na sua «carreira», que, assim, «retoma o seu desenvolvimento», bem como das consequentes «valorizações e acréscimos remuneratórios», de acordo com o respectivo «escalão».

Ora, tendo por escopo dar solução à dúvida suscitada, é óbvio que, antes de mais, importa não desvalorizar os segmentos constantes do n.º 7 daquele artigo 18.º da Lei do Orçamento do Estado para 2018, de acordo com os quais, em sede deste processo de «reposicionamento» remuneratório dos «trabalhadores do sector público», **são «reconhecidos todos os direitos que o trabalhador detenha, nos termos das regras próprias da sua carreira».**

## **2. Conjugação do artigo 18.º da Lei do Orçamento do Estado para 2018 com o Estatuto da Carreira Docente**

Da letra e da teleologia do já citado artigo 18.º da Lei do Orçamento do Estado para 2018 decorre, de imediato, que se proceda, no campo específico da «Carreira Docente», a uma conjugação com o estatuído no artigo 36.º do respectivo Estatuto, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 139-A/90, de 28 de Abril, o qual prescreve, logo no seu n.º 1, que «O ingresso na carreira docente faz-se mediante concurso destinado ao provimento de lugar do quadro da categoria de professor de entre os docentes que satisfaçam os requisitos de admissão a que se refere o artigo 22.º» (n.º 1), acrescentando, no n.º 2, que, **«Sem prejuízo do disposto no número seguinte, o ingresso na carreira docente faz-se no 1.º escalão da categoria de professor».**



Licínio Lopes Martins  
Professor da Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra  
Doutor em Direito Administrativo  
Jurisconsulto

Ora, é precisamente na disposição constante do n.º 3 do artigo 36.º - em cujos termos «**O ingresso na carreira dos docentes portadores de habilitação profissional adequada faz-se no escalão da categoria de professor correspondente ao tempo de serviço prestado em funções docentes** e classificado com a menção qualitativa mínima de Bom, **independentemente do título jurídico da relação de trabalho subordinado, de acordo com os critérios gerais de progressão**, em termos a definir por portaria do membro do Governo responsável pela área da educação» -, que reside o busílis da questão que nos é colocada na Consulta.

Com efeito, para efeitos dos supra mencionados actos de reposicionamento na «carreira» e de «valorizações remuneratórias» dos «professores», resultantes da posição assumida pelo Legislador orçamental em prol da «retoma do desenvolvimento» das carreiras, ou do designado «descongelamento» das mesmas, suscita-se a dúvida sobre se deve ser considerado todo o «tempo de serviço prestado em funções docentes», incluindo o decorrido antes da profissionalização/ingresso na carreira, ou se, ao invés, para efectivar aquele reposicionamento e valorização remuneratória, apenas é legítimo computar o «tempo de serviço» prestado após a verificação do marco inicial da «profissionalização» e do «ingresso» na «carreira», ou seja, tão só o «tempo de serviço prestado» já na qualidade jurídica de «pessoal docente», tal como este conceito se encontra gizado no artigo 2.º do mesmo Estatuto.

De facto, não deve olvidar-se que, segundo o estatuído neste artigo 2.º do Estatuto da Carreira Docente, «Para efeitos de aplicação do presente



**Licínio Lopes Martins**  
**Professor da Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra**  
**Doutor em Direito Administrativo**  
**Jurisconsulto**

Estatuto, considera-se pessoal docente aquele que é portador de habilitação profissional para o desempenho de funções de educação ou de ensino, com carácter permanente, sequencial e sistemático, ou a título temporário, após aprovação em prova de avaliação de conhecimentos e de competências».

Ora, afigura-se óbvio que, para os «professores» *proprio sensu*, cuja «profissionalização» e «ingresso» ocorreu durante o período em que a «progressão» na «carreira docente» se manteve paralisada, e que, em razão disso, por aplicação literal do disposto na segunda parte do n.º 2 do artigo 36.º do Estatuto, foram colocados, *ab initio*, pura e simplesmente no «1.º escalão», o resultado interpretativo primeiramente enunciado aponta para a um «regime» mais favorável, tanto em sede de «reposicionamento» imediato, como de futura «progressão».

