

**CAAD: Arbitragem Administrativa**

**Processo n.º: 22/2023-A**

**Tema: Relações jurídicas de emprego público; Subsídio de Risco – Providência cautelar de suspensão da eficácia do acto**

## **DECISÃO ARBITRAL**

### **I - Relatório**

J... veio intentar o presente procedimento cautelar contra o M..., pedindo o decretamento de uma providência cautelar antecipatória de suspensão da eficácia do acto do Director Nacional-Adjunto da Polícia Judiciária, alegadamente proferido em 27 de Maio de 2023, a que se reporta o Documento n.º 1 junto com o Requerimento Inicial, bem como a citação do Demandado com urgência, para efeitos da aplicação do disposto na primeira parte do n.º 1 e no n.º 2 do artigo 128.º do CPTA. Atribuiu à acção cautelar o valor de € 30.000,01.

Alega, em resumo, ter ingressado na Polícia Judiciária em 1 de Setembro de 1999, na sequência de concurso para especialistas-adjuntos de nível 0, área de criminalística, aberto pelo Aviso n.º 6218/98, de 1 de Abril (DR, II Série, n.º 89, de 16 de Abril), conforme Despacho n.º 18649/2000, de 1 de Setembro (DR, II Série, n.º 213, de 14 de Setembro) e diploma de conclusão do curso, alegadamente de 20 de Agosto de 1999, que obteve a licenciatura e o grau de mestre em Direito em 2009, que, na sequência de uma participação interna que subscreveu e apresentou superiormente, solicitou em 9 de Setembro de 2021 à Directora do Laboratório de Polícia Científica a sua colocação noutra área ou sector fora da Balística – unidade onde estava colocado e que motivou a participação – mas no âmbito do mesmo laboratório; que, em 23 de Novembro de 2021, foi notificado do despacho do dia anterior do Director Nacional-Adjunto que o colocava, com efeitos a partir de 6 de Dezembro de 2021, na Unidade de Informação Criminal; que diligenciou no sentido de o mesmo despacho ser substituído por outro que o colocasse numa área ou sector do Laboratório de Polícia Científica, sem resultado nem resposta, apesar das insistências; por motivos de tal decisão, esteve com incapacidade temporária para o trabalho entre 2 de Dezembro

de 2021 até 23 de Maio de 2023; que, enquanto esteve nessa situação de incapacidade, sempre auferiu subsídio de risco, nos termos dos n.ºs 1, 3 e 4 do artigo 99.º do Decreto-Lei n.º 295-A/90, de 21 de Setembro, na redacção resultante do Decreto-Lei n.º 302/98, de 7 de Outubro, por força do n.º 5 do artigo 98.º do Decreto-Lei n.º 138/2019, de 13 de Setembro; que, em 7 de Junho de 2023, foi notificado do despacho suspendendo, o qual determina que o Demandante passe a auferir um subsídio de risco nos termos do n.º 5 do artigo 99.º do mesmo Decreto-Lei n.º 295-A/90, de 21 de Setembro, o que representa uma subtracção de cerca de 70% do valor desse subsídio de risco. Produz extensas alegações tendentes a demonstrar o preenchimento dos requisitos de que depende o decretamento da providência requerida, sendo que, quanto à *aparência do bom direito*, imputando vícios de violação do princípio da legalidade, violação do dever de audiência dos interessados, falta de fundamentação, preterição dos princípios da proporcionalidade, da boa-fé e protecção da confiança. Requereu declarações de parte à matéria dos artigos 76.º e 111.º a 114.º e ofereceu 12 documentos.

O Demandado ofereceu Oposição, defendendo-se por impugnação, na qual defende não se encontrar preenchido nenhum dos requisitos legais de que depende o decretamento da providência cautelar requerida. Juntou o Processo Administrativo.

\*

O presente Tribunal é composto pelo árbitro singular signatário, o qual integra a lista de árbitros do CAAD em matéria Administrativa, e foi constituído em 21 de Junho de 2023 com a notificação às partes da aceitação do encargo (artigo 17.º do RCAAD).

## **II - Saneamento**

O Tribunal é competente, nos termos da alínea d) do n.º 1 e da alínea a) do n.º 2 do artigo 1.º da Portaria n.º 1120/2009 de 30 de Setembro.

