

DIÁRIO DA REPÚBLICA

S U P L E M E N T O

S U M Á R I O

Procuradoria-Geral da República	4286-(2)
Universidade de Trás-os-Montes e Alto Douro ...	4286-(52)
Serviços Municipalizados da Câmara Municipal de Angra do Heroísmo	4286-(52)
Câmara Municipal de Lisboa	4286-(52)
Câmara Municipal de Ponte de Lima	4286-(52)
Câmara Municipal de Cadaval	4286-(53)
Câmara Municipal de Gondomar.....	4286-(62)

PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA

Parecer n.º 30/90. — Aviação civil — Acidente de aviação — Investigação — Caixa negra — Acesso à informação — Fonte oficial de informação.

- 1.º O direito de ser informado, inscrito no artigo 37.º da Constituição, pressupõe o acesso a elementos de informação em poder da Administração Pública;
- 2.º Todavia, o direito de acesso a elementos de informação em poder da Administração Pública tem de ser conjugado, segundo critérios de proporcionalidade, com a preservação de outros valores e interesses legítimos, de natureza pública ou privada;
- 3.º O n.º 5.12 do Anexo 13 à Convenção de Chicago de 1944, que fixa regras quanto à investigação de acidentes aeronáuticos — dispondo que alguns elementos necessários ao inquérito, designadamente o registo das comunicações de voo, vulgarmente designados por «caixas negras», possam não ser divulgados quando tal divulgação possa comprometer a eficácia da investigação —, apenas limita a divulgação no decurso do inquérito, sendo tais elementos, enquanto relevantes para a análise do acidente, incluídos no relatório final, que deve ser publicado;
- 4.º Os elementos referidos no n.º 5.12 do Anexo 13 à Convenção de Chicago de 1944 podem igualmente constituir material probatório relevante para o inquérito organizado nos termos do Código de processo Penal;
- 5.º No entanto, o âmbito de incidência do n.º 5.12 do referido Anexo 13 não tem a ver com o inquérito em processo penal, nem aí se pretende prevenir o conhecimento que deve ser dado à autoridade judiciária dos elementos relevantes para tal inquérito que estejam na posse da Administração;
- 6.º A limitação constante do n.º 5.12 do Anexo 13 pretende realizar um interesse público relevante (a eficácia da investigação sobre as causas de um acidente aeronáutico) e revela-se proporcionada não afectando o direito inscrito no artigo 37.º da Constituição.

Sr. Secretário de Estado dos Transportes:

Excelência:

1

1 — Na sequência do acidente com a aeronave N 7231T ocorrido em Santa Maria, nos Açores, a procuradora da República de Ponta Delgada solicitou à Direcção-Geral da Aviação Civil a transcrição escrita obtida por via da descodificação das gravações feitas pelos equipamentos CVR (*cockpit voice recorder*) e FDR (*flight data recorder*) da aeronave acidentada — vulgarmente conhecidos por «caixas negras» — com o fim de as retransmitir para a Procuradoria de Bergamo, Itália.

A Direcção-Geral da Aviação Civil, perante tal solicitação, expôs a V. Ex.ª algumas questões suscitadas pelas normas sobre inquéritos a acidentes com aeronaves civis, sugerindo que a Procuradoria-Geral se pronunciasse e emitisse parecer que «habilitasse a uma actuação correcta em tais situações» (1).

V. Ex.ª concordou, determinando que a Direcção-Geral da Aviação Civil sugerisse o tipo de consulta concreta a efectuar.

2 — Na sequência, a Direcção-Geral elaborou um texto (2) — «consulta concreta a efectuar à Procuradoria-Geral da República» — que importa, pois, transcrever:

1 — Nos termos da Convenção sobre Aviação Civil Internacional, daqui em diante designada por Convenção, acolhida no direito português pelo Decreto-Lei n.º 36 158, de 17 de Fevereiro, quando ocorre um acidente com uma aeronave é nomeada uma comissão de inquérito com vista à determinação das causas do acidente (artigo 26.º da Convenção).

2 — A composição dessa comissão, as regras de actuação e os objectivos a prosseguir pelo inquérito encontram-se definidos no Anexo 13 à Convenção.

3 — Os anexos à Convenção, previstos nos seus artigos 54.º, alínea l), e 90.º, contêm as normas internacionais, as regras e os processos recomendados, relativos às aeronaves, pessoal, rotas aéreas e serviços auxiliares, tal como discriminados no artigo 37.º

4 — Estes anexos consideram-se integrados na ordem jurídica portuguesa por aplicação do princípio da recepção automática, salvo se contrariarem alguma norma jurídica nacional, facto que será comunicado à Organização da Aviação Civil Internacional, nos termos do artigo 38.º da Convenção.

5 — O Anexo 13, como atrás se disse, contêm as normas e as recomendações que os Estados membros devem seguir na condução de um inquérito a um acidente aéreo. Note-se que este inquérito é de natureza estritamente aeronáutica, tem como objectivo esclarecer as causas do acidente com vista à prevenção de futuros acidentes, não perseguindo quaisquer objectivos de natureza disciplinar ou criminal.

6 — Como é do conhecimento geral, um dos principais elementos esclarecedores das causas dos acidentes aéreos é a famosa «caixa negra», que contém as gravações feitas pelos equipamentos CVR (*cockpit voice recorder*) e FDR (*flight data recorder*) da aeronave em causa. Aqui se registam, por um lado, todas as conversas que têm lugar no *cockpit* entre os membros da tripulação e, por outro, todas as comunicações estabelecidas entre a aeronave e os centros de controlo do tráfego aéreo.

7 — Dada a importância destes elementos para a reconstituição das circunstâncias em que se deu o acidente, as referidas gravações são, sempre que há lugar a um inquérito de natureza judicial ou a acções para apuramento da responsabilidade civil, solicitadas à Direcção-Geral da Aviação Civil, no âmbito da qual funcionam, em regra, as comissões de inquérito, pelos magistrados judiciais ou do Ministério Público.

8 — Tem sido sempre entendimento da Direcção-Geral da Aviação Civil que, enquanto a comissão de inquérito a um acidente não concluir o respectivo relatório final, nenhuns elementos de prova podem ser disponibilizados, com o objectivo de não prejudicar a investigação em curso.

9 — Diferente é, no entanto, a questão após a conclusão do inquérito. Nos termos da norma 5.12 do já referido Anexo 13, os Estados deverão ter em consideração eventuais efeitos adversos na investigação em curso de um acidente, ou em ulteriores casos de investigação, em resultado do uso de certos dados para outros fins que não os próprios da investigação ao acidente ou incidente.

10 — Nos termos do artigo 38.º da Convenção e de acordo com a Resolução do Conselho da Organização da Aviação Civil Internacional de 21 de Novembro de 1950, devem os Estados subscritores daquela Convenção notificar a mesma Organização sobre a diferença entre a legislação nacional e as regras ou práticas recomendadas constantes de qualquer anexo.

11 — Muitos Estados informaram a Organização da Aviação Civil Internacional da incompatibilidade da norma do parágrafo 5.12 do Anexo 13 com o respectivo direito constitucional, por violação do direito fundamental à informação (conforme suplemento ao Anexo). O Estado Português, contudo, não fez qualquer notificação no tocante a esta matéria (na vigência da Constituição de 1933).

12 — Na análise deste problema não deve ser perdido de vista que o inquérito aeronáutico, na medida em que tem como único objectivo a prevenção de futuros acidentes pelas mesmas causas, precisa de contar com a colaboração sincera da tripulação técnica da aeronave. Essa colaboração é quase impossível de obter se os visados, designadamente os pilotos, souberem que os seus depoimentos podem ser utilizados para efeitos disciplinares ou criminais. Mesmo relativamente às gravações feitas no *cockpit*, a International Federation of Air Line Pilots Associations ameaça recomendar aos seus associados que desliguem os equipamentos de gravação durante o voo se os Estados persistirem em não respeitar a norma do parágrafo 5.12 do Anexo 13.

13 — Tendo em consideração todos os elementos atrás indicados, a consulta a fazer à Procuradoria-Geral da República é a seguinte:

O parágrafo 5.12 do Anexo 13 à Convenção sobre a Aviação Civil Internacional contraria ou não princípios da Constituição da República Portuguesa?

Cumpre, pois, emitir parecer.

II

1 — A Convenção sobre a Aviação Civil Internacional (doravante designada *Convenção*), aprovada pelo Decreto-Lei n.º 36 158, de 17 de Fevereiro de 1947, foi elaborada e aprovada pela Conferência de Chicago de 1944 e entrou internacionalmente em vigor em 4 de Abril de 1947, no momento em que mais de vinte e seis Estados a ratificaram ou a ela aderiram (3).

A Convenção de Chicago constitui a fonte essencial de direito público aéreo, não só porque foi ratificada por um número elevado de Estados, como porque contém os princípios fundamentais que constituem a base das relações aeronáuticas internacionais.

Este instrumento de direito internacional estabelece as bases da regulamentação internacional da navegação aérea, consagrando o princípio da soberania completa e exclusiva dos Estados sobre o respectivo espaço aéreo, mas, do mesmo passo, comporta algumas limitações aos direitos dos Estados, nomeadamente a restrição ao direito de regulamentar a navegação aérea e a obrigação de respeitar a regulamentação internacional.

A Convenção criou e instituiu uma Organização (a Organização da Aviação Civil Internacional), com órgãos próprios, que constitui um organismo internacional ao qual compete desenvolver a aviação civil em todos os seus aspectos.

2 — O sistema normativo instituído pela Convenção é complexo. Compreende as disposições que integram o texto da Convenção e um conjunto de textos que se podem classificar como de natureza regulamentar derivada, emanados através de um processo formativo específico pelos órgãos próprios da organização internacional instituída pela Convenção.

Com efeito, nos termos do artigo 37.º da Convenção, cada Estado contratante obriga-se a prestar o seu concurso no sentido de ser alcançada a maior uniformidade possível nos regulamentos, normas, práticas e métodos de organização relativos a variadas matérias, sempre que tal uniformidade facilite e contribua para o aperfeiçoamento da navegação aérea.

Para esse feito, a Organização da Aviação Civil Internacional, segundo a referida disposição, adaptará ou modificará, conforme as circunstâncias, as normas internacionais, as regras e os processos recomendados com referência a várias matérias enunciadas, entre as quais — alínea k) — a investigação de acidentes envolvendo aeronaves.

O artigo 54.º, alínea f), da Convenção, por seu lado, ao definir as competências do Conselho (órgão permanente da Organização da Aviação Civil Internacional, previsto no artigo 50.º), emprega o termo «anexos» para designar, através de um modo formal, o conjunto de normas e práticas recomendadas necessárias à finalidade de alcançar a maior uniformidade possível nos regulamentos, práticas e métodos de organização relativos às matérias enumeradas nas várias alíneas do artigo 37.º

Deste modo, na terminologia do direito aeronáutico internacional, os anexos à Convenção constituem os instrumentos que contêm as normas e as práticas recomendadas relativas ao conjunto dos problemas da aviação civil e comercial, adoptadas pelo Conselho no uso da competência especificamente definida na Convenção (4).

Os anexos comportam elementos diversos, havendo que distinguir unicamente entre os elementos que fazem parte directamente do próprio anexo daqueles que apenas indirectamente o integram (5).

Os elementos que fazem parte do anexo propriamente dito são os *standard* (ou normas) e as práticas recomendadas, os apêndices (contendo disposições que por comodidade se agruparam separadamente, mas que fazem parte das normas e práticas recomendadas), as disposições que disciplinam a aplicação das normas e das práticas recomendadas e as definições de expressões utilizadas nas normas e práticas recomendadas, quando tais expressões não tenham um significado correntemente aceite (6).

Os elementos que não fazem parte do anexo propriamente dito são documentos que, essencialmente, se destinam a facilitar a aplicação das especificações do anexo (introdução e notas explicativas), suplementarmente contendo disposições explicativas das normas e práticas recomendadas ou indicações relativas à sua aplicação.

Os conceitos de *normas* e *práticas recomendadas* foram desenhados e definidos desde a primeira sessão da Assembleia da Organização da Aviação Civil Internacional (7).

«*Standard*» (ou *norma*) significa qualquer especificação sobre as características materiais, configuração, o material, o desempenho (*performance*), o pessoal, ou o processo, cuja aplicação uniforme é necessária para garantir a segurança ou a regularidade da navegação aérea internacional e às quais os Estados se devem conformar nos termos da Convenção; no caso de impossibilidade de aceitar a disciplina de algumas normas constantes de um anexo, os Estados devem avisar o Conselho da Organização da Aviação Civil Internacional, nos termos do artigo 38.º da Convenção.

Prática recomendada significa toda a especificação sobre as características materiais, configuração, o material, o desempenho, o pessoal ou o processo, cuja aplicação uniforme é considerada oportuna no interesse da segurança, da regularidade e da eficácia da navegação aérea internacional e em relação à qual os Estados se esforçam por se conformar, nos termos da Convenção.

A distinção entre as duas categorias que integram os anexos à Convenção não tem a ver com o âmbito de aplicação de umas e outras, mas de facto apenas se radica na necessidade de uma uniformidade mais ou menos indispensável de regulamentação (8).

3 — Os anexos à Convenção, analisados no sistema instituído por este instrumento de direito internacional, revestem a natureza de regulamentos internacionais elaborados no âmbito da competência própria de um dos órgãos (o Conselho) da organização internacional criada por aquela Convenção e necessários ao desenvolvimento e aplicação (à boa execução) de certas disposições convencionais: no sistema normativo instituído, a Convenção (o Tratado) constitui direito originário, e anexos e suas disposições direito derivado (9).

A competência, *ratione materiae*, quanto à emissão das normas internacionais e práticas recomendadas consta, como se referiu, fundamentalmente do artigo 37.º e respectivas alíneas da Convenção, e o processo de formação normativa, no quadro institucional da Organização da Aviação Civil Internacional, vem descrito no artigo 90.º

A aprovação dos anexos é da competência do Conselho, exige maioria de dois terços e ocorrerá em reunião convocada com esse fim. Os anexos são submetidos pelo Conselho a cada Estado contratante, entrando em vigor três meses após a sua apresentação aos Estados contratantes ou no fim de um prazo maior fixado pelo Conselho, a menos que nesse intervalo de tempo a maioria dos Estados contratantes notifique a sua desaprovação ao Conselho.

O valor obrigatório para os Estados contratantes dos regulamentos da Organização da Aviação Civil Internacional reveste dois aspectos distintos. As medidas adoptadas pelo Conselho são incompletas; para se tornarem internacionalmente eficazes necessitam de não ser rejeitadas pela maioria dos Estados contratantes. Todavia, como se salientou, qualquer Estado pode, por motivos que lhe sejam próprios, «notificar as diferenças» — artigo 38.º da Convenção —, afastando a vinculação às regras aprovadas pela Organização da Aviação Civil Internacional.

A especificidade deste processo de formação normativa, através da necessidade de aprovação *a posteriori* pelos Estados, constitui a contrapartida, no sistema instituído, da atribuição a um órgão internacional de competências relativamente alargadas (10).

III

1 — O Anexo 13 da Convenção (11) — composto de seis capítulos (12) e seu apêndice — respeita à investigação dos acidentes de aviação.

O artigo 26.º da Convenção dispõe que em caso de acidente sofrido por uma aeronave de um Estado contratante no território de outro Estado contratante, de que resultem morte ou ferimentos graves ou que manifeste a existência de deficiências técnicas importantes, quer na aeronave, quer nas facilidades de navegação aérea, o Estado em cujo território se deu o acidente deverá promover um inquérito sobre as circunstâncias do acidente, em conformidade com o processo que venha a ser recomendado pela Organização da Aviação Civil Internacional e na medida em que tal processo se coadune com as suas próprias leis.

O Anexo 13 foi elaborado em cumprimento do disposto no artigo 37.º, alínea f), da Convenção, as normas e as práticas recomendadas que contêm devem ser tidas pelos Estados como constituindo o processo recomendado pela Organização da Aviação Civil Internacional na investigação de acidentes envolvendo mortes ou ferimentos graves.

Das disposições do Anexo 13.º importa especialmente considerar o capítulo 5 — «Investigation» — e, neste, as disposições que se referem à responsabilidade e aos deveres de investigação do Estado da ocorrência.

Dispõe, com efeito, a regra 5.4 do referido Anexo:

5.4 — The accident investigation authority shall have independence in the conduct of the investigation and have unrestricted authority over its conduct. The investigation shall include the gathering, recording and analysis of all available relevant information, if possible the determination of the cause(s), and the completion of the Final Report followed, if appropriate, by safety recommendations. When possible the scene of the accident shall be visited, the wreckage examined and statements taken from witnesses. (13).

Nas regras 5.5 e 5.6 dispõe-se que o Estado deve designar o investigador e iniciar imediatamente a investigação, que o investigador deve ter acesso facilitado aos destroços e controlo não limitado sobre estes para garantir a realização de exames detalhados pelo pessoal encarregado da investigação.

Importa considerar ainda outras disposições do Anexo, que por comodidade de método se transcrevem:

Flight recorders — Accidents

5.7 — Maximum use shall be made of flight recorders in the investigation of an accident wherever it occurred.

Flight recorders — Incidents (14)

5.8 — Recommendation. — Maximum use should be made of flight recorders in the investigation of an incident wherever it occurred.

Autopsy examinations

5.9 — Recommendation. — The State conducting the investigation into a fatal accident should, subject to the particular circumstances, encourage internal autopsy examination of the fatalities by a pathologist, preferably experienced in accident investigation. These examinations should be expeditious and complete.

Co-ordination — Judicial authorities

5.10 — *Recommendation.* — The State conducting the investigation should recognize the need for co-ordination between the investigator-in-charge and the judicial authorities. Particular attention should be given to evidence which requires prompt recording and analysis for the investigation to be successful, such as the examination and identification of victims and read-outs of flight recorder recordings. ⁽¹⁵⁾

E a norma 5.12, referida directa e especificamente na exposição da Direcção-Geral da Aviação Civil, por seu turno, dispõe:

Disclosure of records

5.12 — When the State conducting the investigation of an accident or incident, wherever it occurred, considers that disclosure of any of the records, described below, might have an adverse effect on the availability of information in that or any future investigation then such records shall not be made available for purposes other than accident or incident investigation:

- a) Statements from persons responsible for the safe operation of the aircraft;
- b) Communications between persons having responsibility for the safe operation of the aircraft;
- c) Medical or private information regarding persons involved in the accident or incident;
- d) Cockpit voice recordings and transcripts from such recordings;
- e) Opinions expressed in the analysis of information, including flight recorder information.

A análise desta disposição, inserida naturalmente no contexto da regulamentação complexa constante de todo o capítulo 5 do Anexo 13, revela-se essencial na perspectivização da resposta à consulta formulada.

2 — A Convenção prevê, directamente, como se referiu, as condições em que se efectuam as investigações e os inquéritos relativamente aos acidentes aéreos.

Em caso de acidente, compete ao Estado onde o acidente tenha ocorrido organizar o inquérito sobre a ocorrência, de acordo com as suas próprias leis — é o que dispõe o artigo 26.º da Convenção. O Anexo 13 completa esta disposição, definindo acidentes, procedimentos relativamente à conservação dos indícios, à guarda das aeronaves acidentadas e a certos procedimentos do próprio inquérito.

Da conjugação destas disposições resulta, pois, claramente, que, não obstante a necessidade ou conveniência de uniformização pressuposta à elaboração das normas e práticas recomendadas, é no quadro da legislação interna de cada Estado que há-de estar previsto o conjunto de medidas a tomar em caso de acidente ⁽¹⁶⁾.

Em geral — e no sistema nacional assim é —, os inquéritos relativos a acidentes aeronáuticos relevam da competência de diversas autoridades — a autoridade judiciária e a autoridade administrativa —, cada uma delas realizando finalidades específicas ⁽¹⁷⁾.

O inquérito judiciário tem como finalidade investigar a ocorrência para determinar da responsabilidade penal no caso de morte ou ferimentos (nomeadamente crimes culposos de homicídio ou ofensas corporais), ou de infracções à regulamentação sobre a navegação aérea.

O inquérito administrativo, por seu lado, deverá ter como objectivo a determinação das causas dos acidentes e incidentes, em ordem a melhorar a segurança e prevenir futuras ocorrências e também, eventualmente, servir de base para a instauração de processos destinados à aplicação de sanções disciplinares que se justifiquem.

O inquérito judicial é da competência do Ministério Público — artigos 53.º, n.º 2, alínea b), e 263.º do Código de Processo Penal.

A competência para a condução do inquérito administrativo pertence à Direcção-Geral da Aviação Civil, criada pelo Decreto-Lei n.º 242/79, de 25 de Julho, em substituição da Direcção-Geral da Aeronáutica Civil.

Nos termos deste diploma (artigo 2.º), a Direcção-Geral da Aviação Civil constitui o órgão de orientação, regulamentação e inspecção das actividades relacionadas com a aviação civil no espaço nacional e internacional confiado à jurisdição portuguesa, competindo-lhe «proceder à investigação dos acidentes aeronáuticos no espaço sob jurisdição nacional e dos ocorridos com aeronaves nacionais em qualquer outro local» — artigo 3.º, alínea q), do referido diploma.

3 — Não há, pois, sobreposição entre a competência das diversas entidades; cada uma dirige, organiza e conduz um inquérito com finalidades próprias e efectivamente delimitadas.

Porém, como é da própria natureza das coisas, haverá elementos decisivos de investigação (os indícios, as provas) necessariamente comuns.

Na verdade, constituindo elementos de prova em processo penal todos os meios, não proibidos, necessários à demonstração dos factos juridicamente relevantes para a existência ou inexistência de um crime, a punibilidade ou a não punibilidade do arguido, os elementos que forem relevantes para a determinação objectiva das causas do acidente serão igualmente relevantes para demonstrar a existência ou inexistência da responsabilidade penal.

Nesta medida, estando em causa elementos relevantes para o processo penal, como sejam os documentos fonográficos constantes dos registos do voo — a «caixa negra» —, o Ministério Público pode solicitá-los, devidamente transcritos (artigos 164.º e 166.º do Código de Processo Penal), sem que nada possa ser oposto à respectiva utilização como meio relevante de prova em processo penal.

Acresce que, nos casos de urgência, cabe mesmo aos órgãos da polícia criminal levar a cabo os actos necessários e urgentes destinados a assegurar os meios de prova — artigo 55.º do Código de Processo Penal.

4 — Deste modo, o âmbito de incidência do n.º 5.12 do Anexo 13 à Convenção de Chicago de 1944 não tem a ver com o inquérito em processo penal, nem com o conhecimento, necessário para o processo, dos elementos aí referidos.

O próprio Anexo — n.º 5.10 (que se apresenta como prática recomendada) — recomenda a cada Estado contratante a necessidade de coordenar os inquéritos das autoridades administrativas e das autoridades judiciais, com particular atenção no que respeita às provas que requeiram imediata recolha e análise para o sucesso da investigação, nomeadamente o exame e identificação das vítimas e a audição (*read-out*) dos registos da aeronave.

A coordenação é, pois, necessária, é prevista no próprio Anexo, não se podendo suscitar, a propósito de alguma solicitação do Ministério Público, quaisquer dúvidas sobre o campo de previsão do n.º 5.12 do Anexo 13: o conhecimento que aí se pretende prevenir, quando tal conhecimento seja susceptível de prejudicar o sucesso de investigação, não é o conhecimento que deve ser dado à autoridade judiciária dos elementos relevantes para o inquérito em processo penal na posse da Administração ⁽¹⁸⁾.

Por isso a necessidade, neste ponto de exposição do tema, de uma precisão: o caso concreto que parece ter motivado a consulta — solicitação do Ministério Público — não poderia ter suscitado dúvidas de aplicação e de satisfação, porquanto está completamente fora do âmbito da previsão do referido n.º 5.12 do Anexo ⁽¹⁹⁾.

IV

1 — O n.º 5.12 do Anexo 13, atrás transcrito, essencialmente refere que alguns elementos constantes do inquérito não serão divulgados ou utilizados para qualquer finalidade além da própria investigação quando o Estado que conduz o inquérito ao acidente considerar que tal divulgação pode ter um efeito adverso na investigação em curso ou numa futura investigação.

Esses elementos são as declarações de pessoas responsáveis pela segurança das operações da aeronave, as comunicações entre o pessoal responsável pela segurança da operação, opiniões médicas ou informações pessoais em relação a pessoas envolvidas no acidente, os registos de gravações do *cockpit* e opiniões expressas na análise das informações.

A divulgação que se pretende prevenir no n.º 5.12 do Anexo, quando tal divulgação possa comprometer o sucesso das investigações, é, pois, uma divulgação externa, exterior às próprias autoridades com competência de investigação, relevando apenas das relações entre a Administração e os elementos que esta detenha e alguém que manifeste, em relação a essa matéria, a pretensão, o direito a ser informado ⁽²⁰⁾.

Algumas considerações se impõem, pois, a propósito do âmbito e limites do direito à informação e do direito de ser informado, e especificamente dos limites do direito de acesso às fontes de informação na posse da Administração Pública.

2 — A tendência moderna dos países mais evoluídos em matéria de acesso às fontes de informação em poder da Administração vai no sentido de considerar a publicidade como regra fundamental e o segredo como excepção; no entanto, por todo o lado se admite a existência de limites (excepções) ao princípio ⁽²¹⁾.

Na verdade, há domínios da actividade da Administração por regra vedados à aplicação do princípio da livre informação. Nos trabalhos preparatórios da Recomendação n.º 854 (1979) do Conselho da Europa, relativa ao acesso do público aos documentos governamentais e à liberdade de informação, adoptada pela Assembleia Parlamentar do Conselho da Europa, dá-se conta de que, de uma maneira geral, os Estados não aplicam o princípio do livre acesso («excepções inelutáveis») nos domínios seguintes:

- Defesa nacional e segurança do Estado;
- Relações exteriores e relações com organizações internacionais;
- Segredos comerciais, financeiros ou fiscais;

Processos judiciais;
 Procedimento penal e prevenção da criminalidade;
Dossiers pessoais ou médicos e elementos de informação diversos cuja comunicação constituísse um atentado à vida privada, sem prejuízo do acesso dos cidadãos às informações que lhes respeitem pessoalmente.

E, por sua vez, a Recomendação n.º R (81) 19 do Comité de Ministros do Conselho da Europa, de 25 de Novembro de 1981, sobre o acesso à informação detida pelas autoridades públicas, partindo da premissa segundo a qual o acesso do público à informação é susceptível de reforçar a confiança na Administração, enunciou os princípios a observar no exercício do direito à informação e sua prática:

I — Qualquer pessoa terá direito de acesso a informações detidas pelas autoridades públicas que não sejam órgãos legislativos ou autoridades judiciais.

II — Deverão ser previstos meios efectivos e apropriados para assegurar o acesso à informação.

III — O acesso à informação não deve ser recusado com o fundamento de que o requerente não tem interesse particular na matéria.

IV — O acesso à informação deve ser assegurado numa base de igualdade.

V — A aplicação dos princípios precedentes não pode ser submetida senão às limitações e restrições que se revelem necessárias, numa sociedade democrática, para a protecção de interesses públicos legítimos (tais como a segurança nacional, a segurança pública, a ordem pública, o bem-estar económico do país, a prevenção do crime, a prevenção da divulgação de informações confidenciais) e à protecção da vida privada e de outros interesses legítimos, sem prejuízo da consideração devida ao interesse particular do indivíduo às informações detidas pelas entidades públicas que lhe respeitem pessoalmente.

VI — O pedido de informação deve ser objecto de apreciação em prazo razoável.

VII — A autoridade pública que recusar o acesso à informação deve explicitar as razões da reserva, nas condições previstas pela lei ou pela prática.

VIII — Deve ser susceptível de recurso o acto de recusa a um pedido de acesso à informação. ⁽²²⁾ ⁽²³⁾

Estes princípios, porém, e para além do valor que lhes advém da circunstância de constituírem o produto de um consenso entre países situados em espaço cultural idêntico, exigem o conhecimento e a análise das disposições internas, principalmente o quadro constitucional de afirmação dos direitos em causa.

3 — A liberdade de informação e o direito de informar e de se informar assumem dignidade de afirmação constitucional.

Dispõe o artigo 37.º da Constituição («Liberdade de expressão e informação»):

1 — Todos têm o direito de exprimir e divulgar livremente o seu pensamento pela palavra, pela imagem ou por qualquer outro meio, bem como o direito de informar, de se informar e de ser informado, sem impedimentos nem discriminações.

2 — O exercício destes direitos não pode ser impedido ou limitado por qualquer tipo ou forma de censura.

Abordando a participação dos cidadãos na vida pública, o n.º 2 do artigo 48.º, por seu lado, dispõe terem todos os cidadãos «o direito de ser esclarecidos objectivamente sobre os actos do Estado e demais entidades públicas e de ser informados pelo Governo e outras autoridades acerca da gestão dos assuntos públicos».

O direito de informação assim definido na dimensão constitucional integra três níveis de consideração: o direito de informar, o direito de se informar e o direito de ser informado.

O primeiro consiste, desde logo, na liberdade de transmitir ou comunicar informações a outrem, de as difundir sem impedimentos [...]. O direito de se informar consiste designadamente na liberdade de escolha de informação, de procura de fontes de informação, isto é, no direito de não ser impedido de se informar. Finalmente, o direito a ser informado é a versão positiva do direito de se informar, consistindo um direito a ser mantido adequadamente e verdadeiramente informado [...]. ⁽²⁴⁾

A consideração das referidas normas constitucionais e o exacto sentido de conteúdo dos direitos que enunciam passam necessariamente pela ponderação dos seus limites.

Desde logo, dos limites iminentes.

Estes são geralmente admitidos, se expressamente previstos no texto constitucional, ou se implícitos no ordenamento constitucional, o que uma adequada interpretação determinará.

Se num caso concreto se põe em causa o conteúdo essencial de outro direito, se se atingem intoleravelmente a moral social ou valores e princípios fundamentais da ordem constitucional, deverá resultar para o intérprete a convicção de que a protecção constitucional do direito não quer ir tão longe. E, então, o direito tem de respeitar os direitos dos outros, os princípios fundamentais ou as leis, porque não restringem o seu âmbito, tal como é constitucionalmente protegido. ⁽²⁵⁾

No que respeita aos elementos na posse da Administração, os cidadãos, com efeito, quer para defesa dos seus direitos, quer quando desempenham alguma função que exija acesso a tais informações, não podem, por princípio, ver recusado o direito de obter os elementos que necessitem; este direito não poderá, todavia, conflitar com outros que à Administração cumpra preservar, nomeadamente a existência de algum inconveniente decisivamente relevante para os respectivos interesses ou de terceiros confiados à sua guarda.

A conciliação destes interesses há-de ser encontrada em face dos princípios informadores dos direitos enunciados e na compatibilização e harmonização constitucional com outros valores impostos pela consideração dos limites iminentes implícitos no equilíbrio do próprio ordenamento.

No que respeita ao direito a ser informado e a informar-se (dois dos três níveis em que se analisou a liberdade de informação), a consideração nuclear do equilíbrio e da ponderação de interesses conflitantes em presença há-de revelar-se sobretudo na *proporcionalidade* de alguma compressão do direito em relação às finalidades que se pretendem prosseguir e aos interesses que devem ser considerados.

Estando em causa o acesso a fontes de informação em poder da Administração Pública, o paradigma do equilíbrio extraído dos critérios legais poder-se-á considerar inscrito na Lei de Imprensa (Decreto-Lei n.º 85-C/75, de 26 de Fevereiro) e nos termos em que este diploma disciplina o acesso de tais fontes.

A liberdade de imprensa implica o direito, nos termos da lei, ao acesso às fontes de informação — artigo 38.º, n.º 2, alínea b), da Constituição da República ⁽²⁶⁾.

Este direito de acesso tem, pois, de ser exercido nos termos da lei, cabendo a esta delimitar o seu âmbito e garantir o seu exercício, revelando e concretizando limites iminentes (limitação de acesso a informações classificadas, a processos em segredo de justiça, aos registos informáticos, etc.) ⁽²⁷⁾.

Os limites a este direito, nos termos do artigo 4.º, n.º 2, da Lei de Imprensa, decorrerão dos previstos na própria lei, daqueles que a lei geral e a lei militar impuserem, em ordem a salvaguardar a integridade moral dos cidadãos, a garantir a objectividade e verdade da informação, a defender o interesse público e a ordem democrática.

E o n.º 1 do artigo 5.º do mesmo diploma, depois de garantir o acesso às fontes de informação em poder da Administração Pública, logo especifica, no n.º 2, que tal acesso não será consentido em relação aos processos em segredo de justiça, aos factos e documentos considerados segredos militares ou segredos de Estado e aos que respeitem à vida íntima dos cidadãos.