Na verdade, este juízo hermenêutico postula não só a contagem do «tempo de serviço» prestado (já) na qualidade de «pessoal docente» (artigo 2.º), mas também do tempo de serviço prestado (ainda) no exercício de «funções docentes» (artigo 36.º, n.º 3), isto é, mesmo antes de terem adquirido essa posição estatutária ou de nela terem ingressado, contrariamente ao que emerge do segundo entendimento aludido, pretensamente alicerçado no conceito legal de «pessoal docente» (artigo 2.º do ECD) e, conseqüentemente, mais restritivo, tanto no que se refere à definição do alcance, como no que toca à implementação do regime legal/orçamental em apreço.

Não obstante e em bom rigor, também parecerá claro que apenas esse resultado interpretativo, inequivocamente dotado de um alcance mais



**Licínio Lopes Martins**  
**Professor da Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra**  
**Doutor em Direito Administrativo**  
**Jurisconsulto**

alargado, é susceptível de ser sufragado, posto que, como temos vindo a afirmar, assim o determina e consente uma hermenêutica literal, sistemática e teleológica do prescrito no artigo 18.º, n.º 1, alínea a) da LOE, conjugada com o artigo 36.º do ECD, em particular, no seu n.º 3, necessariamente ancorada na melhor dogmática de interpretação da lei, também aplicável *in casu*.

Assim, em primeiro lugar, nunca se olvide que estão em causa actos administrativos, tendo como objecto «alterações obrigatórias de posicionamento remuneratório» dos «trabalhadores do sector público», neste caso preciso, do «pessoal docente», tal como o prescreve a alínea a) do n.º 1 da Lei n.º 114/2017, de 29 de Dezembro, sendo que, para efeito das «valorizações remuneratórias» deles resultantes, a produzir desde 1 de Janeiro de 2018, *devem ser «reconhecidos todos os direitos que o trabalhador detenha, nos termos das regras própria da sua carreira, que retoma o seu desenvolvimento»*.

O mesmo será dizer, antes de tudo, que o Legislador quis prescrever e que a Lei determina um regime mais favorável do que aquele até então vigente, para todos trabalhadores do Sector Público, incluindo o Pessoal Docente, impondo, como se frisou, que nessa actuação e procedimentalização administrativas fossem «reconhecidos todos os direitos que o trabalhador detenha», razão pela qual, não faz qualquer sentido, por tributo aos cânones da boa interpretação jurídica, propender para uma interpretação restritiva deste regime legal, literal e racionalmente mais vantajoso, no domínio dos direitos dos «trabalhadores do sector público»,

**Lúcio Lopes Martins**  
**Professor da Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra**  
**Doutor em Direito Administrativo**  
**Jurisconsulto**

com particular incidência no «retomar» do «desenvolvimento» das suas «carreiras».

Aliás, para além do mais, é imperioso ter presente que o «direito de acesso à função pública» é consagrado no artigo 47.º, n.º 2, da Constituição da República Portuguesa, como um direito fundamental pessoal, em cujos termos se proclama que «Todos os cidadãos têm o direito de acesso à função pública, em condições de igualdade e liberdade, em regra por via de concurso», e, como tal, encontra-se regulado pelo regime específico dos direitos, liberdades e garantias, gozando, nomeadamente, da «força jurídica» que lhes é jurídico-constitucionalmente reconhecida no artigo 18.º da Lei Fundamental, muito em particular, quando se aí estatui que estes apenas podem ser restringidos por lei (n.º 1) e nunca de forma arbitrária, muito menos pela Administração (n.º 2 e n.º 3).

