

CAAD: Arbitragem Administrativa

Processo n.º: 160/2024-A

Tema: Suplemento

DECISÃO ARBITRAL

1. Relatório

A..., portador do cartão de cidadão n.º..., válido até 24/07/2034, com o NIF ..., com domicílio na Rua ..., n.º..., Lisboa, B..., portadora do cartão de cidadão n.º ..., válido até 03/08/2031, com o NIF ..., com domicílio na ..., n.º ..., ..., C..., portadora do cartão de cidadão n.º ..., válido até 20/06/2028, com o NIF..., com domicílio da Rua ..., n.º..., ..., D..., portadora do cartão de cidadão n.º..., válido até 01/08/2028 com o NIF ..., com domicílio na Rua ..., n.º..., Odivelas e E..., portadora do cartão de cidadão n.º ..., válido até 13/01/2027, com o NIF ... com domicílio na Rua ..., n.º..., ..., Mafra, sendo representadas pelos Drs. F..., G... e H..., apresentaram petição inicial, sendo autora na presente acção, nos termos do artigo 10.º do Regulamento de Arbitragem do Centro de Arbitragem Administrativa (doravante, Reg CAAD) contra o demandado, Ministério da Justiça, com sede na Praça do Comércio, 1149-019 Lisboa, o qual foi representado pela Dra. I... .

2. Em 31 de Outubro 2024, os Demandantes solicitaram a constituição do Tribunal Arbitral, apresentando a Petição Inicial, pedido que foi aceite em 4 de Novembro de 2024.

3. Em 25 de Novembro de 2024, o Demandado, após citação, apresentou a respectiva contestação ao pedido do autor.

4. Nos termos do Reg CAAD, foi o signatário designado como Árbitro para o processo pelo conselho deontológico do CAAD, considerando-se o Tribunal Arbitral constituído em 6 de Janeiro de 2025.

5. Em 24 de Janeiro de 2025, foi proferido o Despacho n.º 1, propondo um mecanismo de agilização processual, aceite pelas duas partes, ficando acordada dispensa da realização da audiência de prova, bem como a valoração de qualquer outra prova que não a documental. Ficou, ainda, acordada a dispensa de realização de audiência de julgamento e de alegações finais.

6. Em 22 de Fevereiro de 2025, o Tribunal Arbitral profere o Despacho n.º 2, convidando os autores a substituir a petição inicial e a corrigir o alcance do pedido, dando, em caso de correcção ou de substituição, um prazo para o demandado também alterar em conformidade o respectivo articulado.

7. Em 6 de Março de 2025, vêm os Autora, após corrigir a Petição Inicial, apresentar novo Articulado com o seguinte pedido: “serem os despachos em apreço considerados nulos, sendo o demandado, na pessoa do Exmo. Sr. Diretor Nacional Adjunto da Polícia Judiciária, Dr. José Milhazes, condenado a proferir novos despachos que defiram os requerimentos apresentados pelos demandantes: **a) Atribuindo aos demandantes o valor mensal do suplemento de missão de 13% nos termos do art.º 4.º, alínea b) do Decreto-Lei n.º 139-C/2023; b) Repondo os retroativos do suplemento de missão devidos aos ora demandantes, calculado com base na percentagem supra, desde janeiro de 2023”.**

Para tal, invocam que: “[o]s despachos em apreço, ao não deferirem o requerido pelos ora demandantes, violam o disposto no quadro 2, do Anexo I, do decreto-Lei n.º 138/2019 de 13 de setembro - quanto ao conteúdo funcional dos especialistas de polícia científica - e nas alíneas f) e i), do art.º 2.º da Lei n.º 67/2017, de 09 de agosto - no que concerne às definições legais de inspeção e identificação judiciária”, bem como que não respeitam “os critérios de atribuição de atribuição do suplemento de emissão estabelecidos nos n.ºs 3 e 4, do Decreto-Lei n.º 139-C/2023, incumprindo manifestamente as suas disposições” e, nestes termos, alegam que violam

“o Princípio da Legalidade, da Justiça e da Razoabilidade, previstos nos art.ºs 3.º e 8.º do Código de Procedimento Administrativo”.

Solicitou, além disso, a audição de testemunhas.

8. Em 10 de Março de 2025, o Demandado apresenta, em conformidade, nova contestação, solicitando, igualmente, a recusa de audição de testemunhas, ao argumentar que no presente processo estamos perante “matéria que se cinge, apenas e exclusivamente, à interpretação de normas em concreto, sem necessidade de prova por testemunhal”.

9. Em 31 de Março de 2025, o Tribunal Arbitral profere o Despacho n.º 3, recusou a produção de prova testemunhal.

10. O tribunal é competente. As Partes têm personalidade e capacidade judiciárias, são legítimas e encontram-se regularmente representadas. A presente acção é tempestiva. O valor da causa é fixado em 30.000,01€ (o valor total corresponde à soma dos pedidos de cada um dos autores), nos termos do artigo 34.º do Código de Processo nos Tribunais Administrativos (CPTA).

II. Matéria de facto

11. Analisados os articulados e os meios de prova apresentados pelas partes, bem como pela aceitação genericamente pelas partes de factos dados como provados, é convicção deste tribunal arbitral deverem ser considerados provados os seguintes factos:

11.1. Os Demandantes exercem funções na Polícia Judiciária (PJ), estando integrados na carreira de Especialistas de Polícia Científica (EPC) a prestar funções no Laboratório de Polícia Científica (LPC).