Da interpretação destas regras disciplinadoras da actividade em que com maior incidência se afirma o exercício do direito de se informar (do acesso às fontes de informação) podem extrair-se, assim, alguns critérios adequados à apreciação de um texto (normativo) internacional que vincule a Administração a adoptar um comportamento que conduza à não divulgação de determinados elementos em seu poder.

No quadro de composição e equilíbrio de interesses eventualmente conflitantes, e na harmonização prática no sistema de interesses e valores definidos ao nível constitucional, importa, pois, como factores de ponderação, considerar, de um lado, a natureza e a relevância do *interesse público* envolvido na prevenção da divulgação de certos elementos de informação e, de outro, numa relação de proporcionalidade, a natureza, o âmbito e a extensão dos limites impostos a tal divulgação.

Nesta ponderação, na definição da proporcionalidade da restrição, no balanço entre os interesses em presença, constituirão igualmente critérios relevantes os princípios emanados de textos internacionais já referidos ⁽²⁸⁾.

V

1 — No sistema delineado no Anexo 13 à Convenção de Chicago de 1944, a possibilidade de restrição à divulgação de certos elementos previstos no n.º 5.12 apresenta-se com conteúdo, âmbito e efeitos relativamente reduzidos.

Com efeito, na sequência da investigação levada a cabo pelas autoridades do Estado a quem esta investigação competir, será elaborado um relatório, segundo modelo definido no Anexo, donde constarão variadas informações factuais e de análise relativamente às circunstâncias do acidente, suas causas e consequências.

No interesse da segurança da navegação aérea, esse relatório deve ser publicado — n.º 6.13 (capítulo 6, «Reporting») do Anexo.

A publicação do relatório final com a conseqüente divulgação de elementos factuais relevantes sobre o acidente satisfaz, pois, o direito de acesso a informações em poder da Administração, sem o inconveniente, as dificuldades ou o risco de a divulgação antecipada de alguma informação parcelar comprometer, num ou noutro caso, o sucesso da investigação.

Aliás, os elementos referidos no n.º 5.12 do Anexo, e cuja revelação possa colocar em risco a investigação (e só nessa medida o Anexo prevê a possibilidade de limitar a divulgação), devem ser incluídos no relatório final na medida em que sejam pertinentes à análise do acidente (29).

Neste sentido, o interesse subjacente ao direito de acesso às fontes de informação (que apenas será limitado em *medida reduzida* e numa fase instrumental de todo o processo de averiguação administrativa) não é desproporcionadamente afectado pela prevalência do interesse público implícito no bom resultado e na eficiência da investigação.

2 — A limitada restrição de acesso a elementos de informação prevista pela formulação do n.º 5.12 do Anexo deve ainda ser abordada noutra perspectiva.

Alguns, ou a totalidade dos elementos referidos no n.º 5.12, podem constituir (e naturalmente constituirão) elementos relevantes do inquérito judiciário, organizado e conduzido nos termos das pertinentes disposições do processo penal.

Na medida em que constituam elementos relevantes do inquérito em processo penal — e a Administração disso não pode deixar de ter conhecimento, porquanto o próprio capítulo 5 do Anexo salvaguarda a prevalência do inquérito levado a cabo pelas autoridades judiciárias —, podem estar cobertos pelo segredo de justiça.

VI

1 — As normas e as práticas recomendadas, elaboradas no exercício do poder normativo da Organização da Aviação Civil Internacional, que integram os anexos à Convenção e que se revelam como regulamentação de carácter técnico sobre a navegação aérea internacional, não constituem segundo a doutrina dominante, porém, mais que simples *recomendações* que os Estados se comprometem a respeitar e aplicar (30).

Esta natureza — que resulta do texto do artigo 37.º da Convenção — impõe a necessidade geral de intervenção dos Estados para a introdução das disposições dos anexos no respectivo direito interno, necessidade e constatação que se afirma independentemente do sistema monista ou dualista de recepção (31).

Com efeito, o sistema instituído pela Convenção de Chicago de 1944 assenta, fundamentalmente, no princípio da soberania dos Estados sobre o respectivo espaço aéreo.

Segundo esta orientação doutrinal, a filosofia subjacente ao conjunto das disposições da Convenção não revela vocação de aplicabilidade imediata, directa, na ordem interna, aos sujeitos individuais (32), mas apenas entre os Estados contratantes, que se constituem os únicos sujeitos de direitos e obrigações. A Convenção, como resulta da cláusula de derrogação do artigo 38.º, não pretendeu criar uma nova ordem jurídica de direito internacional, nem substituir-se ao poder legislativo e regulamentar dos Estados.

As disposições emanadas no seio da Organização da Aviação Civil Internacional, assim, necessitarão de regulamentação interna concordante com a sua própria regulamentação para que o sistema instituído se revele eficaz e aplicável: as especificações da Organização da Aviação Civil Internacional não são, de acordo com este sector doutrinal, *ipso facto*, aplicáveis no território dos Estados contratantes.

2 — Nos termos do artigo 8.º, n.º 3, da Constituição, as normas emanadas de organismos internacionais vigoram na ordem interna, desde que tal esteja previsto nos respectivos tratados constitutivos.

Esta disposição constitucional surgiu na revisão de 1982, tendo em vista a aplicabilidade directa das normas de direito comunitário derivado cuja vigência directa na ordem comunitária (e interna dos Estados membros) está directamente prevista no Tratado CEE.

Porém, aquela disposição constitucional tem naturalmente virtualidade da aplicação a outro tipo de normas emanadas de organismos internacionais, desde que enquadráveis na respectiva previsão.

E, assim, fazer vigorar directamente na ordem interna as normas emanadas dos órgãos próprios da Organização Internacional da Aviação Civil, desde que a Convenção de Chicago assim o preveja.

A doutrina que se refere ser dominante considera, com base na interpretação dos artigos 37.º e 38.º da Convenção, não ser essa a

vocação do sistema instituído por este instrumento de direito internacional; a letra do artigo 37.º, a possibilidade de derrogação pelos Estados e a inexistência de uma jurisdição com vocação de uniformidade interpretativa e jurisprudencial são elementos apontados para defender tal solução.

Não será, todavia, necessário um compromisso sobre a questão (33). A consulta, pelo modo como foi formulada (a referência a uma disposição do Anexo 13 enquanto tal), permite uma resposta sem a abordagem específica do problema, que assim se refere numa perspectiva metodológica tão-só de informação (34).

VII

Em face do exposto, formulam-se as seguintes conclusões:

- 1.º O direito de ser informado, inscrito no artigo 37.º da Constituição, pressupõe o acesso a elementos de informação em poder da Administração Pública;
- 2.º Todavia, o direito de acesso a elementos de informação em poder da Administração Pública tem de ser conjugado, segundo critérios de proporcionalidade, com a preservação de outros valores e interesses legítimos, de natureza pública ou privada;
- 3.º O n.º 5.12 do Anexo 13 à Convenção de Chicago de 1944, que fixa regras quanto à investigação de acidentes aeronáuticos — dispondo que alguns elementos necessários ao inquérito, designadamente o registo das comunicações de voo, vulgarmente designados por «caixas negras», possam não ser divulgados quando tal divulgação possa comprometer a eficácia da investigação —, apenas limita a divulgação no decurso do inquérito, sendo tais elementos, enquanto relevantes para a análise do acidente, incluídos no relatório final, que deve ser publicado;
- 4.º Os elementos referidos no n.º 5.12 do Anexo 13 à Convenção de Chicago de 1944 podem igualmente constituir material probatório relevante para o inquérito organizado nos termos do Código de Processo Penal;
- 5.º No entanto, o âmbito de incidência do n.º 5.12 do referido Anexo 13 não tem a ver com o inquérito em processo penal, nem aí se pretende prevenir o conhecimento que deve ser dado à autoridade judiciária dos elementos relevantes para tal inquérito que estejam na posse da Administração;
- 6.º A limitação constante do n.º 5.12 do Anexo 13 pretende realizar um interesse público relevante (a eficácia da investigação sobre as causas de um acidente aeronáutico) e revela-se proporcionada, não afectando o direito inscrito no artigo 37.º da Constituição.

(1) Ofício da Direcção-Geral da Aviação Civil, que se transcreve na parte relevante:

2 — O normativo internacional vigente relativo a inquéritos a acidentes com aeronaves civis, contido no Anexo 13 à Convenção sobre Aviação Civil Internacional, acolhida em Portugal pelo Decreto-Lei n.º 36 158, de 17 de Fevereiro de 1947, e em particular o parágrafo 5.12 daquele Anexo, estabelece que os Estados deverão ter em consideração eventuais efeitos adversos na investigação em curso de um acidente, ou em posteriores casos de investigação, em resultado do uso de certos dados para outros fins que não os próprios de um inquérito técnico que visa a determinação das causas do acidente. São especialmente referenciadas, neste contexto, as gravações ou transcrições do CVR e as apreciações resultantes da análise da informação obtida do FDR.

3 — É claramente recomendado que os registos dos equipamentos referidos não devem ser tornados públicos, a menos que contidos no texto do relatório final de inquérito, tendo em conta que neste apenas são incluídos os extractos relevantes para a análise do acidente.

4 — Nos termos do artigo 38.º da Convenção atrás referida e de acordo com a Resolução do Conselho da Organização da Aviação Civil Internacional de 21 de Novembro de 1950, devem os Estados subscritores daquela Convenção notificar a mesma Organização sobre as diferenças entre a legislação nacional e as regras e práticas recomendadas internacionais constantes do já citado Anexo 13.

Muitos Estados informaram a Organização da Aviação Civil Internacional da incompatibilidade da norma do parágrafo 5.12 daquele Anexo com o respectivo direito constitucional, por violação do direito fundamental à informação. O Estado Português, contudo, não fez qualquer notificação no tocante a esta matéria (na vigência da Constituição anterior), pelo que se tem

entendido pela aplicabilidade em Portugal do referido normativo, muito embora a própria Direcção-Geral da Aviação Civil tenha já exibido em tribunal estrangeiro registos gravados em fita magnética relacionados com um acidente ocorrido com um avião da transportadora aérea suíça SATA ao largo da ilha da Madeira. Esta atitude, porém, não violava o disposto no parágrafo 5.12 do Anexo 13, na medida em que a Direcção-Geral da Aviação Civil considerou não resultarem efeitos adversos da disponibilização daquela informação.

(²) Informação n.º 12-90/DG.

(³) Cf., sobre os antecedentes históricos e preliminares da Conferência de Chicago de 1944, Nicolas Mateesco Matte, *Traité de Droit Aérien-Aéronautique*, 3.ª ed., 1980, pp. 125 e segs., e Max Litvine, *Droit Aérien, Notions de droit belge et de droit international*, ed. 1970, pp. 39 e segs.

(⁴) Cf. Max Litvine, *op. cit.*, pp. 54 e segs., e Mateesco, *op. cit.*, pp. 212 e segs.

(⁵) Cf. Aleth Manin, *L'Organisation de l'Aviation Civile Internationale, Autorité Mondiale de l'Air*, ed. L. G. D. I., pp. 70 e segs., que neste ponto se acompanha de perto, por vezes textualmente.

(⁶) Cf. *ibidem*, pp. 70/71, onde se informa que o Conselho, na sua 18.ª sessão, decidiu quais as disposições que constituem os anexos propriamente ditos.

(⁷) Cf. *ibidem*, pp. 72/73.

(⁸) Cf. *ibidem*, p. 73.

(⁹) Trata-se, neste ponto, de mera referência de informação. A economia do parecer dispensa maior detalhe ou um modelo mais acabado de abordagem teórica.

(¹⁰) Cf. Aleth Manin, *op. cit.*, pp. 125/126.

(¹¹) Além da introdução e quatro *attachments*, que não constituem parte do Anexo, mas indicações para auxílio na respectiva aplicação.

(¹²) Cf. o *foreword* do Anexo, referindo a decisão do Conselho, na 20.ª reunião da 12.ª sessão, em 13 de Abril de 1951. A relação entre o Anexo 13 e o artigo 26.º da Convenção vem desenvolvida em Aleth Manin, *op. cit.*, pp. 91-93.

(¹³) O texto do Anexo 13 a que houve acesso é, em versão inglesa (uma de quatro versões oficiais), a 7.ª ed., Maio de 1988.

(¹⁴) No cap. 1 — «Definitions» — estabelece-se o significado, entre outros, dos termos acidente e incidente. A finalidade do parecer dispensa maior detalhe.

(¹⁵) *Flight recorder*: «Any type of recorder installed in the aircraft for the purpose of complementing accident/incident investigation» — cf. a definição constante do cap. 1 do Anexo 13.

(¹⁶) Cf. Louis Cartou, *Droit Aérien*, ed. P. U. F., pp. 246 e segs., e Marcel Le Goff, *Manuel de Droit Aérien*, Dalloz, pp. 97/98.

(¹⁷) Cf. Louis Cartou, *op. cit.*, p. 247.

(¹⁸) Refere-se, mesmo, a este propósito, a nota 2 ao n.º 5.10 do Anexo, sobre a resolução de eventuais divergências quanto à custódia das *caixas negras* entre as autoridades judiciais e administrativas:

Note 2. — Possible conflicts between investigating and judicial authorities regarding the custody of flight recorders and their recordings may be resolved by an official of the judicial authority carrying the recordings to the place of read-out, thus maintaining custody.

(¹⁹) Nem a circunstância de se referir que os elementos seriam transmitidos ao Ministério Público italiano releva neste ponto. O juízo desta colaboração apenas poderia ser efectuado no âmbito do processo e da cooperação judiciária — normativamente regulada — com uma autoridade judiciária estrangeira.

(²⁰) Apenas se considera, naturalmente, o âmbito do inquérito a cargo dos órgãos da Administração, e não o inquérito em processo penal. Este tem regras próprias e específicas — a preservação do segredo de justiça —, que aqui não têm de ser autonomamente consideradas.

(²¹) Nesta matéria segue-se de perto, por vezes textualmente, a abordagem efectuada nos Pareceres n.ºs 23/86, de 5 de Junho de 1986, e 83/87, de 19 de Novembro de 1987, não publicados.

(²²) Cf. os Pareceres n.ºs 83/87 e 23/86, citados na nota anterior. No Parecer n.º 23/86 desenvolve-se a matéria com abundantes referências de análise e indicação de bibliografia e com particular incidência sobre a liberdade de imprensa.

(²³) Sobre o anteprojecto de Recomendação n.º R (81) 19, refira-se a Informação n.º 128/80, de 16 de Outubro de 1980, deste corpo consultivo.

(²⁴) Cf. Gomes Canotilho e Vital Moreira, *Constituição da República Portuguesa Anotada*, 2.ª ed., 1.º vol., p. 234.

(²⁵) Cf. J. C. Vieira de Andrade, *Os Direitos Fundamentais na Constituição Portuguesa de 1976*, Coimbra, 1983, p. 219.

(²⁶) Esta norma, produto da revisão de 1982, atribui dignidade constitucional a direitos já inscritos no plano da lei ordinária, designadamente na Lei de Imprensa — cf., sobre este ponto, desenvolvidamente, o Parecer n.º 23/86, cit.

(²⁷) Cf. J. Gomes Canotilho e Vital Moreira, *Constituição*, cit., p. 240, e o Parecer n.º 23/86, cit.

(²⁸) Cf. também o artigo 19.º do Pacto Internacional dos Direitos Cívicos e Políticos, aprovado, para ratificação, pela Lei n.º 29/78, de 12 de Junho, e o artigo 10.º, n.º 2, da Convenção Europeia dos Direitos do Homem, aprovada, para ratificação, pela Lei n.º 65/78, de 13 de Outubro.

(²⁹) Cf., v. g., as indicações de *ordem prática* constantes do n.º 4 do «Attachment D» do Anexo 13 (elementos que, constituindo referências de ordem prática elaboradas em ordem a uma melhor aplicação das disposições do Anexo, não fazem, todavia, parte do Anexo propriamente dito — v. *supra*):

4 — States may wish to consider the following:

- a) In the spirit of 5.12, the records specified therein should not be made available to civil, administrative or judicial proceedings unless the appropriate authority determines that the proper administration of justice outweighs the adverse domestic and international impact such action may have on that or any future investigations;
- b) The records specified in 5.12 should be included in the Final Report or its appendices only when pertinent to the analysis of the accident or incident; and
- c) The records specified in 5.12 should not be made public unless included in the Final Report. For example, when certain parts of the cockpit voice recording are relevant to the analysis of the accident, a transcript of those parts would be included in the Final Report. The other parts of the cockpit voice recording, not relevant to the analysis of the accident, should not be disclosed.

(³⁰) Cf. *ibidem*, pp. 129-130, citando vários autores e considerando a teoria da recomendação como a mais plausível e dominante na qualificação teórica dos anexos.

(³¹) Cf. *ibidem*, pp. 150 e segs., que neste ponto se acompanha de perto.

(³²) Cf. *ibidem*, pp. 151/152, estabelecendo, argumentativamente, comparação com o sistema instituído pelo Tratado de Roma.

(³³) Na informação da Direcção-Geral da Aviação Civil considera-se que tais disposições se encontram integradas na ordem jurídica portuguesa.

(³⁴) O Decreto-Lei n.º 562/80, de 6 de Dezembro, determina que as regras, os processos e as emendas sobre os pontos discriminados no artigo 37.º da Convenção sobre a Aviação Civil Internacional sejam regulamentados por portaria do Ministro dos Transportes e Comunicações.

Notar-se-á, todavia, que este diploma não está vocacionado para a resolução do problema debatido e, além disso, é anterior à modificação do artigo 8.º, n.º 3, da Constituição.

Ao Anexo II refere-se a Portaria n.º 13 230, de 20 de Julho de 1950, alterada pela Portaria n.º 53/74, de 30 de Janeiro, ao Anexo VI o Decreto-Lei n.º 56/85, de 4 de Março, e ao Anexo XI a Portaria n.º 54/74, de 30 de Janeiro.

Este parecer foi votado na sessão do Conselho Consultivo da Procuradoria-Geral da República de 7 de Novembro de 1991.

José Narciso da Cunha Rodrigues — António Silva Henriques Gaspar (relator) — Salvador Pereira Nunes da Costa — Manuel António Lopes Rocha — Abílio Padrão Gonçalves — Fernando João Ferreira Ramos — José Joaquim de Oliveira Branquinho — António Gomes Lourenço Martins — José Augusto Sacadura Garcia Marques — Eduardo de Melo Lucas Coelho — Oscar Manuel Abrantes de Figueiredo.

(Parecer homologado por despacho de S. Ex.ª o Secretário de Estado dos Transportes de 5 de Dezembro de 1991.)

Está conforme.

Lisboa, 14 de Janeiro de 1992. — A Secretária, *Maria Cristina Tavares Veiga Silva Maltez.*

Parecer n.º 78/91. — Empreliteiro — Alvará regional — Comissões — Serviço público — Delegação de poderes — Publicação — Valor dos pareceres do Conselho Consultivo.

1.ª A concessão de alvarás de âmbito regional, a que se refere o artigo 34.º do Decreto-Lei n.º 100/88, de 23 de Março, não dispensa a comprovação das condições gerais do artigo 5.º do mesmo diploma, relativas à idoneidade, à capacidade técnica e à capacidade económica e financeira do requerente, exigíveis nos termos do n.º 4 do artigo 24.º do mesmo diploma, sem prejuízo do que dispõem os n.ºs 5 e 6 daquele primeiro artigo;

- 2.ª A Comissão de Alvarás de Empresas de Obras Públicas e Particulares (CAEOPP) é um serviço para os efeitos do disposto no n.º 1 do artigo 40.º da Lei n.º 47/86, de 15 de Outubro;
- 3.ª A lei não autoriza que a CAEOPP delegue competências em qualquer dos seus membros, designadamente no seu presidente;
- 4.ª A conclusão anterior prejudica a questão de saber se a delegação de competências carece de publicação no *Diário da República*.

Sr. Secretário de Estado das Obras Públicas:

Excelência:

1

1.1 — No seio da Comissão de Alvarás de Empresas de Obras Públicas e Particulares (CAEOPP), órgão do Conselho de Mercados de Obras Públicas e Particulares (CMOPP), suscitaram-se divergências relativamente às condições legais de que depende a concessão de alvarás de âmbito regional, previstas no artigo 34.º do Decreto-Lei n.º 100/88, de 23 de Março, para os *industriais da construção civil*.

A 2.ª Secção da referida Comissão, com o apoio do Sr. Procurador-Geral-Adjunto, que dela faz parte (artigo 7.º, n.º 3, do Decreto-Lei n.º 99/88, da mesma data), começou por entender (e decidir) que, para a instrução dos pedidos daqueles alvarás, era unicamente exigido o cumprimento do disposto no artigo 34.º, conjugado com o disposto no n.º 1, alíneas a) e b), do artigo 24.º, ambos daquele Decreto-Lei n.º 100/88.

A questão fora suscitada pela Associação de Empresas de Construção e Obras Públicas do Sul (AECOPS), que entendia depender a concessão dos alvarás de âmbito regional, para além dos elementos indicados no artigo 34.º, ainda da comprovação, por parte dos requerentes, da *idoneidade e capacidade técnica e financeira*.

Esta última posição foi adoptada, por maioria, em sessão plenária das secções da Comissão (1).

1.2 — Verificando-se que a 2.ª Secção manteve o seu entendimento, sempre com o apoio do Sr. Procurador-Geral-Adjunto, decidiu-se, em nova sessão plenária da CAEOPP, propor emissão de parecer sobre o assunto à Auditoria Jurídica do Ministério das Obras Públicas, Transportes e Comunicações, o que foi superiormente determinado.

Uma informação elaborada por um senhor consultor jurídico daquela Auditoria veio a concluir que «o pedido de alvará de âmbito regional, integrando-se na tipologia de alvará de industrial da construção civil, deve conformar-se na sua instrução, para efeitos de comprovação do preenchimento dos requisitos exigidos para a concessão da autorização, com todas as determinações contidas no artigo 37.º, em igualdade de circunstâncias» (2).

V. Ex.ª dignou-se homologar o parecer do Sr. Procurador-Geral-Adjunto, concordante com esta informação, por despacho de 17 de Julho de 1991.

1.3 — Acontece que, em nova reunião plenária da CAEOPP, o Sr. Procurador-Geral-Adjunto, que dela fez parte, disse, como consta da respectiva acta, «discordar em absoluto do despacho de homologação do Sr. Secretário de Estado», observando o seguinte:

É que da referida informação, subscrita por consultor jurídico, que entende, em suma, que o pedido de alvará de âmbito regional deve conformar-se com todas as determinações contidas no artigo 37.º, em igualdade de circunstâncias, consta despacho de concordância do Sr. Auditor Jurídico, que, afinal, entende, por seu lado, que tal pedido deve ainda ser instruído com documentos especificamente impostos pelo artigo 37.º, atentas as *devidas adaptações*.

Ora, não se especificando as devidas adaptações e dada a não coincidência de opiniões do Sr. Consultor Jurídico e do Sr. Auditor Jurídico, fica-se sem saber qual a posição jurídica homologada pelo Sr. Secretário de Estado.

Acresce, a entender-se que o alcance do aludido despacho de homologação reside na obrigatoriedade de apresentação dos documentos referidos no artigo 37.º, que, nesta perspectiva, ele viola frontalmente o disposto no artigo 115.º, n.º 5, da Constituição da República, ao revogar disposições excepcionais do Decreto-Lei n.º 110/88, relativos à concessão de alvará de âmbito regional, eliminando-o, em consequência, do quadro jurídico existente (pela exigência dos mesmos requisitos exigíveis para o alvará de âmbito nacional na classe I).

1.4 — Convindo assentar doutrina sobre a matéria e dada a dissimilitude de pareceres entre dois procuradores-gerais-adjuntos, foi sugerido a V.ª Ex.ª que se solicitasse parecer a este Conselho Consultivo.

Mais se sugeriu que o parecer fosse extensivo a outros pontos que, não obstante não constarem de qualquer acta, não parecem totalmente inequívocos à CAEOPP. São eles:

- a) É a CAEOPP um serviço nos termos e para os efeitos do disposto no n.º 1 do artigo 40.º da Lei n.º 47/86, de 15 de Outubro?
- b) Será possível à CAEOPP delegar competências em qualquer dos seus membros, designadamente no seu presidente, ainda que com a concordância do procurador-geral-adjunto, dado o disposto no n.º 2 do artigo 9.º do Decreto-Lei n.º 99/88, de 23 de Março?
- c) Caso a resposta à alínea anterior seja afirmativa, carece tal delegação de competências de publicação no *Diário da República*?

2

2.1 — A questão fundamental da consulta consiste, concretamente, em saber qual das duas posições descritas no número anterior é, afinal, a que tem apoio na lei.

Convém explicitar os argumentos deduzidos na *informação* e acolhidos no *parecer*, anteriormente referidos, para boa inteligência da questão jurídica em debate.

Esses argumentos são os seguintes:

- a) Com a publicação do Decreto-Lei n.º 100/88, procurou-se, para além de reforçar os aspectos concorrenciais e de competitividade no sector, «conferir efectivamente ao titular do alvará a idoneidade técnica e financeira indispensável» (do *preâmbulo*);
- b) Neste, e mais adiante, indicam-se determinados aspectos inovadores do novo regime, como sejam a criação da figura do alvará de âmbito regional, com menor exigência de quadro técnico e a exigência de equilíbrio económico-financeiro, a aferir mediante um conjunto de indicadores fixados previamente, a partir de classes com acesso a um volume de negócios significativo;
- c) As referidas preocupações vêm contempladas logo no artigo 5.º das disposições gerais (capítulo I), relativo aos requisitos de acesso à actividade de construção civil e obras públicas, devendo os respectivos interessados preencher cumulativamente as condições de idoneidade, capacidade técnica e capacidade económica e financeira;
- d) De seguida, faz-se abordagem objectiva dos contornos de cada uma das condições exigidas, explicitando determinadas situações que destroem o carácter de idoneidade ou que permitem a avaliação da capacidade técnica ou a demonstração da capacidade financeira das empresas (respectivamente n.ºs 3, 4, 5 e 6 do artigo 5.º);
- e) No artigo 6.º estabelecem-se os tipos e as classificações dos alvarás que, no caso do alvará de industrial da construção civil, contemplam autorizações agrupadas numa única categoria, designada por obras particulares, e subdividida em 18 subcategorias, nos termos dos artigos 31.º e 32.º (capítulo III, relativo ao alvará de industrial da construção civil);
- f) As autorizações contidas no alvará de construção civil são atribuídas, ainda, em classes numeradas de 1 a 8, que devem fixar-se-lhes de acordo com o valor dos trabalhos que os seus titulares fiquem habilitados a realizar (n.º 2 do artigo 6.º);
- g) A fixação das classes tem interesse acrescido, porquanto indicam o quadro permanente mínimo de pessoal e a respectiva qualificação mínima, de acordo com o anexo III previsto no artigo 36.º;
- h) No n.º 2 do artigo 34.º estabelece-se, porém, que «as autorizações constantes do alvará de âmbito regional serão exclusivamente da classe I», a que corresponde menor grau de exigência, em termos de quadro permanente e de qualificação de pessoal;
- i) Clarificadas, pois, determinadas situações previsíveis de carácter geral que permitem aferir a idoneidade e avaliar a capacidade técnica ou demonstrar a capacidade económica e financeira das empresas, de acordo com os n.ºs 3, 4, 5 e 6 do artigo 5.º, o legislador preocupa-se, ao longo do capítulo II (artigos 18.º a 20.º), com as condições de atribuição do alvará de empreiteiro de obras públicas;
- j) Porém, prevê-se, designadamente, que os pedidos para a concessão de autorização a empresas estabelecidas segundo a legislação portuguesa sejam formulados em requerimentos identificativos dos interessados, nos termos do n.º 1 do artigo 24.º, e que os referidos requerimentos sejam acompanhados dos elementos comprovativos do preenchimento dos requisitos exigidos, nomeadamente aqueles que vêm indica-

- dos no n.º 2, alíneas a), b), c) e d), relativos à aferição da idoneidade e à avaliação ou comprovação da capacidade técnica ou económico-financeira dos requerentes;
- l) Para além daqueles elementos, os interessados poderão ainda juntar quaisquer outros que entendam como justificativos da sua pretensão, ficando, porém, obrigados a apresentar, subsequentemente, todos os documentos e informações adicionais que se considerem, em cada caso, necessários para a instrução do requerimento, de acordo com o n.º 3;
- m) Contudo, na instrução dos requerimentos para a concessão de autorizações da classe 1 serão apenas exigíveis os documentos indicados no n.º 4, o que se traduz no aligeiramento da comprovação das condições previstas nas alíneas a), b) e c) do n.º 1 do artigo 5.º;
- n) As condições de atribuição dos alvarás de industrial da construção civil são definidas no âmbito do capítulo III (artigos 31.º a 39.º);
- o) De entre os alvarás, o legislador prevê a concessão do alvará de âmbito regional, cujo requerimento deve conter os elementos identificativos constantes do artigo 34.º;
- p) Assim, para além dos elementos exigidos nas alíneas a) e b) do n.º 1 do artigo 24.º, o requerimento deve contemplar a subcategoria pretendida e as referências caracterizadoras do âmbito regional, com salvaguarda das limitações permitidas face ao disposto no artigo 34.º, ou seja, deve conter a definição da área de actuação, que, por sua vez, deverá constar do próprio alvará;
- q) Nos n.ºs 5 e 6 do artigo 34.º estabelecem-se, aliás, regras de excepção relativas à direcção técnica das empresas interessadas na obtenção de alvarás de âmbito regional, cujos quadros de pessoal não têm de integrar qualquer director com carácter permanente, embora tenham de possuir um consultor técnico com formação adequada e residência em distrito que inclua um dos concelhos compreendidos na área de actuação da empresa titular do alvará;
- r) Definida, pois, a área de actuação pretendida em função da subcategoria e classes indicadas no pedido, atento o disposto nos artigos 33.º e 34.º, os requerentes de autorizações de industrial da construção civil devem instruir os respectivos processos, conforme se determina no artigo 37.º, aplicando, com as devidas adaptações, o que para os empreiteiros de obras públicas é estabelecido nos artigos 23.º a 28.º;
- s) As normas contidas nos artigos 33.º e 34.º regulam apenas a delimitação das áreas de actuação dos futuros titulares de alvarás da construção civil e o tipo de trabalho em que ficam habilitados — o que é feito através da fixação da subcategoria e classes pretendidas;
- t) Quando se pretenda um âmbito de actuação mais restrito, deverá, então, especificar-se a sua delimitação no próprio pedido, nos termos do artigo 34.º;
- u) A atribuição dos respectivos alvarás, designados de «âmbito regional», comporta autorizações exclusivamente de classe 1 e permite uma significativa simplificação no tocante às exigências do quadro técnico;
- v) Assim, com os pedidos de tais alvarás, a formular nos termos do n.º 3 do artigo 34.º, deverão os interessados fazer comprovação do preenchimento dos requisitos exigidos para a concessão da autorização, conforme se determina no n.º 4 do artigo 24.º, em igualdade de circunstâncias com os restantes interessados em alvarás de industrial de construção civil para autorizações da classe 1;
- x) Verifica-se, assim, através do novo regime de acesso e permanência na actividade de construção civil, fixada no Decreto-Lei n.º 100/88, que o legislador procurou conferir ao titular do alvará idoneidade moral, técnica e financeira, estando estas condições tipificadas e caracterizadas ao longo dos n.ºs 1, 3, 4, 5 e 6 do artigo 5.º

Segue-se a conclusão já anteriormente reproduzida.

2.2 — No parecer do Sr. Procurador-Geral-Adjunto escreveu-se:

Concordo.

Entendo que o pedido de alvará de âmbito regional, para além das referências obrigatórias que deve conter, nos termos do artigo 34.º do Decreto-Lei n.º 100/88, de 23 de Março, deve ainda ser instruído com documentos que digam da idoneidade, capacidade técnica, económica e financeira do requerente — genericamente apontadas pelo artigo 5.º e, especificamente, impostas pelo artigo 37.º, ambos do citado diploma, atentas as devidas adaptações, dado tratar-se de alvará cuja autorização será exclusivamente a classe 1.

2.3 — Vejamos, agora, como deve resolver-se o diferendo.

3

3.1 — O exercício da actividade de industrial da construção civil depende de *autorização*, a conceder pela CAEOPP, *seja qual for o valor das obras a executar*, nas especialidades de obras de urbanização, fundações especiais em edifícios, construção de edifícios, estruturas de betão armado, estruturas de betão pré-esforçado e estruturas metálicas [artigo 3.º, n.º 1, alínea b), do Decreto-Lei n.º 100/88, de 23 de Março, de acordo com o alvará correspondente].

Nas *restantes especialidades*, a autorização é exigida quando se trate de obras cujo valor ultrapasse o *limite* para o efeito estabelecido em portaria do Ministro das Obras Públicas, Transportes e Comunicações [alínea c) dos mesmos artigo e número].