\*

As partes gozam de personalidade e capacidade jurídica e judiciária, bem como de legitimidade *ad causam*, e encontram-se devidamente representadas por mandatários regularmente constituídos.

### **III - Fundamentação**

#### **A. Questão a decidir**

A questão a decidir nestes autos é a de saber se procede o pedido de decretamento da providência cautelar de suspensão de eficácia do acto, formulado pelo Demandante.

#### **B. Apreciação da matéria de facto**

##### ***a) Factualidade Assente***

Com interesse para a presente decisão, considero assente a seguinte factualidade:

- a) O Demandante é Especialista-Adjunto do Escalão 6 do mapa de pessoal da Polícia Judiciária, desde 1 de Janeiro de 2020;
- b) Em 1 de Fevereiro de 2019, o Demandante ingressou no Sector de Balística e Marcas do Laboratório de Polícia Científica;
- c) Por força das funções que vinha exercendo no mesmo Sector, o Demandante auferiu mensalmente um subsídio de risco calculado nos termos dos n.ºs 1, 3 e 4 do citado artigo 99.º do Decreto-Lei n.º 295-A/90, já referido;
- d) Em 9 de Setembro de 2021, o Demandante dirigiu uma mensagem de correio electrónico à Directora do Laboratório de Polícia Científica, com conhecimento ao Chefe do Sector de Balística e Marcas, onde, entre outros aspectos, requer a sua “colocação em qualquer outra

área/sector fora da Balística (intenção que havia já comunicado ao Chefe de sector há muitos meses) enquanto a presente organização sectorial se mantiver”;

e) Por mensagem de correio electrónico de 22 de Novembro de 2021, o Director Nacional-Adjunto da Polícia Judiciária, despachou nos seguintes termos:

«À DSGAP

- O Sr. Especialista Adjunto, J... manifestou interesse em sair do Sector de Balística do LPC, conforme sua mensagem de e-mail de 9/09/2021.
- Consultada a Sra. Directora do LPC, não há oposição à saída do trabalhador da unidade.
- A UIC debate-se com falta de recursos humanos nas carreiras de apoio.
- Pelo exposto e tendo por princípio uma gestão eficiente dos Recursos Humanos na persecução do interesse público, determina-se o movimento do Sr. Especialista Adjunto, J..., para a UIC.
- Prazo para o término de funções na unidade de origem: 4 de dezembro.
- Prazo para apresentação na unidade de destino: 6 de dezembro.
- Informe e notifique»;

f) O despacho referido na alínea anterior foi notificado ao Demandante em 23 de Novembro de 2021;

g) Por mensagem de correio electrónico de 25 de Novembro de 2021, o Demandante remeteu ao Director Nacional-Adjunto da Polícia Judiciária um requerimento onde, a final, conclui pedindo “a prolação de novo despacho a determinar a colocação em área/sector/núcleo integrado no LPC, anulando o primitivo”;

h) Em 2 de Dezembro de 2021, o Demandante entrou em situação de incapacidade temporária para o trabalho;

i) Por mensagem de correio electrónico de 7 de Janeiro de 2022, o Demandante pediu ao Director Nacional-Adjunto da Polícia Judiciária “informação quando a prolação de despacho sobre

requerimento, remetido em 25.11.2021, com vista à colocação em área/sector ou núcleo do LPC, excluindo o sector de Balística enquanto a actual chefia persistir”;

- j) A Junta Médica da ADSE, reunida em 22 de Maio de 2023, considerou o Demandante “apto a regressar ao serviço”, devendo fazê-lo em 23 de Maio de 2023;
- k) O Demandante apresentou-se na Unidade de Informação Criminal, em 23 de Maio de 2023;
- l) Por despacho de 25 de Maio de 2023, do Director da Unidade de Informação Criminal, o Demandante foi colocado no Gabinete de Apoio e Assessoria Técnica;
- m) Por mensagem de correio electrónico de 2 de Dezembro de 2021, a Directora de Serviços de Gestão e Administração de Pessoal (DS-GAP) perguntou ao Director Nacional-Adjunto, após várias considerações, se “Com a transferência do Sr. especialista adjunto para a UIC a sua função altera-se, pelo que se solicitam indicações se o mesmo cumpre os requisitos legais que o possibilite continuar a auferir desde o dia 6 de dezembro de 2021, um suplemento de risco idêntico ao suplemento de risco da carreira do pessoal de investigação criminal”.
- n) Por mensagem de correio electrónico de 29 de Maio de 2023 da DS-GAP, é reiterada a pergunta referida em m), atendendo ao despacho referido em l).
- o) Por mensagem de correio electrónico do mesmo dia 29 de Maio de 2023, o Director Nacional-Adjunto responde à DS-GAP que “Tendo em consideração que o trabalhador, na sua actual colocação, não exerce funções de inspecção judiciária e recolha de prova, deverá ser processado o suplemento de risco idêntico aos restantes EPC que estão colocados na UIC”.