11.2. Os Demandantes integram a carreira de EPC, a qual apresenta como conteúdo funcional, nos termos do Quadro II do Estatuto Profissional do Pessoal da Polícia (Decreto-Lei n.º

138/2019, de 13 de Setembro) Judiciária, o seguinte:

QUADRO 2

Carreira de especialista de polícia científica

Categoria	Conteúdo funcional	Grau de complexidade funcional
Especialista de polícia científica.	<p>Realização de atos de inspeção, em meio físico e digital, e de identificação judiciária, designadamente, pesquisa, recolha, acondicionamento, tratamento de vestígios e outros elementos probatórios, recolha de elementos biométricos identificativos, captação e tratamento de imagem de locais, objetos e pessoas, com recurso a procedimentos técnico-científicos e garantindo a custódia da prova, em coadjuvação direta à investigação criminal, sem prejuízo da sua autonomia técnica e científica;</p> <p>Realização de exames de recolha de prova digital, com recurso a procedimentos técnico-científicos e garantindo a custódia da prova, em coadjuvação direta à investigação criminal, sem prejuízo da autonomia técnica e científica;</p> <p>Realização de exames ou perícias e elaboração dos respetivos relatórios, nas diferentes áreas forenses laboratoriais, telecomunicações, informática, financeira e contabilística;</p> <p>Assessoria técnica e científica, nas áreas periciais, tecnológicas e informacionais;</p> <p>Participação na identificação humana em catástrofes ou cenários de exceção;</p> <p>Conceção, planeamento, avaliação e aplicação de métodos e processos técnico-científicos em matéria de inspeção judiciária;</p> <p>Prática de atos processuais, bem como outras tarefas afins ou funcionalmente ligadas, superiormente determinadas, para as quais detenha formação profissional adequada, no âmbito da respetiva matriz de competências e concreta unidade orgânica;</p> <p>Participação em reuniões, comissões e grupos de trabalho, no plano nacional e internacional, com especial enfoque na área da criminalística e inspeção judiciária, restantes áreas forenses ou periciais;</p> <p>Representação institucional junto de organismos, instituições e serviços nacionais e estrangeiros;</p> <p>Funções de docência e colaboração em ações de formação e desenvolvimento de metodologias inovadoras, integrando o conhecimento técnico-científicos nacional e internacional;</p> <p>Colaboração com o IPJCC no âmbito das ciências criminais e forenses.</p>	3

11.3. Os Demandantes, no âmbito da respectiva carreira, integram as seguintes unidades à data da apresentação da Petição Inicial:

-A...: Laboratório de Polícia Criminal – Área Criminalística – Sector de Balística e Marcas (fls. 123 do Processo Administrativo);

- D... (fls. 131 do Processo Administrativo) e E... (fls. 127 do Processo Administrativo): Laboratório de Polícia Científica – Área Físico-Documental – Sector de Análise Documental;

- B... (fls. 135 do Processo Administrativo) e C... (fls. 141 do Processo Administrativo):
Laboratório de Polícia Científica – Área Físico-Documental – Sector de Físico-Química.

Neste contexto, as unidades referidas apresentam as seguintes competências (fls.1 a 15 do Processo Administrativo):

- O Laboratório de Polícia Científica – Área Criminalística - Sector de Balística:

4.3.3 - Setor de Balística e Marcas (SBM)

Cabe-lhe:

- a) A identificação e caracterização técnica de armas de fogo, nomeadamente com determinação do peso do gatilho;
- b) A identificação e caracterização técnica de armas elétricas, através da medição de voltagem;
- c) A identificação e caracterização técnica de armas brancas;
- d) A identificação e caracterização técnica de munições e cartuchos carregados;
- e) Realizar testes de funcionamento de armas de fogo;
- f) A identificação e caracterização técnica de cápsulas e cartuchos deflagrados;
- g) A identificação e caracterização técnica de projéteis e fragmentos de blindagem;
- h) Realizar comparações microscópicas de elementos munitais para correlação de armas de fogo;
- i) A determinação de velocidade e energia de projéteis;
- j) A determinação de distância de disparo de espingarda caçadeira;
- k) A determinação de penetração de projéteis em gelatina balística;
- l) Colaborar, se necessário, em situações que envolvam estudo de trajetórias e distâncias de disparo;
- m) Assegurar a gestão das bases de dados IBIS (Integrated Ballistics Identification System) e IBIN (INTERPOL Ballistic Information Network) e o contato com os grupos de trabalho ENFSI e AICEF respetivos.

4.3.3.1 - Grupo de Marcas e Ferramentas

Cabe-lhe:

- a) A identificação de vestígios de marcas de calçado / pneumáticos;
- b) A comparação de padrões de calçado / pneumático, com vestígios recolhidos;
- c) A identificação e/ou comparação de vestígios de ferramentas (2D e 3D);
- d) O exame e perícia a elementos identificativos de veículos, no local ou em laboratório;
- e) O reavivamento dos números de série rasurados em armas e outros objetos;
- f) A realização de perícias de encaixe de peças, designadamente de veículos, sempre que não se justifiquem análises físico-químicas;
- g) Desenvolver metodologias periciais no domínio da sinistralidade rodoviária;
- h) Colaborar nas perícias de marcas e punções com diferentes especialidades do LPC;
- i) Assegurar a gestão das bases de dados Sicar (rastos de calçado e pneumáticos) e o contato com o grupo de trabalho ENFSI.

- O Laboratório de Polícia Científica – Área Físico-Documental, no qual se encontram inseridos os Setores de Análise Documental e de Físico-Química:

4.4 - Área Físico-Documental

A Área Físico-Documental é dirigida por uma chefia de área e integra os seguintes serviços:

- **Setor de Análise Documental**
 - Grupo de Escrita Manual
- **Setor de Físico-química**
 - Grupo de Áudio e Som
 - Grupo de Inovação Científica

4.4.1 - Setor de Análise Documental

Cabe-lhe:

- a) A determinação da autenticidade ou falsidade de documentos;
 - b) A análise de viciações em todo o tipo de documentos;
 - c) A análise, classificação e comparação de documentos, de elementos de documentos e de qualquer dispositivo ou material utilizado na produção de documentos com Registos de Contrafações;
 - d) A análise, identificação e comparação de dispositivos mecânicos de impressão (máquinas de escrever, impressoras, fotocopiadoras, etc.) e de partes ou acessórios dos mesmos (fitas, esteras, margaridas);
 - e) A análise e comparação de dispositivos mecânicos de corte, de dobra, de costura, de fixação, de colagem e de laminação de documentos;
 - f) A análise e comparação de cunhos e de impressões de carimbo e de selo branco e outras utilizadas em documentos;
 - g) A análise e identificação da montagem de documentos, no todo ou em parte;
 - h) A datação absoluta e/ou relativa de documentos ou entradas em documentos;
 - i) A determinação da sequência cronológica de entradas em documentos, ou de partes de documentos;
 - j) A recuperação/reconstituição/identificação de documentos danificados;
 - k) A determinação da autenticidade ou falsidade de notas e moedas;
 - l) A análise, classificação e comparação com registos de contrafações;
 - m) A gestão das respetivas bases de dados;
 - n) O relacionamento de contrafações;
 - o) A determinação da sequência de produção de notas;
- ...
- p) A análise, estudo e comparação de dispositivos mecânicos de impressão (impressoras, chapas e redes de impressão, numeradores, *nylonprints*, fotolitos, etc.) com as notas;
 - q) A análise, comparação e eventual identificação de papéis ou elementos de acabamento;
 - r) A análise e comparação de dispositivos mecânicos de corte com as notas;
 - s) Exercer as funções de *Coin Nacional Analysis Center* (CNAC) e de *Nacional Analysis Center* (NAC), previstas na lei;
 - t) Desenvolver relações institucionais de cooperação com o Banco de Portugal, no domínio da falsificação de moeda;
 - u) Assegurar o contato com o grupo de trabalho ENFSI, em matéria de documentos.

4.4.1.1 - Grupo de Escrita Manual

Cabe-lhe:

- a) A comparação e identificação de texto manuscrito e assinaturas;
- b) A reconstituição de dizeres vinculados;
- c) Manter atualizada a informação sobre recolha de autógrafos e requisitos para a realização de perícias de escrita manual;
- d) Proceder, excecionalmente, à recolha de autógrafos;
- e) Assegurar o contato com o grupo de trabalho ENFSI.

4.4.2 - Setor de Físico-química

Cabe-lhe:

- a) A pesquisa e identificação de substâncias inflamáveis;
- b) A pesquisa e identificação de componentes explosivos;
- c) A identificação de substâncias líquidas e sólidas diversas (ácidos, bases, etc.);
- d) A análise e identificação de agentes lacrimogéneos;
- e) A quantificação da capsaicina;
- f) A pesquisa de resíduos de disparo de arma de fogo e estimativa de distância de disparo;
- g) A análise e a comparação da composição das partículas de resíduos de disparo com a composição das partículas recolhidas em elementos municipais deflagrados;
- h) A identificação de danos em peças de vestuário e outros materiais têxteis e respetiva comparação com instrumento suspeito;
- i) A análise, comparação e identificação de tintas diversas, nomeadamente de instrumentos manuais de escrita, de impressão, de segurança, de automóvel, de ferramentas, de carimbo, sprays, etc;
- j) A análise, comparação e identificação de toners;
- k) A análise e comparação de dispositivos de impressão com documentos ou notas com eles relacionados;

- l) A análise, comparação e identificação de papéis ou elementos de acabamento;
- m) A datação absoluta e/ou relativa de documentos ou entradas em documentos;
- n) A análise, identificação e comparação de laminados, foils, vernizes, fitas adesivas, material plástico, vidros e colas;
- o) A análise e comparação peças/fragmentos e componentes de veículo, com vista a identificação da marca, modelo e ano de fabrico, com recurso à análise físico-química;
- p) A análise de filamentos de lâmpadas;
- q) A análise, comparação e identificação de ligas metálicas;
- r) A análise comparativa e identificação de fibras e outros materiais têxteis;
- s) A comparação de cordas e cabos e caracterização de nós;
- f) A identificação e comparação de material desconhecido e de vestígios diversos;
- u) Gerir o acesso e manutenção das bases de dados respetivas;
- v) Assegurar o contato com os grupos de trabalho ENFSI.

4.4.2.1 - Grupo de Áudio e Som

Cabe-lhe:

- a) Desenvolver novas valências forenses, momento no âmbito das perícias de comparação de som e áudio, de acordo com as boas práticas ENFSI;
- b) Assegurar o contato com o grupo de trabalho ENFSI.

4.4.2.2 - Grupo de Inovação Científica

Cabe-lhe desenvolver soluções de inovação, tendentes à criação de novas valências periciais e à melhoria das existentes, procurando integrar conhecimento científico na atividade pericial.

11.5. A Área Criminalística do Laboratório de Polícia Científica, especialmente o Setor de Inspeção Judiciária/Local do Crime (fls.7 e 8 do Processo Administrativo) e o Setor de Identificação Judiciária/Lofoscopia (fls. 9 e 10 do Processo Administrativo) detêm as seguintes competências:

4.3.1 - Setor de Inspeção Judiciária/Local do Crime

Cabe-lhe:

- a) Pesquisar, detetar, identificar, recolher, acondicionar e transportar vestígios biológicos, lofoscópicos, físico-químicos e outros, nos cenários dos crimes da competência da Polícia Judiciária, em locais onde se realizem buscas ou em laboratório;
- b) Determinar trajetórias balísticas;
- c) A análise e interpretação de padrões, manchas e salpicos de sangue;
- d) Assegurar, a nível nacional, a inventariação e gestão centralizada de consumíveis necessários ao funcionamento da área de criminalística;
- e) Assegurar a triagem e o acompanhamento dos pedidos de exames múltiplos, no sentido de reduzir as diferenças temporais de resposta, bem como contribuir para relatórios periciais conjuntos;
- f) Garantir o serviço permanente, elaborando escalas próprias;
- g) Assegurar o contato com os grupos de trabalho ENFSI e AICEF respetivos.