As *autorizações* relativas a cada ramo de actividade (os restantes são o exercício das actividades de empreiteiro de obras públicas e de fornecedor de obras públicas), cujo exercício depende de inscrição na CAEOPP, constarão de *alvará* — citado artigo, n.º 3 (1).

A doutrina administrativa costuma definir a autorização como um acto administrativo de conteúdo positivo ou, mais rigorosamente, como o acto administrativo que permite a alguém o exercício de um seu direito ou de poderes legais.

Como escreveu Marcello Caetano, «a entidade autorizada possui, pois, um direito ou certo poder, mas o exercício deles está-lhe vedado antes que intervenha previamente o consentimento da Administração fundado na apreciação das circunstâncias de interesse público que possam tornar conveniente ou inconveniente esse exercício».

A *autorização* pressupõe o condicionamento de um direito do particular ou do exercício da competência de um órgão ou agente da Administração, caso este que não interessa ao tema do presente parecer (2). Aquela a que se refere o artigo 3.º do Decreto-Lei n.º 100/88 corresponde à categoria doutrinária, na medida em que as actividades aí referidas não se analisam como relativamente proibidas, caso em que estaríamos perante uma *licença* (3).

3.2 — Sendo essencial à dogmática da figura da autorização a avaliação das «circunstâncias de interesse público» que possam tornar conveniente ou inconveniente o exercício de uma actividade condicionada, não admira que a lei, no caso do exercício da actividade de construção civil, o tenha feito depender de certas exigências, confiando a um órgão especializado os necessários poderes de avaliação e decisão.

Nesta medida, o artigo 5.º do Decreto-Lei n.º 100/88 estabelece as *condições* de que depende a autorização para o acesso e a permanência nas três actividades que por ele são regidas. Comum a todas elas (empreiteiro de obras públicas, *industrial de construção civil* e *fornecedor de obras públicas*) é a *condição da idoneidade* (n.º 1 e 2 daquela disposição), que se revela através de determinados índices, constantes do elenco do n.º 3.

As restantes condições (capacidade técnica e capacidade económica e financeira) são comuns apenas aos dois primeiros tipos de actividade.

3.3 — É visível a preocupação do legislador com o *interesse público*, na fixação de tais condições. Trata-se, com efeito, de actividades cujo exercício incondicionado poderia conduzir a resultados indesejáveis em diferentes planos, que transcendem os puros interesses privados ou particulares, repercutindo-se no interesse colectivo.

Para só falarmos da actividade da construção civil, a idoneidade e a incapacidade técnica e económica dos agentes executores é susceptível de potenciar frequentes litígios entre os mesmos e seus clientes, que interessa prevenir.

Mas também podem repercutir desfavoravelmente no *interesse público*, sabido, como é, que tal actividade está sujeita a regulamentações, por vezes minuciosas, que visam acautelar requisitos de segurança, exigências urbanísticas e ambientais de vária ordem, prevenindo situações de lesão ou simples produção de perigo de lesão para interesses públicos.

É certamente por isso que o preâmbulo do Decreto-Lei n.º 100/88, ao explicitar as razões de política legislativa que presidiram à sua consagração na ordem jurídica, põe a devida ênfase no facto de a revisão do enquadramento legal da actividade de construção e obras públicas apontar para uma *maior responsabilização* quer do dono da obra quer do *agente executor*; e, ao aludir à intenção de conferir efectivamente ao titular do alvará a *idoneidade moral, técnica e financeira indispensável*, considera, para além disso, que se procuram reforçar os mecanismos existentes para garantir o desenvolvimento de uma *concorrência saudável* e estimular a *competitividade do sector* (sublinhados nossos).

3.4 — Do exposto decorre que a dispensa, relativamente a alguns agentes, das condições apontadas viciaria a prossecução destes últimos objectivos, na justa medida em que estimularia o acesso ao mercado desses agentes em condições de desigualdade com os restantes, comprometedoras da «concorrência saudável», que é, sem dúvida, um desiderato que se pretende atingir no quadro de uma economia aberta e competitiva.

Ora, se é razoável admitir algumas especialidades, traduzidas em menores exigências nos planos *técnico* e *económico-financeiro*, relativamente a classes de menor valor, o mesmo não acontece com a condição da *idoneidade*, porque esta é indivisível.

Seria, por isso, desde logo, muito estranho que a lei dispensasse essa condição para a concessão dos alvarás de *âmbito regional*, com o pretexto de que o artigo 34.º do Decreto-Lei n.º 100/88 exige *unicamente* a «documentação» aí referida.

3.5 — Nota-se, aliás, um equívoco nesta argumentação, que consiste na não distinção entre o *pedido* de alvará e os *documentos instrutores*. Na verdade, o artigo 34.º não faz a mínima referência a estes últimos. O seu n.º 1 dispõe que «podem ser requeridos alvarás de âmbito regional às empresas estabelecidas segundo a legislação portuguesa, desde que a sua sede e área de actuação sejam externas aos concelhos de Lisboa e Porto e aos concelhos urbanos de 1.ª ordem». O n.º 4 manda que «a área de actuação da empresa constará do próprio alvará». O n.º 5 dispensa as empresas nas condições do artigo de *direcção técnica com carácter permanente*, tendo, no entanto, de possuir um consultor técnico com formação adequada que, nos termos do seguinte n.º 6, deve ter residência em distrito que inclua qualquer dos concelhos compreendidos na área de actuação da empresa titular do alvará.

O n.º 3, porventura o mais importante para a dilucidação da questão posta na consulta, limita-se a determinar aquilo que deve ser especificado no *pedido*. E o que este deve *especificar*, além da subcategoria cuja autorização é pedida (2ª) e dos demais elementos exigidos nas alíneas a) e b) do n.º 1 do artigo 24.º, os concelhos onde a empresa exercerá a sua actividade, que só podem abranger o da sede e os limitrofes desse, até ao máximo de seis no seu conjunto.

Mas os elementos exigidos nas alíneas a) e b) do n.º 1 do artigo 24.º são, respectivamente: o nome, localização do escritório e número fiscal de contribuinte do requerente, no caso de se tratar de empresa em nome individual; e, tratando-se de sociedade comercial, a sua denominação social, sede e número de pessoa colectiva e o nome, morada e número fiscal de contribuinte dos seus representantes legais.

Só que se trata de elementos a indicar *no pedido* de concessão de autorização, como claramente decorre do preceito para que aquele n.º 3 do artigo 34.º remete, coisa distinta dos *elementos comprovativos* do preenchimento dos requisitos exigidos para a concessão, de que se ocupam os n.ºs 2 a 4 do citado artigo 24.º

3.6 — Torna-se claro, assim, que o artigo 34.º não consagra qualquer especialidade relativamente aos requisitos *gerais* para a concessão da autorização, a não ser a que decorre do seu n.º 2, que dispõe:

As autorizações contantes do alvará de âmbito regional serão exclusivamente da classe 1.

Este normativo remete implicitamente para o n.º 4 do artigo 24.º, que estatui o seguinte:

Para a concessão de autorizações da classe 1 será apenas exigível a apresentação, com o requerimento a que se refere o n.º 1, dos documentos mencionados no n.º 2 deste artigo, nas suas alíneas a) e b), no n.º 1 da alínea c), nos n.ºs 3.º, 4.º, 5.º e 8.º da alínea d), quando não abrangidos pelo n.º 3 do artigo 22.º, e ainda na alínea e), podendo a Comissão, quanto a estes últimos, em casos especiais, estabelecer um prazo para a sua posterior entrega.

3.7 — Vejamos, seguidamente, quais os documentos mencionados na norma em causa.

As alíneas a) e b) do n.º 2 do artigo 24.º referem-se, respectivamente, à certidão de matrícula definitiva do requerente no registo comercial, da qual constem todos os registos em vigor, e ao certificado do seu registo criminal ou, tratando-se de uma sociedade comercial, das pessoas encarregadas da sua administração, direcção ou gerência social.

O n.º 1 da alínea c) refere-se à declaração bancária abonatória da capacidade financeira e económica do requerente.

Os n.ºs 3.º, 4.º, 5.º e 8.º da alínea d) desse mesmo n.º 2 referem-se sucessivamente: à relação nominal do quadro técnico permanente, compreendendo engenheiros, arquitectos, engenheiros técnicos e construtores civis ou equivalentes, com indicação do director técnico e da categoria profissional de cada um dos componentes; à declaração subscrita pelos técnicos referidos no número anterior, com assinatura reconhecida notarialmente, atestando, por sua honra, o tipo de vínculo que os liga à empresa requerente e as responsabilidades profissionais nela assumidas, bem como o facto de não se encontrarem abrangidos pelas incompatibilidades previstas no artigo 15.º do presente diploma (6), declaração essa que será acompanhada de certificado de habilitações ou de carteira emitida por associações profissionais, bem como do respectivo currículo profissional; à relação

nominal dos encarregados e dos operários especializados que façam parte do quadro de pessoal da empresa, com indicação das profissões e dos respectivos tempos de exercício; e à declaração que descreva a ferramenta especial, o apetrechamento e o equipamento técnico que a empresa possui, referindo as suas características essenciais, bem como, sempre que possível, a data de fabrico, e acompanhado dos títulos de registo de propriedade ou de documentos equivalentes.

A expressão «quando não abrangidos pelo n.º 3 do artigo 22.º», referida a estes últimos documentos, visa dispensar a obrigatoriedade de direcção técnica na classe 1, nas subcategorias que forem fixadas por portaria do Ministério das Obras Públicas, Transportes e Comunicações.

Enfim, a alínea e) refere-se a «outros documentos», nomeadamente:

- 1.º Duplicado autenticado da folha de férias entregue no respectivo centro regional de segurança social;
- 2.º Comprovação da posse de seguro de acidentes de trabalho do pessoal, mas, quanto a estes últimos, em casos especiais, a Comissão pode estabelecer um prazo para a sua posterior entrega.

3.8 — Já vimos que as autorizações constantes do alvará de âmbito regional serão exclusivamente da classe 1 (artigo 34.º, n.º 2).

Ora, todos os documentos que acabam de ser referidos, e a que alude o n.º 4 do artigo 24.º, são comprovativos do preenchimento dos requisitos exigidos para a concessão da autorização (no caso, *autorização da classe 1*), ou seja, a *idoneidade* [alíneas a) e b)], *capacidade financeira e económica* [n.º 1 da alínea c)], e *capacidade técnica* [n.ºs 3.º, 4.º, 5.º e 8.º da alínea e)], todas do n.º 2 daquele artigo].

A única «especialidade» do artigo 34.º é a dispensa da direcção técnica com carácter permanente (n.º 5), sem embargo de terem de possuir um *consultor técnico* com a formação adequada, o qual, todavia, deve ter residência no distrito que inclua qualquer dos concelhos compreendidos na área de actuação da empresa titular do alvará (n.º 6), como já vimos.

Aliás, nem se tratará de uma verdadeira «especialidade», na medida em que o já citado n.º 3 do artigo 22.º permite a dispensa da obrigatoriedade da direcção técnica na classe 1, para certas subcategorias que forem fixadas por portaria ministerial, como também já vimos.

3.9 — Resumindo o que acaba de descrever-se, o artigo 34.º do Decreto-Lei n.º 100/88 não contém qualquer referência a *documentação acompanhante* do pedido de autorização, limitando-se a estabelecer a área geográfica de actuação, determinadas «especificações» que devem constar do «pedido», e a dispensar a *direcção técnica permanente* (como no caso do n.º 3 do artigo 22.º), mas agora sem dependência de fixação em portaria ministerial.

Posto isto, não é correcto concluir que o preceito tenha querido dispensar qualquer das *condições gerais* de que depende a concessão e manutenção das *autorizações* aos industriais da construção civil, que devem constar dos *documentos comprovativos* a que se refere o n.º 4 do artigo 24.º

Dito de outra maneira, o artigo 34.º é omissivo quanto a este ponto, donde não poder analisar-se a *omissão* como equivalente a *dispensa*.

Se tal fosse a intenção do legislador, o mínimo que poderia exigir-se-lhe era que a exprimissemos «em termos adequados», como o fez quando quis atenuar o rigor das exigências relativas à comprovação dos requisitos da capacidade financeira e económica e da capacidade técnica para as *autorizações da classe 1*, única possível para os alvarás de âmbito regional. Em particular, o disposto no n.º 3 não pode ser interpretado como introduzindo dispensas relativas às *condições gerais* de autorização, porquanto o seu escopo é indicar as «especificações» do *pedido* de autorização e os elementos atinentes à área geográfica de actuação, que deverão constar do alvará, como dispõe o n.º 4 do mesmo artigo (7).

3.10 — Podemos, assim, concluir com segurança que o artigo 34.º do Decreto-Lei n.º 100/88 não pode ser interpretado como norma dispensadora dos *requisitos gerais* de acesso e permanência na actividade de industrial da construção civil a que se refere o artigo 5.º, n.º 1, apenas considerando algumas especialidades em matéria de capacidade técnica e de capacidade económica e financeira, nos termos já referidos, para a concessão de alvará de âmbito regional (cf. n.ºs 5 e 6).

3.11 — A disposição do n.º 2 (as autorizações constantes do alvará de âmbito regional serão exclusivamente da classe 1) não pode analisar-se como uma «especialidade», na medida em que, como vimos, implica uma remissão para o n.º 4 do artigo 24.º, corroborada pelo artigo 37.º.

Ora, aquele n.º 4 do artigo 24.º não dispensa o requisito da *idoneidade* para a concessão de *autorizações da classe 1*, já que exige a apresentação, entre outros, dos *documentos* mencionados no n.º 2 do mesmo artigo, nas suas alíneas a) e b), que são precisamente destinados à prova daqueles requisitos.

Explicando melhor: a certidão de matrícula definitiva do requerente no registo comercial, da qual constem todos os registos em vigor, destina-se a provar que o requerente não está abrangido na previsão das alíneas a) e b) do n.º 3 do artigo 5.º (proibição legal do exercício do comércio e inibição do exercício do comércio por ter sido declarada a sua insolvência ou falência, enquanto não for levantada a inibição ou declarada a reabilitação, respectivamente); e o certificado do registo criminal, ou, tratando-se de uma sociedade comercial, das pessoas encarregadas da sua administração, direcção ou gerência social, destina-se a comprovar que o requerente não está abrangido nas alíneas c) a e) do mesmo n.º 3 (condenação, com trânsito em julgado, pela prática de concorrência ilícita ou desleal, salvo havendo reabilitação; condenação, com trânsito em julgado, em pena não inferior a seis meses de prisão por crime contra a saúde pública ou a economia nacional, salvo havendo reabilitação; e condenação, com trânsito em julgado, não suspensa, por crime doloso contra a propriedade, em pena de prisão não inferior a um ano, salvo havendo reabilitação, também respectivamente).

O preceito em causa considera *idóneas* as empresas em nome individual e as sociedades comerciais em que os titulares das primeiras e os indivíduos encarregados da administração, direcção ou gerência social das segundas *não se encontram em qualquer destas situações*. E o seguinte n.º 4 preceitua que deixam de considerar-se *idóneas* as empresas que venham a encontrar-se em qualquer dessas situações. A sanção correspondente é a *cassação* do alvará [artigo 52.º, n.º 1, alínea a)].

3.12 — O artigo 37.º do diploma em causa, na medida em que manda aplicar, *com as devidas adaptações*, no tocante à *capacidade económica e financeira* das empresas referentes de autorizações de *industrial de construção civil*, à formulação e *instrução* dos pedidos de concessão dessas autorizações, à actualização anual da documentação e à alteração da classe das autorizações concedidas, o que para os *empreiteiros de obras públicas* sobre essas matérias se estabelece, respectivamente, nos artigos 23.º, 24.º, 25.º, 26.º, 27.º e 28.º, não distingue entre empresas a quem pode ser concedido alvará de âmbito nacional ou de regional. Como esta norma é, no plano sistemático do diploma, subsequente àquela que regula a concessão de alvarás de âmbito regional, que, como se julga ter demonstrado, não consagra qualquer *isenção* na matéria, seria nela que o legislador, se o quisesse, deveria estabelecer tal isenção.

O mesmo acontece com o requisito da *capacidade técnica* (artigo 36.º), onde não se contém qualquer *isenção* relativamente à concessão de alvarás de âmbito regional (o disposto nos n.ºs 5 e 6 do artigo anterior não configura uma *isenção*, mas uma simples *dispensa de direcção técnica*, que com aquela se não confunde, já que tal dispensa é condicionada pela existência obrigatória de «consultor técnico com a formação adequada».

Enfim, na medida em que o artigo 37.º manda aplicar o artigo 24.º, claramente postula a exigência de o pedido ser *instruído* com os documentos comprovativos da idoneidade, da capacidade técnica e da capacidade económica e financeira [n.ºs 2, alíneas a), b), c), e d), e 4, este para a concessão de autorizações de classe I].

3.13 — Como se viu na exposição do n.º 1 do presente parecer, foi levantada uma dúvida a propósito da menção feita no parecer do Sr. Auditor Jurídico, às «devidas adaptações» a que se refere o artigo 37.º, que não terão sido «especificadas» e, por via disso, se ficou «sem saber qual a posição jurídica homologada pelo Sr. Secretário de Estado».

Afigura-se-nos que a dúvida não tem razão de ser nem pode encerrar-se como divergência relativamente à *informação* sobre que recaiu aquele parecer.

A referida menção mais não fez do que reproduzir uma expressão legal.

Embora não seja do inteiro agrado dos técnicos de legística, é frequente ver-se na lei (por exemplo, no Código Civil) o uso dessa expressão.

Com ela visa-se, por um lado, evitar a repetição monótona de preceitos incluídos em regimes ou institutos afins. É o caso deste diploma. Para não repetir fastidiosamente certos preceitos que o legislador consagrou no tocante aos empreiteiros de obras públicas, e que julgou aplicáveis e adaptáveis aos industriais da construção civil, utilizou a técnica que transparece do artigo.

Poderia ter seguido outra técnica, agrupando, por exemplo, num único capítulo, as normas comuns respeitantes à concessão de alvarás a uma e outra actividade e abrindo duas secções em que introduzisse aquelas que entendesse específicas ou particulares de cada uma dessas actividades.

Enfim, poderia ter começado pela enunciação das normas especialmente aplicáveis a uma e outra das referidas actividades e terminar com uma secção destinada às *disposições comuns*.

Só que a beleza e a elegância formais do discurso legislativo, sendo em si desejáveis, nem sempre prevalecem sobre razões de economia

e de comodidade que aconselham, por vezes, certo aligeiramento dos textos legais, máxime quando se trata de diplomas de cunho marcadamente técnico, delegando no intérprete e no aplicador da lei a tarefa de adaptar as disposições de um instituto a outro ou outros que com o primeiro se propõem instituir disciplinas no essencial idênticas, divergindo em aspectos de pormenor. Daí o apelo às «devidas adaptações».

A expressão pode querer dizer muito pouco, significando, por exemplo, que onde se diz «empreiteiro de obras públicas» deve dizer-se «industrial da construção civil»; ou querer dizer muito, por exemplo quando se estiver perante normas que, sendo particulares da primeira categoria, não são de todo adaptáveis ou aplicáveis à segunda.

Entre dois casos por assim dizer bem recortados, concebe-se uma zona mais ou menos ampla, em que pode ser necessário um esforço de adaptação, que faça apelo ao engenho interpretativo do aplicador da lei.

Com frequência as leis empregam a expressão «necessárias adaptações» em vez de «devidas adaptações», e esta última técnica é mais impressiva no sentido de que o legislador tem como certo que a aplicação adaptativa não será uma verdadeira *necessidade*, prevenindo, em todo o caso, hipóteses que escapam ao seu poder, sempre limitado, de previsão da diversidade relativa dos casos concretos. Neste caso, o uso da expressão assume a natureza de uma simples cautela, para não deixar sem regulação adequada qualquer caso que pode e deve ser regulado com base na disciplina prevista para situações semelhantes ou afins.

Ora, no diploma que estamos a analisar nem sequer é difícil encontrar exemplos em que disposições referidas no artigo 37.º *não são aplicáveis* aos industriais da construção civil que pretendem obter alvará de âmbito regional: basta pensar em todas as que se referem a elevação de classe ou às empresas possuidoras de autorizações superiores à classe I ou às relativas a pedido de modificação de classe.

Assim, o Sr. Auditor Jurídico não tinha de *especificar* as «devidas adaptações» a que se refere o artigo 37.º, dedicando-se a um *exercício jurídico que nem sequer lhe foi pedido*.

A questão jurídica em debate era de ordem geral, não carecendo de descer a tais pormenores. O que verdadeiramente se discutia era se as remissões constantes do artigo 37.º constituíam argumento válido para impor a tese de que os alvarás de âmbito regional não estavam isentos da comprovação documental das condições genericamente apontadas no artigo 5.º, pronunciando-se o seu autor pela afirmativa. Aliás, teve o cuidado de acrescentar, a propósito das «devidas adaptações», que esta exigência estava relacionada com o facto de estar em causa um alvará cuja autorização seria exclusivamente da classe I, assim revelando o pensamento de que era *neste sector* que tais *adaptações* seriam naturalmente «devidas».

Com o que fica necessariamente esclarecido que o despacho homologatório aceitava como boa esta opinião, a qual, como anteriormente se salientou, não conflituava com a *informação* sobre que a mesma recaiu.

3.14 — Resta-nos, nesta sede, apreciar o argumento de que o despacho homologatório «viola frontalmente o disposto no artigo 115.º, n.º 5, da Constituição da República, ao revogar as disposições excepcionais do Decreto-Lei n.º 100/88, relativas à concessão de alvará de âmbito regional, eliminando-o, em consequência, do quadro jurídico existente».

Começaremos por notar que este argumento está inquinado de vício lógico da petição de princípio, por dar como demonstrado aquilo que deveria previamente demonstrar-se, isto é, que o artigo 34.º do Decreto-Lei n.º 100/88 contém «disposições excepcionais» relativas à concessão de alvará de âmbito regional. A posição que defende esta tese limita-se praticamente a dar como indiscutível tal interpretação, constituindo-a em verdadeiro postulado, o que está longe de ser uma demonstração, que deveria passar pela crítica, em termos concludentes, da sùmula de argumentos que podem ser (e foram) validamente invocados em favor da tese oposta, de modo a aniquilar o seu potencial jurídico.

A doutrina considera disposições, normas ou mesmo leis *excepcionais* aquelas que regulam, por modo contrário ao estabelecido na lei geral, certos factos ou relações jurídicas que, por sua natureza, estariam compreendidos nela (José Tavares); aquelas que precisamente se desviam dos princípios gerais, contrariando as últimas consequências que de tais princípios deveriam logicamente derivar, referindo-se a certas relações sociais que, por sua vez, também se desviam do tipo comum, assumindo uma índole especial, ou seja, o direito *comum* é o direito de um *género* de relações jurídicas e o *excepcional* ou *anómalo* o de uma *espécie dentro do género* (Cabral de Moncada); aquelas que consagram, para certos casos, soluções contrárias às dos *princípios gerais* de direito admitidos em determinado sistema, revelando-se o carácter excepcional da norma algumas vezes do seu próprio contexto, outras resultando do comando que a

contém (Rodrigues Bastos); ou aquelas que, regulando um sector restrito de relações com uma configuração particular, consagram uma disciplina oposta à que vigora para o comum das relações do mesmo tipo, fundada em razões especiais, privativas daquele sector de relações (Pires de Lima e Antunes Varela).

Há um certo parentesco entre as normas (ou leis) excepcionais e as normas (ou leis) especiais, mas também existem diferenças profundas.

O que distingue a lei geral da especial é que esta regula matérias ou assuntos *diversos* dos regulados por aquela, podendo deixar de ser opostas e incompatíveis as respectivas disposições. Pelo contrário, o objecto da lei excepcional é o mesmo da lei geral; simplesmente esta deixa de ser aplicada em *certos e determinados casos* que, sem a lei excepcional, seriam regulados pela lei geral; de modo que o preceito da lei excepcional é o *oposto* ou *contrário* ao da lei geral. (José Tavares.)

Adentro de todos os grupos mais ou menos vastos de relações jurídicas, há outros institutos ou grupos menos vastos dessas relações cujas normas especiais se afastam das normas do tipo comum em que entram sem constituírem por isso um direito *excepcional*. Para achar o conceito de *direito excepcional*, devemos sempre atender não às particularidades técnicas da regulamentação de cada instituto, ou figura jurídica, dentro de um grupo mais vasto de relações jurídicas, mas à *índole especial* dos grandes grupos de relações sociais que, por razões de utilidade pública, exigem uma regulamentação e um direito também *excepcionais*. (Cabral de Moncada.)

Enfim, as *normas especiais* representam, dentro da classificação tripartida (gerais, excepcionais, especiais), «os preceitos que, regulando um sector relativamente restrito de casos, consagram uma disciplina nova, mas que não está em *directa oposição* com a disciplina geral» (Pires de Lima e Antunes Varela).

Recordadas muito sumariamente estas concepções da doutrina⁽⁸⁾, torna-se claro que nem a exegese do texto em questão nem a ponderação das razões de política legislativa do preâmbulo do diploma que o contém apontam para qualquer *oposição frontal*, *desvio de princípios*, *anomalias*, *solução contrária a princípios gerais*, *disciplina oposta* ou *índole especial* de relações sociais que, por razões de *utilidade pública*, reclamam uma regulamentação excepcional.

O que nele se consagra é uma disciplina que, em pontos concretamente determinados (especificações que devem constar do *pedido* de alvará, dispensa de direcção técnica, etc.), se afasta (mas não em *frontal oposição* das normas gerais aplicáveis às autorizações para o exercício da construção civil, e que se explicam pelo âmbito (regional) em que as empresas requerentes se propõem actuar, que postula, *nesses pontos*, menores exigências. Não há, em suma, qualquer consagração de soluções *contrárias* aos princípios gerais de direito vigentes no sistema de autorizações.

Pelo exposto, estamos perante uma disposição *especial*, ainda por cima em relação com requisitos próprios da classe para que exclusivamente é concedida a autorização, também ela sujeita a uma disciplina especial (cf. o já várias vezes citado n.º 4 do artigo 24.º).

3.15 — Esta questão carece, aliás, de grande relevo, porquanto, sejam excepcionais ou especiais as disposições do artigo 34.º, o que importaria demonstrar era que o despacho homologador «revogou» as mesmas e as «eliminou do quadro jurídico existente».

Ora, nenhum despacho homologatório de um parecer *interpretativo* de certa disposição legal tem por efeito revogá-la ou eliminá-la. Quando muito, consagrará um entendimento a seguir pelos serviços dependentes da entidade homologadora, mas *sem eficácia externa*. Sempre ficariam salvaguardados os meios legais (graciosos ou contenciosos) ao dispor dos particulares para reagirem contra actos administrativos praticados pelo serviço competente, em obediência às instruções implícitas na interpretação (vinculante) da entidade que homologa.

Encurtando razões, não há nisso qualquer infracção ao disposto no n.º 5 do artigo 115.º da Constituição.

4

4.1 — Passemos agora à análise dos restantes pontos da consulta, a começar pela questão de saber se a CAEOPP é um *serviço* para os efeitos do disposto no n.º 1 do artigo 40.º da Lei n.º 47/86, de 15 de Outubro, ou seja, a norma da Lei Orgânica do Ministério Público que fixa o valor dos pareceres do Conselho Consultivo sobre disposições de ordem genérica, quando homologados e publicados no *Diário da República*.

Este valor, de interpretação oficial perante os respectivos serviços, não foi questionado em anterior parecer, votado na sessão deste Conselho Consultivo de 30 de Setembro de 1988 e homologado por des-

pacho do Secretário de Estado da Construção e Habitação de 28 de Outubro seguinte⁽⁹⁾, que oferece a particularidade de ter incidido sobre questão suscitada no âmbito da competência da CAEOPP.

Não se discutiu aí, *ex professo*, o tema do valor vinculante do despacho homologatório relativamente àquela entidade. Mas é certo que este aspecto, que não constava da consulta, estava pressuposto na inteligência do parecer, aliás teria sido analisado, ao menos a título de questão prévia. Pode dizer-se que o tema não se representou como questão duvidosa.

Nem por isso deixaremos de o desenvolver, posto que a dúvida vem agora colocada na presente consulta.

4.2 — O conceito de «comissão» não tem sido tratado em profundidade pela doutrina administrativista, provavelmente porque o termo é polissémico e tem sido utilizado nas leis para qualificar realidades muito diversas.

Em todo o caso, José Pedro Fernandes esforçou-se por precisar-lhe os contornos, partindo da seguinte definição:

Vocábulo que as leis administrativas empregam em diversas acepções, como para designar determinadas situações em que podem encontrar-se os agentes administrativos quando incumbidos de uma missão especial temporária, como para denominar certos órgãos ou estações colegiais, activos ou consultivos, como, ainda, certo tipo de pessoas colectivas de direito público.

Decorrendo desta definição que nem sempre a palavra terá sido adoptada pelas leis administrativas sem ambiguidade, diz o autor que, a partir de textos legais, não se torna possível discernir um só conceito jurídico, mas tão-somente algumas realidades a que a palavra se refere com maior ou menor propriedade.

A CAEOPP pertencerá àquele tipo que o mesmo autor admite como ajustável a um dos modos de actividade a que o termo *comissão* tem sido aplicado de *iure constituto*. Ainda neste plano, para o autor, «se afastarmos o qualificativo de *comissões* atribuído a certas pessoas colectivas (por, como dissemos, considerarmos resultar do emprego de uma figura estilística obviamente pouco compatível com o rigor da técnica legislativa), só poderemos concluir que a comissão é o colégio ao qual foi cometida uma tarefa (especial ou não, temporária ou não) e que não tenha designação diferente».

Mais adiante, recorda que as comissões desempenham papel de grande importância no quadro da actividade administrativa contemporânea, por constituírem uma das formas mais aptas para defrontar a crescente complexidade e especificação dos aspectos e das implicações que determinadas matérias suscitam ou podem suscitar.

Entre as *classificações possíveis* das comissões, as que têm maior interesse são as que se fundam na competência — comissões activas e consultivas —, na duração — permanentes e temporárias ou eventuais —, no âmbito territorial — de administração central, local e ultramarina —, no objecto — de turismo, assistência, higiene, arte e arqueologia, venatórias (que constituem órgãos de administração local, etc.).

Prosseguindo, o autor descreve as *comissões activas* como as que tomam resoluções e as *consultivas* as que emitem pareceres, havendo, no entanto, inúmeras comissões que têm cumulativamente funções activas e consultivas⁽¹⁰⁾.

4.3 — A CAEOPP é definida no Decreto-Lei n.º 99/88, de 23 de Março, como *órgão* do CMOPP (Conselho de Mercados de Obras Públicas e Particulares, organismo dotado de autonomia administrativa), aí designada como «comissão especializada» (artigo 3.º).

Este CMOPP foi criado *na dependência* do ministro responsável pela política geral de obras públicas, que passou a designar-se por *Ministro da tutela* (artigo 1.º).

Como as demais comissões especializadas, a sua composição é estabelecida por portaria do *Ministro da tutela*, compreendendo membros oriundos das Administrações Central, Local e das regiões autónomas e membros oriundos dos sectores empresariais do Estado ou privados ou de associações profissionais (artigos 4.º, n.º 2, e 8.º, n.º 2). Enfim, dela faz parte um procurador-geral-adjunto, para prestar adequado apoio jurídico.

A CAEOPP pertence à categoria mista, com funções *deliberativas* e *consultivas* (artigo 10.º).

O CMOPP, de que a CAEOPP é *órgão*, dispõe de serviços de apoio técnico e administrativo (artigos 16.º a 18.º) e de um quadro de pessoal a aprovar por portaria do Ministro das Finanças e do Ministro da tutela, obedecendo o seu provimento, recrutamento, selecção e ingresso à lei geral da função pública (artigos 19.º a 22.º).

Em matéria de gestão financeira, dispõe de receitas provenientes de dotações do Orçamento do Estado e do produto de taxas e coimas, cobradas nos termos do Decreto-Lei n.º 100/88, e outras que lhe sejam atribuídas ou resultem da sua actividade (artigo 23.º).

Ainda com interesse para a questão em análise, refira-se que a CAEOPP tem competência para aplicar *coimas*, e das suas deliberações pode *reclamar-se* para ela própria, havendo *recurso* das deli-

berações tomadas sobre reclamações para o Ministro das Obras Públicas, Transportes e Comunicações (Decreto-Lei n.º 100/88, artigos 14.º e 49.º).

4.4 — É manifesto que a dúvida formulada, quanto a este ponto, na consulta, não incide propriamente sobre a qualificação da CAEOPP como *serviço público* do Estado, mas, concretamente, se lhe é aplicável o disposto no artigo 40.º da Lei n.º 47/86, de 15 de Outubro.