Nesta ordem de ideias, Gomes Canotilho e Vital Moreira sublinham que não se trata de um «direito de natureza política», antes surge qualificado como «um direito de carácter pessoal, associado à liberdade de escolha de profissão», significando, pois, que este «direito de acesso à função pública em condições de igualdade e liberdade é um direito subjectivo pessoal», para além de que o «exercício de funções públicas não está sujeito a requisitos materialmente distintos que condicionam, em geral, a liberdade de profissão»<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> Cfr. J. J. Gomes Canotilho e Vital Moreira, *Constituição da República Portuguesa, Anotada*, VOLUME I, 4.ª Edição, Coimbra Editora, Coimbra, 2006, pp. 658 e 659.





**Licínio Lopes Martins**  
**Professor da Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra**  
**Doutor em Direito Administrativo**  
**Jurisconsulto**

Por outro lado, considerando que ser «funcionário público não é uma profissão, mas somente um modo específico de exercer a profissão», estes Ilustres Constitucionalistas sublinham, ainda, que o «conceito constitucional» de função pública «corresponde aqui ao sentido amplo da expressão em direito administrativo, designando qualquer actividade exercida ao serviço de uma pessoa colectiva pública (Estado, região autónoma, autarquia local, instituto público, associação pública, etc.), qualquer que seja o regime jurídico da relação de emprego público (desde que distinto do regime comum do contrato individual de trabalho) e independentemente do seu carácter provisório ou definitivo, permanente ou transitório»<sup>2</sup>, abrangendo, pois, mas tão só, «todos os funcionários e agentes do Estado e demais pessoas colectivas públicas»<sup>3</sup>.

Diga-se ainda que a consagração constitucional de um leque de preceitos, no artigo 269.º da Lei Fundamental, como que dando corpo a um núcleo essencial do regime da «função pública», «indicia claramente que os princípios materiais informadores da função pública não são de natureza puramente administrativa, mas sim autêntico direito constitucional (formal e material)», ou seja, significa que «a função pública, o funcionalismo não são entidades extra-constitucionais ou pré-constitucionais, são elementos da ordem constitucional democrática e, como tal, devem ser regulados pela Constituição, pelo menos nos aspectos nucleares (cfr. art. 165º/1/t)».

---

<sup>2</sup> *Ibidem*, pp. 559 e 560.

<sup>3</sup> *Idem*, *Constituição da República Portuguesa Anotada*, VOLUME II, Coimbra Editora, Coimbra, 2006, p. 837. Destarte, importa salientar que não inclui os «titulares de cargos públicos».



**Licínio Lopes Martins**  
**Professor da Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra**  
**Doutor em Direito Administrativo**  
**Jurisconsulto**

De qualquer modo, deriva do pensamento de Gomes Canotilho e de Vital Moreira, que num sentido – que diremos objectivo – o conceito constitucional de função pública «designa a actividade ao serviço de uma pessoa colectiva de direito público, regida por um regime específico, mais ou menos distinto do regime laboral comum»; ao passo que num sentido subjectivo, se refere ao conjunto «trabalhadores ligados por uma relação jurídica de emprego a pessoas colectivas de direito público, organicamente inseridas na Administração Pública»<sup>4</sup>.

Assim, em nosso entender, deve partir-se destes dois sentidos constitucionais de «função pública» para, num plano tipicamente jurídico-administrativo, enquadrar não só a actividade ou função pública «docente» (sentido objectivo), como o «pessoal docente» *proprio sensu*, legalmente considerado, e demais trabalhadores que exercem «funções docentes» ou *actividades que cabem no conteúdo funcional de «docência»*, nos termos legais – matéria esta que se assume como incontornavelmente relevante na economia deste Parecer.

Por último, ainda em sede constitucional, é essencial advertir, na esteira de Gomes Canotilho e de Vital Moreira, que, também para nós – embora o preceituado no n.º 2 do artigo 49.º da Constituição da República Portuguesa «refira expressamente apenas o direito de acesso (*jus ad officium*) –, o âmbito normativo-constitucional» deste direito fundamental pessoal «abrange igualmente o direito de ser mantido no exercício das funções (*jus*

---

<sup>4</sup> *Ibidem*, pp. 837.