4.3.1.1 - Grupo de Incêndios e Explosões

Cabe-lhe:

Garantir a resposta no âmbito da inspeção judiciária a locais de incêndios e explosões, sempre que sejam exigidos conhecimentos específicos que transcendam a capacidade das estruturas de inspeção judiciária.

4.3.1.2 - Grupo de Interpretação de Padrões e Manchas de Sangue

Cabe-lhe:

- a) Garantir a resposta no domínio da interpretação de padrões, manchas de sangue e salpico, sempre que sejam exigidos conhecimentos específicos que transcendam a capacidade das estruturas de inspeção judiciária;
- b) Assegurar a credenciação internacional de peritos neste domínio;
- c) Assegurar o contato com o grupo de trabalho ENFSI.

4.3.1.3 - Grupo de Imagem Criminalística

Cabe-lhe:

- a) A reconstituição virtual de locais;
- b) Efetuar perícias de imagem, comparação facial e comparação de objetos pessoais e locais;
- c) Elaborar trabalhos de fotogrametria e Infografia;
- d) Proceder à estimativa de dados biométricos a partir de imagens;
- e) A identificação através de sobreposição craniofacial;
- f) Realização de retratos robot, a partir de descrições;
- g) Desenvolver metodologias periciais no domínio da imagem digital;
- h) Assegurar o contato com o grupo de trabalho ENFSI.

4.3.2 - Setor de Identificação Judiciária/Lofoscopia

Cabe-lhe:

- a) A identificação de arguidos, detidos e condenados;
- b) A comparação de vestígios e impressões lofoscópicas;
- c) O tratamento laboratorial de vestígios lofoscópicos;
- d) A identificação de cadáveres, doentes e desconhecidos;
- e) A alimentação, gestão e exploração do sistema AFIS bem como acompanhamento do processo de extensão do sistema e o relacionamento com os restantes Órgãos de Polícia Criminal, neste domínio, cabendo-lhe elaborar o Manual AFIS;
- f) Assegurar os pontos de contato externos para as impressões digitais, no âmbito do Tratado de Prüm e da cooperação internacional;
- g) Assegurar a ligação com o Instituto dos Registos e do Notariado, no acesso à identificação civil, em matéria de impressões digitais;
- h) Desenvolver a ligação à Direção-Geral da Administração da Justiça, visando aceder à informação lofoscópica contida no registo criminal;
- i) Garantir o serviço permanente, elaborando escalas próprias;
- j) Assegurar o contato com o grupo de trabalho ENFSI.

4.3.2.1 - Grupo de Identificação Humana

Cabe-lhe desenvolver metodologias de identificação humana, a partir das impressões lofoscópicas, quer em situações DVI, em articulação com outras valências de identificação do LPC, quer desenvolvendo metodologias e procedimentos em situações de determinação da identidade ou de falsas identidades, quer garantindo a recolha de zaraçatoas bucais a condenados para inserção na Base de Dados de Perfis de ADN.

4.3.2.2 - Grupo de Cooperação Internacional

Cabe-lhe garantir a resposta atualizada aos compromissos de cariz internacional, em matéria de impressões digitais, nos diferentes patamares de cooperação designadamente, Prüm, Interpol, Europol, Sirene, SIS II, CCPA e Eurodac.

4.3.2.3 - Núcleo de Identificação e Coordenação AFIS

Cabe-lhe:

- a) Garantir o funcionamento do Sistema AFIS, a nível interno, monitorizando as estações de Lisboa, Porto, Coimbra, Faro, Braga, Funchal e Ponta Delgada e os fluxos de funcionamento envolvendo outras estruturas da PJ;

4.3.1.4 - Grupo Nuclear, Radiológico, Biológico e Químico

Cabe-lhe:

- a) Desenvolver metodologias procedimentais nos domínios Nuclear, Radiológico, Biológico e Químico;
- b) Criar condições para a recolha de vestígios e indícios em ambiente Nuclear, Radiológico, Biológico e Químico, no apoio à investigação criminal.

4.3.1.5 - Grupo de Arqueologia e Entomologia Forense

Cabe-lhe:

- a) O mapeamento de solos com equipamento adequado de georadar;
- b) O levantamento de cadáveres inumados;
- c) A recolha de insetos, pupas e ovos, para crono-determinação;
- d) Assegurar o contato com o grupo de trabalho ENFSI.

- b) Colaborar na elaboração e atualização do Manual AFIS.

11.6. Em 16 de Abril de 2024 (A...), em 8 de Março de 2024 (B..., E... e C...) e em 25 de Março de 2024 (D...) dirigiram um requerimento ao Diretor Nacional Adjunto da Polícia Judiciária e vieram requerer que, nos termos do artigo 4.º, alínea b) do Decreto-Lei n.º 139-C/2023, lhes fosse atribuído o valor mensal do suplemento de missão, calculado com base em 13% sobre a remuneração base mensal estabelecida para o cargo de Diretor Nacional da PJ, e ainda que lhes fossem repostos os retroativos do referido suplemento, desde Janeiro de 2023.

- 11.7. Em 1 de Agosto de 2024 (A...), em 27 de Julho de 2024 (B...), em 29 de Julho de 2024 (C...), em 30 de Julho de 2024 (D...) e em 29 de Julho de 2024 (E...) apresentaram requerimento de interposição de recurso hierárquico para a Ministra a Justiça.
- 11.8. Tais pedidos foram indeferidos com fundamentos idênticos em 14 de Agosto de 2024 (E...), em 6 de Agosto de 2024 (A...); em 8 de Agosto de 2024 (B...), em 9 de Agosto de 2024 (C... e E...) e em 26 de Julho de 2024 (D...).

Factos não provados

12. Com relevo para a decisão da causa, não existem factos que devam considerar-se como não provados.

III. Do Direito

13. A questão aqui apreciada não é nova na jurisprudência do CAAD, tendo sido, aliás, decidida, por exemplo, pelas sentenças proferida nos processos n.º159/2024-A¹, 73/2024-A², 201/2024-A³.