A dúvida *específica* que se coloca a este Conselho Consultivo parece ter origem na circunstância de se tratar de um *órgão colegial*, estrutura da qual se tem dito na doutrina administrativista ser rebelde a uma relação típica de *hierarquia* e, conseqüentemente, a certos poderes que a caracterizam, designadamente o *poder de direcção*, e aos que, em regra, lhe são inerentes: o *poder de inspecção*, o *poder de superintendência* e o *poder disciplinar* ⁽¹¹⁾. É certo que estes poderes são, então, *hierárquicos*, mas tal não significa serem exclusivos da *hierarquia*: a lei atribui muitas vezes a certa autoridade alguns deles, independentemente de qualquer relação hierárquica. Por isso se afirma que o poder típico é a *direcção* e os restantes só são hierárquicos quando atribuídos em conjunto com ele ⁽¹²⁾.

Não interessa abordar este tema em profundidade para resolução da dúvida exposta. Por um lado, porque o artigo 40.º da Lei n.º 47/86 não impõe nem sugere que os respectivos comandos só se aplicam a *órgãos* que se encontrem numa relação de hierarquia típica ou, melhor dizendo, em sentido próprio. Por outro, porque, havendo recurso das deliberações tomadas sobre reclamações para o Ministro das Obras Públicas, Transportes e Comunicações, ainda que, no rigor dos conceitos, deva qualificar-se como *recurso hierárquico impróprio*, tal só se compreende à luz de um poder de *supervisão* ou de *superintendência* da entidade governativa *ad quem*, ou seja, um poder de um *órgão* sobre outro da mesma pessoa colectiva (o Estado), fora do âmbito de hierarquia administrativa ⁽¹³⁾.

O poder de *supervisão* de um *órgão* administrativo sobre outro não é, pois, exclusivo de relações hierárquicas em que o *órgão* a ele sujeito se apresente como *subalterno*.

Acresce que a CAEOPP é, como se disse, um *órgão* do CMOPP, estrutura dotada de competência essencialmente consultiva a exercer, em certos casos, por *determinação* do Ministro dito da tutela [artigo 2.º, n.º 1, alíneas a) a c), do Decreto-Lei n.º 99/88]; que o seu *plenário* é presidido por aquele ou pelo membro do Governo em quem delegar ou pelo presidente do Conselho Superior de Obras Públicas e Transportes (CSOPT), que exerce normalmente as funções de vice-presidente, com voto de qualidade, e que presidirá sempre que não esteja presente um membro do Governo (idem, artigo 4.º, n.ºs 1 e 5); que dispõe de um secretário-geral a quem compete, *sob orientação do presidente*, presidir às «comissões especializadas», logo à CAEOPP, funcionário equiparado, *para todos os efeitos legais*, a director-geral [idem, artigo 7.º, n.º 1, alínea a), e 2]; enfim, que os seus *regulamentares internos* são aprovados por despacho do Ministro da tutela [idem, artigo 5.º, n.ºs 1, alínea c), e 2].

Tudo isto aponta para uma relação que, não sendo de tipo hierárquico puro, na medida em que está em causa um *órgão* de tipo colegial, todavia apresenta traços característicos do referido *poder de superintendência*, que se afiguram bastantes para que possa justificar-se, relativamente à CAEOPP, o acatamento de interpretações com valor oficial, sobre disposições de *ordem genérica*, nos termos do artigo 40.º da Lei n.º 47/86, de 15 de Outubro.

Certo que o poder de superintendência não se confunde com o *poder de direcção*, típico da relação hierárquica, embora dela não exclusivo, como vimos. Mas, na parte em que este poder de direcção comporta a imposição de actos necessários à *mais conveniente interpretação da lei*, nada impede que se aplique a *órgãos* que se encontrem numa situação de *dependência* relativamente a outros, como é o caso do CMOPP e do seu *órgão* CAEOPP. O *vínculo de dependência* relativamente ao Ministro responsável pela política de obras públicas é claramente afirmado no artigo 1.º do Decreto-Lei n.º 99/88.

Uma coisa é o poder de sindicar actos administrativos praticados por um determinado *órgão* da mesma pessoa colectiva mesmo fora do âmbito da hierarquia administrativa a exercer, no caso, não pela *avocação* mas exclusivamente pela via do recurso; outra o impor *interpretações* sobre *disposições de ordem genérica*, para bom funcionamento dos serviços ou para mais conveniente aplicação da lei.

Nem o Decreto-Lei n.º 99/88, nem o Decreto-Lei n.º 100/88, nem a particular configuração da CAEOPP, enquanto serviço público de composição colegial, com isso se mostram incompatíveis.

Como escreveu Freitas do Amaral, o «serviço público releva sempre de uma pessoa colectiva pública, não havendo serviços públicos pendurados no vácuo ou em regime de autogestão; qualquer serviço público está sempre na dependência directa de um *órgão* da Administração, que sobre ele exerce o poder de direcção e a cujas ordens ou instruções, por isso mesmo, o serviço público deve obediência» ⁽¹⁴⁾.

Claro que no caso da CAEOPP esta dependência não se analisa com a extensão que fica referida, posto que relativamente à prática de actos administrativos não é concebível que ela esteja sujeita a típicos poderes de direcção, a ordens ou instruções e que, conseqüentemente, deva obediência à entidade dita tutelar. Mas coisa diferente é a sujeição a directivas de *ordem genérica* em sede de interpretação oficial de disposições gerais que regem a sua actividade.

Tal é o resultado de a posição da CAEOPP não se ajustar ao modelo típico da hierarquia administrativa, em sentido puro, sendo, no entanto, um «*órgão*» que fez parte do CMOPP, que se encontra na *dependência* de um *órgão* da Administração, muito mais vinculada do que se se tratasse de um serviço dotado de personalidade jurídica.

Estamos, em suma, perante uma situação duplamente caracterizada: de *autonomia* relativamente à prática de actos administrativos, em que é inconcebível que deva obediência a ordens ou instruções do *órgão* da Administração; de *integração* no serviço criado na *dependência* daquele *órgão*, que não é incompatível com a obediência devida à interpretação da lei, decorrente de acto homologatório de pareceres sobre disposições genéricas, emitido por um *órgão* consultivo competente para o efeito.

A ser de outra maneira, teríamos de admitir que o CMOPP e a CAEOPP seriam serviços públicos que não relevariam da pessoa colectiva pública (o Estado) em cujo seio foram criados ou, na expressiva linguagem de Freitas do Amaral, «pendurados no vácuo ou em regime de autogestão», sem dependência directa de um *órgão* da Administração e, conseqüentemente, sem que sobre um e outro pudessem ser exercidos quaisquer poderes de direcção, ainda que circunscritos, como é o caso, a assuntos ou matérias distintos da sua competência deliberativa que revistam a prática de actos administrativos.

Tanto bastará para que possamos afirmar que a CAEOPP é um *serviço* para os fins do artigo 40.º da Lei n.º 47/86, de 15 de Outubro.

4.5 — Cabe referir, em sustentação da teoria desenvolvida no número anterior, que este Conselho tem sido chamado a pronunciar-se sobre o valor dos seus pareceres, nos termos da citada disposição.

Citaremos apenas o Parecer n.º 111/87, votado na sessão de 28 de Setembro de 1989, homologado por despacho do Secretário de Estado do Orçamento de 3 de Novembro seguinte e publicado no *Diário da República*, 2.ª série, de 26 de Janeiro de 1990.

Um dos pontos aí analisados era a questão de saber se a doutrina dos pareceres sobre *disposições de ordem genérica* respeitantes à actividade da Caixa Geral de Aposentações, uma vez homologados pelo Ministro das Finanças ou por sua delegação e publicados em termos do artigo 40.º da Lei n.º 47/86, devia ser seguida por aquela instituição como interpretação oficial.

Este Conselho decidiu-se pela afirmativa.

Para tanto ponderou, além do mais, que aquela Caixa aparece como um serviço dotado de personalidade jurídica, financeira e patrimonial próprio, distinto da Caixa Geral de Depósitos, embora sob administração desta. Mas este facto não esconde a sua natureza última, a qual desenvolve a sua actividade em termos de grande proximidade com a Administração Pública.

Assim, atentando-se na relação que intercede entre a Caixa Geral de Depósitos, como entidade administradora da Caixa Geral de Aposentações, e o Ministro das Finanças (ou entidade que actue por sua delegação), não subsistem dúvidas de que se a segunda, como *serviço público personalizado*, embora sob a mesma administração da primeira, se encontra numa relação diferente da empresa pública, mostrando-se desnecessário indagar se as disposições da lei orgânica desta permitem considerá-la como «serviço respectivo» (do Ministério) com obrigação de obediência à doutrina genérica de um parecer do Conselho Consultivo.

A Caixa Geral de Aposentações está, por certo, incluída naqueles serviços que devem obediência à *interpretação oficial* das normas que regem a sua actividade normal, efectuada pelo membro do Governo respectivo. Porque assim é, tal obediência concretiza-se nos titulares dos cargos de administração, independentemente do facto de também pertencerem à administração da Caixa Geral de Depósitos, Crédito e Previdência.

Ora, esta doutrina, aplicável a um serviço público dotado de personalidade jurídica como é a Caixa Geral de Aposentações, não pode deixar de valer, por maioria de razão, para a CAEOPP e para o serviço de que esta é *órgão* (o CMOPP), dado que este último nem sequer foi dotado de personalidade jurídica, apenas gozando de autonomia administrativa.

Este resultado só seria de afastar se tivéssemos de concluir que a CAEOPP, e o CMOPP, *não são serviços públicos*, conclusão insustentável face ao regime a que estão sujeitos, e anteriormente descrito nos seus traços essenciais.

5

5.1 — A questão seguinte consiste em saber se a CAEOPP pode delegar competências em qualquer dos seus membros, designadamente o seu presidente.

Respondemos resolutamente que não.

5.2 — A doutrina administrativista é unânime, fundamentada em várias disposições legais, no sentido de que não há delegação de poderes válida *sem lei* que o permita, além de outros requisitos⁽¹⁵⁾. Não é o caso da CAEOPP, órgão colegial cujas *deliberações* serão tomadas por maioria de votos e só serão válidas quando estiver presente, pelo menos, metade dos seus membros, incluindo *obrigatoriamente* o respectivo presidente ou, na sua ausência, o respectivo suplente. A validade fica ainda dependente da presença do procurador-geral-adjunto, e o presidente terá sempre *voto de qualidade*, bem como o respectivo suplente, quando o substitua (artigo 9.º do Decreto-Lei n.º 99/88).

Nem neste diploma nem do Decreto-Lei n.º 100/88 se encontra disposição *que autorize* a delegação. Como se compreende, já que não seria natural admitir tal delegação num órgão composto por representantes de vários sectores, públicos e privados, chamados a deliberar em função das suas especializações e dos seus pontos de vista próprios sobre as matérias que são objecto de deliberação.

Cabe aqui invocar a ideia de José Pedro Fernandes⁽¹⁶⁾ relativa à criação de comissões determinada pela conveniência de não entregar a um só indivíduo o poder de decidir certos assuntos delicados, de dividir a responsabilidade das resoluções por certos indivíduos, de se obter mais «controlo» mútuo nas resoluções, etc.

O artigo 9.º do Decreto-Lei n.º 99/88 reflecte claramente a intenção do legislador, adversa à delegação num qualquer dos membros da Comissão.

E, se alguma dúvida ainda pudesse subsistir quanto a este ponto, o Decreto-Lei n.º 99/88 encarrega-se de a eliminar.

Com efeito, o seu artigo 29.º revogou expressamente os artigos 1.º a 3.º, o n.º 1 do artigo 10.º e o artigo 26.º do Decreto-Lei n.º 582/70, de 24 de Novembro.

Ora, o artigo 2.º, n.º 2, deste diploma permitia *delegar* no presidente e no vice-presidente os poderes que eram atribuídos pelo artigo 3.º do Decreto-Lei n.º 40 623, que criara a *Comissão de Inscrição e Classificação de Empreiteiros de Obras Públicas e dos Industriais da Construção Civil*, antecessora da CAEOPP (cf. artigos 27.º e 28.º do Decreto-Lei n.º 99/88), e por esse artigo 2.º, para suspender os alvarás de empreiteiros de obras públicas e dos industriais da construção civil por períodos não superiores a três meses.

O Decreto-Lei n.º 40 623 foi, por seu turno, revogado *in totum* pelo artigo 64.º do Decreto-Lei n.º 100/88, que ainda ressaltava da revogação precisamente os artigos 1.º a 3.º, n.º 1 do artigo 10.º e artigo 36.º do Decreto-Lei n.º 582/70.

Mas isto porque o Decreto-Lei n.º 100/88 só entraria em vigor, como entrou, no 1.º dia do 5.º mês subsequente ao da data da sua publicação (artigo 65.º, n.º 1).

E o artigo 28.º do Decreto-Lei n.º 99/88 veio dispor que *até à entrada em vigor daquele Decreto-Lei n.º 100/88* seriam exercidas pela CAEOPP as competências definidas no artigo 3.º do Decreto-Lei n.º 40 623, de 30 de Maio de 1956, e no artigo 2.º do Decreto-Lei n.º 582/70, de 24 de Novembro.

Logo, a competência para delegar, a que se referia aquele artigo 2.º, foi necessariamente abrangida pela revogação, com a entrada em vigor do Decreto-Lei n.º 100/88, de 23 de Março.

Tratava-se, aliás, de uma delegação limitada à suspensão de alvarás que por períodos não superiores a três meses, não abrangendo a modificação, o cancelamento e a cassação.

É evidente que, se a legislação actual quisesse admitir a delegação, e porque o legislador não desconhecia a anterior, que revogou, não lhe faltariam os termos adequados para exprimir essa suposta intenção.

Aliás, a necessidade de lei habilitadora para a delegação de poderes para a prática de actos administrativos em determinada matéria vem de ser corroborada pelo já referido Código de Procedimento Administrativo (artigo 39.º, n.º 1).

A possibilidade de os órgãos colegiais delegarem nos respectivos presidentes, independentemente de lei habilitadora, restringe-se a actos de administração ordinária (citado artigo, n.ºs 2 e 3).

A resposta à última questão está prejudicada pela que é dada à anterior. Dir-se-á, no entanto, que a doutrina e a jurisprudência portuguesas são unânimes em considerar a *publicidade* do acto de delegação como requisito de eficácia do mesmo⁽¹⁷⁾ ⁽¹⁸⁾.

Mas, pelas razões indicadas, não interessa aqui desenvolver este tema.

7

Concluindo:

- 1.ª A concessão de alvarás de âmbito regional, a que se refere o artigo 34.º do Decreto-Lei n.º 100/88, de 23 de Março, não dispensa a comprovação das condições gerais do artigo 5.º do mesmo diploma, relativas à idoneidade, à capacidade técnica e à capacidade económica e financeira do requerente, exigíveis nos termos do n.º 4 do artigo 24.º do mesmo diploma, sem prejuízo do que dispõem os n.ºs 5 e 6 daquele primeiro artigo;

- 2.ª A Comissão de Alvarás de Empresas de Obras Públicas e Particulares (CAEOPP) é um *serviço* para os efeitos do disposto no n.º 1 do artigo 40.º da Lei n.º 47/86, de 15 de Outubro;
- 3.ª A lei autoriza que a CAEOPP delegue competências em qualquer dos seus membros, designadamente no seu presidente;
- 4.ª A conclusão anterior prejudica a questão de saber se a delegação de competências carece de publicação no *Diário da República*.

(1) A CAEOPP funciona em duas secções distintas, cabendo à 1.ª *Secção* os assuntos relacionados com a actividade de empreiteiro de obras públicas e de fornecedor de obras públicas e à 2.ª *Secção* os relativos à actividade de industrial da construção civil (Decreto-Lei n.º 99/88, artigo 11.º).

(2) Refere-se ao artigo 37.º do Decreto-Lei n.º 100/88.

(3) O *limite* a que se refere a disposição citada no texto foi fixado em 5000 contos pela Portaria n.º 760/90, de 28 de Agosto.

«Atendendo a que têm vindo a sentir-se grandes dificuldades de natureza conjuntural no cumprimento do disposto na mencionada alínea b) do n.º 1 do artigo 3.º do Decreto-Lei n.º 100/88, quando se trate da execução de obras de reduzido valor» e reconhecendo a necessidade de suspender temporariamente a exigência daquele preceito legal (do respectivo preâmbulo), o Decreto-Lei n.º 351/90, de 8 de Novembro, estatui «que fica suspenso até 31 de Dezembro de 1991 o disposto na alínea b) do n.º 1 do artigo 3.º do Decreto-Lei n.º 100/88, de 23 de Março, desde que o valor da obra a executar não ultrapasse o limite de 5000 contos».

(4) Cf. Marcello Caetano, *Manual de Direito Administrativo*, I, 9.ª ed., n.º 189, p. 458.

(5) *Ibidem*, p. 459.

(6) Como reza o artigo 31.º, as autorizações de industrial da construção civil são agrupadas numa *única categoria*, designada por *obras particulares*. As dezoito subcategorias daquela categoria constam do seguinte artigo 32.º

(6) cujo texto é o seguinte:

1 — Os técnicos possuidores de um grau ou diploma, de ensino superior ou não, que pertençam aos quadros permanentes de qualquer empresa não poderão fazer parte do quadro da mesma natureza de qualquer outra empresa inscrita na Comissão.

2 — Os técnicos que exerçam funções de consultadoria em empresas titulares de alvará de industrial de construção civil de âmbito regional não poderão fazer parte dos quadros técnicos de qualquer outra empresa inscrita na Comissão, com excepção de empresas, até ao máximo de cinco, também titulares de alvará do mesmo âmbito regional.

3 — Os quadros permanentes de qualquer empresa titular de alvará de empreiteiros de obras públicas não poderão incluir pessoal com um grau ou diploma, de ensino superior ou não, que exerça funções técnicas de carácter permanente em serviços do Estado, autarquias locais, instituto público ou associação pública.

4 — Os quadros permanentes de qualquer empresa titular de alvará de industrial de construção civil não poderão incluir técnicos possuidores de um grau ou diploma, de ensino superior ou não, que exerçam funções de carácter permanente em serviço do Estado, autarquias locais, instituto público ou associação pública, desde que tais serviços, normalmente e de modo directo ou indirecto, interfiram com o tipo de actividade da empresa em causa.

(7) Não é certamente por acaso que o *modelo* de alvará de industrial da construção civil de *âmbito regional*, aprovado pela Portaria n.º 243/89, de 1 de Abril (publicada nos termos do artigo 63.º do Decreto-Lei n.º 100/88, de 23 de Março), e *anexo* à mesma, reproduz diversas disposições deste decreto-lei sob as rubricas «Obrigações do titular do alvará para com o CMOPP/CAEOPP» (Decreto-Lei n.º 100/88) e «Infracções» (Decreto-Lei n.º 100/88), em termos idênticos ao do modelo de alvará de industrial da construção civil (de âmbito nacional), nomeadamente o artigo 5.º (com reprodução do n.º 3, onde se fixam os índices da *idoneidade*) e o artigo 52.º, cujo n.º 1, alínea a), onde o reconhecimento de «terem deixado de ser *idóneas*» é causa de cassação de alvarás).

(8) As opiniões dos autores referidos no texto constam sucessivamente das seguintes obras: *Os Princípios Fundamentais de Direito Civil*, vol. 1, 1.ª parte («Teoria geral do direito civil»), Coimbra, 1929, pp. 150 e segs.; *Lições de Direito Civil* (parte geral), vol. 1, Coimbra, 1959, pp. 42 e segs.; *Das Leis, Sua Interpretação e Aplicação* (segundo o Código Civil de 1966), 1967, p. 45; e *Noções Fundamentais de Direito Civil*, vol. 1, Coimbra, 1965, pp. 76 e segs.

(9) Trata-se do Parecer n.º 113/88, publicado no *Diário da República*, 2.ª série, de 21 de Dezembro de 1988.

(10) O que se diz no texto é respigado do artigo «Comissão» do *Dicionário Jurídico da Administração Pública*.

(11) O *poder de superintendência* é definido na doutrina como a faculdade que o superior tem de rever e confirmar, modificar ou revogar os actos administrativos praticados pelos subalternos. Este poder tanto pode ser exercido por iniciativa do superior, mediante *avocação* ou chamamento do caso a si, como em resultado de interposição de *recurso hierárquico* pelo interessado.

Cf., neste sentido, Marcello Caetano, *ob. cit.*, p. 247.

(12) Marcello Caetano, *ob. cit.*, p. 246.

O *poder de direcção* é a competência que o superior tem de dar ordens e de expedir instruções para impor aos seus subordinados a prática de actos necessários ao bom funcionamento do serviço ou a *mais conveniente interpretação da lei (ibidem)*.

(13) Corresponde à definição consagrada no Código de Procedimento Administrativo, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 442/91, de 15 de Novembro (artigo 176.º), a entrar em vigor seis meses após aquela data.

(14) Cf., *Curso de Direito Administrativo*, vol. 1, Coimbra, 1987, p. 627.

(15) V., neste sentido, Marcello Caetano, *Manual cit.*, t. 1, pp. 226 e segs.; Freitas do Amaral, *ob. cit.*, pp. 663 e 664; e Esteves de Oliveira, *Direito Administrativo*, vol. 1, Lisboa, 1980, (pp. 270 e segs.).

Na doutrina estrangeira, v. Laubadère *et al.*, *Traité de Droit Administratif*, t. 1, 11.ª ed., LGDJ, 1990, pp. 561 e 562; Chapus, *Droit Administratif général*, t. 1, 5.ª ed., Montchrestien, 1990, p. 752; e Vedel, *Derecho administrativo*, Aguilar, p. 155.

Na jurisprudência, v. Acórdão de 15 de Abril de 1982 do Supremo Tribunal Administrativo, em *Acórdãos Doutrinários*, ano XXI, 251, p. 1349; idem de 17 de Abril de 1975, *ibidem*, ano XIV, 166, p. 1236; idem de 12 de Fevereiro de 1976, *ibidem*, ano XV, 174, p. 784.

(16) *Ob. cit.*, p. 512.

(17) Cf. os autores referidos na nota 15.

Na jurisprudência, v. o Acórdão do Supremo Tribunal Administrativo de 15 de Abril de 1981, já citado na mesma nota, o Acórdão de 16 de Julho de 1980 (pleno), em *Acórdãos Doutrinários*, ano XX, n.º 234, p. 745, e o Acórdão de 30 de Outubro de 1980, na *Revista de Legislação e Jurisprudência*, n.º 3687, p. 174, bem como a anotação de A. Rodrigues Queiró, a p. 179.

(18) Cf., também no mesmo sentido, o artigo 37.º do Código de Procedimento Administrativo, ainda não em vigor.

Este parecer foi votado na sessão do Conselho Consultivo da Procuradoria-Geral da República de 5 de Dezembro de 1991.

José António da Rosa Dias Bravo — Manuel António Lopes Rocha (relator) — Abílio Padrão Gonçalves — Ireneu Cabral Barreto — José Joaquim de Oliveira Branquinho — António Gomes Lourenço Martins — Eduardo de Melo Lucas Coelho — António Silva Henriques Gaspar — Salvador Pereira Nunes da Costa — Óscar Manuel Abrantes de Figueiredo.

(Parecer homologado por despacho de S. Ex.ª o Secretário de Estado das Obras Públicas de 14 de Janeiro de 1992.)

Está conforme.

Lisboa, 7 de Fevereiro de 1992. — A Secretária, Maria Cristina Tavares Veiga Silva Maltez.

Parecer n.º 93/88. — Conselho Superior de Medicina Legal — Conselho médico-legal — Senhas de presença — Lacuna.

1.ª O Decreto-Lei n.º 387-C/87, de 29 de Dezembro, ao conferir no artigo 84.º aos membros dos conselhos médico-legais o direito a uma gratificação por cada sessão em que participem (senhas de presença), omitindo, do mesmo passo, homólogo preceito no concernente aos membros do Conselho Superior de Medicina Legal, não enferma, na óptica desta omissão, de lacuna a integrar segundo os ditames heurísticos;

2.ª Consequentemente, não têm os titulares do Conselho Superior de Medicina Legal, segundo o mesmo decreto-lei, direito à aludida gratificação pelas reuniões a que assistem.

Sr. Ministro da Justiça:

Excelência:

I

O Sr. Presidente do Conselho Superior de Medicina Legal representou a V. Ex.ª a pretensão de os membro desse Conselho verem reconhecido o direito a uma gratificação por cada sessão em que participam, à semelhança do que acontece em estruturas congêneres, com destaque para os conselhos médico-legais, sugerindo a audição deste corpo consultivo.

V. Ex.ª, tendo consultado a Auditoria Jurídica e acolhendo sugestão no mesmo sentido formulada, dignou-se solicitar-nos parecer, que, por isso, cumpre emitir.

II

I — A posição do Conselho Superior de Medicina Legal fundamenta-se em razões sintetizadas na exposição do seu presidente que, a título elucidativo, desde já se deixam registadas.

Afirma-se, por um lado, que o artigo 84.º do Decreto-Lei n.º 387-C/87, de 29 de Dezembro — diploma que procedeu à reorganização dos serviços médico-legais —, «consigna o direito a senhas de presença na forma de gratificação aos membros dos conselhos médico-legais (artigos 9.º, 10.º e 11.º), sobre cujo montante (a fixar por despacho conjunto dos Ministros das Finanças e da Justiça) o Conselho Superior de Medicina Legal não tomou qualquer posição, pois que tal não cabe na alínea e) do artigo 5.º».

Salienta-se, por outro lado, a «imprescindibilidade de reuniões com periodicidade de cerca de um mês», circunstância que «comete ao Conselho Superior de Medicina Legal uma actividade e uma dedicação muito mais sobrecarregada que aos conselhos médico-legais existentes na sede de cada circunscrição (artigos 9.º, 10.º e 11.º)».

Nestes termos — conclui-se —, «se é facto que (artigo 84.º) os membros dos conselhos médico-legais têm direito a receber, por cada sessão em que participem, uma gratificação, a circunstância de o Decreto-Lei n.º 387-C/87, de 29 de Dezembro, não o consignar, expressamente, para o Conselho Superior de Medicina Legal [serviço médico-legal (artigo 4.º) de maior instância que os conselhos médico-legais], não invalida que os seus membros não devam ter esse direito, à semelhança do que acontece em estruturas congêneres».

2 — A Auditoria Jurídica pronunciou-se claramente contra, formulando, em síntese, as seguintes conclusões:

- a) O Decreto-Lei n.º 387-C/87, de 29 de Dezembro, não contém qualquer preceito que, explícita ou implicitamente, permita a aplicação do regime estabelecido no seu artigo 84.º aos membros do Conselho Superior de Medicina Legal;
- b) Nesta conformidade, a atribuição de senhas de presença àqueles membros, por cada sessão em que participam, só será possível mediante produção de providência legislativa que expressamente o contemple.

Equacionada, nos termos expostos, a questão colocada a esta instância consultiva, resta procurar dilucidá-la.

III

I — Conheça-se imediatamente a disposição do Decreto-Lei n.º 387-C/87, de 29 de Dezembro, que atribui aos membros dos conselhos médico-legais a mencionada gratificação:

Artigo 84.º

Senhas de presença

Os membros dos conselhos médico-legais terão direito a perceber, por cada sessão em que participem, uma gratificação, à qual acrescerá ainda, por cada parecer que elaborem, um quantitativo, sendo os respectivos montantes fixados por despacho conjunto dos Ministros das Finanças e da Justiça.

Trata-se de norma inserida no capítulo VI, «Disposições finais e transitórias» (artigos 79.º a 88.º), do Decreto-Lei n.º 387-C/87, cuja sistemática compreende ainda os cinco capítulos anteriores: capítulo I, «Disposições gerais» (artigos 1.º a 4.º); capítulo II, «Serviços médico-legais» (artigos 5.º a 28.º); capítulo III, «Das perícias médico-legais» (artigos, 29.º a 43.º); capítulo IV, «Do pessoal» (artigos 44.º a 58.º); capítulo V, «Das carreiras específicas» (artigos 59.º a 78.º).

Observa-se, percorrendo estes capítulos, que o artigo 84.º não encontra, na economia do diploma, homólogo preceito a conferir similares gratificações aos membros do Conselho Superior de Medicina Legal.

A boa compreensão da previsão e da omissão aconselha se aproximem os perfis normativos dos dois organismos.

2 — Ambos se compreendem no conjunto dos «serviços médico-legais» elencados no artigo 4.º, que justamente dispõe (1):

Artigo 4.º

Estrutura orgânica

1 — São serviços médico-legais:

- a) O Conselho Superior de Medicina Legal;
- b) Os conselhos médico-legais;
- c) Os institutos de medicina legal;
- d) Os gabinetes médico-legais.

2 — Nas circunscrições judiciais onde não existam institutos de medicina legal ou gabinetes médico-legais, os exames médico-forenses são realizados por peritos.

A orgânica, competências, composição e funcionamento vêm detalhados no capítulo II, secção I («Conselho Superior de Medicina Legal» — artigos 5.º a 8.º) e secção II («Conselho médico-legal» — artigos 9.º a 11.º) (2).

Passemo-los em revista.

2.1 — À natureza e competência do Conselho Superior de Medicina Legal refere-se o artigo 5.º, que importa transcrever na íntegra:

Artigo 5.º

Natureza e competência

Junto do Ministro da Justiça e na sua directa dependência reúne o Conselho Superior de Medicina Legal, ao qual compete:

- a) Coordenar a actividade dos institutos de medicina legal, dos gabinetes médico-legais e dos peritos médico-legais, emitindo directivas científicas sobre a matéria;
- b) Aprovar a planificação anual das acções científicas a desenvolver no âmbito dos serviços médico-legais;
- c) Autorizar os diversos esquemas de colaboração pedagógica entre os institutos de medicina legal e as universidades ou escolas superiores, em especial no que concerne ao ensino pós-graduado de Medicina Legal;
- d) Emitir parecer sobre as reformas a empreender no sistema médico-legal;
- e) Propor ao Ministério da Justiça os preços dos exames médico-legais e as remunerações dos peritos médicos.

A sua composição está definida, por sua vez, no artigo 6.º:

Artigo 6.º

Composição

1 — Compõem o Conselho Superior de Medicina Legal:

- a) Os directores dos institutos de medicina legal;
- b) O director-geral da Polícia Judiciária, ou quem o substitua;
- c) Um representante do Conselho Superior da Magistratura;
- d) Um representante da Procuradoria-Geral da República;
- e) Um representante do Ministério da Justiça.

2 — Preside ao Conselho o director do instituto de medicina legal que há mais tempo exerça essas funções.

3 — O Conselho Superior de Medicina Legal tem a sua sede em Lisboa.

A estruturação, dir-se-ia pluridisciplinar, plasmada no artigo 6.º há-de reconhecer-se bem vocacionada para enfrentar a «necessidade de compatibilizar os esforços desenvolvidos já pelas diversas estruturas interessadas na medicina forense no âmbito da administração judiciária já por aquelas a quem compete a realização dos exames periciais», imperativo que, no dizer do relatório preambular (n.º 7), justificou a própria criação do Conselho Superior de Medicina Legal.

O funcionamento do órgão assim concebido está perfunctoriamente descrito no artigo 7.º:

Artigo 7.º

Funcionamento

1 — O Conselho Superior de Medicina Legal reúne ordinariamente três vezes por ano e extraordinariamente sempre que convocado pelo seu presidente, por iniciativa própria ou a solicitação do Ministro da Justiça.

2 — Para a validade das deliberações exige-se a presença de, pelo menos, cinco membros.

3 — As deliberações são tomadas à pluralidade de votos, cabendo ao presidente voto de qualidade.

Anotese apenas, em sede de formação das deliberações, a exigência de um quórum constitutivo de 5/7, em contraposição à simples maioria deliberativa suficiente para se considerarem tomadas (3).

2.2 — A competência do conselho médico-legal vem configurada no artigo 9.º:

Artigo 9.º

Competência

1 — Na sede de cada circunscrição (4) e junto do respectivo instituto de medicina legal existirá um conselho médico-legal com funções de:

- a) Consulta técnico-científica;
- b) Apoio ao Conselho Superior de Medicina Legal na definição das orientações a seguir no ensino de Medicina Legal.

2 — A consulta técnico-científica pode ser solicitada pelo Ministro da Justiça, pelo Conselho Superior da Magistratura ou pela Procuradoria-Geral da República.

O exórdio do Decreto-Lei n.º 387-C/87 (n.º 4) declara lapidarmente a este respeito:

Os conselhos médico-legais vêm assim reduzida a sua competência. Isso não significa que vejam reduzida a sua importância. Como órgãos de ligação à universidade, deve ser inquestionável a sua prevalência em todas as matérias de carácter científico e pedagógico, e nomeadamente na orientação do ensino da Medicina Legal.