***b) Factualidade não assente:***

Não se provou outra factualidade com interesse para a decisão que se prefigura adequada.

\*

A convicção do Tribunal quanto à factualidade considerada assente teve por base, quanto às alíneas a), b), c), e), j), k), l), m), n) e o), nos documentos que integram o Processo Administrativo, não impugnados. Quanto às alíneas d), f), h) e i), a convicção do Tribunal assentou nos Documentos

n.ºs 7, 8, 9 e 10, juntos com o Requerimento Inicial e não impugnados. Quanto à alínea g), por ter sido admitida por acordo.

### **C. O Direito**

Nos termos do n.º 1 e da alínea a) do n.º 2 do artigo 112.º do Código de Processo nos Tribunais Administrativos, quem possua legitimidade para intentar um processo nos tribunais administrativos pode solicitar a adopção, nomeadamente, da providência cautelar antecipatória que se mostre adequada a assegurar a utilidade da sentença a proferir no processo principal, a qual poderá consistir, entre outras, na suspensão da eficácia de um acto administrativo.

O processo cautelar pode ser intentado como preliminar da causa que tem por objecto a decisão sobre o mérito, da qual depende, tem carácter urgente e tramitação autónoma do processo principal, do qual corre por apenso, logo que o mesmo seja intentado (n.ºs 1 a 3 do artigo 113.º do mesmo Código).

O artigo 120.º do citado Código dispõe, quanto a critérios de decisão, que as providências cautelares são adoptadas quando haja fundado receio da constituição de uma situação de facto consumado ou da produção de prejuízos de difícil reparação para os interesses que o requerente visa assegurar no processo principal e seja provável que a pretensão formulada ou a formular nesse processo venha a ser julgada procedente, sempre que, ponderados os interesses públicos e privados em presença, se considere que os danos resultantes dessa concessão não serão superiores aos que resultariam da sua não concessão (n.ºs 1 e 2 do citado artigo 120.º).

A doutrina e a jurisprudência têm, por conseguinte, resumido aqueles preceitos legais nos requisitos cumulativos do *fumus boni juris*, do *periculum in mora* e da ponderação de interesses, sendo que o não preenchimento de um deles vota ao fracasso o pedido de providência.

O procedimento cautelar tem de ser intentado nos prazos previstos nas alíneas a) e b) do n.º 1 do artigo 58.º do CPTA.

Vejamos então:

### ***Do fummus boni juris***

A este propósito, o critério de decisão fixado é o da probabilidade de procedência da pretensão a formular na acção principal. Ou seja, para que se mostre preenchido este requisito, necessário se torna que exista a probabilidade de a pretensão a formular no processo principal vir a ser julgada procedente.

O artigo 98.º do Decreto-Lei n.º 138/2019, de 13 de Setembro, dispõe, em matéria de subsídio de risco, o seguinte:

#### “Salvaguarda de direitos

1 — Da aplicação do presente decreto-lei não pode resultar redução das remunerações atualmente auferidas pelos trabalhadores que transitem para as carreiras especiais de investigação criminal, de especialista de polícia científica e de segurança.

2 — Encontram-se abrangidos pela salvaguarda de direitos os trabalhadores do mapa de pessoal da PJ que, nos termos do presente decreto-lei, não transitem para as carreiras especiais referidas no número anterior.