¹ Disponível em https://caad.org.pt/administrativo/decisoes/decisao.php?s_materia=&s_processo=&s_data_ini=&s_data_fim=&s_resumo=&s_artigos=&s_texto=Pol%C3%ADcia+judici%C3%A1ria&id=340.

² Disponível em https://caad.org.pt/administrativo/decisoes/decisao.php?s_materia=&s_processo=&s_data_ini=&s_data_fim=&s_resumo=&s_artigos=&s_texto=suplemento+de+miss%C3%A3o&id=343.

³ Disponível em https://caad.org.pt/administrativo/decisoes/decisao.php?s_materia=&s_processo=&s_data_ini=&s_data_fim=&s_resumo=&s_artigos=&s_texto=Pol%C3%ADcia+judici%C3%A1ria&id=345.

Aí se decidiu que: “A lei distingue, de entre os especialistas de polícia científica, os que têm funções de inspeção e identificação judiciária (aplicação de 13%), considerando o legislador que estes, a par dos elementos da carreira de investigação criminal, no exercício das suas funções assumem maior ónus, nomeadamente ao nível do risco, insalubridade e penosidade que lhes estão associados.

O conteúdo funcional da categoria de EPC encontra-se previsto no quadro 2 do Anexo 1 do EPPJ, sendo que estão definidos alguns os actos de inspeção e de identificação judiciária:

“Realização de atos de inspeção, em meio físico e digital e de identificação judiciária, designadamente pesquisa, recolha, acondicionamento, tratamento de vestígios e outros elementos probatórios, recolha de elementos biométricos identificativos, captação e tratamento de imagem de locais, objetos e pessoas com recurso a procedimentos técnico-científicos e garantindo a custódia da prova, em coadjuvação direta à Investigação criminal, sem prejuízo da sua autonomia técnica e científica”.

Tal como resulta da prova produzida pelas declarações da testemunha Dr. Veríssimo Milhazes, relativamente às funções de inspeção judiciária, na verdade qualquer trabalhador da PJ pode ser chamado a deslocar-se a um local

Antes de avançarmos, importa reter e esclarecer que é jurisprudência consolidada do Supremo Tribunal Administrativo (STA) que “os actos de processamento de remunerações, na medida em que contenham uma definição voluntária, por parte da Administração, no exercício do seu poder de autoridade, da situação jurídica do administrado, são verdadeiros actos administrativos”⁴, acrescentando-se, ainda, que esses actos administrativos “se vão sucessivamente firmando na ordem jurídica, se não forem objecto de oportuna impugnação ou revogação”⁵.

Cumpre esclarecer, neste contexto, que se deve negar, em processos como o aqui a decidir, a possibilidade de existir somente um reconhecimento de um determinado posicionamento salarial (e respectivo processamento)⁶, desde logo, por não ser adequado formular essa

do crime, sempre que o serviço assim o requer, mas em regra, são situações que ocorrem de forma esporádica, e o pessoal da “área tecnológica”, na qual se encontram os Demandantes, não se enquadram na alínea b), mas sim c) do mencionado artigo 4.º, isto porque não só não exercem funções de identificação judiciária tal como definidas na lei, mas também porque os actos de inspecção judiciária que realizam ocorrem de forma esporádica, não se trata de uma actividade regular, pois a sua actividade regular é a actividade pericial e não de exame ao local.

Analizadas as competências da Área Criminalística do Laboratório de Polícia Científica, mais concretamente do Sector de Inspeção Judiciária/Local do Crime (ponto 4.3.1 da Instrução Permanente de Serviço n.º 2/2016) e do Sector de Identificação Judiciária/Lofoscopia (ponto 4.3.2 da referida IPS), constata-se que são estas (e aliás como o próprio nome dos Sectores indica) que abarcam os actos de inspecção e identificação judiciária, pelo que os trabalhadores da carreira especial de EPC que exercem funções de inspecção e identificação judiciária são, por regra, aqueles que se encontram integrados nestes sectores da área criminalística do LPC, ou na sua dependência funcional, conforme também resulta das declarações desta testemunha, são exactamente os EPC que exercem funções nestes sectores do LPC (sediado em Lisboa), bem como os “grupos de criminalística” que fora de Lisboa estão integrados em todas as unidades operativas, e que internamente são chamados de “pessoal da criminalística”, aqueles que exercem funções de inspecção e identificação judiciária de forma regular.

Pelo que o despacho n.º 72/2024-GADN da Polícia Judiciária veio exactamente clarificar a atribuição do Suplemento de missão da carreira de EPC, do qual decorre este entendimento, de que os trabalhadores da carreira de EPC que exercem funções de inspecção e identificação judiciária são, por regra, aqueles que se encontram integrados na área de criminalística do Laboratório de Polícia Científica.

Ao contrário do alegado pelos Demandantes, o despacho n.º 72/2024-GADN da Polícia Judiciária não viola o disposto nos artigos 33.º e 43.º do Decreto-Lei n.º 137/2019, de 13 de Setembro, que aprova a nova estrutura organizacional da Polícia Judiciária, pois das competências atribuídas à Unidade Nacional de Combate ao Cibercrime e à Criminalidade Tecnológica (artigo 33.º), bem como das competências atribuídas à Unidade de Perícia Tecnológica Informática (artigo 43.º), não resulta que nestas Unidades sejam realizados actos de inspecção e identificação judiciária, tal como se encontram previstos na primeira parte do Quadro 2 do Anexo 1 do EPPJ.

Tendo em conta que os Demandantes, Especialistas de Polícia Científica, não exercem funções de inspecção e identificação judiciária, não lhes poderia ser atribuído o suplemento de missão de 13% nos termos do artigo 4.º, alínea b) do Decreto-Lei n.º 139-C/2023, de 29 de Dezembro.”

⁴ Cfr., a síntese, no acórdão de 1 de Junho de 2016 do STA, processo n.º 0300/14.