Com efeito, lê-se no mesmo passo do preâmbulo que uma inovação de tomo foi nesse capítulo introduzida:

Trata-se da eliminação da competência atinente à revisão dos relatórios periciais. Esta inovação resulta directamente do regime instituído pelo novo Código de Processo Penal, que afasta decisivamente aquela possibilidade.

Há lugar a nova perícia, nas situações previstas no artigo 158.º daquele diploma, mas não à revisão.

Diverso, na realidade, o regime do artigo 200.º do Código de Processo Penal de 1929, nos termos do qual estavam, em princípio, sujeitos a revisão do conselho médico-legal «todos os relatórios de exames microscópicos, químicos, bacteriológicos e mentais, e ainda todos os outros exames médico-forenses relativos a processos por infracções a que corresponda pena maior, efectuados nas comarcas da respectiva circunscrição» (5).

Simetricamente dispunham, aliás, as leis de organização médico-legal coetâneas, agora, por sua vez, revogadas (6).

Vejamos, porém, a composição assinada ao conselho médico-legal e outros aspectos conexos regulados no artigo 10.º do Decreto-Lei n.º 387-C/87:

Artigo 10.º

Composição

1 — O conselho médico-legal é composto pelos professores universitários das seguintes disciplinas científicas:

- a) Medicina Legal e Toxicologia Forense;
- b) Clínica Médica e Clínica Cirúrgica;
- c) Higiene e Medicina Social;
- d) Anatomia Patológica e Patologia Geral;
- e) Psiquiatria;
- f) Ortopedia e Traumatologia;
- g) Neurologia;
- h) Obstetrícia e Ginecologia;
- i) Direito Penal ou Direito Processual Penal.

2 — Os membros do conselho médico-legal serão nomeados por despacho do Ministro da Justiça, sob proposta do Conselho Superior de Medicina Legal, ouvidos os conselhos científicos dos estabelecimentos universitários públicos onde sejam leccionadas as matérias constantes da lista referida no número anterior.

3 — O conselho médico-legal será presidido pelo professor de Medicina Legal e Toxicologia Forense.

4 — O conselho médico-legal pode convocar professores de outras disciplinas, para além das referidas no n.º 1, quando tal se mostre necessário.

5 — Quando na sede da circunscrição não haja faculdade de direito de universidade pública, o professor de Direito Penal ou Direito Processual Penal será substituído por um juiz desembargador, designado pelo Conselho Superior da Magistratura.

Uma composição, observe-se, não exactamente coincidente mas nuclearmente semelhante à que fora definida no artigo 23.º do Decreto n.º 5023, de 29 de Novembro de 1918, para o mesmo órgão.

Finalmente, o funcionamento do conselho.

O novo diploma dedica-lhe com parcimónia o artigo 11.º:

Artigo 11.º

Funcionamento

Os conselhos médico-legais reúnem ordinariamente uma vez em cada dois meses e extraordinariamente sempre que convocados pelo respectivo presidente.

Assinale-se o espaçamento das reuniões relativamente ao regime do § 3.º do citado artigo 23.º do Decreto n.º 5023 — sessões quinzenais em dia certo —, motivado, decerto, pelo facto de os conselhos haverem sido encarregados das pesadas tarefas de revisão dos relatórios periciais, sem menoscabo, como ficou salientado, das suas importantes incumbências.

Nenhumas referências, porém, alusivas à constituição do colégio, do estilo há pouco detectado na mecânica do Conselho Superior, a inculcarem a necessidade de o conselho médico-legal deliberar com a presença de certo número mínimo das personalidades que nele têm assento.

3 — Não é, todavia, possível esquecer a importância das funções adstringidas ao conselho médico-legal e o valor determinante que reveste, na prossecução do seu escopo, a intervenção interessada das sumidades indigitadas pela lei.

Essa participação actuante, o legislador não confiou meramente abandoná-la ao governo aleatório das circunstâncias, pessoais e sócio-profissionais, relativas aos intervenientes.

Intentou, mais, assumir-lhe o controlo, estimulando-a mercê da concessão do que alguma doutrina qualifica como prémios de «assiduidade» (?): os membros dos conselhos médico-legais têm direito a perceber, nos termos do artigo 84.º do Decreto-Lei n.º 387-C/87, visto há instantes, uma gratificação (senha de presença) por cada sessão em que participem — à qual acresce, por cada parecer que elaborarem, determinado quantitativo —, sendo o respectivo montante fixado por despacho conjunto dos Ministros das Finanças e da Justiça.

Entender-se-á que não tinha de ser forçosamente assim.

Os titulares do conselho são professores universitários de disciplinas científicas cujo objecto vai essencialmente implicado na consecução do escopo assinalado ao órgão, resumindo-se a essa sua qualidade, sem atender a requisitos de ordem pessoal, o fundamento da convocação para o exercício, no seio deste, de funções médico-legais.

Acopladas estas, por expressa disposição da lei, sob uma mesma causa, às específicas funções docentes, ser-se-ia tentado a pensar que todo o complexo de tarefas obtém respectiva retribuição no vencimento que ao professor universitário, enquanto tal, incumbe.

Como quer que seja, as gratificações ou prémios traduzidos nas senhas de presença, postas em evidência na exposição do Conselho Superior de Medicina Legal, não podem, sem desdouro de critérios de justiça que lhes subjazam, deixar de revestir carácter de excepção (8).

Semelhante natureza ressalta, com maior ou menor impressividade, das disposições legais que genericamente lhes respeitam e das que, em casos contados, se tornou indispensável editar com vista à sua atribuição. Poucos exemplos bastam para justificar a afirmação.

3.1 — Recorde-se o Decreto-Lei n.º 40 872, de 23 de Novembro de 1956, mediante o qual o Governo, em cumprimento do artigo 4.º do Decreto-Lei n.º 39 842, de 7 de Outubro de 1954, procedeu à revisão geral das gratificações, abonos e outras remunerações acessórias de idêntica natureza, tais, precisamente, as senhas de presença.

Quanto a estas, preceituava o artigo 8.º:

Os servidores do Estado que em representação do seu cargo façam parte de conselhos, comissões, centros de estudos e outras organizações análogas de serviços do Estado passam a ter direito a senhas de presença pela assistência às respectivas reuniões, nas condições em que forem liquidados esses abonos aos restantes membros (9).

Ponderava-se, com efeito, no preâmbulo (n.º 4), em justificação do normativo:

A necessidade do alargamento dos contactos entre os vários serviços e a crescente intensificação das tarefas que lhes cabem aconselham a organização do trabalho em conjunto, que, as mais das vezes, só poderá ter eficiência quando os diversos interesses em causa sejam representados pelos próprios funcionários que a seu cargo têm a orientação dos respectivos sectores. Para garantir a eficiência dos serviços, só se vê vantagem em incentivar este processo de trabalho — solução que, aliás, não pode dizer-se corresponda, entre nós, a um género de labor muito ao gosto dos servidores do Estado. Pareceu, por isso, justo e conveniente pagar também senhas de presença aos funcionários nos casos em que presentemente as não recebem apenas e só por se encontrarem em representação dos seus cargos. Este alargamento e a consideração da posição especial daqueles funcionários conduziu, no entanto, a manter estas remunerações ao nível a que presentemente já se encontram.

A situação era, pois, esta. Havia organizações de índole colegial de serviços do Estado integradas, entre outros, por funcionários em representação dos cargos, os quais, por isto mesmo, e em contraste, porventura, com os seus confrades, não auferiam senhas de presença.

Atenuou-se, portanto, o circunstancialismo de excepção destes funcionários em ordem a incentivar um processo de trabalho colectivo, tornando-se, porém, mister editar a competente providência legislativa.

Mais recentemente, o Decreto-Lei n.º 517/76, de 5 de Julho, veio introduzir uma limitação genérica ao abono de senhas de presença, estipulando, no artigo 1.º, que aos «trabalhadores civis do Estado, serviços públicos, administração local ou regional, empresas públicas e outras pessoas colectivas de direito público só será permitido o abono de senhas de presença, devidas por força de lei pela participação em reuniões, desde que estas se realizem fora das horas de serviço».

E o artigo 8.º do Decreto-Lei n.º 106/78, de 24 de Maio, reafirmando a mesma restrição, fixou o seu quantitativo em 250\$ por sessão.

Finalmente, um conjunto de diplomas relativos ao estatuto remuneratório do funcionalismo público vinha proibir «a criação, aumento ou extensão de remunerações acessórias, nomeadamente ao pessoal dos serviços e unidades orgânicas que sejam criadas ou integradas, mantendo quadros de pessoal diferenciados e hierarquia própria, em departamentos em cujo âmbito as mesmas venham sendo praticadas» — transcrevemos do artigo 4.º, n.º 1, do Decreto-Lei n.º 204-A/79, de 3 de Julho, reproduzido, praticamente *ipsis verbis*, pelo artigo 8.º, n.º 1, do Decreto-Lei n.º 110-A/81, de 14 de Maio, e pelo artigo 7.º, n.º 1, do Decreto-Lei n.º 57-C/84, de 20 de Fevereiro.

Acrescentava-se que em «casos devidamente fundamentados, mediante decreto assinado pelos Ministros [...], sob parecer favorável da comissão interministerial para as remunerações acessórias, poderá ser excepcionado o disposto no número anterior» — artigo 4.º, n.º 2, do Decreto-Lei n.º 204-A/79, e, com *nuances* despiciendas no nosso contexto, artigo 8.º, n.º 2, do Decreto-Lei n.º 110-A/81, e artigo 7.º, n.º 2, do Decreto-Lei n.º 57-C/84.

Finalmente, preceituava-se que, para efeitos dos diplomas em causa e, portanto, da proibição aludida, se consideravam acessórias «as remunerações que crescem ao vencimento», com exclusão de um certo número delas, aliás, detalhadas minuciosamente — v. g., abono de família e prestações complementares, diuturnidades, subsídios de refeição, de férias e de Natal, remuneração por trabalho extraordinário, nocturno e em dias de descanso, abonos para falhas, ajudas de custo, subsídio de viagem e de marcha, despesas de representação, etc. (artigos 4.º, n.º 3, do Decreto-Lei n.º 204-A/79, 8.º, n.º 3, do Decreto-Lei n.º 110-A/81 e 7.º, n.º 3, do Decreto-Lei n.º 57-C/84).

Pois bem. Nos dois primeiros diplomas figuram ainda no elenco as senhas de presença, mas estas deixam já de constar da enumeração do último decreto-lei citado (10).

Um índice, portanto, de que estes benefícios se tornam privilegiado objecto da referida proibição de «criação, aumento ou extensão de remunerações acessórias».

3.2 — A singularidade e a natureza de excepção que lhes vão implicadas permitem, de resto, facilmente entender que o legislador se tenha visto obrigado a emanar normativos indispensáveis à sua concessão, nas situações em que ditames diversificados do plano político-legislativo tal puderam recomendar.

Atente-se em alguns frisantes exemplos surgidos na actualidade a nossos olhos.

O Decreto-Lei n.º 668/74, de 28 de Novembro, atribuiu aos membros do Conselho de Estado, exceptuando o Presidente da República e os Chefes de Estado-Maior, o direito a uma senha de presença no

valor de 1000\$ por cada sessão em que participem (artigo 1.º), remuneração acumulável com quaisquer outras remunerações públicas ou privadas (artigo 3.º).

Em justificação da medida, a nota preambular sublinha «o grande volume de tarefas cometidas aos membros do Conselho de Estado e a grande frequência e duração das reuniões deste alto órgão de soberania».

O Decreto-Lei n.º 677/75, de 6 de Dezembro, conferiu idêntico benefício aos membros da Assembleia Constituinte pela comparência às sessões das comissões de que fizessem parte e, ainda, aos secretários e vice-secretários da mesa daquela Assembleia em determinadas condições.

Quanto aos primeiros, dando nova redacção, mediante o seu artigo 1.º, ao n.º 1 do artigo 1.º do Decreto-Lei n.º 491/75, de 8 de Setembro, que ficou como segue:

Artigo 1.º — 1 — Durante o funcionamento efectivo da Assembleia Constituinte, todos os membros que a compõem têm direito a perceber um subsídio mensal de 10 000\$, percebendo ainda uma senha de presença no montante de 300\$ diários, por cada dia de comparência aos trabalhos das comissões da Assembleia em que estiverem integrados.

No concernente aos aludidos membros da mesa, dedicando-lhes a norma do seu artigo 2.º:

Artigo 2.º — Aos secretários e vice-secretários da Mesa da Assembleia Constituinte quando em efectividade de funções e não integrados em qualquer comissão passa a ser abonado o subsídio de 200\$, a título de senha de presença, por cada sessão plenária.

O carácter de excepção dos prémios em apreço, que vimos colocando em destaque, ressalta de algum modo do breve exórdio do Decreto-Lei n.º 677/75.

O Decreto-Lei n.º 491/75, de 8 de Setembro, atribuiu efectivamente aos deputados à Assembleia Constituinte o direito a determinado subsídio já anteriormente previsto, mas, apesar de se haver proposto ainda, no preâmbulo, «regular vários outros aspectos relativos a ajudas de custo e transporte, senhas de presença e outros», não providenciara nas suas disposições normativas pela concessão das senhas de presença às sessões das comissões.

Ponderou-se, no entanto, constatada a situação, que «a actividade exigida e o tempo tomado aos deputados que integram essas diversas comissões são muito superiores aos daqueles que se limitam a participar nos plenários, pelo que não podem deixar de ser encarados por forma diversa também».

Posição similar se reconhecia, de resto, aos «secretários e vice-secretários da Mesa quando em efectividade de funções e não estejam integrados em qualquer comissão».

Objectivo declarado do Decreto-Lei n.º 677/75 foi, por todo o exposto, como se remata na mesma nota preambular, o de «suprir tais omissões, aproveitando-se o ensejo para introduzir uma norma que, embora contida no espírito do Decreto-Lei n.º 491/75, dela não fluía com suficiente nitidez».

Permita-se-nos focar mais dois exemplos de recente data.

O Decreto-Lei n.º 17/87, de 10 de Janeiro, veio conceder aos membros de certas comissões o direito a senhas de presença no valor de 5% do ordenado mínimo nacional por cada reunião, realizada fora do horário normal de serviço, em que compareçam (artigos 1.º e 2.º).

Trata-se, esclarece o relatório do diploma, de órgãos consultivos, na dependência hierárquica do Chefe do Estado-Maior da Armada, para as matérias relacionadas com o exercício global das actividades da autoridade marítima, cuja composição se alarga a um número considerável de departamentos do Estado vocacionados para tal fim.

Ora, tendo em vista «assegurar com eficácia a produção de estudos e pareceres requeridos a tais órgãos com um mínimo de prejuízo dos serviços dos departamentos de Estado que nos mesmos se fazem representar, as reuniões têm normalmente lugar fora do horário normal de serviço e com manifesto esforço acrescido dos respectivos representantes».

Nestas circunstâncias — finaliza o relatório — se tornou «necessário assegurar as condições que viabilizem o funcionamento dos órgãos citados dentro do regime geral do abono de senhas de presença».

O segundo exemplo é constituído pelo Decreto-Lei n.º 117/87, de 20 de Abril.

Transcreva-se, a título elucidativo, o respectivo relatório preambular:

Tanto o Conselho Superior de Obras Públicas e Transportes (CSOPT) como a Comissão de Inscrição e Classificação dos Empreiteiros de Obras Públicas e dos Industriais de Construção Civil (CICEOPICC) funcionam em regime colegial, contando com a

participação de personalidades de elevado estatuto profissional — directores-gerais e equiparados, professores universitários, técnicos especialistas dos mais variados domínios, representantes qualificados das associações profissionais e dos municípios, etc. —, cuja prestimosa colaboração é remunerada de forma que pode considerar-se simbólica.

Embora inserindo-se na filosofia geral do conceito de «senha de presença», a participação dos vogais do CSOPT e da CICEOPICC vai muito mais além e exige um esforço pessoal no estudo, preparação e elaboração de pareceres e relatórios e na sua inerente discussão.

Visto a esta luz, o montante das senhas de presença estabelecido na generalidade, e em abstracto, é, para os casos referidos, inadequado para retribuir uma colaboração especializada e de grande responsabilidade, não prestigiando quem o recebe e, menos ainda, quem o concede.

Por outro lado, o seu valor (250\$) encontra-se francamente desactualizado, pois foi fixado há nove anos pelo Decreto-Lei n.º 106/78, de 24 de Maio.

Há assim que corrigir, para os casos específicos dos vogais do CSOPT e da CICEOPICC, o quantitativo das senhas de presença, por duas razões: inadequação e desactualização.

Aproveita-se o ensejo para estender o mesmo direito aos vogais das comissões, subcomissões e grupos de trabalho do CSOPT, criados no seu âmbito e nele funcionando, bem como para consagrar, por via legal, o direito à percepção de ajudas de custo e subsídios de viagem e marcha (transportes) para os residentes fora de Lisboa, pois não faz sentido que personalidades como as que colaboram com o CSOPT, por exemplo nas subcomissões dos regulamentos técnicos, sejam oneradas com despesas que decorrem dessa mesma colaboração.

Nestes termos:

O Governo decreta [...].

No cumprimento do programa normativo assim esboçado, os artigos 1.º, 2.º e 3.º do diploma referido alteraram em conformidade preceitos legais pertinentes dos diplomas relativos à matéria, procedendo à pretendida actualização e adequação.

4 — Reverta-se às senhas de presença consignadas aos membros dos conselhos médico-legais.

A disposição do artigo 84.º do Decreto-Lei n.º 387-C/87, sua sede normativa, imbuí-se do mesmo espírito de excepção e limitação enformador do sistema jurídico-retributivo na função pública, que induzimos do quadro legal passado em revista.

Observe-se, com efeito, em contraponto, como para o Conselho Superior de Medicina Legal não foi adoptada nenhuma paralela norma.

Será, neste contexto, compreensível a omissão?

Dir-se-á que o benefício em questão desde sempre foi estipulado aos membros dos conselhos médico-legais.

É uma realidade.

Já a Carta de Lei de 17 de Agosto de 1899, relativa à organização dos serviços médico-legais, previa no artigo 5.º, § 1.º, o direito de cada um dos membros efectivos do conselho médico-legal «a uma gratificação de exercício, que será determinada em regulamento, mas que não excederá 360\$000 réis anuais».

Gratificação que o artigo 31.º do «Regulamento dos Serviços Médico-Legais», de 16 de Novembro desse ano, fixou, correspondentemente, em «30\$000 réis mensaes».

Mais significativo, porém, o Decreto-Lei n.º 5023, de 23 de Novembro de 1918, editado com vista à organização dos mesmos serviços, cujo artigo 23.º, § 5.º, determinava, a respeito do «Conselho Médico-Legal»:

Cada vogal do Conselho terá direito às gratificações de 5\$ por cada sessão do Conselho a que comparecer e de 1\$ por cada parecer de que for relator. O presidente e o secretário terão direito, além das precedentes, à gratificação de 120\$ anuais.

Ultimamente, o Decreto-Lei n.º 373/75, de 17 de Julho, declarando-se constituir «um primeiro passo na resolução do problema dos quadros do pessoal dos institutos de medicina legal, em virtude de as carências quantitativas de elementos técnicos, particularmente qualificados, estarem na base das maiores insuficiências dos serviços periciais», reafirmava, por seu turno, no artigo 3.º:

Artigo 3.º — 1 — Junto de cada instituto funciona um conselho médico-legal com funções de revisão e consulta, dentro da respectiva circunscrição médico-legal.

2 — Os membros do conselho médico-legal e outras pessoas especialmente convocadas para as suas sessões terão direito a senhas de presença.

Pensar-se-ia, assim, retomando a ideia há momentos aflorada, não ser de justiça agora, a pretexto de determinada reorganização dos serviços de medicina forense, perante a qual mantêm os aludidos conselhos não decrescida importância funcional, privar os respectivos membros daquele benefício, em violação, ademais, de expectativas, estatutariamente fundadas, de estabilidade remuneratória.

Bem, mas o certo é que o peso de uma tradição pode não se apresentar como suficiente justificação da disparidade de tratamento, na óptica ora prevaiente, entre Conselho Superior de Medicina Legal e conselhos médico-legais.

Uma diferença de funcionamento entre os dois conselhos se detecta, com eventual projecção teleológica, pensar-se-ia, na temática questionada.

A válida constituição do órgão colegial que é o Conselho Superior demanda uma maioria elevada: 5/7, como vimos, dos membros que legalmente o compõem.

Já para as deliberações do conselho médico-legal se não entendeu, porém, formular a exigência de um especial quórum constitutivo.

Poder-se-ia, pois, considerar, de certa óptica, que a lei, neste caso, decerto por motivos atendíveis, não dirigiu aos membros aquela injunção, no sentido da presença no conselho médico-legal, que de algum modo vai implicada no requisito do quórum de constituição.

Todavia, reputando importante a sua participação interessada, daí quicá o mecanismo das senhas de presença, erigidas, nessa perspectiva, em incentivo à desejada intervenção.

Recorde-se, complementarmente, a maior frequência, prevenida na lei, das sessões ordinárias do conselho médico-legal em confronto com as do Conselho Superior — o dobro, justamente (artigos 7.º e 11.º do Decreto-Lei n.º 387-C/87).

Poder-se-á ir mais longe no sentido de explicar a omissão legal na não concessão de semelhantes prémios aos membros do Conselho Superior de Medicina Legal?

Ponhamos o problema noutros termos.

Não ocorrerá, no caso, uma lacuna da lei, a integrar mediante o instrumentário heurístico comum?

IV

I — Interessa, em primeiro lugar, apurar, teoricamente, em que condições se pode aferir da existência de lacunas.

A questão foi estudada no Parecer n.º 90/88 deste corpo consultivo⁽¹¹⁾, importando aqui extractar o passo respectivo, pese a sua extensão.

Ponderando, a propósito da aplicação analógica de certos normativos, que a existência de lacuna da lei supõe não se encontrar determinada situação «compreendida na letra nem no espírito», assim se distinguindo a analogia⁽¹²⁾ da «interpretação extensiva em que a situação não está abrangida na letra, mas no espírito da lei», escreveu-se:

5.2 — Como ensina Dias Marques⁽¹²⁾, é necessário que a lei, depois de devidamente interpretada, não comporte a solução do problema, pois é óbvio que, se o caso estiver contemplado em algum preceito legal, ainda que extensivamente interpretado, não chega a surgir a lacuna; vistas as coisas sob este ângulo, importa reconhecer que o problema da interpretação tem sempre a natureza de questão prévia a respeito do da integração e que não é lícito passar a este quando para aquele tenha sido obtida uma solução positiva.

Por outras palavras: se uma questão se pode resolver com base na interpretação extensiva, não tem lugar a analogia, pois se trata de um caso já contemplado segundo o conceito da lei, embora fuja aparentemente à formulação do texto⁽¹³⁾.

Ou seja: a integração supõe a interpretação⁽¹⁴⁾.

5.3 — Sendo assim, cumpre salientar que ao elemento gramatical da interpretação é desde logo assinalada uma primeira função, de natureza negativa, eliminadora: a de eliminar dos sentidos possíveis da lei todos aqueles que, de qualquer modo, exorbitem do texto respectivo⁽¹⁵⁾.

Como diz Baptista Machado⁽¹⁶⁾, o texto ou letra da lei é o ponto de partida da interpretação, e, como tal, cabendo-lhe desde logo uma função negativa: a de eliminar aqueles sentidos que não tenham qualquer apoio, ou pelo menos uma qualquer «correspondência» ou ressonância nas palavras da lei. E mais adiante (p. 189):

A letra (o enunciado linguístico) é, assim, o ponto de partida. Mas não só, pois exerce também a função de um limite, nos termos do artigo 9.º, n.º 2: não pode ser considerado como compreendido entre os sentidos possíveis da lei aquele pensamento legislativo (espírito, sentido) «que não tenha na letra da lei um mínimo de correspondência verbal, ainda que imperfeitamente expresso». Pode ter de

proceder-se a uma interpretação extensiva ou restritiva, ou até, porventura, a uma interpretação correctiva, se a fórmula verbal foi sumamente infeliz, a ponto de ter falhado completamente o alvo. Mas, ainda neste último caso, será necessário que do texto «falhado» se colha pelo menos indirectamente uma alusão àquele sentido que o intérprete venha a acolher como resultado da interpretação. Afasta-se assim o exagero de um subjectivismo extremo que propende a abstrair por completo do texto legal quando, através de quaisquer elementos exteriores ao texto, descobre ou julga descobrir a vontade do legislador. (Sublinhados nossos.)

A letra é, pois, não só o ponto de partida, mas também um elemento irremovível de toda a interpretação, funcionando também o texto como limite da busca do espírito — assim se exprime Oliveira Ascensão (ob. cit., p. 326)⁽¹⁷⁾.

5.4 — Certo é que, por mais esclarecido, diligente e hábil que seja, o legislador nunca consegue regular directamente todas as relações da vida social merecedoras de tutela jurídica; para lá das situações directamente disciplinadas, há sempre outras não regulamentadas e que, todavia, bem merecem a protecção do Direito⁽¹⁸⁾.

Surgem, assim, na ordem jurídica, como uma fatalidade, as lacunas.

5.4.1 — O que é, porém, uma «lacuna da lei», é muito duvidoso, como desde logo adverte Karl Larenz, para de seguida ponderar:

Poderia pensar-se que existe uma lacuna onde a lei [...] não contém uma regra para determinado caso, onde a lei se «cala». Simplesmente, também existe um «silêncio eloquente» da lei. [...] Por outro lado, também há casos a que uma regra é, com efeito, segundo a sua letra, aplicável, mas a que não se adequa segundo o seu sentido ou fim (averiguado por interpretação). No primeiro caso a lei não tem lacunas, embora «guarde silêncio» sobre os casos não referidos; no segundo ela não «guarda silêncio», mas necessita possivelmente de um complemento restritivo, cuja falta pode dar a impressão de uma lacuna⁽¹⁹⁾.

E mais adiante, após algumas considerações em que, nomeadamente, procura traçar a fronteira entre uma «lacuna de regulamentação» e um «defeito», escreve o mesmo autor (pp. 436-437):

Posto tudo isto, podemos dizer que uma lacuna da lei (*de lege lata*) existe sempre e só quando a lei, a avaliar pela sua própria intenção e imanente teleologia, é incompleta e, portanto, carece de integração, e quando a sua integração não contradiz uma limitação (a determinados factos previstos) porventura querida pela lei. O mesmo se pode exprimir dizendo que se tem de tratar de uma incompletude contrária ao plano do legislador⁽²⁰⁾.

5.4.2 — Neste mesmo sentido, Baptista Machado (ob. e loc. cit., p. 194), para quem a lacuna é sempre uma incompletude, uma falta ou falha, uma incompletude relativamente a algo que pretende para a completude — uma lacuna é uma «incompletude contrária a um plano» («planwidrige Unvollständigkeit»). Tratando-se de uma lacuna jurídica — prossegue o mesmo autor —, dir-se-á que ela consiste numa incompletude contrária ao plano do Direito vigente, determinada segundo critérios eliciáveis da ordem jurídica global; existirá uma lacuna quando a lei (dentro dos limites de uma interpretação ainda possível) e o direito consuetudinário não contém uma regulamentação exigida ou postulada pela ordem jurídica global — ou melhor: não contém a resposta a uma questão jurídica.

5.4.3 — O mesmo ensinamento se pode colher em Mário Bigotte Chorão⁽²⁰⁾, o qual, após sublinhar que a definição de lacuna jurídica tem sido motivo de muitas dúvidas e controvérsias, escreve:

Poderá dizer-se, porventura, que se verifica uma lacuna (sem sentido próprio), quando falta nas fontes formais (fontes do Direito) de determinado ordenamento jurídico (v. g. o estadual) norma sobre certa situação que exige ser regulada no âmbito desse ordenamento e que os tribunais têm de resolver se eventualmente forem solicitados a pronunciarem-se acerca dela. Diz-se caso omissis essa situação desprovida de regulamentação jurídica. Está-se, pois, perante uma deficiência do ordenamento jurídico, consistente no inacabamento (ou «incompletude») do respectivo tecido normativo.

Reconhecendo que esta definição de lacuna carece, para seu melhor esclarecimento, de uma série de explicações complementares de grande interesse, prossegue Bigotte Chorão:

a) Essa definição *supõe que a ausência de regulamentação respeita a uma verdadeira questão jurídica*. O que se situa no espaço ajurídico (*rechtsfreier Raum*) ou «extramuros da cidadela jurídica» está fora de causa. [...]

b) Para que se verifique uma lacuna em sentido próprio é ainda necessário que a falta de regulamentação seja contrária ao plano ordenador do sistema jurídico. Não basta, pois, que a situação se possa considerar, em abstracto, susceptível de tratamento jurídico, mas é preciso que este seja exigido pelo ordenamento jurídico concreto. Bem pode acontecer, com efeito, que certo caso não encontre cobertura normativa no sistema, sem que isso frustre as intenções ordenadoras deste. Razões político-jurídicas ponderosas podem estar na base da abstenção do legislador. Esses «silêncios eloquentes da lei» não têm de ser supridos pelo juiz, ainda que este, porventura, em seu critério entenda o contrário. Diz-se, por isso, que tais faltas de regulamentação constituem lacunas impróprias (*de lege ferenda, de jure constituendo*, político-jurídicas, críticas, etc.), que eventualmente poderão vir a desaparecer em futuros desenvolvimentos do sistema, a cargo dos órgãos normativos competentes. (Sublinhados nossos).

Em elaboração da doutrina exposta, o parecer que vimos transcrevendo, prossegue:

6.1 — Decisivamente se dirá que para se poder afirmar a existência de uma lacuna não basta deparar com uma situação desprovida de regulamentação jurídica, com uma situação que se possa considerar, em abstracto, susceptível de tratamento jurídico.

Indispensável se torna que a falta de regulamentação seja contrária ao plano ordenador do sistema jurídico.

Dito de outro modo: é preciso que o tratamento da situação seja exigido pelo ordenamento jurídico concreto.

Segundo Dias Marques⁽²¹⁾, é necessária a verificação da necessidade de regulamentação jurídica — a matéria de que se trata, e que não se encontra prevista na lei, há-de ser realmente necessitada de regulamentação jurídica: «vale isto por dizer que a matéria omissa deve ser de tal natureza que a ausência de regras que especificamente a contemplem, e a sua recondução ao campo do exercício material do direito de liberdade ou ao da aplicação de princípios gerais que contendem com a sua natureza, venha a conduzir a um resultado claramente oposto ao que o legislador prescreveria se fosse chamado a regular expressamente a hipótese».

Quer dizer: não é suficiente concluir que o caso cabe dentro da descrição fundamental da ordem jurídica, sendo ainda necessário determinar se ele *deve ser juridicamente regulado — tem, pois, de se encontrar algum indicio normativo que permita concluir que o sistema jurídico requer a consideração e solução daquele caso*⁽²²⁾.

2 — Perfila-se a teorização desenvolvida no Parecer n.º 90/88, que acaba de se transcrever⁽¹²⁾.

A partir daí, também neste outro caso concluiremos que não se divisam razões para reputar lacunar o Decreto-Lei n.º 387-C/87, na medida em que se absteve de conferir aos membros do Conselho Superior de Medicina Legal as senhas de presença que expressamente reconheceu aos titulares dos conselhos médico-legais.

Parafrazeando ainda o citado parecer, diremos igualmente aqui que os caracteres da generalidade e abstracção das normas jurídicas e as necessidades da certeza e segurança do direito obrigam o legislador a uma «hierarquização de valores», originando a exclusão de situações que, embora apresentando-se originalmente como que carecidas de tutela, não foram realmente na hipótese contempladas.

E como o intérprete há-de presumir, em princípio, que o legislador elaborou um «sistema completo», não poderá, sem risco de subversão das regras hermenêuticas, recuperar por sua conta aquelas situações.

No caso sujeito à nossa apreciação não se vislumbram, portanto, «indícios normativos» que permitam concluir no sentido de o sistema jurídico reclamar a atribuição, por via interpretativa ou integrativa, dos benefícios remuneratórios citados na consulta.

Não nos cumpre, aliás, pronunciar-nos quanto à eventual adopção de uma providência legislativa destinada a responder à situação, dependendo semelhante iniciativa, obviamente, do exercício de critérios de política legislativa para cuja ponderação em concreto esta instância consultiva não se acha estatutariamente vocacionada.

O percurso que efectuámos já possibilitou, em todo o caso, mediante a investigação de razões que justificaram em certas hipóteses a concessão de senhas de presença — essa também a intencionalidade que presidiu à indagação —, evidenciar e extrapolar tópicos de irrecusável significado na óptica referida.