3 — Até à regulamentação prevista no artigo 75.º, os trabalhadores da carreira de investigação criminal e da carreira de segurança mantêm o direito ao suplemento previsto, respetivamente, nos n.ºs 3 e 4 do artigo 99.º do Decreto-Lei n.º 295-A/90, de 21 de setembro, na sua redação atual, nas condições em que o auferem na data de entrada em vigor do presente decreto-lei.

4 — O disposto no n.º 4 do artigo 99.º do Decreto-Lei n.º 295 -A/90, de 21 de setembro, na sua redação atual, é aplicável aos trabalhadores da carreira de especialista de polícia científica.

5 — Os trabalhadores que, à data de entrada em vigor do presente decreto-lei, se encontrem integrados nas carreiras previstas nas alíneas a) a d) do n.º 5 do artigo 62.º do Decreto-Lei n.º 275 -A/2000, de 9 de novembro, na sua redação atual, ou se encontrem integrados nas

carreiras gerais e pertençam ao mapa de pessoal da PJ, mantêm o regime remuneratório e os suplementos a que se referem os n.ºs 5 e 6 do artigo 99.º do Decreto-Lei n.º 295-A/90, de 21 de setembro, e o n.º 3 do artigo 79.º do Decreto-Lei n.º 295-A/2000, de 9 de novembro, na sua redação atual, nas condições em que os auferem na data de entrada em vigor do presente decreto-lei e enquanto se mantiverem naquelas carreiras.

6 — O n.º 7 do artigo 79.º do Decreto-Lei n.º 275-A/2000, de 9 de novembro, na sua redação atual, continua a aplicar-se aos trabalhadores ali referidos”.

Ou seja, o mencionado artigo procede à salvaguarda de direitos quanto ao subsídio de risco, com base num critério de carreira profissional: (a) carreiras de investigação criminal e de segurança: subsídio nos termos dos n.ºs 3 e 4 do artigo 99.º do Decreto-Lei n.º 295-A/90, nas condições em que o auferem à data da entrada em vigor do Decreto-Lei n.º 138/2019; (b) carreira de especialista de polícia científica: subsídio de risco nos termos do n.º 4 do mesmo artigo 99.º; (c) carreiras previstas nas alíneas a) a d) do n.º 5 do artigo 62.º do Decreto-Lei n.º 275-A/2000, de 9 de Novembro, entre as quais a de Especialista-Adjunto: subsídio de risco nos termos dos n.ºs 5 ou 6 do artigo 99.º citado.

Da leitura que fazemos do preceito, o subsídio de risco a que têm direito os profissionais da carreira de Especialista-Adjunto é o previsto no n.º 5 do artigo 99.º do Decreto-Lei n.º 295-A/90, por força do n.º 5 do artigo 99.º do Decreto-Lei n.º 138/2019, ambos nas suas redações actuais.

No entanto e como resulta da primeira parte do n.º 5 do artigo 99.º do Decreto-Lei n.º 295-A/90, ficam ressalvados do subsídio nele previsto e beneficiam do subsídio de risco previsto no n.º 4 do mesmo artigo, os Especialistas-Adjuntos “integrados nas áreas funcionais de criminalística, de telecomunicações e de segurança”.

Atenta as posições expressas pelas partes nestes autos, resulta incontroverso que as funções que o Demandante exerce na Unidade de Informação Criminal não são das áreas de criminalística, telecomunicações ou segurança.

Parece, pois, resultar inequívoco do preceito citado que terá sido a decisão de colocação do Demandante na UIC, proferida em 22 de Novembro de 2021, que terá afastado aquele das funções



– na área de criminalística – que lhe conferiam direito ao subsídio de risco calculado nos termos do n.º 4 do artigo 99.º do Decreto-Lei n.º 295-A/90.

Tendo o Demandante deixado de exercer essas funções, passou a ter direito apenas ao subsídio de risco estabelecido (sem aplicação da aludida ressalva) no n.º 5 do mesmo artigo 99.º.

O acto cuja suspensão o Demandante requer constitui um mero acto *consequente* do acto praticado em 22 de Novembro de 2021 ou, talvez melhor, um mero *acto opinativo*. Aliás, se o acto de 29 de Maio de 2023 (*acto suspendendo*) não tivesse sido praticado, a solução jurídica em matéria de subsídio de risco a que o Demandante tem direito seria exactamente a mesma: uma vez iniciadas funções na UIC, o Demandante sempre deixaria de beneficiar do preceituado no n.º 4 do artigo 99.º do Decreto-Lei n.º 295-A/90, aplicável por força da ressalva do n.º 5 do mesmo artigo e do n.º 5 do artigo 98.º do Decreto-Lei n.º 138/2019.