⁵ V. o acórdão de 6 de Dezembro de 2005 do STA, processo n.º 672/05. Reafirmando esta jurisprudência, v., mais recentemente, o acórdão de 22 de Novembro de 2011 do STA, processo n.º 0547/11.

⁶ Valem aqui as conclusões, embora no âmbito de requerimento com vista ao reconhecimento de atribuição de uma pensão, do STA quando afirma que: “[e]ndereçado à Administração, pelo interessado, um requerimento para

pretensão “quando o direito que se pretende ver reconhecido se não encontre definido na norma administrativa com um mínimo de clareza ou precisão e careça ainda da formulação dum juízo valorativo próprio do exercício da função administrativa ou apenas possa ser efetivado através de um pedido do interessado dirigido à Administração”⁷.

Valem aqui as conclusões, embora no âmbito de requerimento com vista ao reconhecimento de atribuição de uma pensão, do STA quando afirma que: “[e]ndereçado à Administração, pelo interessado, um requerimento para reconhecimento do direito à reforma e à consequente atribuição de pensão, invocando o preenchimento dos requisitos legais, o meio processual próprio e adequado para reagir à recusa ou ao silêncio da Administração é a ação administrativa para obter a condenação à prática de ato devido, regulada nos artigos 66º a 71º do CPTA, devendo para o efeito serem observados os prazos definidos no artigo 69º do mesmo Código”, o que sucede no presente caso⁸.

Por esse mesmo motivo, o que aqui se discute é se há motivos para condenar a Administração à prática de um acto administrativo que deveria ter praticado e não o reconhecimento ao pagamento de um suplemento.

De facto, não estamos perante uma situação em que norma administrativa em disputa é suficientemente clara ou precisa (o que se retira, desde logo, da (suposta) necessidade de interpretação da vinculação da Administração, *v. g.* a princípios constitucionais ou administrativos) para assistir razão aos autores, pelo que, pelo menos em teoria, seria sempre necessária a prática de um acto administrativo que posicione a Autora em determinado patamar salarial (atribuindo-lhes a percentagem de suplemento que pretendem).

Sucedem, porém, que os demandantes apenas invocam, de um modo superficial e sem qualquer enquadramento, exceptuando no caso do princípio da legalidade, como se verá, os princípios da justiça e da razoabilidade, limitando-se a umas linhas em que os mencionam afirmando que os referidos despachos (que negaram a pretensão dos Demandantes) têm como consequência,

reconhecimento do direito à reforma e à consequente atribuição de pensão, invocando o preenchimento dos requisitos legais, o meio processual próprio e adequado para reagir à recusa ou ao silêncio da Administração é a ação administrativa para obter a condenação à prática de ato devido, regulada nos artigos 66º a 71º do CPTA, devendo para o efeito serem observados os prazos definidos no artigo 69º do mesmo Código.” V. o sumário do Acórdão de 25 de Novembro de 2021, processo n.º 01147/16.7BEBRG.

⁷ MÁRIO AROSO DE ALMEIDA e CARLOS CADILHA, *Comentário ao Código de Processo nos Tribunais Administrativos*, 5.ª Edição, Coimbra, Almedina, 2021, p. 269.

⁸ V. o sumário do Acórdão de 25 de Novembro de 2021, processo n.º 01147/16.7BEBRG.

sem desenvolver mais nenhum raciocínio, violar “igualmente, o Princípio da Legalidade, da Justiça e da Razoabilidade, previstos nos art.ºs 3.º e 8.º do Código de Procedimento Administrativo”, sem explicar a razão que leva a tal juízo conclusivo.

De facto, e ao contrário do que deveria ter acontecido, “não basta invocar a verificação em abstrato de qualquer violação de princípio ínsito em lei ordinária ou inconstitucionalidade, importando que a sua verificação seja densificada e demonstrada”⁹.

Em consonância, parecem ser de aceitar as conclusões do TCA Sul¹⁰ que entendeu que: “[r]elativamente à violação de princípios, designadamente, de natureza Constitucional, suscitadas amiúde ao longo do Recurso, não poderão as mesmas assentar em afirmações meramente conclusivas, o que desde logo levará à sua desconsideração. Com efeito, por omissão de substanciação no articulado inicial e/ou nas alegações de recurso, não é de conhecer a violação de princípios, designadamente de cariz constitucional, na medida em que o Recorrente se limite a afirmar, conclusivamente, a referida desconformidade, sem que apresente, do seu ponto de vista, as razões de facto e de direito do discurso jurídico fundamentador nem, sequer, a que modalidade reverte o vício afirmado”.

E se quanto ao princípio da legalidade, os Demandantes invocam que “(...) resulta, manifestamente, que o legislador, para efeitos de atribuição do suplemento de missão, atende às condições específicas de trabalho inerentes aos conteúdos funcionais desempenhados pelos trabalhadores (os quais podem, ou não corresponder às suas respetivas carreiras profissionais)”, acrescentando que: “como resulta do normativo supra, o risco inerente à natureza das funções; a insalubridade decorrente das circunstâncias ambientais ou dos meios frequentados no exercício da atividade; e a penosidade das funções”. Concluem, assim, que: “[é], assim, inequívoca a conexão estabelecida pelo normativo em causa entre um fato subjetivo – a função desempenhada – um fator objetivo – o risco que esta implica pelo trabalhador – como único fator para a atribuição do suplemento em apreço – não prevendo a Lei qualquer outro critério para a sua atribuição”.

⁹ Cfr. o Acórdão do Tribunal Central Administrativo Norte de 1 de Março de 2019, processo n.º 02570/14.7BEBRG.

¹⁰ Acórdão de 4 de Novembro de 2016, processo n.º 00940/09.1BEVIS.

Os Demandantes nada dizem, pelo contrário, e exceptuando as referidas linhas, quanto aos fundamentos que as leva à conclusão de que existe uma violação do princípio da justiça e da razoabilidade. Essa violação também não consegue este tribunal vislumbrar¹¹.