V

Termos em que se conclui:

- 1.ª O Decreto-Lei n.º 387-C/87, de 29 de Dezembro, ao conferir, no artigo 84.º, aos membros dos conselhos médico-legais o direito a uma gratificação por cada sessão em que participem (senhas de presença), omitindo, do mesmo passo, homólogo preceito no concernente aos membros do Conselho Superior de Medicina Legal, não enferma, na óptica desta omissão, de lacuna a integrar segundo os ditames heurísticos;
- 2.ª Consequentemente, não têm os titulares do Conselho Superior de Medicina Legal, segundo o mesmo decreto-lei, direito à aludida gratificação pelas reuniões a que assistem.

(1) Os serviços médico-legais, esclareça-se, a cuja reorganização o Decreto-Lei n.º 387-C/87 intentou proceder, posto que a respectiva estrutura remontava ainda, nas suas linhas fundamentais, aos princípios do século, têm genericamente como «atribuição coadjuvar os tribunais na aplicação da justiça, procedendo aos exames periciais de medicina legal que lhes forem solicitados nos termos do presente diploma» (artigo 1.º, n.º 1), «estão administrativamente organizados no âmbito do Ministério da Justiça» (n.º 2) e «cumprem as suas atribuições e exercem a sua competência em colaboração com as escolas médicas das universidades públicas», também nos termos do mesmo decreto-lei (artigo 2.º).

(2) As três secções que completam o capítulo II referem-se, respectivamente, com estas mesmas epígrafes, aos «Institutos de medicina legal» (secção III — artigos 12.º a 24.º), «Gabinetes médico-legais» (secção IV — artigos 25.º e 26.º) e «Peritos médicos» (secção V — artigos 27.º e 28.º), dos quais não vamos, todavia, curar.

(3) O Conselho é assistido por um secretariado, integrado pelo secretário e por pessoal a afectar da Secretaria-Geral do Ministério da Justiça, com a missão de assegurar «o apoio administrativo necessário à prossecução dos objectivos próprios desse órgão» (artigo 8.º, n.ºs 1 e 2).

O secretário — cargo «equiparado, em termos remuneratórios, ao de director de serviços e provido em comissão de serviço, por três anos, de entre licenciados em Direito com reconhecida competência na área da medicina forense e possuidores de vínculo à Administração Pública, sob proposta do referido Conselho» (n.º 3) — é nomeado «por despacho do Ministro da Justiça, sob proposta do Conselho Superior de Medicina Legal» (n.º 4).

(4) Têm-se em mente, decerto, «circunscrições médico-legais», as três circunscrições médico-legais que, segundo o artigo 3.º, partilham o território nacional, com sede em Lisboa, Porto e Coimbra, e cuja área geográfica, por círculos judiciais, se encontra definida em mapa anexo ao Decreto-Lei n.º 387-C/87.

(5) Tal já a redacção original do corpo do artigo resultante do Decreto n.º 16 489, de 15 de Fevereiro de 1929, a mesma que vigorava quando o velho Código foi revogado pelo Decreto-Lei n.º 78/87, de 17 de Fevereiro, que aprovou o novo (artigos 1.º e 2.º).

(6) Assim, paradigmaticamente: o artigo 3.º, n.º 1, do Decreto-Lei n.º 373/75, de 17 de Julho («Junto de cada instituto funciona um conselho médico-legal com funções de revisão e consulta, dentro da respectiva circunscrição médico-legal»); o artigo 24.º, n.º 1, do Decreto n.º 5023, de 29 de Novembro de 1918 («Ao conselho médico-legal competirá: 1.º a revisão de todos os relatórios de exames microscópios, químicos, bacteriológicos e mentais e ainda de todos os outros relativos a processos a que possa corresponder a condenação a pena maior, efectuados nas comarcas da respectiva circunscrição»), fonte, como bem transparece, do artigo 200.º do Código de 1929 — Luís Osório, *Comentário ao Código de Processo Penal Português*, 3.º vol., Coimbra, 1933, p. 226.

(7) João Alfaia, *Conceitos Fundamentais do Regime Jurídico do Funcionalismo Público*, 2.º vol., Coimbra, 1988, pp. 874 e segs.

(8) Abra-se, aliás, um parêntese para anotar que a subsistência das gratificações em questão não parece que tenha sido atingida pelo novo regime remuneratório da função pública vertido nos Decretos-Leis n.ºs 184/89, de 2 de Junho, e 353-A/89, de 16 de Outubro — cf., nomeadamente, os artigos 12.º, 15.º, 19.º e 38.º do primeiro diploma e os artigos 11.º e 37.º do segundo.

Conforme o Decreto-Lei n.º 184/89, as senhas de presença serão, de resto, classificáveis na categoria dos «suplementos» [artigos 15.º,

n.º 1, alínea c), e 19.º, n.º 1, alínea f)], e, nos termos do n.º 3 deste último artigo, a «fixação das condições de atribuição dos suplementos é estabelecida mediante decreto-lei», exigência também formulada pelo artigo 12.º do Decreto-Lei n.º 353-A/89: «O regime e as condições de atribuição de cada suplemento são fixados mediante decreto-lei.»

(9) Atento similar condicionalismo, não seria, aliás, com base neste preceito, vigorasse ele, que poderia reconhecer-se aos membros do Conselho Superior de Medicina Legal o direito a senhas de presença.

(10) E a omissão subsiste nos diplomas relativos a vencimentos dos anos subsequentes: Decreto-Lei n.º 40-A/85, de 11 de Fevereiro (artigos 15.º e 17.º, mediante os quais se revoga o Decreto-Lei n.º 57-C/84, com excepção, justamente, do seu artigo 7.º, entre outros), e Decreto-Lei n.º 20-A/86, de 13 de Fevereiro (artigo 12.º, n.º 1, que, revogando o Decreto-Lei n.º 40-A/85, manteve em vigor, além de alguns outros preceitos, o seu artigo 15.º e, assim, por via deste, o artigo 7.º do Decreto-Lei n.º 57-C/84).

Acerca da evolução descrita, cf. o Parecer deste Conselho n.º 114/88, de 20 de Dezembro, homologado e aguardando publicação, n.º 4.2 e nota 14, que, aliás, a caracteriza pela tónica da «contenção das remunerações acessórias». Cf. também o Parecer n.º 30/84, de 7 de Junho, inédito, n.ºs 2.1 e 2.2.

(11) De 9 de Março de 1989, *Diário da República*, 2.ª série, n.º 129, de 6 Junho de 1989.

(12) Advirta-se, em aparte, que o mecanismo da analogia sempre estaria excluído no caso que nos ocupa, dada a natureza excepcional do artigo 84.º do Decreto-Lei n.º 387-C/87.

(13) *Introdução ao Estudo do Direito*, Lisboa, 1979, pp. 268-269.

(14) *Francisco Ferrara, Interpretação e Aplicação das Leis*, trad. de Manuel de Andrade, 2.ª ed., 1963, p. 160.

(15) José de Oliveira Ascensão, *O Direito — Introdução e Teoria Geral*, 4.ª ed., revista, 1987, p. 363.

(16) Pires de Lima e Antunes Varela, *Noções Fundamentais de Direito Civil*, vol. 1, 6.ª ed., 1965, p. 159.

(17) *Introdução ao Direito e ao Discurso Legitimador*, 1987, p. 182.

(18) No mesmo sentido, entre outros, Dias Marques, *ob. e loc. cit.*, pp. 172-173, que faz apelo, para além do n.º 2 do artigo 9.º do Código Civil, aos artigos 220.º e 238.º do mesmo Código.

(19) Pires de Lima e Antunes Varela, *ob. e loc. cit.*, p. 176.

Sobre este ponto, v. também Francisco Ferrara, *ob. e loc. cit.*, p. 156, Dias Marques, *ob. cit.*, p. 265, Oliveira Ascensão, *ob. cit.*, p. 313; Baptista Machado, *ob. cit.*, pp. 192-193.

(20) *Metodologia da Ciência do Direito*, trad. de José de Sousa e Brito e José António Veloso, Fundação Calouste Gulbenkian, 2.ª ed., 1969, p. 428.

Sobre os silêncios da lei, v. também Baptista Machado, *ob. e loc. cit.*, p. 201.

(21) Que a «lacuna» é uma imperfeição *contrária* ao plano dentro de um todo, e a lacuna da lei uma imperfeição *contrária* ao plano dentro da lei, disse-o já Elze, *Lücken im Gesetz*, 1916, pp. 32 e segs. Também Engisch (*Einführung*, p. 138) alude a uma «imperfeição *contrária* ao plano».

(22) *Polis, Enciclopédia Verbo da Sociedade e do Estado*, 3, «Integração de lacunas», pp. 592-618.

(23) *Ob. e loc. cit.*, p. 269.

(24) Oliveira Ascensão, *ob. e loc. cit.*, p. 361.

(25) Acerca da qual podem ainda consultar-se, na doutrina alemã, Larenz, *Methodenlehre der Rechtswissenschaft, Studienausgabe*, 5.ª ed., 1983, pp. 244 e segs.; Hans-Martin Pawlowski, *Einführung in die Juristische Methodenlehre*, Heidelberg, 1986, pp. 109 e segs. e *passim*; Reinhold Zippelius, *Juristische Methodenlehre*, 4.ª ed., Munique, 1985, pp. 10 e segs., 57 e segs., 65 e segs. e 104 e seg.

Este parecer foi votado na sessão do Conselho Consultivo da Procuradoria-Geral da República de 12 de Julho de 1990.

José Narciso da Cunha Rodrigues — Eduardo de Melo Lucas Coelho (relator) — António Silva Henriques Gaspar — Abílio Padrão Gonçalves — Fernando João Ferreira Ramos — Ireneu Cabral Barreto — José Joaquim de Oliveira Branquinho — António Gomes Lourenço Martins — António Alberto Pereira da Costa.

(Parecer homologado por despacho de S. Ex.ª o Secretário de Estado Adjunto do Ministro da Justiça de 5 de Fevereiro de 1992.)

Está conforme.

Lisboa, 13 de Fevereiro de 1992. — A Secretária, *Maria Cristina Tavares Veiga Silva Maltez*.

Parecer n.º 10/90. — Arrendamento para fins não habitacionais — Arrendamento comercial — Actualização de renda — Coeficiente de actualização — Actualização acelerada — Valor dos pareceres do Conselho Consultivo.

- 1.ª A Portaria n.º 965-D/89, de 31 de Outubro, fixou, para vigorar no ano civil de 1990, o coeficiente de actualização das rendas, nos contratos de arrendamento não habitacionais, de 1,1;
- 2.ª A parte decimal desta expressão representa o montante da actualização *stricto sensu*, enquanto a unidade que constitui a parte inteira representa a renda vigente no momento da aplicação do coeficiente, pelo que o produto desta renda por um coeficiente assim matematicamente expresso representará o valor da renda nova já actualizada;
- 3.ª O dobro do coeficiente aludido na conclusão 1.ª, para efeitos da actualização acelerada prevista no n.º 4 do artigo 4.º do Decreto-Lei n.º 330/81, de 4 de Dezembro (redacção do artigo 1.º do Decreto-lei n.º 392/82, de 18 de Setembro), é, pois, igual a duas vezes a sua parte decimal.

Sr. Secretário de Estado da Habitação e Transportes Interiores:

Excelência:

I

Entre os advogados do senhorio e da inquilina de certo prédio objecto de arrendamento comercial surgiram divergências em matéria de actualização da renda, que interessa desde já equacionar, tal como resultam do expediente remetido a este corpo consultivo.

Como se sabe, o Decreto-Lei n.º 436/83, de 19 de Dezembro, veio estabelecer disposições relativas a actualização das rendas dos contratos de arrendamento para comércio, indústria, exercício de profissões liberais e para todos os fins não habitacionais, revogando (artigo 12.º, n.º 1) os textos ultimamente editados no mesmo domínio — Decretos-Leis n.ºs 330/81, de 4 de Dezembro, 189/82, de 17 de Maio, e 392/82, de 18 de Setembro.

Porém, o Tribunal Constitucional (1) declarou a inconstitucionalidade, com força obrigatória geral, de todas as suas normas — à excepção dos artigos 6.º e 7.º, n.ºs 1 e 2 —, procedendo, em todo o caso, nos termos do artigo 282.º, n.º 4, da Constituição, à limitação dos efeitos da inconstitucionalidade, de modo a «salvaguardar a eficácia das portarias entretanto emitidas ao abrigo do artigo 2.º do Decreto-Lei n.º 436/83 (2), nomeadamente a Portaria n.º 847-A/87, de 31 de Outubro, e salvaguardar, bem assim, o resultado das avaliações fiscais extraordinárias realizadas até à data da publicação do presente acórdão».

De harmonia com o preceituado no n.º 1 do referido artigo 282.º da lei fundamental, operou-se, em conformidade, a ripristinação dos diplomas revogados.

Sucedeu que o senhorio há pouco aludido requereu, em 20 de Junho de 1988, avaliação fiscal extraordinária, mediante a qual veio a ser fixada em 25 000\$ mensais a renda, de 4004\$, vigente à data do pedido.

Consigne-se, em parte, o que, na perspectiva de uma situação desta natureza, preceitua o n.º 4 do artigo 4.º do ripristinado Decreto-Lei n.º 330/81, de 4 de Dezembro — redacção do artigo 1.º do Decreto-Lei n.º 392/82, de 18 de Setembro:

Artigo 4.º

Disposições transitórias

[...]

4 — Sempre que a renda resultante da avaliação fiscal extraordinária exceder o dobro da renda praticada à data do pedido, o arrendatário tem o direito de exigir que o senhorio pratique uma renda transitória que não ultrapasse aquele limite nos primeiros 12 meses subsequentes ao da comunicação prevista no artigo 3.º, mas que nos anos seguintes ficará sujeita a uma actualização acelerada, que terá por base um coeficiente igual ao dobro do previsto no artigo 2.º, até que iguale a renda que decorreria da aplicação normal dos coeficientes da actualização à renda resultante da avaliação fiscal extraordinária.

Ora, a sociedade arrendatária entendeu prevalecer-se do direito conferido neste dispositivo, vindo, em consequência, a ser fixada a renda transitória de 8008\$ mensais — o dobro da renda anterior — para o ano de 1989.

A Portaria n.º 965-D/89, de 31 de Outubro (3), fixou, para vigorar durante o ano civil de 1990, nos contratos de arrendamento não habitacionais, o coeficiente de actualização de 1,1.

Nestes termos, o advogado do senhorio comunicou às advogadas da arrendatária que as rendas a solver no ano de 1990 seriam (em actualização acelerada) do montante mensal de 17 618\$ (8008\$ x 2 = 17 618\$).

O ponto de vista subjacente a este cálculo não foi, porém, aceite de banda da arrendatária, sustentando as mandatárias desta que, equivalendo o coeficiente de 1,1 para 1990 a 10 %, o dobro deste se cifra em 20 %, ou seja, 1,2 em lugar dos 2,2 reclamados pelo senhorio.

O advogado deste último requereu então a V. Ex. um «exclarecimento interpretativo» — «informação/interpretação», lê-se noutra passo do requerimento — no sentido da resolução do conflito, dignando-se V. Ex.ª solicitar sobre a questão o parecer deste Conselho Consultivo.

Cumprido com a urgência que acaba de lhe ser conferida, dadas «as inúmeras situações idênticas que são apresentadas» a essa Secretaria de Estado.

II

1 — O Decreto-Lei n.º 330/81, de 4 de Dezembro, veio introduzir o princípio da actualização anual, por aplicação de determinado coeficiente, das rendas dos contratos de arrendamento para comércio, indústria e exercício de profissões liberais, substituindo, quanto a tais arrendamentos, o regime, até então vigente, da actualização quinzenal, mediante, se necessário, avaliação fiscal do prédio (artigos 1104.º e 1105.º do Código Civil), e dispondo, bem assim, que esse novo regime se aplicaria aos contratos existentes, com a possibilidade de o senhorio requerer, entretanto, avaliação fiscal extraordinária para ajustamento das rendas praticadas à data da aplicação do regime de actualização anual (*).

Lê-se, a propósito, na nota preambular do diploma:

Com vista a incentivar o investimento imobiliário e no seguimento das alterações introduzidas ao regime das rendas habitacionais pelo Decreto-Lei n.º 148/81, de 4 de Junho, promove o Governo mais uma medida legislativa, procurando um meio expedito para a actualização das rendas nos arrendamentos de prédios destinados a comércio, indústria ou profissões liberais.

O regime agora introduzido consiste em tornar possível a actualização anual das rendas, através de índices fixados anualmente em portarias.

Faculta-se ainda aos senhorios e inquilinos, se assim o entenderem, o recurso a avaliações fiscais extraordinárias para a correcção de eventuais desajustamentos entre os valores obtidos através das actualizações e os julgados mais justos e razoáveis.

Dos outros dois diplomas ripristinados registe-se apenas, no essencial, que o Decreto-Lei n.º 189/82, de 17 de Maio, na pretensão de «uniformizar situações que, pela sua semelhança, não devem merecer tutela diferente» — como esclarece a breve nótula preambular —, veio tornar aplicáveis as disposições do Decreto-Lei n.º 330/81 «a todos os arrendamentos urbanos destinados a fins diferentes de habitação» (artigo 2.º).

Enquanto o Decreto-Lei n.º 392/82, de 18 de Setembro, ponderando, preambularmente, além o mais, «a necessidade de acautelar situações que, com a súbita mudança de regime — operada pelo Decreto-Lei n.º 330/81, entenda-se —, possam significar demasiada onerosidade para alguns arrendatários», entendeu por «conveniente alterar a redacção do artigo 4.º daquele diploma», introduzindo, nomeadamente, e enquanto à economia do presente parecer concerne, a medida de protecção que transparece do n.º 4 do referido artigo, há momentos extractado.

Compreende-se, assim, como, no nosso caso, pôde a arrendatária colocar-se ao abrigo do pagamento imediato da renda resultante da avaliação, beneficiando, no primeiro ano posterior, da possibilidade de cumprir por quantitativo não superior ao dobro da renda antiga, sujeito embora, nos anos subsequentes, à «actualização acelerada» cujo critério de cálculo motivou o dissídio das partes.

2 — O artigo 2.º, n.º 2, do Decreto-Lei n.º 330/81 define os termos que devem presidir à determinação, mediante portaria governamental, do coeficiente de actualização:

Artigo 2.º

Coeficiente de actualização

1 — As actualizações terão por base um coeficiente que constará de portaria conjunta dos Ministros de Estado e das Finanças e do Plano e da Habitação, Obras Públicas e Transportes, a publicar anualmente até 31 de Outubro para vigorar no ano civil seguinte.

2 — O referido coeficiente será determinado em função da variação do índice médio ponderado de preços no consumidor, sem habitação, correspondente aos últimos 12 meses para os quais existam valores disponíveis à data da publicação da portaria (*).

Interessa apurar o modo como se deu concretização a esta directriz — ao menos na forma aproximativa possibilitada pelos elementos disponíveis, de modo algum exaustivos.

Atente-se no quadro das variações de índices de preços ao consumidor, sem habitação, nos últimos anos, abrangendo os períodos de vigência dos Decretos-Leis n.ºs 330/81 e 436/83 (*).

Ano	Variação (%)
1980	+ 16,6
1981	+ 20,0
1982	+ 22,4
1983	+ 25,5
1984	+ 29,3
1985	+ 19,3
1986	+ 11,7
1987	+ 9,4
1988	+ 9,6
1989	+ 12,6
1990 (Setembro)	+ 12,8

Os coeficientes fixados para vigorarem nos anos civis subsequentes ao Decreto-Lei n.º 330/81, de 4 de Dezembro, até à presente data, foram, por seu turno, os seguintes:

Ano	Coeficiente
1982	17 % ⁽⁷⁾
1983	17 % ⁽⁸⁾
1984	17 % ⁽⁹⁾ (10)
1985	18 % ⁽¹¹⁾
1986	1,14 ⁽¹²⁾
1987	1,09 ⁽¹³⁾
1988	1,074 ⁽¹⁴⁾
1989	1,073 ⁽¹⁵⁾
1990	1,1 ⁽¹⁶⁾
1991	1,11 ⁽¹⁷⁾

Embora a interpretação conjugada dos factores relativos às variações da inflação e dos coeficientes de actualização se preste a operações especulativas, cremos que algumas observações pertinentes é possível formular, permitindo extrair conclusões relativamente seguras com interesse para a resolução do nosso problema.

Em primeiro lugar, ressalta a dualidade dos critérios matemáticos de notação dos coeficientes usados para os anos de 1982 a 1985, inclusive, por um lado, e para os anos ulteriores, por outro: percentagens no primeiro caso, números decimais no segundo.

É, porém, sabido que qualquer dos esquemas se pode converter no outro, sem modificação da realidade material que se pretenda abstractamente figurar.

A percentagem de 17%, por exemplo, é equivalente a 0,17, tal como os números decimais 1,14 e 1,1 representam, respectivamente, 114% e 110%.

Mas, então, a subscrever-se a tese do advogado do senhorio, haver-se-ia verificado em 1986 um extraordinário aumento do coeficiente, um incremento de 96 pontos percentuais, precisamente (114%—18%).

Enquanto no ano de 1985 as rendas apenas podiam ser actualizadas em mais 18%, no de 1986 passaram a poder sê-lo com o acréscimo de 114%.

Como explicar o fenómeno?

Debalde se apelará a uma semelhante variação da inflação, cuja tendência era, aliás, de baixa nesses anos.

Muito menos, decerto, se detecta o intuito de compensar a estabilidade do coeficiente, não obstante a subida da inflação, verificada nos quatro anos imediatamente anteriores, ou de corrigir maiores distorções entre rendas e aumento do custo de vida em anos mais remotos.

Para isso existiam mecanismos de correcção, como a actualização quinquenal prevista no Código Civil e, sobretudo, a avaliação fiscal extraordinária introduzida pelo Decreto-Lei n.º 330/81⁽¹⁸⁾.

Similar intencionalidade apontaria, ademais, no sentido da possível ilegalidade da Portaria n.º 926/85, de 3 de Dezembro (cf. *supra*, nota 12), ofensiva que se revelaria do parâmetro habilitante, segundo o qual é o coeficiente função de variações inflacionárias verificadas, no máximo, nos últimos dois anos (artigo 2.º, n.º 2, do Decreto-Lei n.º 436/83; cf. também o artigo 2.º, n.º 2, do Decreto-Lei n.º 330/81).

O salto brusco posto em evidência assume, inclusive, na tónica ora em causa, carácter insólito, de modo algum se fazendo acompanhar, nos anos ulteriores, de paralelas variações.

Veja-se que logo no ano de 1987 se cifra a variação do coeficiente em apenas — 5%; em — 1,6% no ano seguinte; em — 0,1% no ano de 1989; em + 2,7% no de 1990; em + 1% para o próximo ano de 1991.

Evolução a par e passo, *grosso modo*, se bem se notar, qualitativa e quantitativamente, da marcha das variações inflacionárias.

O surto desusado do coeficiente de actualização em 1986 radica, no entanto, nalgum evento, ao que parece também isolado.

Ora, o único fenómeno cuja erupção se detecta é o da alteração de notação numérica.

Mas, se apenas houve modificação na representação da realidade mediante abstrações matemáticas, permanecendo a realidade essencialmente idêntica, então o novo sistema representativo há-de, de algum modo, poder reconduzir-se, numa óptica referencial, ao pretérito sistema de notação.

Nesta ordem de ideias, não pode deixar de se haver como significativo que a componente inteira do coeficiente seja, precisamente, a unidade.

Posto que, desse modo, tal elemento representará, no resultado da operação aritmética tendente à aplicação do coeficiente, nada menos que o valor da renda vigente antes da actualização.

No entanto, seria no mínimo estranho que a actualização — na acepção de montante a acrescentar à renda vigente para se obter a nova renda — pudesse traduzir-se em acréscimo equivalente à renda antiga adicionada do quantitativo correspondente à aplicação da parte decimal do coeficiente.

E tanto mais estranho quanto é certo nenhuma conexão plausível poder estabelecer-se entre a renda antiga e o critério legal de determinação do coeficiente em função dos índices de preços no consumidor sem habitação — *et pour cause*, sem habitação — no último ano ou nos últimos dois anos (artigo 2.º, n.º 2, dos Decretos-Leis n.ºs 330/81 e 436/83).

Se, aplicando em 1986 o coeficiente de 1,14 à renda vigente, devesse acrescentar-se a esta o produto obtido, a renda actualizada seria equivalente a duas vezes aquela renda mais 14% do respectivo valor.

Imagine-se a repetição do procedimento nos anos subsequentes e facilmente se prefigurará o enorme quantitativo que a prazo se não atingiria.

Sublinhe-se, aliás, que logo no primeiro momento excederia a renda, obrigatoriamente, o dobro da renda anteriormente praticada.

Sem que, no entanto, estranhamente, pudesse o arrendatário prevalecer-se da medida de protecção que, frente a um ónus similar, lhe é reconhecida em caso de avaliação extraordinária (artigo 4.º do Decreto-lei n.º 330/81).

Revirta-se, atento o exposto, a um dado precedentemente adquirido: a unidade inteira do coeficiente anual, conforme as designações matemáticas utilizadas a partir de 1986, representa, na operação de actualização, a renda anteriormente vigente.

A sua ponderação divisa-nos a solução com naturalidade.

A parte decimal do coeficiente é que representa, nesta tónica, a actualização *stricto sensu*.

O resultado global da aludida operação é o valor da renda nova, porém já actualizada⁽¹⁹⁾.

Tal o objectivo de simplificação que terá presidido à modificação introduzida com respeito à expressão numérica do coeficiente anual de actualização.

E tal a interpretação que, justificada por elementos históricos, sistemáticos e teleológicos, nos parece alcançar, inclusivamente, nos textos legais, o indispensável suporte literal.

O «dobro do coeficiente» que está na base da «actualização acelerada», em harmonia com o disposto no artigo 4.º, n.º 4, do Decreto-Lei n.º 330/81, não pode, pois, compreender-se nos termos pretendidos pelo advogado do senhorio, mas no sentido sustentado pelas advogadas da sociedade arrendatária.

3 — Importa, todavia, advertir que este entendimento não é só por si vinculante para os contraentes.

Ainda que acolhido por V. Ex.^a

A homologação dos pareceres deste corpo consultivo tem apenas os efeitos indicados no artigo 40.º, n.º 1, da Lei n.º 47/86, de 15 de Outubro (Lei Orgânica do Ministério Público), que, a título de elucidação, se transcreve:

Artigo 40.º

Homologação dos pareceres e sua eficácia

1 — Quando homologados pelos membros do Governo ou entidades que os tenham solicitado, ou a cujo sector respeito o assunto apreciado, os pareceres do Conselho Consultivo sobre disposições de ordem genérica são publicados no *Diário da República* para valerem como interpretação oficial, perante os respectivos serviços, das matérias que se destinam a esclarecer.

Os particulares têm, pois, obviamente, a liberdade de perfilar interpretações diversas — sobretudo em matéria de direitos privados, e disponíveis, como é o caso — e de fazer triunfar nos tribunais pontos de vista diferentes.

O Decreto-Lei n.º 330/81, de 4 de Dezembro, contém, é certo, um artigo 5.º assim concebido:

Artigo 5.º

Dúvidas

As dúvidas surgidas na aplicação do presente diploma serão resolvidas por despacho conjunto dos Ministros da Justiça e da Habitação, Obras Públicas e Transportes.

Um despacho emitido ao abrigo desta norma procederia à denominada «interpretação regulamentar externa», por delegação da própria lei interpretada.

O respectivo sentido, no entanto, podendo considerar-se obrigatório na respectiva ordem hierárquica da Administração — o que no caso da consulta se apresenta até como que desprovido de conteúdo útil visível —, apenas se imporia aos particulares e aos tribunais na medida da sua conformidade com o correcto entendimento da lei⁽²⁰⁾.

Bem longe, portanto, de uma «interpretação autêntica» que possa estar na intencionalidade do requerente, aliás proibida, na forma de simples despacho, pelo artigo 115.º, n.º 5, da Constituição⁽²¹⁾.

III

Termos em que se conclui:

- 1.ª A Portaria n.º 965-D/89, de 31 de Outubro, fixou, para vigorar no ano civil de 1990, o coeficiente de actualização das rendas, nos contratos de arrendamento não habitacionais, de 1,1;
- 2.ª A parte decimal desta expressão representa o montante da actualização *stricto sensu*, enquanto a unidade que constitui a parte inteira representa a renda vigente no momento da aplicação do coeficiente, pelo que o produto desta renda por um coeficiente assim matematicamente expresso representará o valor da renda nova já actualizada;
- 3.ª O dobro do coeficiente aludido na conclusão 1.ª, para efeitos da actualização acelerada prevista no n.º 4 do artigo 4.º do Decreto-Lei n.º 330/81, de 4 de Dezembro (redacção do artigo 1.º do Decreto-Lei n.º 392/82, de 18 de Setembro), é, pois, igual a duas vezes a sua parte decimal.

(¹) Acórdão n.º 77/88, Processo n.º 24/84, de 12 de Abril de 1988, *Diário da República*, 1.ª série, n.º 98, de 28 de Abril de 1988, pp. 1698 e segs.

(²) O qual dispunha no seu n.º 1: «As actualizações terão por base um coeficiente que constará de portaria conjunta dos Ministros das Finanças e do Plano, do Comércio e Turismo e do Equipamento Social, a publicar anualmente até 31 de Outubro, para vigorar no ano seguinte.»

A Portaria n.º 847-A/87, a seguir aludida, fixou, justamente, o coeficiente para vigorar em 1988.

(³) *Diário da República*, 1.ª série, n.º 251, de 31 de Outubro de 1989 (3.º supl.), p. 4838-(22).

(⁴) Artigo 4.º, n.º 2, do Decreto-Lei n.º 330/81 e Acórdão do Tribunal Constitucional n.º 77/88, n.º 10.

(⁵) O Decreto-Lei n.º 436/83, de 19 de Dezembro, introduziu modificações nestes parâmetros mediante o seu artigo 2.º, n.º 2, do seguinte teor: «O coeficiente referido no número anterior não poderá ser nem inferior a dois terços da taxa de crescimento da média dos índices mensais de preços no consumidor, sem habitação, do continente, estabelecido pelo Instituto Nacional de Estatística (INE), calculada entre os valores correspondentes aos últimos 12 meses e os valores do período homólogo do ano anterior, tomando em consideração os elementos disponíveis à data da assinatura da portaria, nem superior àquela mesma taxa.»

Do cotejo entre os dois textos concluiu o Tribunal Constitucional no Acórdão n.º 77/88 — e a ilação esteve na base da declaração de inconstitucionalidade deste preceito do Decreto-Lei n.º 436/83 —, por um lado, que, se o Governo antes (Decreto-Lei n.º 330/81) podia (e, porventura, devia) reflectir *integralmente* no coeficiente de actualização a variação do índice de preços, após o Decreto-Lei n.º 486/83 apenas pode (e deve) reflectir *naquela* coeficiente *dois terços* dessa variação dos preços; por outro lado, «que o padrão determinante para fixar o coeficiente de actualização deixou de ser a simples variação do índice de preços nos últimos doze meses, para passar a ser a taxa de crescimento que a evolução do índice de preços ao longo dos últimos doze meses revela, quando comparada com a correspondente evolução em período homólogo do ano anterior», o que — lê-se, em remate, no aresto —, «como bem se compreende, conduz necessariamente a coeficientes de actualização mais baixos».

(⁶) Elementos colhidos em António Caeiro/José Manuel Meirim, *Código Civil. Arrendamento Urbano. Convenções Internacionais*, Coimbra, 1986, p. 650, até ao ano de 1984, inclusive, e, informalmente, junto do Instituto Nacional de Estatística, quanto aos anos restantes; cf. também Mário Frota, *Arrendamento Urbano Comentado e Anotado*, Coimbra, 1987, p. 747.

(⁷) Portaria n.º 62/82, de 15 de Janeiro, editada em conformidade com o Decreto-Lei n.º 330/81.

(⁸) Portaria n.º 1014/82, de 30 de Outubro, em conformidade com o Decreto-Lei n.º 330/81.

(⁹) Portaria n.º 1006/83, de 30 de Novembro, de harmonia ainda com o Decreto-Lei n.º 330/81.

(¹⁰) A Portaria n.º 43-B/84, de 2 de Março, considerando que o Decreto-Lei n.º 330/81 havia entretanto sido revogado pelo Decreto-Lei n.º 436/83, de 19 de Dezembro — em vigor no dia imediato ao da sua publicação (artigo 12.º, n.º 2) — e que essa revogação podia «ser interpretada como tendo implicado a revogação da referida Portaria n.º 1006/83, dúvida que importa eliminar», reafirmou, em conformidade agora com o último decreto-lei citado, a vigência, para o ano civil de 1984, do mesmo coeficiente de 17%.

(¹¹) Portaria n.º 842-B/84, de 31 de Outubro, nos termos do Decreto-Lei n.º 436/83.

(¹²) Portaria n.º 926/85, de 3 de Dezembro, de harmonia com o Decreto-Lei n.º 436/83.