**Licínio Lopes Martins**  
**Professor da Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra**  
**Doutor em Direito Administrativo**  
**Jurisconsulto**

*in officio), e, bem assim, o direito ainda às promoções dentro da carreira», o que assume uma especial pertinência no caso em apreço<sup>5</sup>.*

A verdade é que, considerando com a acuidade devida as disposições dos regimes legais aplicáveis, supra referidas, desde logo se conclui que a questão, ou como melhor se especificará mais adiante, ambas as questões se colocam «ainda» no âmbito do *ius ad officium*, isto é, no domínio básico do direito fundamental de acesso à função pública, as quais, no plano do jurídico-administrativo, merecem acolhimento, mesmo que não claramente expresso, tanto no artigo 18.º da LOE, como, necessariamente, no «Estatuto Carreira Docente», mais precisamente no seu artigo 36.º, em cujos termos é regulado o «ingresso» na «carreira docente», sendo a à luz deste regime específico que devem ser tratadas e resolvidas.

Nesta sequência, como já foi referido, a questão fundamental (em sentido amplo), objecto desta Consulta, versa sobre o «reposicionamento» dos docentes que, dotados de «habilitação profissional» ou uma vez dotados de «profissionalização», nos termos legais, ingressaram na carreira docente durante o período em que as progressões se mantiveram «paralisadas» («congeladas»), e que, por tal motivo, foram colocados (apenas) no 1.º escalão, sem que, à data, tivesse sido valorizado, para tal efeito, o tempo de serviço anteriormente prestado em «funções docentes», como previsto no n.º 3 do artigo 36.º do ECD.

---

<sup>5</sup> Idem, *Constituição da República Portuguesa Anotada*, VOLUME I, cit., p. 660.

Licínio Lopes Martins  
Professor da Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra  
Doutor em Direito Administrativo  
Jurisconsulto

Ora, por imperativo de aplicação devida do recente regime legal/orçamental, relativo às «alterações obrigatórias de posicionamento remuneratório, progressões e mudanças de nível ou escalão» do «pessoal docente» e correspondentes/consequentes «valorizações remuneratórias», bem como sobre a retoma do «desenvolvimento» da «carreira docente», suscita-se, de imediato, a **questão atinente à relevância do «tempo de serviço prestado em funções docentes» pelos «docentes» profissionalizados, antes do seu ingresso na «carreira».**

A verdade é que a circunstância de o ingresso na «carreira docente» ter ocorrido durante período de «paralisação» das progressões (1 de Janeiro de 2011 a 31 de Dezembro de 2017), ou seja, durante a vigência desse regime jurídico «circunstancial», veio a determinar a colocação, como que automática, dos docentes em causa no primeiro escalão, sem que aquele tempo de serviço anteriormente prestado em «funções docentes» tivesse sido tomado em conta para efeitos de posicionamento no escalão e no «índice remuneratório» que, numa situação «normal», lhe corresponderia, tal como se encontra disposto no n.º 3 do artigo 36.º do ECD.

Por outras palavras, o facto de os docentes visados ingressarem na respectiva «carreira» durante esse período de «excepção», sem que, à data, lhes tivesse sido considerado esse tempo de serviço anteriormente prestado em «funções docentes», **não pode funcionar como fundamento discriminatório em sede de regularização**, de reposicionamento e de desenvolvimento «normal» da «carreira docente», ora estatuídos pelo Legislador, pois, caso contrário, tal «omissão» viria a traduzir-se, outrossim, num **tratamento administrativo desigualitário**, face a todos os outros docentes que haviam ingressado antes de 1 de Janeiro de 2011 e a quem esse



Licínio Lopes Martins  
Professor da Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra  
Doutor em Direito Administrativo  
Jurisconsulto

tempos de servido tinha sido «normalmente» contado, nos termos do n.º 3 do artigo 36.º do ECD.