Vejamos, portanto, se assiste razão aos Demandantes no que concerne à violação do princípio da legalidade.

A norma relevante para efeitos de apuramento da violação do princípio da legalidade – no contexto de uma acção administrativa de condenação da prática ao devido – respeita ao artigo 4.º, do Decreto-Lei n.º 139-C/2023, de 29 de Dezembro, no qual se dispõe que:

“O valor mensal do suplemento é determinado por referência à remuneração base mensal estabelecida para o cargo de diretor nacional da PJ, sendo graduado e calculado por aplicação das seguintes percentagens atendendo aos ónus e condições específicas associados às respetivas carreiras e funções:

- a) Trabalhadores da carreira especial de investigação criminal, 15 %;
- b) Trabalhadores da carreira especial de especialista de polícia científica, com funções de inspeção e identificação judiciária, 13 %;
- c) Demais trabalhadores da carreira especial de especialista de polícia científica, 12 %;
- d) Trabalhadores da carreira especial de segurança, 10 %;
- e) Trabalhadores das carreiras subsistentes, 5 %”.

No caso apreciado em juízo, a questão que se coloca é a de saber se os Demandantes integram – trabalhadores da PJ – a condição de “Trabalhadores da carreira especial de polícia científica, com funções de inspeção e identificação judiciária”, auferindo, em consequência um suplemento mensal de 13%.

Dispõe, neste contexto, a Lei n.º 67/2017, de 9 de Agosto, nas alíneas f) e i) do artigo 2.º que a “identificação judiciária” corresponde ao “processo de recolha, tratamento e comparação de elementos lofoscópicos e fotográficos, visando estabelecer a identidade de determinado indivíduo” e que a “inspeção judiciária” como correspondendo às “diligências técnico-

¹¹ De facto, não estamos perante uma *situação limite* que justifique qualquer invocação ou discussão em torno da aplicação do princípio da justiça (o qual configura um “princípio *parametrizador* (material) último do sistema”) ou se pode entender, como poderá ter sido a intenção dos Demandantes, poder recorrer ao princípio da razoabilidade para, numa situação de *pura vinculação legal*, afastar a norma aplicável, v. neste sentido, ARTUR FLAMÍNIO DA SILVA, *Comentário ao Código do Procedimento Administrativo*, Coimbra, Almedina, 2024, pp. 63 e ss.

científicas levadas a cabo pelos órgãos de polícia criminal competentes, no âmbito de processo-crime, visando a obtenção de meios de prova através do exame de pessoas, lugares e objetos”. Atendendo à matéria provada, ficou claro que estas não são as funções “habituais” ou sequer “principais” – ou, se preferirmos, as funções “típicas” previstas na respectiva categoria – dos Demandantes.

Argumentam, neste contexto, os Demandantes que, para efeitos da atribuição do referido suplemento, se deve atender às “concretas funções dos demandantes”, concluindo que os Demandantes estão “sujeitos aos mesmos riscos, insalubridade e penosidade que os demais trabalhadores que, desempenhando o mesmo conteúdo funcional, muito embora em situação de inspeção aos locais de crime, se encontram a receber um suplemento calculado com base em 13%”.

Não se pode aderir a este argumento. Como bem explica a Demandada são apenas alguns dos sectores do LPC que “abarcam os atos de inspeção e identificação judiciária realizados de forma regular, em permanente contacto com locais de risco”, pelo que são o EPC que preenchem funções nestes sectores, ou na sua dependência funcional, que preenchem os requisitos para a atribuição do suplemento de missão na percentagem de 13%, ao abrigo da alínea b) do artigo 4.º do Decreto-Lei n.º 139-C/2023”. Acrescentando ainda que: “[n]ote-se que, relativamente às funções de inspeção judiciária, na verdade qualquer trabalhador da PJ pode ser chamado a deslocar-se a um local do crime, sempre que o serviço assim o requer, mas em regra, são situações que ocorrem de forma esporádica, não se trata de uma atividade regular, pelo que tais atos não são passíveis de se enquadrarem no conceito de “funções de inspeção judiciária”, tal como definidas na lei”.

Conforme se admitiu na sentença do CAAD, processo n.º159/2024-A: “o Decreto-Lei n.º 139-C/2023, de 29 de dezembro, veio regular a atribuição desse suplemento, definindo como objeto no seu artigo 1.º “o regime de atribuição do suplemento decorrente do regime especial de prestação de trabalho das carreiras especiais e carreiras subsistentes da Polícia Judiciária (PJ) e dos ónus inerentes ao cumprimento da sua missão, em especial o risco, a insalubridade e a penosidade que lhes estão associados, doravante «suplemento de missão de polícia judiciária”. O artigo 3.º deste diploma (Condições de atribuição e graduação do suplemento), o suplemento de missão de Polícia Judiciária é atribuído aos trabalhadores das carreiras especiais e das