(¹³) Portaria n.º 617/86, de 23 de Outubro, em conformidade com o Decreto-Lei n.º 436/83.

(¹⁴) Portaria n.º 847-A/87, de 31 de Outubro, editada nos termos do Decreto-Lei n.º 436/83, já referenciada *supra*, nota 2.

(¹⁵) Portaria n.º 725-A/88, de 31 de Outubro, emanada novamente em conformidade com o Decreto-Lei n.º 330/81 — recorde-se a publicação, entretanto ocorrida em 28 de Abril de 1988, do Acórdão do Tribunal Constitucional n.º 77/88, citado *supra*, nota 1.

(¹⁶) Portaria n.º 965-D/89, de 31 de Outubro, fixando, ao abrigo do repristinado Decreto-Lei n.º 330/81, o coeficiente que originou a consulta (cf. *supra*, nota 3).

(¹⁷) Portaria n.º 1001-E/90, de 31 de Outubro (*Diário da República*, 1.ª série, n.º 252, 3.º supl., daquela data).

(¹⁸) Artigo 4.º, n.º 2, de elucidativo teor, reproduzido, de resto, no artigo 5.º, n.º 1, do Decreto-Lei n.º 486/83: «Poderá ser requerida uma avaliação fiscal extraordinária para ajustamento das rendas praticadas à data da aplicação do regime de actualização anual.»

(¹⁹) Neste entendimento, implicitamente, M. Januário Gomes, *Arrendamentos Comerciais*, Coimbra, 1986, pp. 79 e seg.

(²⁰) Nuno Sá Gomes, «Interpretação autêntica e interpretação normativa oficial», *Ciência e Técnica Fiscal*, boletim da Direcção-Geral das Contribuições e Impostos, n.ºs 283 a 288, Julho-Dezembro de 1982, pp. 24 e segs., 36 e segs., e 43 e segs., e doutrina aí citada.

(²¹) Cf., sobre o tema, os Pareceres deste Conselho n.º 34/84, de 20 de Julho de 1984, *Diário da República*, 2.ª série, n.º 230, de 30 de Outubro de 1984, e *Boletim do Ministério da Justiça*, n.º 341, pp. 96 e segs., n.º 29/86, de 5 de Março de 1987, *Diário da República*, 2.ª série, n.º 141, de 23 de Junho de 1987, e 92/87, de 11 de Fevereiro de 1988, *Diário da República*, 2.ª série, n.º 218, de 20 de Setembro de 1988, e *Boletim do Ministério da Justiça*, n.º 379, pp. 138 e segs.

No mesmo sentido, ainda, os Acórdãos do Tribunal Constitucional n.º 19/87, de 14 de Janeiro de 1987, e n.º 384/87, de 22 de Julho do mesmo ano, *Boletim do Ministério da Justiça*, n.º 363, pp. 174 e segs., e n.º 369, pp. 290 e segs., respectivamente, que consideraram mesmo inconstitucional, por ofensa do citado preceito da lei básica, norma de conteúdo semelhante ao citado artigo 5.º do Decreto-Lei n.º 330/81.

Este parecer foi votado na sessão do Conselho Consultivo da Procuradoria-Geral da República de 6 de Dezembro de 1990.

José Narciso da Cunha Rodrigues — Eduardo de Melo Lucas Coelho (relator) — *António Silva Henriques Gaspar — Salvador Pereira Nunes da Costa — Abílio Padrão Gonçalves — Fernando João Ferreira Ramos — Ireneu Cabral Barreto — José Joaquim de Oliveira Branquinho — António Gomes Lourenço Martins — José Augusto Sacadura Garcia Marques — Oscar Manuel Abrantes de Figueiredo.*

(Parecer homologado por despacho de S. Ex. o Ministro das Obras Públicas, Transportes e Comunicações de 31 de Janeiro de 1992.)

Está conforme.

Lisboa, 13 de Fevereiro de 1992. — A Secretária, *Maria Cristina Tavares Veiga Silva Matiez.*

Parecer n.º 51/91. — Comissão Técnica de Cooperação Externa — Perito — Antiguidade — Categoria — Carreira da função pública — Função pública — Estatuto remuneratório — Lista de antiguidade — Acto de accertamento — Acto constitutivo de direitos — Revogação.

1.ª A expressão «antiguidade na categoria» que faz parte da previsão da norma do n.º 2, alíneas a) e b), do artigo 2.º do Decreto-Lei n.º 393/90, de 11 de Dezembro, significa:

- Em geral, certa duração do tempo de serviço em certa categoria das carreiras que compõem o elenco constante da nova estrutura salarial regida pelo Decreto-Lei n.º 353-A/89, de 16 de Outubro, e se encontram tipificadas nos anexos deste diploma;
- Em particular, no tocante a funcionário ou agente de cuja progressão nos escalões descongelados pela norma do n.º 2 do artigo 2.º do Decreto-Lei n.º 393/90 se trate, essa duração refere-se à concreta categoria das mencionadas carreiras na qual cada um haja sido integrado nos termos da alínea a) do n.º 1 do artigo 30.º do Decreto-Lei n.º 353-A/89 e na qual se encontre;

2.ª Não obstante a anterior conclusão, relevará para o cômputo do tempo aí referido outro que por norma específica lhe deva ser equiparado;

3.ª Os licenciados Maria Ângela Paquete Oliveira Vilela, actualmente técnica superior principal do quadro do Ministério dos Negócios Estrangeiros, Alberto Soares Marques, António Júlio Simões Aguiar, Maria do Carmo Álvaro Picado, Alfredo Osório Leite Magalhães Coelho, Bernardo António Sousa Macedo e Nuno José Soares Viegas, actualmente técnicos superiores do mesmo quadro, anteriormente «peritos» originários da antiga Comissão Técnica de Cooperação Económica Externa, transitaram em 7 de Julho de 1983 para as mencionadas situações actuais ao abrigo do disposto no artigo 1.º, n.º 1, do Decreto-Lei n.º 41/82, de 8 de Fevereiro, e dos artigos 1.º, 2.º, 4.º, alínea b), e 6.º do Decreto Regulamentar n.º 2/83, de 7 de Janeiro;

4.ª Atenta a conclusão 2.ª e o disposto no artigo 6.º do Decreto Regulamentar n.º 2/83, nos termos do qual o tempo de serviço prestado pelo pessoal abrangido pela norma de transição da alínea b) do artigo 2.º, como era o caso dos licenciados referidos na conclusão anterior, foi considerado «para todos os efeitos legais, designadamente no que respeita a antiguidade [...].»

o tempo de serviço que estes prestarem como peritos, e pelo período a que correspondeu a letra de vencimento que relevou para a integração nas categorias actuais de cada um, é computável para a determinação concreta da antiguidade na categoria a que respeita a norma do n.º 2 do artigo 2.º do Decreto-Lei n.º 393/90;

- 5.ª O tempo de serviço prestado como peritos relevante nos termos da conclusão 4.ª devia constar para a antiguidade na categoria actual de cada um daqueles licenciados, por força do que dispõe o artigo 93.º, n.º 2, alínea c), do Decreto-Lei n.º 497/88, de 30 de Dezembro, conjugado com o artigo 6.º do Decreto Regulamentar n.º 2/83;
- 6.ª Nas listas de antiguidade dos funcionários do Ministério dos Negócios Estrangeiros organizadas posteriormente à entrada em vigor do Decreto-Lei n.º 497/88, designadamente a última, referida a 31 de Dezembro de 1990, não consta o tempo anterior à data da integração no quadro respectivo, relevante para efeito de antiguidade nos termos da conclusão precedente, e não consta que por tal omissão tivessem essas listas sido impugnadas;
- 7.ª As listas de antiguidade têm a natureza do actos de registo ou declaração do tempo de serviço contado e de ordenação das posições relativas dos funcionários e, uma vez decorrido o prazo de reclamação ou esgotados outros meios de impugnação, tornam-se definitivas e imodificáveis, sem embargo de poderem ser rectificadas, a todo o tempo, os erros materiais;
- 8.ª O tempo na categoria registado nas listas de antiguidade mencionadas na conclusão 6.ª, o qual corresponde só ao período posterior à integração no quadro, é para cada um dos técnicos superiores em causa inferior aos mínimos de tempo indispensáveis à progressão nos escalões descongelados estabelecidos no n.º 2 do artigo 2.º do Decreto-Lei n.º 393/90;
- 9.ª Por isso e por via da imodificabilidade das listas por falta de impugnação, não é atendível o tempo omitido para o cômputo daqueles mínimos;
- 10.ª Consequentemente, não podem os referidos técnicos superiores subir de escalão na escala das respectivas categorias, como pretendem nos seus requerimentos, os quais, por isso, não merecem deferimento.

Sr. Subsecretário de Estado Adjunto do Ministro dos Negócios Estrangeiros:

Excelência:

1

1.1 — Os licenciados *Maria Ângela Paquete Oliveira Vilela*, técnica superior principal do quadro do Ministério dos Negócios Estrangeiros, doravante, por brevidade, designado MNE, *Alberto Soares Marques*, *António Simões Aguiar*, *Maria do Carmo Álvaro Picado*, *Alfredo Osório Leite Magalhães Coelho*, *Bernardo António Costa Sousa Macedo* e *Nuno José Dorcas Viegas*, técnicos superiores de 1.ª classe do mesmo quadro, requereram a V. Ex.ª (1) a subida de dois escalões na escala remuneratória, com efeitos a partir de 1 de Julho de 1990, em conformidade com o disposto no artigo 2.º do Decreto-Lei n.º 393/90, de 11 de Dezembro, disposição que entendem fundamentar os seus pedidos, uma vez que a antiguidade nas respectivas categorias, dizem, é superior a 16 anos, precisando cada um que há mais de 20 anos não muda de categoria.

Todos são oriundos da antiga Comissão Técnica de Cooperação Económica Externa, para a qual foram contratados como *peritos*, vindo a ser integrados no quadro respectivo do Ministério dos Negócios Estrangeiros na sequência do Decreto Regulamentar n.º 2/83, de 17 de Janeiro.

1.2 — Como se alcança das *listas de antiguidade* do pessoal do quadro do Ministério dos Negócios Estrangeiros referentes a 31 de Dezembro de 1984 e 31 de Dezembro de 1990 (2), os requerentes têm ali registada a sua antiguidade, quer na categoria (3) quer no quadro, respectivamente, como sendo *para todos, em 1984*, 1 anos, 6 meses e 5 dias e, *em 1990*, 7 anos, 6 meses e 5 dias, com referência à data, para todos igual, de 1 de Julho de 1983, da posse nas suas categorias e no quadro.

Das mesmas listas constam, como *tempo de serviço na função pública*, também em 1984 e 1990, no tocante à licenciada *Maria Ângela*, respectivamente 25 anos, 8 meses e 10 dias e 31 anos, 8 meses e 11 dias, ao licenciado *Alberto Soares Marques*, 17 anos e 19 dias e 22 anos, 11 meses e 27 dias, ao licenciado *António Júlio Simões Aguiar*, 22 anos, 11 meses e 21 dias e 28 anos, 11 meses e 22 dias, à licenciada *Maria do Carmo Álvaro Picado*, 24 anos, 1 mês e 20 dias e 30 anos, 1 mês e 21 dias, ao licenciado *Alfredo Osório Leite Magalhães Coelho*, 25 anos, 5 meses e 2 dias e 31 anos, 5 meses e 3 dias, ao licenciado *Bernardo António Costa Sousa Macedo*, 32

anos, 3 meses e 27 dias e 38 anos, 3 meses e 28 dias, e, por último, ao licenciado *Nuno José Dorcas Viegas*, 18 anos, 2 meses e 6 dias e 24 anos, 2 meses e 7 dias.

1.3 — A Auditoria Jurídica emitiu parecer sobre as pretensões, concluindo:

- a) Sem prejuízo de entender que a solução não é isenta de dúvidas, considera-se que a pretensão formulada pelos técnicos superiores em causa, no que toca à progressão nos escalões descongelados pelo artigo 2.º do Decreto-Lei n.º 393/90, de 11 de Dezembro, não é viável, uma vez que os referidos técnicos superiores não satisfazem as condições exigidas na referida norma legal quanto à antiguidade na categoria, avaliada esta de acordo com o regime jurídico aplicável à contagem da antiguidade;
- b) A não reacção oportuna dos interessados à incorrecta contagem efectuada na primeira lista de antiguidades organizada após a integração efectuada ao abrigo do disposto no Decreto-Lei n.º 41/82, de 8 de Fevereiro, e no Decreto Regulamentar n.º 2/83, de 17 de Janeiro, originou que o vício de que a lista enfermava se sanasse, sanção essa que se reflectiu nas listas posteriores;
- c) É o que decorre da lista de antiguidades relativa ao ano de 1990, onde os exponents possuem como antiguidade na categoria apenas 7 anos, 6 meses e 6 dias; [...]
- e) Os actos constitutivos de direitos só podem ser revogados com fundamento em ilegalidade e dentro do prazo fixado pela lei para o recurso contencioso ou até à interposição dele, conforme decorre do artigo 18.º da Lei Orgânica do Supremo Tribunal Administrativo;
- f) No caso em apreço, porque os interessados não fizeram uso do direito ao recurso que a lei lhes confere, a ilegalidade cometida sanou-se, daí decorrendo a impossibilidade de alteração da lista de antiguidades;
- g) A admitir-se que a natureza constitutiva das listas de antiguidade não reclamadas oportunamente apenas implica a imodificabilidade das posições relativas dos funcionários no que respeita ao acesso na carreira, a pretensão dos exponents poderia ser deferida, uma vez que a atribuição dos escalões remuneratórios não tem reflexo naquele posicionamento.

E, ponderando que «as teses enunciadas conduzem a soluções muito diferentes, qualquer delas com repercussões relevantes seja na situação dos interessados, seja na gestão dos serviços», conclui ainda [conclusão h)] sugerindo que fosse ouvido sobre o assunto este Conselho Consultivo, ao abrigo do disposto na alínea a) do artigo 34.º da Lei n.º 47/86, de 15 de Outubro (4).

Tendo V. Ex.ª anuído a sugestão, cumpre emitir parecer, que, de pois de consignar os elementos úteis sobre o conteúdo, a génese e o enquadramento das pretensões dos requerentes (*infra*, n.º 2), tratará dos problemas indispensáveis e enunciará as soluções respectivas (*infra*, n.º 3), findando mediante conclusões (*infra*, n.º 4).

2

2.1 — Como se disse, o *organismo de origem* dos requerentes foi a *Comissão Técnica de Cooperação Económica Externa*, que por brevidade se designará *CTCEE*, denominação dada pelo artigo 1.º do Decreto-Lei n.º 38 316, de 25 de Junho de 1961, à Comissão Técnica de Cooperação Económica Europeia, que fora criada por despacho do Conselho de Ministros para o Comércio Externo de 25 de Agosto de 1948 (5).

Nos termos deste decreto-lei, competia à *CTCEE* assegurar a representação de Portugal junto da Organização Europeia de Cooperação Económica (OECE) e da Economic Cooperation Administration, bem como de organismos internacionais com estas relacionados e que fossem designados pelo Governo, realizar e promover estudos e trabalhos necessários às representações que lhe fossem atribuídas e ainda propor ao Governo as medidas que a *CTCEE* julgasse mais convenientes para a prossecução dos seus fins e cumprimento dos compromissos assumidos dos referidos organismos (artigo 1.º, n.ºs 1.º a 3.º).

A *CTCEE* era constituída por um presidente e um vice-presidente e por vários vogais (artigo 3.º) e dispunha, para a realização dos seus fins, de um serviço *central*, que compreendia os *subserviços especializados* que se mostrassem necessários, e também da *delegação permanente* junto da OECE em Paris, bem como de *outras delegações*, permanentes ou eventuais, cuja criação se julgasse oportuna (artigo 6.º).

Este diploma, que passou a regular, como expressamente se dispõe no artigo 1.º, a antiga Comissão Técnica de Cooperação Eco-

nómica Europeia, agora com nova denominação, previu, a propósito da delegação permanente junto da OECE em Paris, a designação de «peritos» pela CTCEE com vista a assegurar a participação que se mostrasse necessária em reuniões e grupos de trabalho dos organismos junto dos quais lhe competia representar Portugal (artigo 9.º, n.º 3) (6).

Referências mais pormenorizadas a «peritos» se encontravam, todavia, no despacho de 20 de Julho de 1949 do Conselho de Ministros para o Comércio Externo, proferido com o declarado propósito de satisfazer «a necessidade de dar maior desenvolvimento e meios de acção à Comissão Técnica de Cooperação Económica Europeia» (7).

Aí se dispõe que os serviços dessa Comissão seriam dirigidos pelos vogais que sob proposta da Comissão o mesmo Conselho de Ministros designasse «assistidos por peritos contratados ou requisitados a outros serviços do Estado» (n.º 3.º do despacho) (8).

Também no tocante à delegação da Comissão em Paris junto da OECE se dispõe que o respectivo representante fosse «assistido por três peritos [...]» a designar pelo dito Conselho de Ministros (n.º 7.º), assim como se previa o envio de «peritos especiais» a trabalhos da OECE, sempre que a natureza dos assuntos a tratar o exigisse (n.º 9), e ainda «a nomeação de peritos que assistissem a Embaixada de Portugal em Washington nas diligências de que esta fosse incumbida junto da European Cooperation Administration (n.º 10.º).

Ainda aos «peritos» se referia o n.º 15.º do despacho, que vale a pena transcrever, sublinhando:

15.º Todo o pessoal dos serviços do Estado requisitado para serviços da Comissão Técnica será considerado em comissão e manterá direito aos cargos em que estiver investido e à respectiva remuneração, podendo, quando se trate dos peritos mencionados nos n.ºs 3.º, 7.º, 9.º e 10.º, ser-lhe fixada pelo Conselho de Ministros para o Comércio Externo uma gratificação não inferior a 1500\$ mensais. Quando não sejam designados funcionários públicos, caberá ao Governo fixar a sua remuneração dentro dos princípios do Decreto-Lei n.º 26 115. (9).

Uma expressa referência aos «peritos» se encontra no Decreto-Lei n.º 37 550, de 13 de Setembro de 1949, preambularmente justificada, na sequência do despacho de 20 de Julho de 1949 (10), como instrumento necessário a modificar o anterior regime financeiro e de administração da Comissão que constava do Decreto-Lei n.º 37 085, de 6 de Outubro de 1948, agora revogado (artigo 10.º).

A propósito da remuneração do lugar de secretário da Comissão dispôs-se no § 2.º do artigo 3.º que tal lugar «é equiparado, para efeito da remuneração, ao de perito» (11).

Referências aos peritos se encontram também em diplomas posteriores.

Assim, por exemplo, no despacho de 12 de Dezembro de 1960 do Secretário de Estado do Comércio (12), que visou adaptar a CTCEE às funções que lhe advieram em virtude da participação portuguesa em novos organismos internacionais, alude-se aos subserviços especializados do serviço central daquela Comissão como sendo «constituídos por peritos contratados ou requisitados a outros serviços do Estado ao abrigo do despacho do Conselho de Ministros para o Comércio Externo de 20 de Julho de 1949» (n.º 1.º, § 1.º), dispôs-se sobre a sua distribuição por tais subserviços (n.º 2.º, § 2.º) (13) e enunciou-se a competência destes mesmos subserviços, donde é possível inferir o tipo de funções dos peritos que os constituam.

Aos subserviços competia:

- Estudar os documentos emanados de organizações internacionais [...], bem como dar pareceres ou prestar informações sobre a matéria constante dos ditos documentos;
- Elaborar, coordenar ou promover os estudos e demais trabalhos técnicos requeridos pelas relações com as organizações internacionais referidas na alínea anterior;
- Colaborar com outros serviços do Estado na elaboração de estudos e demais trabalhos técnicos relacionados com as representações de Portugal em organizações internacionais. (n.º 1, § 1.º)

Antes de concluir estes traços do regime da Comissão, sublinhe-se o apelo aos «princípios do Decreto-Lei n.º 26 115» como critério, estabelecido no n.º 15.º do despacho de 20 de Junho de 1949, a que o Governo se devia ater na fixação das remunerações de quem viesse prestar serviço nos serviços da Comissão e não fosse funcionário público de outros serviços do Estado.

Entre esses princípios se contavam «a redução de todos os vencimentos existentes a um número certo e restrito de categorias», a distribuição por essas categorias de todos os funcionários dos quadros, de que proviria «a igualdade de remuneração para as mesmas cate-

gorias ou para funções idênticas ou semelhantes» (14), que «no mesmo quadro ou de quadro para quadro os vencimentos estivessem de acordo com a categoria dos funcionários» e que «aqueles (vencimentos) fossem dispostos e diferenciados de modo que não pudessem mais ser notadas as subversões existentes na falta de estímulo para as promoções» (15).

Concretizando princípios liminarmente enunciados, do articulado do diploma, interessará destacar que os funcionários civis do Estado, quaisquer que fossem os serviços a que pertencessem, seriam quanto a vencimentos distribuídos por grupos, designados pelas letras A a Z, a cada um dos quais correspondendo, por ordem decrescente, certo nível expresso em escudos (artigo 12.º), e que se procedeu à distribuição das várias categorias de funcionários pelos grupos de vencimento consoante os mapas anexos a este decreto-lei e que dele fazem parte integrante (§ 2.º do artigo 12.º), em número de dez.

Este sistema manteve-se nas reformas sucessivas deste diploma, operadas pelos Decretos-Leis n.ºs 42 046, de 23 de Dezembro de 1958, e 49 410, de 24 de Novembro de 1969.

De notar que só no «mapa do pessoal civil dos ministérios civis», anexo ao Decreto-Lei n.º 49 410, se encontra uma única categoria funcional designada por «perito», mais exactamente «perito orientador», no Ministério da Justiça, sem antecedente, aliás, correspondendo-lhe a categoria P.

Na técnica deste diploma, «para efeitos de vencimento» o pessoal foi distribuído por categorias de A a Y (artigo 1.º e mapas anexos), para cada uma se estabelecendo níveis diferenciados de ordenados mensais, e também por ordem decrescente (n.º 2.º, n.º 1).

A avaliar pelos exemplos concretos constituídos pelos requerentes, todos eles admitidos por contrato como peritos, às remunerações desde o ingresso, e no decurso dos anos, não correspondia um mesmo nível.

Assim, consoante a síntese a este propósito feita pela Auditoria Jurídica, a remuneração inicialmente fixada para cada um não foi igual para todos os casos, pois se utilizaram níveis diferentes, correspondentes às letras J, H, F e G, e ao longo do tempo também não, encontrando-se no limitar de 1970 todos colocados na letra F, salvo os licenciados Maria Ângela Vilela, letra D, e António Júlio Simões de Aguiar, letra E (16).

Tentando uma síntese, em busca, do conceito correspondente à designação de «perito» no seio da CTCEE, julgamos possível dizer que se tratava:

- De um emprego público, cujo facto constitutivo, consoante a proveniência do titular, ou era a requisição ou o contrato;
- Emprego que tinha por objecto um certo quadro geral de funções — o cargo —, de cariz preparatório, próximo ou remoto, de posições a tomar por Portugal perante diversas organizações internacionais, a saber, estudo de documentos, emissão de pareceres, elaboração, coordenação e promoção de estudos e trabalhos técnicos ou colaboração nestes;
- Emprego cuja posição relativa — categoria — no conjunto da Administração Pública não se encontrava definida no elenco típico geral do pessoal civil dos Ministérios;
- Emprego cuja remuneração no caso de contratados deveria ser encontrada dentro dos princípios do Decreto-Lei n.º 26 115, que enformaram o regime de vencimentos da função pública abrangida por este diploma;
- Emprego a que, na prática, corresponderam grupos de vencimento diversos.

2.2 — A designação e alguns aspectos do regime da CTCEE foram objecto de alterações, e, por último, foi extinta, vindo a definir-se regimes acerca do destino do pessoal.

Assim, no que aqui terá interesse, passou a denominar-se em 1970 Comissão Interministerial de Cooperação Económica Externa, que por brevidade designaremos CICEE, passando a funcionar junto do Gabinete do Presidente no Conselho (artigo 1.º do Decreto-Lei n.º 623/70, de 18 de Dezembro), acrescendo às funções que já vinha tendo a de assegurar a ligação do Presidente do Conselho com as entidades encarregadas das negociações entre Portugal e as Comunidades Europeias e de quaisquer outras negociações multilaterais de carácter económico que o Governo decidisse realizar (artigo 3.º, conjugado com o n.º 2 do artigo 2.º).

Passou mais tarde para a superintendência do Ministério da Coordenação Económica (artigo 1.º do Decreto-Lei n.º 224/74) e veio a ser, depois, extinta pelo n.º 1 do artigo 12.º do Decreto-Lei n.º 328/75, de 18 de Julho.

O destino do seu pessoal veio a ser regido quer por normas do diploma de extinção, na perspectiva de integração em novo organismo que ele próprio criou, o Secretariado para a Cooperação Económica e Técnica Externa, quer, extinto também este pelo Decreto-Lei n.º 41/82, por normas cuja emanação este último diploma previa.

Tem interesse considerar ambos os regimes.

2.2.1 — O Secretariado para a Cooperação Económica e Técnica Externa, abreviadamente *SCETE*, tinha funções de apoio do Conselho Económico, no domínio da cooperação económica e técnica (artigo 1.º), com as atribuições de assegurar a ligação permanente entre o Conselho Económico e os diversos Ministérios e Secretarias de Estado, em acções sectoriais de cooperação económica e técnica externa, bem como acompanhar e coordenar as acções interministeriais naquele domínio (artigo 2.º).

Entre os órgãos do *SCETE* contava-se o *Gabinete Técnico Administrativo* [artigo 5.º, alínea c)], definido como órgão de apoio técnico e administrativo do Secretariado, compreendendo serviços para execução de funções nas áreas técnico-económica, de informação e documentação e administrativa (artigo 8.º, n.º 1).

O Gabinete teria o pessoal constante do quadro que viesse a ser aprovado por portaria conjunta dos Ministérios da Administração Interna, das Finanças e dos Negócios Estrangeiros (artigo 9.º, n.º 1), portaria, contudo, que não chegou a ser emitida.

Dispôs-se expressamente sobre o destino do pessoal da extinta *CICEE*, nos termos seguintes do artigo 12.º:

[...]

2 — O pessoal da *CICEE* é integrado no *Gabinete Técnico Administrativo do Secretariado*, mediante lista ou listas nominativas aprovadas pelo Ministro dos Negócios Estrangeiros, anotadas pela Direcção-Geral do Tribunal de Contas e publicadas no *Diário do Governo*, considerando-se investido nos respectivos lugares a partir da data da publicação dessas listas, com dispensa de quaisquer outros requisitos ou formalidades.

3 — *Enquanto não forem publicadas as listas* a que se refere o número anterior, o pessoal que actualmente presta serviço a qualquer título na *CICEE* fica dependente do *Gabinete Técnico-Administrativo do Secretariado* na situação em que se encontra.

Segundo o Parecer n.º 10/91 da Assessoria Jurídica do Ministério dos Negócios Estrangeiros, «os elementos disponíveis não fornecem indicação sobre se as listas chegaram a ser elaboradas» (17).

2.2.2 — O *SCETE* veio, por seu turno, a ser extinto pelo artigo 1.º do Decreto-Lei n.º 41/82, de 8 de Fevereiro, distribuindo-se as respectivas funções por vários ministérios, entre os quais o Ministério dos Negócios Estrangeiros (artigos 2.º a 5.º), e, no tocante ao destino do pessoal, determinou-se o seguinte:

Artigo 7.º — 1 — O pessoal vinculado ao *SCETE*, a qualquer título, à data da entrada em vigor do presente diploma, fica dependente da Secretaria-Geral do Ministério dos Negócios Estrangeiros até à publicação, dentro de 90 dias, a contar daquela data, de legislação que regule o seu destino, mantendo os direitos que lhe são assegurados por lei ou contrato, sem prejuízo de, dentro do mesmo prazo, requerer o seu regresso ao quadro de origem.

2 — O diploma que der execução à medida referida no número anterior atenderá à aplicação do disposto nos Decretos-Leis n.ºs 191-C/79 e 191-F/79, de 25 de Junho, ao pessoal que dela ainda não tenha beneficiado.

Este diploma revogou expressamente o Decreto-Lei n.º 382/75 (artigo 11.º).

O Decreto Regulamentar n.º 2/83, de 17 de Janeiro, no propósito de «definir o destino do respectivo pessoal — isto é, do *SCETE* —, designadamente as regras da sua colocação em outros serviços ou organismos públicos», veio a dispor que se aplicava «a todo o pessoal que se encontra na dependência da Secretaria-Geral do Ministério dos Negócios Estrangeiros, nos termos do n.º 1 do artigo 7.º do Decreto-Lei n.º 41/82, de 8 de Fevereiro» (artigo 1.º).

Como destino do pessoal, estabeleceu que parte dele — o que se encontrava a prestar serviço em organismos públicos, para satisfação de necessidades permanentes de serviço — seria integrado nos quadros do respectivo pessoal, em vagas ali existentes ou mediante alargamento dos respectivos quadros, por portaria (artigo 2.º), e outra parte — aquela a que não fosse aplicável o regime do artigo 2.º, isto é, a integração — seria considerado excedente, aplicando-se-lhe o regime previsto no Decreto-Lei n.º 167/82, de 10 de Maio (artigo 3.º).

O regime de integração ficou a constar nos artigos 4.º a 6.º, que convém transcrever:

Artigo 4.º A integração do pessoal a que se refere o artigo 2.º do presente diploma far-se-á de harmonia com o disposto no artigo 7.º do citado Decreto-Lei n.º 41/82, sem prejuízo das habilitações estabelecidas, de acordo com as seguintes regras:

a) Para categoria idêntica à que o funcionário ou agente já possui;

b) Para categoria correspondente às funções que o funcionário ou agente actualmente desempenha, remunerada pela letra de vencimento imediatamente superior, quando não se verifique coincidência de remuneração. (18)

2 — O disposto na alínea b) do número anterior só se aplica quando o funcionário ou agente a integrar for portador de categoria não existente nos quadros do pessoal dos organismos integradores.

Artigo 5.º A integração nos termos do artigo anterior far-se-á no respeito pelos requisitos de provimento definidos nas leis orgânicas dos serviços ou organismos integradores e no Decreto-Lei n.º 146-C/80, de 22 de Maio.

Artigo 6.º O tempo de serviço prestado pelo pessoal abrangido pelo artigo 2.º do presente diploma será considerado para todos os efeitos legais, designadamente no que respeita a antiguidade, promoções, diuturnidades e aposentação.

«Considerando a necessidade de promover a rápida integração do pessoal vinculado, a qualquer título, ao Secretariado para a Cooperação Económica e Técnica Externa (*SCETE*), extinto pelo Decreto-Lei n.º 41/82, de 8 de Fevereiro, que se encontra dependente da Secretaria-Geral do Ministério dos Negócios Estrangeiros», e «considerando o disposto no Decreto Regulamentar n.º 2/83, de 17 de Janeiro», foi publicada a Portaria n.º 476/83, de 23 de Abril, que aumentou ao quadro da Secretaria de Estado dos Negócios Estrangeiros os lugares constantes do mapa anexo, diversas categorias, entre as quais «técnico superior principal» e «técnico superior de 1.ª classe», indicando como letras de vencimento respectivas as letras D e E (19).

2.3 — Terá interesse registar aqui alguns dados relativos à passagem dos requerentes da anterior situação de «peritos» da *CTCEE* e organismos sucedâneos para as actuais de técnicos superiores do quadro, hoje do Ministério dos Negócios Estrangeiros.

2.3.1 — Todos os requerentes foram contratados para prestar serviços na *CTCEE*, como «peritos». Assim o afirmam nos seus requerimentos, de que foram enviadas fotocópias (20), assim consta quer da informação de serviço prestada no Ministério dos Negócios Estrangeiros de 5 de Fevereiro de 1991 (21), quer do Parecer n.º 10/1991 da Auditoria Jurídica (22).

Conforme expressa referência dos requerentes, os contratos foram celebrados ao abrigo do n.º 15 do despacho do Conselho de Ministros de 20 de Julho de 1949 (23), outorgando a *CTCEE*, com estipulação de vencimentos com referência às letras de vencimento, «F» para a licenciada Maria do Carmo Picado, cujo contrato é de 1966, «G» para o licenciado Alfredo Osório Coelho, por contrato celebrado em 1963, «H» para os licenciados António José Aguiar, Nuno J. D. Viegas e Alberto S. Marques, celebrados, respectivamente, em 1963, 1966 e 1968, «J» para os licenciados Bernardo A. C. S. Macedo e Maria Ângela P. O. Vilela, celebrados, respectivamente, em 1954 e 1960.

Segundo a Assessoria Jurídica, «os contratos eram escritos, mas não submetidos ao visto do Tribunal de Contas, nem publicados no jornal oficial, deles constando, todavia, a sujeição dos contratados ao regime disciplinar aplicável aos funcionários civis, [...] com as obrigações e regalias que lhe competem na respectiva categoria» (24).