Em nosso entender, o **imperativo constitucional da igualdade** ínsito no direito fundamental pessoal de acesso à «função pública» (artigo 49.º, n.º 2, da CRP), como referido acima, acrescido da menção normativa constante do n.º 7 do artigo 18.º da LOE para 2018, respeitante ao reconhecimento dos «direitos que o trabalhador detenha, nos termos das regras próprias da sua carreira», a fim de esta retomar o «seu desenvolvimento», remetem logica e necessariamente para uma aplicação disposto no n.º 3 do artigo 36.º do Estatuto da Carreira Docente, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 139-A/90, de 28 de Abril.

O mesmo será dizer que, por força da Constituição e da Lei, o reposicionamento dos docentes, postulado pela normalização do «desenvolvimento» da sua «carreira», apenas se afigurará legítimo se, *ex ante*, para além do tempo de serviço prestado já na qualidade de «pessoal docente» (artigo 2.º do ECD), após o ingresso na carreira, lhes for considerado (todo) o tempo de serviço prestado em «funções docentes», mesmo antes desse «ingresso», isto é, caso seja observado **critério funcional ou material**, legalmente consagrado no supra referido artigo 36.º, n.º 3 do ECD.

Para além da relevância do **decorso do tempo como facto jurídico-administrativo**<sup>6</sup>, ou como «factor ou catalisador de efeitos jurídicos

---

<sup>6</sup> Cfr. Rogério Ehrhardt Soares, *Direito Administrativo*, Coimbra, 1978, pp. 6 e ss.



**Licínio Lopes Martins**  
**Professor da Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra**  
**Doutor em Direito Administrativo**  
**Jurisconsulto**

administrativos<sup>7</sup>» mormente enquanto facto aquisitivo, o qual reveste uma especial pertinência no caso em apreço, em sede de reposicionamento na carreira docente e das correspondentes valorizações remuneratórias, diga-se ainda que, em abono do que se vem dizendo, não deve ser descurada a magistral Lição de Marcello Caetano ao alertar para a distinção, dentro da categoria lata dos «agentes administrativos», entre «agentes funcionários» e «agentes não funcionários», posto que, **quer numa situação, quer noutra, se impõe valorizar a contagem do tempo de serviço com a acuidade devida.**

Segundo o Ilustre Mestre da Faculdade de Direito de Lisboa, agentes administrativos «são os indivíduos que por qualquer título exerçam actividade ao serviço das pessoas colectivas de direito público, sob direcção dos respectivos órgãos”, prestando os seus serviços «mediante uma relação jurídica» estabelecida entre si e essas entidades que os empregam, designada pela doutrina como «relação de serviço», sendo que, de acordo com a opinião do Autor, a «profissionalidade» traduz o critério mais apto e mais adequado para distinguir entre os «agentes funcionários» e os «agentes não funcionários»<sup>8</sup>.

Em sua opinião, a «nota dominante da definição do funcionário deve ser a profissionalidade», sendo, antes de mais, um «agente administrativo profissional submetido ao regime legal da função pública» que faz dela «o objecto da sua actividade operacional e nela procura a sua carreira», pelo

---

<sup>7</sup> Cfr. José Carlos Vieira de Andrade, *Lições de Direito Administrativo*, 4.<sup>a</sup> Edição, Imprensa da Universidade de Coimbra, Coimbra, 2015, p. 130.

<sup>8</sup> Cfr. Marcello Caetano, *Manual de Direito Administrativo*, Vol. II, 10.<sup>a</sup> edição, Almedina Coimbra, Coimbra, 1990, pp. 641, 643, 669-670

**Lúcio Lopes Martins**  
**Professor da Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra**  
**Doutor em Direito Administrativo**  
**Jurisconsulto**

que deve ser definido como aquele «agente administrativo provido por nomeação vitalícia voluntariamente aceite ou por contrato indefinidamente renovável para servir por tempo completo em determinado lugar criado por lei com carácter permanente, segundo o regime legal próprio da função pública», de cujo cômputo se excluem os «agentes administrativos não profissionais», entre os quais se destacam os agentes em comissão, interinos, provisórios e pagos por verba global, bem como aqueles que não estão «submetidos ao estatuto jurídico da função pública»<sup>9</sup>.