Julga-se, aliás, que o acto suspendendo se limita a *confirmar* aquilo que lhe é perguntado pela DS-GAP, ou seja, que, na Unidade de Informação Criminal, o Demandante não iria exercer funções enquadráveis no n.º 4 do artigo 99.º do Decreto-Lei n.º 295-A/90. O acto suspendendo seria um acto administrativo caso tivesse vindo dizer que o Demandante na Unidade de Informação Criminal exercia qualquer função enquadrável no mesmo n.º 4, pois, nesta hipótese, faria funcionar a ressalva da parte inicial do n.º 5 do mesmo artigo 99.º. Porém, como se referiu, não foi isto que sucedeu.

Decorre do que acabámos de expor que não pode proceder o alegado vício de preterição do princípio da legalidade, na medida em que o acto suspendendo não poderá ser considerado um acto administrativo, isto é, uma decisão que, no exercício de poderes jurídico-administrativos, vise produzir efeitos jurídicos externos numa situação individual e concreta (artigo 148.º do Código do Procedimento Administrativo).

O acto administrativo que produziu efeitos na situação individual e concreta do Demandante foi o despacho de 22 de Novembro de 2021, que o não impugnou atempadamente nem requereu em tempo a condenação à prática do acto devido. O mesmo acto encontra-se, pois, consolidado na ordem jurídica, como, de resto, também foi alegado pelo Demandado.

Diga-se, de resto, que o Demandante acaba por reconhecer isto mesmo no seu Requerimento Inicial, quando alega ter sido movimentado por imposição, ao alegado arrepio do disposto no Despacho Normativo n.º 8/2009. Todavia, não é o movimento ordenado e decidido em 22 de Novembro de 2021 que está em causa nestes autos.

Decorre do que acaba de expor-se que igualmente não procede o alegado vício de falta de audiência dos interessados, na medida em que, como se referiu, o acto suspendendo não é um acto administrativo, mas um mero acto *consequente* de acto anterior ou, talvez, um acto *opinativo*.

Dir-se-á, no entanto, que, mesmo que o acto suspendendo fosse um acto administrativo, no que não se concede, a omissão em concreto do dever de audiência prévia não teria o efeito invalidante pretendido pelo Demandante, pois, como se demonstrou *supra*, a consequência jurídica do movimento do Demandante para a Unidade de Informação Criminal seria a perda do subsídio de risco anteriormente auferido por força das funções exercidas na área da criminalística, decorrente da cessação destas funções, por motivo do ingresso na Unidade de Informação Criminal. Ou seja, face às disposições legais que citámos, mesmo que se tratasse de acto administrativo e a audiência prévia tivesse sido promovida, teria sido praticado um acto com o mesmo conteúdo [alínea c) do n.º 5 do artigo 163.º do Código do Procedimento Administrativo].

Pelas mesmas razões já aduzidas, igualmente não procede o alegado vício de falta de fundamentação. Com efeito, não estamos perante um acto administrativo, nos termos do artigo 148.º do Código do Procedimento Administrativo.

Acresce que, à semelhança do que sucede com a alegada falta de audiência prévia, consideramos que, mesmo que estivéssemos perante um acto administrativo – no que não se concede – sempre teria de concluir-se pela não produção do efeito anulatório, pois, como se referiu, o conteúdo do acto não poderia ser outro, face ao disposto na Lei [alínea c) do n.º 5 do artigo 163.º do Código do Procedimento Administrativo].

A alegada violação do princípio da proporcionalidade igualmente não procede quanto ao acto suspendendo.

Se é certo que, em abstracto, o mesmo talvez pudesse ser invocado contra o acto de 22 de Novembro de 2021, que determinou o movimento do Demandante para a Unidade de Informação Criminal, a verdade é que não tem cabimento no âmbito deste procedimento cautelar, como dito e redito. O Demandante parece olvidar que o subsídio de risco previsto no n.º 4 do artigo 99.º do Decreto-Lei n.º 295-A/90 é devido apenas e enquanto são exercidas as funções nele expressamente previstas. Já o subsídio de risco previsto no n.º 5 do mesmo artigo 99.º é devido pelo facto de o trabalhador se encontrar integrado em determinada carreira, abstraindo do concreto exercício de certas tarefas.