carreiras subsistentes da Polícia Judiciária enquanto perdurem as condições específicas de trabalho que determinam a sua atribuição ou quando aqueles trabalhadores permaneçam sujeitos aos especiais ónus e deveres estatutários, incluindo nas situações previstas nos n.ºs 3 e 4 do artigo 83.º do Decreto-Lei n.º 138/2019, de 13 de setembro, na sua redação atual. O artigo 4.º do Decreto-Lei n.º 139-C/2023 estabelece o valor mensal do suplemento: “O valor mensal do suplemento é determinado por referência à remuneração base mensal estabelecida para o cargo de diretor nacional da PJ, sendo graduado e calculado por aplicação das seguintes percentagens atendendo aos ónus e condições específicas associados às respetivas carreiras e funções: a) Trabalhadores da carreira especial de investigação criminal, 15 %; b) Trabalhadores da carreira especial de especialista de polícia científica, com funções de inspeção e identificação judiciária, 13 %; c) Demais trabalhadores da carreira especial de especialista de polícia científica, 12%; d) Trabalhadores da carreira especial de segurança, 10 %; e) Trabalhadores das carreiras subsistentes, 5 %.”. A lei distingue, de entre os especialistas de polícia científica, os que têm funções de inspeção e identificação judiciária (aplicação de 13%), considerando o legislador que estes, a par dos elementos da carreira de investigação criminal, no exercício das suas funções assumem maior ónus, nomeadamente ao nível do risco, insalubridade e penosidade que lhes estão associados. O conteúdo funcional da categoria de EPC encontra-se previsto no quadro 2 do Anexo 1 do EPPJ, sendo que estão definidos alguns os atos de inspeção e de identificação judiciária: “Realização de atos de inspeção, em meio físico e digital e de identificação judiciária, designadamente pesquisa, recolha, acondicionamento, tratamento de vestígios e outros elementos probatórios, recolha de elementos biométricos identificativos, captação e tratamento de imagem de locais, objetos e pessoas com recurso a procedimentos técnico-científicos e garantindo a custódia da prova, em coadjuvação direta à Investigação criminal, sem prejuízo da sua autonomia técnica e científica”. Sendo que, a “Realização de exames ou perícias e elaboração dos respetivos relatórios, nas diferentes áreas forenses laboratoriais” e a “Participação na identificação humana em catástrofes ou cenários de exceção”, são atos constantes do conteúdo funcional de EPC e, que de acordo com a Demandante os trabalhadores em causa realizam, mas não se inserem no conceito de “funções de inspeção e identificação judiciária”. Analisadas as competências das unidades onde estão colocados os associados da Demandante, podemos constatar que os mesmos não exercem

funções de inspeção e identificação judiciária, tal como se encontram definidas na primeira parte do Quadro 2 do Anexo 1 do EPPJ”.

Por outro lado, do discurso argumentativo dos Demandantes, o que é relevante relembrar, parece retirar-se a conclusão de que existe uma identidade material entre as funções exercidas pelas Demandantes e as que devam ser qualificadas como funções de “inspeção e de identificação judiciária”. Sucede, porém, conforme decidido no Processo n.º 72/2024-A do CAAD, deve entender-se que: “é, na verdade, ao nível da previsão normativa, que as demandantes entendem existir uma injustiça, ou desigualdade, no tratamento da sua situação, nomeadamente em contraste com a situação de outros colegas de outras carreiras (e até em contraste com a situação existente até há pouco tempo atrás) e não ao nível da aplicação da lei. Mas, sendo assim, seria a própria norma o objeto da sua discussão – e eventual impugnação – mas não o ato administrativo que, aplicando corretamente a lei, não merece censura. É que, ao aplicador, o legislador não deixou margem de discricionariedade: integrando-se os trabalhadores, ou, no caso, trabalhadoras, na carreira subsistente, esse é o único critério que deverá ser atendido para a definição do valor do suplemento remuneratório. Nem, tão-pouco, permitiriam os princípios jurídicos invocados pelas demandantes chegar a conclusão diferente: a sua situação foi especificamente regulada pelo legislador, que ponderou os valores em causa, nomeadamente a despesa que poderia realizar com a atribuição deste suplemento, com a necessidade de compensar trabalhadores que exercem funções com determinados ónus e encargos, tendo chegado à conclusão que verteu no texto normativo e que o aplicador aplicou corretamente”.

É, pelos motivos invocados, de aceitar que a Demandada tem razão quando indica que: “o estrito respeito pelo princípio da legalidade condiciona a atuação da Administração em obediência à lei e ao direito, dentro dos limites dos poderes que lhe foram conferidos, pelo que a Polícia Judiciária apenas pode atuar e proceder à atribuição do suplemento de missão nos exatos termos previstos na lei. (...) O que fez, atribuindo aos Demandantes, Especialistas de Polícia Científica que não exercem funções de inspeção e identificação judiciária, o suplemento de missão de acordo com a percentagem estabelecida na alínea c) do artigo 4.º do Decreto-Lei n.º 139-C/2023. Os trabalhadores em apreço não exercem funções de inspeção e identificação judiciária, pelo que não lhes poderia ser atribuído o suplemento de missão de 13 % nos termos

do artigo 4.º, alínea b) do mencionado diploma, conforme defendem. Pelo que, a Polícia Judiciária não decidiu de forma arbitrária, antes pelo contrário, interpretou e aplicou corretamente a lei para a atribuição do suplemento de missão aos Demandantes. (...) Relativamente ao princípio da justiça tem que ser visto como sendo de aplicação muito residual, só podendo ser invocado em situações extremas, ou seja, em situações em que todo o demais ordenamento jurídico não proporciona uma resposta satisfatória. (...) E não já em situações, como é precisamente o caso, em que simplesmente se discorda dos critérios legais e da decisão da Administração em estrita conformidade com a lei”.

Acrescenta-se, a esta conclusão, que também não há razão – por se tratar de uma imposição legal – para reclamar a operatividade, no caso concreto, do princípio da razoabilidade, uma vez que este não tem aplicação.

IV. Decisão

Assim, pelos fundamentos acima expostos, decide este tribunal arbitral absolver a Demandada do pedido, considerando improcedente o pedido dos Demandantes.

V. Valor da causa e encargos

Fixa-se o valor da causa em 30.000,01 (trinta mil euros e um cêntimo) para os pedidos dos autores em coligação individualmente considerados (totalizando o valor da causa a soma total da soma dos pedidos de cada um dos autores, designadamente 30.000,01 € vezes cinco), nos termos dos artigos 32.º e ss. do CPTA e os encargos processuais nos termos do artigo 29.º, n.º 5, do Reg CAAD.

VI. Notificação e publicidade

Notifiquem-se as partes e promova-se a publicitação da decisão arbitral, após o trânsito em julgado, nos termos do disposto no artigo 185.º-B do Código de Processo nos Tribunais Administrativos e do artigo 5.º, n.º 3, do Reg CAAD.

Lisboa, 29 de Junho de 2025.

O Árbitro,
Artur Flamínio da Silva