Note-se que, mais recentemente, Gomes Canotilho e Vital Moreira, mau grado advirtam que o termo «funcionário» foi substituído, no corpo do artigo 269.º da CRP, pela designação «trabalhadores da Administração Pública», aquando da 2.ª Revisão Constitucional (1989), e que continua a estabelecer-se, no n.º 1 e no n.º 2 do mesmo artigo, uma distinção entre estes (hoje, entendidos, como «funcionários públicos, em geral») e os «demais agentes do Estado e outras entidades públicas», também não se furtam a afirmar que «pressupondo uma relação jurídica de emprego, o conceito de função pública exige um todavia um regime próprio dela, distinto do das relações de trabalho comum (de direito privado), ou seja, de um regime que prima por uma panóplia de «especificidades»<sup>10</sup>.

De qualquer modo, voltando ao ensinamento de Marcello Caetano, não é de todo despiciendo sublinhar, antes pelo contrário, que o Autor não

---

<sup>9</sup> *Ibidem*, pp. 671 e 672.

<sup>10</sup> Cfr. J. J. Gomes Canotilho e Vital Moreira, *Constituição da República Portuguesa Anotada*, VOLUME II, cit., pp. 837 e 838.



**Licínio Lopes Martins**  
**Professor da Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra**  
**Doutor em Direito Administrativo**  
**Jurisconsulto**

deixa de referir que, mau grado não sejam doutrinalmente (e legalmente) qualificados como «funcionários públicos» ou como «agentes funcionários» - categoria esta em que a contagem do tempo de serviço assume uma relevância indesmentível - a verdade é que casos há em que, por força da Lei, a contagem do tempo de serviço prestado por «agentes não funcionários», de que são exemplo os «agentes em comissão» («comissões ordinárias») reveste uma especial importância caso o agente venha a adquirir a qualidade de «funcionário».

Conferindo especial relevo aos «agentes em comissão», **Marcello Caetano refere que estes «agentes não funcionários», como tal «estranhos à função pública», providos por «nomeação temporária, renovável ou não mediante recondução», assim desempenhando o cargo em «comissão temporária», podem, no futuro, beneficiar da contagem desse tempo de serviço, quando, por um lado, a Lei permita ou imponha «que decorrido certo tempo de exercício da comissão, o agente que queira continuar a exercer o cargo seja provido nele a título definitivo ou vitalício», caso em que, por outro lado, a «poderá a lei determinar que o agente seja considerado funcionário desde o início do desempenho da comissão».**

Como se denota, tal como na questão concreta que nos é colocada, também nesta situação se admite a possibilidade de a Lei atribuir efeitos jurídico-administrativos à contagem ou decurso do tempo de serviço prestado em «funções públicas», mesmo antes do provimento como «funcionário público», profissionalizado, ou, o mesmo será dizer, do «ingresso» numa «carreira» administrativa, isto é, quando ainda abrangido pela categoria de «agente administrativo não funcionário».