Refira-se, a este propósito, que, nos termos do artigo 75.º do Decreto-Lei n.º 275-A/2000, de 9 de Novembro, na sua redacção actual, “Ao especialista-adjunto compete, designadamente, executar, a partir de instruções, trabalhos de apoio aos especialistas superiores e especialistas, nos domínios da polícia científica, das telecomunicações, da informática e da perícia financeira e contabilística”. Ou seja, ao contrário do que o Demandante parece pretender fazer crer, o facto de o mesmo ter sido inicialmente recrutado para a área de criminalística e de ter laborado vários anos nessa actividade, não impede que – no quadro do conteúdo funcional da sua carreira e categoria profissional – desenvolva outras tarefas alheias à criminalística e que não se enquadrem no disposto no n.º 4 do mesmo artigo 99.º do Decreto-Lei n.º 295-A/90. Poderá ser uma decisão pouco eficiente, mas não coloca o trabalhador a exercer tarefas alheias ao conteúdo funcional da sua categoria e carreira profissional.

Por último, quanto às alegadas preterições do princípio da boa-fé e da protecção da confiança, uma vez mais, a existirem, as mesmas teriam de ser imputadas ao acto de 22 de Novembro de 2021, que determinou o movimento do Demandante para a Unidade de Informação Criminal.

O acto suspendendo não determinou a redução do valor do subsídio de risco. O que determinou essa redução – alterando o seu enquadramento do n.º 4 para o n.º 5 do artigo 99.º citado – foi a cessação do exercício de funções na área da criminalística, para passar a ter lugar na Unidade de Informação Criminal.

Em todo o caso, diga-se que nunca estaria em causa o princípio da protecção da confiança, na medida em que as regras legais são claras – os citados n.º 4 e n.º 5 do artigo 99.º – e vigoram desde

a entrada em vigor do Decreto-Lei n.º 295-A/90, ou seja, há mais de três décadas. Não pode, por isso, afirmar-se sequer que o Demandante tivesse qualquer expectativa legítima a, no caso de deixar de exercer funções enquadráveis no n.º 4 do artigo 99.º citado, manter o subsídio de risco previsto no mesmo preceito.

Considera-se, em face do que antecede, que não se mostra preenchido o requisito da *aparência do bom direito* ou, se quisermos, não resulta provável a procedência da pretensão a formular pelo Demandante na acção principal. Por estas razões, e atendendo a que se trata de requisitos cumulativos, não se afigura necessário apreciar o *periculum in mora* nem proceder à ponderação de interesses.

Não se mostrando preenchido o requisito do *fumus boni juris*, a pretensão do decretamento da providência cautelar de suspensão da eficácia do acto terá de improceder, o que se decidirá adiante.

\*

Fixo à presente acção o valor de € 30.000,01, nos termos do n.º 1 do artigo 31.º e dos n.ºs 1 e 2 do artigo 34.º do Código de Processo nos Tribunais Administrativos.

\*

Os encargos da presente acção cautelar são suportados nos termos do n.º 5 do artigo 29.º do RCAAD.

### **III - Decisão**

Nos termos que antecedem, decido:

- a) Julgar improcedente o pedido de providência cautelar de suspensão da eficácia do acto proferido em 29 de Maio de 2023 pelo Director Nacional-Adjunto da Polícia Judiciária, notificado ao Demandante em 7 de Junho de 2023, dele se absolvendo o Demandado;

- b) Fixar à presente acção cautelar o valor de € 30.000,01, nos termos das disposições conjugadas do n.º 1 do artigo 31.º e dos n.ºs 1 e 2 do artigo 34.º do Código de Processo nos Tribunais Administrativos;
- c) Os encargos da presente acção cautelar são suportados nos termos do n.º 5 do artigo 29.º do RCAAD.

Registe, notifique e publique.

**CAAD, 5 de Julho de 2023**

**O Árbitro**

**(Aquilino Paulo da Silva Antunes)**