Licínio Lopes Martins  
Professor da Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra  
Doutor em Direito Administrativo  
Jurisconsulto

*Mutatis mutandis*, nesta mesma linha de pensamento, impõe-se que, *in casu*, para efeitos de «reposicionamento» no «escalão correspondente» e de valorização remuneratória, previstos no artigo 18.º da Lei do Orçamento de Estado para 2018, é não só perfeitamente legítima, mas *constitucional e legalmente devida a contagem do tempo de serviço prestado «em funções docentes», por «pessoal docente» quando ainda na qualidade de «agente administrativo», não profissionalizado, e «independentemente do título jurídico da relação de trabalho subordinado»,* ou seja, prestado antes do seu «ingresso» na «carreira docente», tal como prescrito no n.º 3 do artigo 36.º do Estatuto da carreira Docente - *desde que cumulativamente tal «serviço» tenha sido «classificado com a qualificação mínima de Bom (...), de acordo com os critérios gerais de progressão».*

Destarte e conseqüentemente, para os mesmos efeitos jurídico-administrativos de reposicionamento na «carreira docente», *tão só - e apenas - é legalmente exigido o cumprimento dos (três) «critérios gerais de progressão» ou «requisitos» gerais,* enumerados das alíneas do n.º 2 do artigo 37.º do Estatuto da Carreira Docente, *aplicáveis à situação de «ingresso»,* por remissão da parte final do n.º 3 do artigo 36.º, ao passo que, os designados «critérios» ou «requisitos» específicos, cuja observância é imposta para efeitos de «progressão» aos 3.º, 5.º e 7.º escalões, nos termos do n.º 3 daquele mesmo artigo 37.º, não têm aqui aplicação, nem faz qualquer sentido que viesse a ter, visto que, o caso sob estudo, tem como objecto uma situação jurídico-administrativa de «reposicionamento» no escalão devido no momento do «ingresso» na «carreira docente», regulado pelo prescrito no n.º 3 do artigo 36.º, e não uma situação jurídico-



**Lúcio Lopes Martins**  
**Professor da Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra**  
**Doutor em Direito Administrativo**  
**Jurisconsulto**

administrativa de «progressão» normal na carreira, a qual já postularia a verificação dos «critérios», «requisitos» ou «condições» específicas, exigidas pelo disposto no n.º 3 do artigo 37.º do ECD, cumulativamente com a observância dos «requisitos» ou critérios» gerais enumerados no n.º 2 do mesmo artigo.

### **Conclusões gerais**

1.<sup>a</sup> A questão fundamental objecto desta Consulta versa sobre o reposicionamento dos docentes que, dotados de habilitação profissional ou uma vez dotados de «profissionalização», nos termos legais, ingressaram na carreira docente durante o período em que as progressões se mantiveram «paralisadas» (ou «congeladas»), e que, por tal motivo, foram colocados (apenas) no 1.º escalão, sem que, à data, tivesse sido valorizado, para tal efeito, o tempo de serviço anteriormente prestado em «funções docentes», como previsto no n.º 3 do artigo 36.º do Estatuto da Carreira Docente.

2.<sup>a</sup> A circunstância de o ingresso na carreira docente ter ocorrido durante período de «paralisação» das progressões - de 1 de Janeiro de 2011 a 31 de Dezembro de 2017, isto é, durante a vigência de um regime jurídico «circunstancial» -, veio a determinar a colocação dos docentes em causa no primeiro escalão, sem que aquele tempo de serviço anteriormente prestado em funções docentes tivesse sido tomado em conta para efeitos de posicionamento no escalão e no «índice remuneratório» que, numa situação



**Lúcio Lopes Martins**  
**Professor da Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra**  
**Doutor em Direito Administrativo**  
**Jurisconsulto**

normal, lhe corresponderia, tal como se encontra disposto no n.º 3 do artigo 36.º do Estatuto da Carreira Docente.

3.ª O n.º 1 do artigo 18.º da Lei do Orçamento do Estado para 2018 determina que, para os titulares dos cargos e demais pessoal identificado no n.º 9 do artigo 2.º da Lei n.º 75/2014, de 12 de setembro, são permitidas, nos termos dos números seguintes, a partir do dia 1 de janeiro de 2018 e não podendo produzir efeitos em data anterior, as valorizações e acréscimos remuneratórios resultantes dos seguintes atos: «a) Alterações obrigatórias de posicionamento remuneratório, progressões e mudanças de nível ou escalão».

4.ª Por sua vez, o n.º 7 daquele mesmo artigo estabelece que as valorizações remuneratórias resultantes dos actos a que se refere conclusão anterior produzem efeitos a partir de 1 de janeiro de 2018, sendo reconhecidos todos os direitos que o trabalhador detenha, nos termos das regras próprias da sua carreira, que retoma o seu desenvolvimento.

5.ª Por remissão do n.º 7 do artigo 18.º da Lei do Orçamento do Estado para 2018 impõe-se recorrer ao regime da Carreira dos Educadores de Infância e dos Professores dos Ensinos Básico e Secundário, aprovada pelo Decreto-Lei n.º 139-A/90 de 28 de Abril, designadamente quanto à questão da contagem do tempo de serviço para efeitos de actualização do reposicionamento do «pessoal docente» na (respectiva) carreira, que retoma



**Lúcio Lopes Martins**  
**Professor da Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra**  
**Doutor em Direito Administrativo**  
**Jurisconsulto**

o seu desenvolvimento, bem como das consequentes valorizações e acréscimos remuneratórios, de acordo com o respectivo escalão.

6.<sup>a</sup> Por força da Constituição e da Lei, o reposicionamento dos docentes, postulado pela normalização do desenvolvimento da sua carreira, apenas se afigurará legítimo se, *ex ante*, para além do tempo de serviço prestado já na qualidade de «pessoal docente» (artigo 2.º do Estatuto da Carreira Docente), após o ingresso na carreira, lhes for considerado (todo) o tempo de serviço prestado em «funções docentes», mesmo antes desse ingresso, em função do critério funcional ou material, legalmente consagrado no artigo 36.º, n.º 3 do Estatuto da Carreira Docente.

7.<sup>a</sup> Para além da relevância do decurso do tempo como facto jurídico-administrativo, ou como factor ou catalisador de efeitos jurídicos administrativos enquanto facto aquisitiva, com relevância em sede de reposicionamento na carreira docente e das correspondentes valorizações remuneratórias, revela ainda a distinção, dentro da categoria dos «agentes administrativos», entre «agentes funcionários» e «agentes não funcionários», sendo que, quer numa situação, quer noutra, se impõe valorizar a contagem do tempo de serviço.

8.<sup>a</sup> Consequentemente, impõe-se que, para efeitos de reposicionamento no escalão correspondente e de valorização remuneratória, previstos no artigo 18.º da Lei do Orçamento de Estado para 2018, é, constitucional e legalmente devida, a contagem do tempo de serviço prestado em funções docentes, pelo pessoal docente quando ainda na



**Licínio Lopes Martins**  
**Professor da Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra**  
**Doutor em Direito Administrativo**  
**Jurisconsulto**

qualidade de «agente administrativo» não profissionalizado, e independentemente do título jurídico da relação de trabalho subordinado (tempo de serviço prestado antes do seu ingresso na carreira docente), tal como prescrito no n.º 3 do artigo 36.º do Estatuto da Carreira Docente, desde que cumulativamente tal serviço tenha sido classificado com a qualificação mínima de Bom, de acordo com os critérios gerais de progressão.

9.ª Ou seja, para efeitos jurídico-administrativos de reposicionamento na carreira docente, apenas é - e tão só - legalmente exigido o cumprimento dos (três) critérios gerais de progressão ou requisitos gerais, enumerados nas alíneas do n.º 2 do artigo 37.º do Estatuto da Carreira Docente, aplicáveis à situação de ingresso, por remissão da parte final do n.º 3 do artigo 36.º.

10.ª Os critérios ou requisitos específicos, cuja observância é imposta para efeitos de progressão aos 3.º, 5.º e 7.º escalões, nos termos do n.º 3 do artigo 37.º do Estatuto Carreira Docente, não têm aplicação no caso concreto da Consulta.

É este, salvo melhor, o nosso Parecer.

Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra, 14 de Fevereiro de 2018.

Licínio Lopes Martins