Conforme os textos de dois contratos, de matriz idêntica, de que dispomos (25), aí consta que o então vice-presidente da *CTCEE*, «mediante autorização de S. Ex.ª o Ministro da Economia, de [...], contratava o licenciado [...] com a categoria de perito, nos termos do n.º 15 do despacho do Conselho de Ministros para o Comércio Externo de 20 de Julho de 1949, publicado no *Diário do Governo*, 1.ª série, de 25 do mesmo mês e ano, com as cláusulas e condições seguintes»:

1.ª O presente contrato entra hoje em vigor e é feito pelo prazo de um ano, sucessivamente prorrogável por períodos iguais, podendo verificar-se a sua rescisão quando superiormente for tido por conveniente, sem que o contratado tenha direito a qualquer indemnização ou vencimento, além do correspondente ao tempo em que efectivamente tenha prestado serviço, ou a pedido feito pelo contratado com 30 dias de antecedência.

2.ª O contratado terá direito ao vencimento mensal correspondente ao do grupo escalonado pela letra H (26) do artigo 1.º do Decreto-Lei n.º 42 046, que será abonado em conta da dotação global atribuída à Comissão Técnica de harmonia com o que se encontra estabelecido para os funcionários do Estado.

3.ª O contratado fica sujeito disciplinarmente a todas as disposições aplicáveis aos funcionários civis, com as obrigações e regalias que lhe competem na respectiva categoria.

Segue-se a declaração negocial do contratado, aceitando «as condições em que está redigido o presente contrato, de que tomou inteiro e perfeito conhecimento, obrigando-se a desempenhar todos os serviços inerentes à sua categoria e que sejam determinados pelos seus superiores hierárquicos».

Segundo ainda os requerentes, no decurso do tempo, os seus vencimentos foram alterados: para os correspondentes à letra «F» os dos licenciados Bernardo A. C. S., Macedo, em 1961, Alfredo Osório L. M. Coelho, em 1964, Nuno J. D. Viegas e Alberto S. Marques, em 1968, para as letras «F» e «E» o do licenciado António J. S. Aguiar, em 1964 e 1967, sucessivamente, para as letras «G», «F», «E» e «D» o da licenciada Maria Ângela P. O. Vilela, respectivamente em 1961, 1963, 1967 e 1970.

Relativamente a estas alterações, apenas se referem, como instrumento, despachos ministeriais no tocante a António J. S. Aguiar, e dispõe-se de «dois aditamentos» aos contratos de Alberto S. Marques e Nuno J. O. Viegas, de cujo teor, comum, se fará transcrição.

Daqueles dois despachos se diz que por cada um «foi fixado» o novo vencimento (27).

Dos aditamentos contratuais, também de matriz comum, consta que:

«Se lavrou o presente aditamento ao contrato, firmado em [...] para modificação da cláusula em que foi fixada a sua remuneração mensal», declarando o então presidente interino da CTCEE «[...] que, ao abrigo do despacho de S. Ex.ª o Ministro da Economia de 23 de Agosto de 1968, a cláusula 2.ª do contrato referido passa a ter a seguinte redacção, para vigorar a partir desta data:

2.ª O contratado terá direito ao vencimento mensal correspondente ao do grupo escalonado pela letra F do artigo 1.º do Decreto-Lei n.º 42 046, que será abonado em conta da dotação global atribuída à Comissão Técnica de harmonia com o que se encontra estabelecido para os funcionários do Estado» (28) (29).

No âmbito da CTCEE, a situação final dos requerentes quanto a montantes de vencimento foi, assim, o que acaba de ser exposto, todos da letra F, salvo a licenciada Maria Ângela Vilela, da letra D, e o licenciado António J. S. Aguiar, da letra E (30).

2.3.2 — A integração dos requerentes no quadro do Ministério dos Negócios Estrangeiros veio a ser determinada por despacho do Ministro dos Negócios Estrangeiros de 29 de Abril de 1983.

Mencionando expressamente, numa lista que abrangia outros, os ora requerentes, o despacho decidiu nos seguintes termos:

«Determino que o pessoal que se encontra na dependência da Secretaria-Geral deste Ministério, nos termos do n.º 1 do artigo 7.º do Decreto-Lei n.º 41/82, de 8 de Fevereiro, e que exerce funções no Ministério dos Negócios Estrangeiros, para satisfação de necessidades permanentes, seja integrado no quadro de pessoal desta Secretaria de Estado, nos lugares criados pela Portaria n.º 476/83, de 23 de Abril, de acordo com o disposto nos artigos 2.º e 4.º do Decreto Regulamentar n.º 2/83, de 17 de Janeiro, nas seguintes categorias», que para cada um indicava mediante a respectiva designação e letra de vencimento, categorias que para os requerentes foram «técnico superior principal — D» e «técnico superior de 1.ª classe — E», respectivamente para a licenciada Maria Ângela P. O. Vilela e para os demais. (31).

Os provimentos vieram extractados no «Diário da República» de 1 de Junho seguinte, mediante a seguinte fórmula comum:

Por despachos ministeriais de 29 de Abril último:

Nome(s) [...], perito(s) (32) do extinto Secretariado para a Cooperação Económica e Técnica Externa — contratado(s) para desempenhar o(s) lugar(es) de (33) [...] do quadro do pessoal da Secretaria de Estado dos Negócios Estrangeiros (pessoal da carreira técnica superior), ao abrigo do disposto no artigo 7.º do Decreto-Lei n.º 41/82, de 8 de Fevereiro, e nos artigos 1.º, 2.º, 4.º, alínea b), e 6.º do Decreto Regulamentar n.º 2/83, de 17 de Janeiro.

A publicação destes extractos vem ainda acompanhada da nota do visto do Tribunal de Contas e de que se trata de «lugares criados pelo n.º 1.º da Portaria n.º 476/83, de 23 de Abril, nunca providos» (34).

Vê-se, assim, que os requerentes foram integrados com base no regime descrito supra, n.º 2.2.2, e por apelo às disposições legais e regulamentares já transcritas (35).

2.4 — Posteriormente à integração dos requerentes em 1983, no quadro do Ministério dos Negócios Estrangeiros, foram reestrutura-

das as carreiras da função pública, abrangendo a carreira técnica superior em que todos se inserem, como também foi reformado o estatuto remuneratório dos funcionários e agentes da Administração Pública, em termos que também os abrangem, recordando-se que é precisamente com base numa disposição atinente à reforma remuneratória que fundamentam de direito as suas pretensões (supra, n.º 1.1).

Assim, interessará fixar alguns traços desta evolução normativa.

2.4.1 — Quanto à reestruturação das carreiras são dois os diplomas que interessa, basicamente, referir: o Decreto-Lei n.º 248/85, de 15 de Julho, e o Decreto-Lei n.º 265/88, de 28 de Julho.

O primeiro estabelece o regime geral de estruturação das carreiras da função pública (artigo 1.º), aplicando-se designadamente a todos os serviços da Administração Central (artigo 2.º, n.º 1).

O segundo reviu, designadamente, o regime das carreiras de regime geral integradas no grupo de pessoal técnico superior que possuem estrutura idêntica à fixada no primeiro diploma para a carreira técnica superior (artigo 2.º, n.º 1).

Vejamos alguns traços, pertinentes, de um e de outro.

2.4.1.1 — O Decreto-Lei n.º 248/85 veio estabelecer, como se explicitou no preâmbulo, além do regime geral de estruturação das carreiras da função pública, «um conjunto de princípios e de regras respeitantes às matérias ligadas ao sistema de carreira e à aplicação à Administração Pública» (n.º 1).

Importa aqui mencionar que, como se alcança do respectivo articulado, «as funções públicas podem ser asseguradas em regime de carreira» (artigo 2.º, n.º 1) (36), estruturando-se esta na base do princípio de adequação às funções e desenvolvendo-se de acordo com as regras gerais de ingresso e de acesso definidas neste diploma (37).

Nos termos do artigo 4.º, «a carreira é o conjunto hierarquizado de categorias às quais correspondem funções da mesma natureza a que os funcionários terão acesso de acordo com a antiguidade e o mérito evidenciado no desempenho profissional» (n.º 1), e «a categoria é a posição que os funcionários ocupam no âmbito de uma carreira, fixada de acordo com o conteúdo e qualificação da função ou funções, referidas à escala salarial da função pública» (n.º 2).

As carreiras quanto à estrutura são (artigo 5.º) «verticais, quando integram categorias com o mesmo conteúdo funcional, diferenciadas em exigência, complexidade e responsabilidade» [alínea a)], «horizontais, quando integram categorias com o mesmo conteúdo funcional, cuja mudança de categoria compreende apenas a maior eficiência na execução das respectivas tarefas» [alínea b)] e «mistas, quando combinam características das carreiras verticais e das horizontais» [alínea a)].

Por sua vez, as «funções exercidas no âmbito da função pública» classificam-se (artigo 6.º) em «funções de concepção» [alínea a)], «funções de aplicação» [alínea b)] e «funções de execução» [alínea c)].

As funções de concepção, nos termos da alínea a) do artigo 6.º, são «funções de natureza científico-técnica, de investigação e de estudo, concepção e adaptação de métodos científicos e técnicos, de âmbito geral ou especializado» (38).

Integram-se as carreiras (artigo 7.º) em «grupos de pessoal definidos com base na caracterização genérica do respectivo conteúdo funcional e nas exigências habilitacionais e profissionais» (n.º 1), podendo as funções escalonar-se em «níveis de acordo com a complexidade e as exigências de formação» (n.º 2), e podem às carreiras verticais corresponder «graus que se diferenciam por um aumento expresso da autonomia, da complexidade funcional e da responsabilidade» (n.º 3).

«Os grupos, níveis e graus da actual estrutura das carreiras são os constantes dos mapas I e II anexos ao presente decreto-lei» (n.º 3), e, consultando-os, vê-se (mapa I), designadamente, que o grupo de pessoal técnico superior abrange dois graus e não se escala em níveis, que as suas funções são classificadas como «funções de concepção», e são caracterizadas, genericamente, as funções da carreira de grau 2 como «funções consultivas de natureza científico-técnica exigindo um elevado grau de qualificação, de responsabilidade, iniciativa e autonomia, assim como um domínio total da área de especialização e uma visão global de administração que permita a interligação de vários quadrantes e domínios de actividade, tendo em vista a preparação de tomada de decisão», e as funções da carreira de grau 1 como «funções de investigação, estudo, concepção e adaptação de métodos e processos científico-técnicos, de âmbito geral ou especializado, executadas com autonomia e responsabilidade, tendo em vista informar a decisão superior, requerendo uma especialização e formação básica de nível de licenciatura» (39).

Conjugando o disposto no artigo 7.º, n.º 2, com o mapa I, em que nenhum nível se assinala para as funções do grupo de pessoal técnico superior, conclui-se que as carreiras respectivas são carreiras verticais.

De acordo com o *mapa II*, o grupo de pessoal técnico superior integra a carreira técnica superior, cujo grau I engloba três categorias e correlativas letras de vencimento: técnico superior principal — letra D, técnico superior de 1.ª classe — letra E, e técnico superior de 2.ª classe — letra G.

No tocante à organização de quadros, o diploma prevê quadros privativos, quadros departamentais e quadros interdepartamentais (artigo 13.º, n.º 1). Nos quadros, o pessoal deve agrupar-se em sete espécies, entre as quais a do *pessoal técnico superior* [artigo 14.º, n.º 2, alínea b)] (46).

Registe-se, ainda, que «o acesso nas carreiras verticais faz-se por promoção, depende da existência de vaga e de observância de período mínimo de permanência na categoria imediatamente inferior e obedece às demais disposições legais sobre concurso de acesso» (artigo 15.º, n.º 2) (41), e que, no tocante a efeitos remuneratórios, dispôs o n.º 10 do artigo 46.º que «da aplicação do presente decreto-lei não pode resultar, em caso algum, a atribuição retroactiva de remunerações, havendo apenas direito aos novos vencimentos e outras remunerações a partir da data da posse nos respectivos lugares» (42).

Por último, o diploma revogou expressamente o Decreto-Lei n.º 191-C/79, de 25 de Junho (artigo 44.º) (43).

2.4.1.2 — O Decreto-Lei n.º 265/88 vem preambularmente justificado pela necessidade de «revalorizar» as categorias das carreiras técnicas que, segundo se refere nessa explicação, o Decreto-Lei n.º 248/85 se limitara a alargar em número.

Concretizando, diz-se que, «neste contexto, procede-se à *revisão das carreiras técnica superior e técnica*, em ordem a torná-las mais atractivas e a propiciar condições para reduzir situações de acumulação [...]. As medidas aqui consagradas, que se traduzem essencialmente na subida de posição salarial [...], constituem um passo significativo para uma ampla reestruturação e revolução das mesmas carreiras [...].»

A *estrutura nova* da carreira técnica superior passou a constar do mapa I anexo ao diploma, do qual faz parte integrante (artigo 2.º, n.º 1), verificando-se por tal mapa que se compõe de cinco categorias e correlativas letras de vencimento: assessor principal — A; assessor — B; técnico superior principal — C; técnico superior de 1.ª classe — D; e técnico superior de 2.ª classe — E.

O diploma contém ainda uma disposição sobre «relevância do tempo de serviço prestado», prescrevendo que «relevará para todos os efeitos legais, com excepção dos remuneratórios, o tempo de serviço anteriormente prestado nas categorias revalorizadas ou reclassificadas» (artigo 9.º) (44).

Note-se que a revalorização na *carreira técnica superior* se cifrou, no que interessa, dadas as categorias dos requerentes, na subida de uma letra na escala de vencimentos relativamente ao Decreto-Lei n.º 248/85.

2.4.2 — Passemos à *reforma do estatuto remuneratório* que foi operada, basicamente, pelo Decreto-Lei n.º 184/89, de 2 de Junho, como «diploma de princípios gerais» que seria «objecto de desenvolvimento e regulamentação», entrando em vigor «conjuntamente com os diplomas legais de desenvolvimento relativo a matéria salarial» (artigo 43.º, n.º 1) (45), e se complementou com diplomas de desenvolvimento. Vejamos uns e outros.

2.4.2.1 — Interessa registar deste diploma «de princípios gerais» (artigos 1.º e 46.º, n.º 1) que no «âmbito institucional» se aplica, designadamente, aos serviços e organismos da Administração Pública (artigo 2.º), como é o caso do Ministério dos Negócios Estrangeiros, e no «âmbito pessoal» abrange o pessoal que, exercendo funções nos serviços e organismos do Estado sob a direcção dos respectivos órgãos, se encontre sujeito ao regime de direito público» (artigo 3.º, n.º 1), como é o caso do pessoal técnico superior do quadro do Ministério dos Negócios Estrangeiros, no qual se contam os requerentes.

No tocante ao regime remuneratório basta aqui consignar que uma das componentes do *sistema retributivo* da função pública, definido no artigo 13.º, a saber, a *remuneração base* [artigo 15.º, n.º 1, alínea a)], tem uma *estrutura* (artigo 16.º) que integra uma *escala indicidária* (n.º 1) quer para as carreiras de regime geral, como é o caso da presente consulta, quer para as de regime especial [alínea a)], para os cargos dirigentes da função pública [alínea b)] e para os corpos especiais [alínea c)].

A remuneração base é determinada pelo *índice correspondente à categoria e escalão* em que o funcionário ou agente está posicionado (artigo 17.º, n.º 1), entendendo-se por *escalão* «cada uma das posições remuneratórias criadas no âmbito das carreiras horizontais ou de cada categoria integrada em carreira» (n.º 2).

Abandonou-se, pois, o antigo sistema de escalonamento de vencimentos por referência às letras do alfabeto, que vinha do Decreto-Lei n.º 26 115, e daí que houvessem de se estabelecer *regras de transição* (cap. v).

No que basta aqui, refira-se que a integração na *nova estrutura salarial* de cada funcionário ou agente se faz (artigo 39.º, n.º 1) «na *nova carreira e categoria*» [alínea a)], em escalão a que corresponda remuneração igual ou imediatamente superior se não houver coincidência de remunerações» [alínea b)].

De assinalar o regime do relevo do *tempo de serviço*, inserido no artigo 40.º, epígrafado de «Salvaguarda de direitos».

Dispõe-se aí:

3 — O tempo de serviço prestado na categoria de que o funcionário é titular conta para efeitos de:

- a) Promoção, nas carreiras verticais;
- b) Progressão, nas carreiras horizontais ou nas categorias que, inseridas em carreiras mistas, dispunham já de desenvolvimento horizontal.

4 — A relevância do mesmo tempo de serviço para efeitos de progressão nas carreiras verticais é objecto de regulamentação.

Esclareça-se que «*promoção*» é o meio de concretizar o acesso nas carreiras (artigo 27.º, n.º 2), definindo-a o diploma como «a mudança para a categoria seguinte da respectiva carreira», operando-se «para escalão a que corresponda remuneração base imediatamente superior» (n.º 3).

«*Progressão*», por seu turno, faz-se «pela mudança de escalão na mesma categoria» (artigo 29.º, n.º 1), constando de diploma legal «o número de escalões em cada categoria ou carreira horizontal, bem como os módulos de tempo e o mérito necessário» para essa mudança (n.º 2).

2.4.2.2 — Foi o Decreto-Lei n.º 513-A/89 (46), de 16 de Outubro, que procedeu ao desenvolvimento e regulamentação dos princípios gerais contidos no Decreto-Lei n.º 184/89, como se assinala no preâmbulo, que destacou «como princípios enformadores do presente diploma salarial» os seguintes:

Reconverter o sistema em vigor há mais de 50 anos, substituindo a tabela de letras por novas escalas indiciárias, sem se visar um aumento generalizado da função pública, mas antes proceder a uma reforma estrutural susceptível de comportar continuadas melhorias qualitativas e quantitativas;

Alcançar uma progressiva competitividade no recrutamento e manutenção dos recursos humanos ao serviço da organização, privilegiando-se, através do alargamento do leque salarial, os grupos de pessoal técnico superior e técnico e abrindo-se perspectivas de valorização de carreira para todos os funcionários;

Melhorar a produtividade dos recursos humanos e racionalizar a sua gestão, dando-se corpo a mecanismos que tenham em atenção o mérito, a experiência e o desempenho, procedendo-se ainda à necessária adequação das regras de promoção e progressão nas carreiras.

Destacou-se ainda no preâmbulo «o carácter gradualista da reforma que se empreende».

Do respectivo articulado, o que interessa aqui registar em face do problema de que se trata — o *da progressão* dos requerentes nas respectivas categorias por mudança de escalão na série que para cada uma o diploma configurou — é a disciplina que consta do *regime de progressão* (artigo 19.º), das respectivas formalidades (artigo 20.º), do *regime de transição* (artigo 30.º) e do *condicionamento da progressão* (artigo 38.º).

Dessa disciplina cabe referir parte, isto é, as seguintes normas.

Assim, nos termos do artigo 1.º (progressão), «a progressão nas categorias faz-se por mudança de escalão» (n.º 1), dependendo a mudança «da permanência no escalão imediatamente anterior dos seguintes módulos de tempo: a) nas carreiras horizontais, quatro anos; b) nas carreiras verticais, três anos» (47).

Sobre a epígrafe «Formalidades», o artigo 20.º determina o carácter automático e oficioso da progressão (n.º 1), sem dependência de requerimento do interessado, e prescreve aos serviços procedimento diligente no processamento oficioso das progressões (n.º 2).

Dispõe que o direito à remuneração pelo escalão superior se vence no dia 1 do mês seguinte ao do preenchimento dos requisitos estabelecidos no artigo 19.º, dependendo apenas da confirmação das condições legais por parte do dirigente máximo do «serviço a cujo quadro o funcionário pertence ou o agente está vinculado» (n.º 3), devendo mensalmente ser afixada em cada serviço a *listagem* dos respectivos funcionários e agentes que tenham progredido de escalão (n.º 4), não carecendo a progressão de fiscalização prévia do Tribunal de Contas nem de publicação no *Diário da República*, (n.º 5).

Entre as *disposições finais e transitórias*» (cap. IV), o artigo 30.º, intitulado «Regime de transição», estabelece, nomeadamente (n.º 1), que «a integração na nova estrutura salarial faz-se de acordo

com as seguintes regras: a) na mesma carreira e categoria; b) em escalão a que corresponda na estrutura da categoria remuneração igual ou, se não houver coincidência, a remuneração imediatamente superior»⁽⁴⁸⁾.

Interessa sobremaneira o «condicionamento da progressão» estabelecido no artigo 38.º, também inserido no mesmo capítulo IV. Aí se lê:

Artigo 38.º

Condicionamento do progressão

1 — Sem prejuízo dos posicionamentos que resultarem das regras de transição, fica congelada a progressão nas categorias.

2 — A calendarização do progressivo alargamento do desenvolvimento por escalões faz-se mediante decreto regulamentar e obedecerá aos seguintes princípios:

- a) Em Julho de 1990 são descongelados os dois escalões seguintes ao escalão de integração;
- b) Em Janeiro de 1991 são descongelados mais dois escalões subsequentes;
- c) Em Janeiro de 1992 são descongelados os restantes escalões;
- d) O escalão 0 vigora até 31 de Dezembro de 1990, equivalente neste período, para todos os efeitos legais, com excepção dos retributivos, ao escalão 1 das respectivas categorias⁽⁴⁹⁾;

3 — O número de anos de serviço para integração nos escalões descongelados durante o período de transição, bem como as regras transitórias sobre contagem do tempo de serviço para a progressão, são fixados no mesmo diploma regulamentar.

4 — Durante o período de condicionamento da progressão é facultada a aposentação em escalão imediatamente superior ao que resultado condicionamento, desde que o funcionário ou agente já pudesse ter ascendido de acordo com as normas dinâmicas de progressão.

Refira-se, por último, que este diploma contém um anexo, o anexo n.º 1, que dele faz parte integrante, do qual constam (n.º 1) as escalas salariais de cada uma das carreiras e categorias fixadas no Decreto-Lei n.º 248/85, com as alterações introduzidas pelo Decreto-Lei n.º 265/88.

No tocante ao grupo de pessoal «técnico superior», a que pertencem os requerentes, mencionam-se entre as «carreiras/categorias», além de «assessor principal» e «assessor», precisamente «técnico superior principal», que compreende 7 escalões (0 a 6), «técnico superior de 1.ª classe», compreendendo também 7 escalões (0 a 6), «técnico superior de 2.ª classe», correspondendo-lhe 6 escalões (0 a 5), e, por último, «estagiário», compreendendo 7 escalões (0 e 1)⁽⁵⁰⁾.

Donde se vê que, a mais da estrutura nova estabelecida pelos Decretos-Leis n.ºs 248/85 e 265/88, a estrutura configurada pelo Decreto-Lei n.º 353-A/89 lhe introduziu na base a categoria «estagiário».

Expressão do «carácter gradualista» da reforma, assinalado no preâmbulo, o artigo 38.º «congelou» a progressão nas categorias, determinado, como se explicitou no intróito do Decreto-Lei n.º 393/90, de 16 de Outubro, «pela necessidade de gradualizar o impacto orçamental decorrente do novo sistema retributivo».

Este diploma veio estabelecer uma prudente regulamentação de descongelamento de escalões na linha da necessidade de gradualização.

Na verdade, apelando a essa necessidade e considerando a actual política de contenção da despesa pública como uma das medidas fundamentais no controlo da inflação e o forte encargo orçamental decorrente da integral aplicação do novo sistema retributivo a todas as carreiras da Administração Pública, este novo diploma adoptou, no dizer do preâmbulo, «uma solução de prudência, pelo que as regras que se estabelecem definem apenas o sistema de descongelamento de dois escalões, a vigorar até Janeiro de 1991».

E assim, tendo como âmbito de aplicação o que já fora definido para o Decreto-Lei n.º 353-A/89 no respectivo artigo 2.º⁽⁵¹⁾, o Decreto-Lei n.º 393/90 veio dispor nos seguintes termos:

Artigo 2.º — 1 — Desde 1 de Junho de 1990 ficam descongelados os dois escalões seguintes ao escalão de integração de cada funcionário ou agente.⁽⁵²⁾

2 — A progressão nos escalões descongelados faz-se de acordo com as seguintes regras:

- a) Subida de um escalão quando a antiguidade na categoria seja igual ou superior a 8 ou 10 anos, consoante o escalão inicial da respectiva categoria seja 0 ou 1;⁽⁵³⁾
- b) Subida de dois escalões quando a antiguidade na categoria seja igual ou superior a 15 ou 16 anos, consoante o escalão inicial da respectiva categoria seja 0 ou 1;⁽⁵⁴⁾

3 — Para efeitos do disposto no número anterior, a contagem de tempo de serviço nos casos das carreiras horizontais e das categorias extintas por agregação pelo Decreto-Lei n.º 353-A/89 e legislação complementar integra o tempo de serviço prestado na respectiva carreira.

Com o registo desta disposição, de que o n.º 2, alínea b), constitui precisamente o fundamento de direito invocado pelos requerentes para as subidas de escalão que pretendem, se finaliza o enquadramento indispensável à definição e ao tratamento das questões que tais pretensões suscitam, como se verá.

3

3.1 — O que está em causa é o bem fundado das pretensões dos requerentes, isto é, se o tempo de serviço, que todos invocam, de mais de 16 anos na categoria, da qual, dizem, não mudam há mais de 20 anos, relevar para o efeito que pretendem.

A solução a dar ao problema supõe se dilucidem dois grupos de questões, por ordem de precedência, uma vez que a necessidade de tratamento do segundo grupo supõe resposta em certo sentido às do primeiro. Assim:

1.º No tocante ao tempo, em si mesmo considerado, e à categoria relevantes para efeito de aplicação da norma do n.º 2 do Decreto-Lei n.º 393/90 (*infra*, n.º 3.2):

- a) Qual o sentido da expressão «antiguidade na categoria» com que se define nas alíneas a) e b) dessa norma o tempo, em si, relevante (*infra*, n.º 3.2.1);
- b) Se a situação funcional anterior à integração dos requerentes no quadro do Ministério dos Negócios Estrangeiros é susceptível de ser incluída nesse conceito de antiguidade na categoria (*infra*, n.º 3.2.2).

2.º No tocante à contagem do tempo para os efeitos pretendidos pelos requerentes, uma vez que desde 1985 há registo de um certo cômputo só de antiguidade posterior à sua integração no quadro do Ministério dos Negócios Estrangeiros, inferior, portanto, ao tempo indispensável às pretensões, que se baseiam na alínea b) do n.º 2 do artigo 2.º do diploma citado (*infra*, n.º 3.3):

- a) Qual o valor e seus limites das listas de antiguidade (*infra*, n.º 3.3.1);
- b) Qual o valor das listas de antiguidade do Ministério dos Negócios Estrangeiros em face das pretensões dos requerentes (*infra*, n.º 3.3.2).

3.2 — Abordemos, então, o primeiro grupo de questões, pela ordem enunciada.

3.2.1 — A expressão de cuja interpretação se trata compõe-se de dois termos: antiguidade e categoria — «antiguidade na categoria».

No contexto da consulta o que mais releva é o termo «categoria», por ser manifesto na norma em causa que não é a um tempo genérico — antiguidade — que nele se atende como condição de progressão nos escalões aí descongelados. Isto é, o que releva aí é um tempo específico, aquele que corresponde à categoria.

Antiguidade, nome abstracto daquilo que faz o que é antigo, o que dura no tempo, emprega-se no regime de emprego de direito público⁽⁵⁵⁾ para exprimir a duração do serviço correspondente a esse emprego a que se atribuem vários efeitos.

Essa duração é determinável mediante aplicação de regras de contagem de tempo, a âmbitos diversos: categoria, quando referida ao último lugar ocupado, carreira, quando abrange todos os lugares da carreira a que o funcionário ou agente pertence, departamento, a que o funcionário ou agente pertence, coincidindo, em princípio, com a antiguidade no respectivo quadro, e Administração Pública, quando abrange todos os lugares ocupados no Estado e entes públicos menores, antiguidade esta que também é designada por antiguidade no serviço público⁽⁵⁶⁾.

Do que ora se trata é de um tempo específico, o relativo à categoria.

Ainda aqui não se trata de uma qualquer categoria, enquanto termo genérico que, na definição legal, da reestruturação do regime de carreiras da função pública operada pelo Decreto-Lei n.º 248/85, significa, recorde-se, «a posição que os funcionários ocupam no âmbito de uma carreira, fixada de acordo com o conteúdo e qualificação da função ou funções, referida à escala salarial da função pública» (artigo 4.º, n.º 2, deste diploma)⁽⁵⁷⁾.

Mas trata-se da categoria específica e concreta de «cada funcionário ou agente», como se alcança pelo contexto, lendo o n.º 2 do artigo 2.º do Decreto-Lei n.º 393/90, na sequência do n.º 1, onde, textualmente, se define o âmbito da descongelação referindo-a a «cada

funcionário ou agente» que houvesse sido integrado na nova estrutura remuneratória, é bem de ver, introduzida pelo Decreto-Lei n.º 353-A/89.

Trata-se, também, de *categoria actual, num duplo sentido*, a saber, por estar prevista no *elenco típico do actual sistema* de estruturação de remunerações introduzida pelo Decreto-Lei n.º 353-A/89, e por *nela se encontrar posicionado* o funcionário ou agente de cuja progressão se trata nos escalões respectivos descongelados pela norma em causa.

Actualidade enquanto inclusão no *elenco típico* referido por se tratar de um diploma que se reporta precisamente ao sistema categorial vigente, que se encontra tipificado nos *anexos ao Decreto-Lei n.º 353-A/89: actualidade* enquanto posição detida, por força da integração na nova estrutura salarial nos termos do artigo 30.º, n.º 1, alínea a), do mesmo decreto-lei, e não de outras anteriores, posição aquela que é a categoria em que por aplicação dessa norma o funcionário de cuja progressão se trata foi integrado na nova estrutura salarial.

Este segundo sentido de actualidade do termo «categoria» provém, por um lado, da leitura contextual do artigo 2.º do Decreto-Lei n.º 393/90, que a inculca ao mencionar no n.º 1 o *escalão de integração* e os dois seguintes, agora descongelados, e, por outro, porque só no caso de carreiras horizontais, e das carreiras extintas por agregação pelo Decreto-Lei n.º 353-A/89 e legislação complementar, releva para a *progressão* nos escalões descongelados o *tempo de categorias distintas dessa por que tenha passado* o funcionário ou agente de cuja progressão se trate, pois, nos termos do n.º 3 do artigo 2.º, «a contagem de tempo de serviço» para os efeitos do n.º 2, nesse caso, «*integra o tempo de serviço globalmente prestado na respectiva carreira*».

Recorde-se que «carreira é o conjunto hierarquizado de categorias às quais correspondem funções da mesma natureza a que os funcionários terão acesso de acordo com a antiguidade e o mérito evidenciado no desempenho profissional», na definição do n.º 1 do artigo 4.º do Decreto-Lei n.º 248/85⁽⁵⁸⁾. As categorias a que o artigo 2.º do Decreto-Lei n.º 393/90 se reporta são as constantes dos anexos ao Decreto-Lei n.º 353-A/89, como é evidente, dado o carácter executivo desta disposição relativamente ao artigo 38.º, n.º 2, alínea a).

Por último, refere-se que a *categoria* cuja antiguidade conta é a *da carreira a que pertence aquela categoria actual*, isto é, a categoria em que se encontra o funcionário de cuja progressão se trata. Tal resulta quer da *própria actualidade* da categoria relevante, que por definição é um degrau de uma carreira específica segundo a noção de carreira usada no sistema, quer do relevo excepcional do tempo de *carreiras diferentes*, estabelecido no n.º 3 do artigo 2.º, isto é, de «*carreiras extintas por agregação*»⁽⁵⁹⁾.

O que fica dito não resolve de todo o *problema da determinação do tempo contável*, isto é, de qual o tempo que, *para o direito*, deve ser considerado como prestado na dita *categoria actual*.

Se é certo que, em princípio, só releva o tempo subsequente à aquisição dessa posição na respectiva carreira, não repugna que, por força de *reestruturações sectoriais*, tão frequentes como vêm sendo de alguns anos a esta parte, normas inclusive de transição possam imputar nas novas situações funcionais tempo de serviço correspondente às antigas, e, *na medida em que o imputem* às novas categorias de integração, ainda possa e deva ser considerado, *por via dessa especial imputação*, no sentido da expressão «antiguidade na categoria».

Dizemo-lo porque o Decreto-Lei n.º 353-A/89 não é um diploma de *estruturação de carreiras*, mas de *reestruturação salarial* de uma estrutura de carreiras já definida em diplomas anteriores.

Isso mesmo resulta de modo claro, pelo menos no que toca à Administração Central, pois que as *escalas salariais novas* que o diploma introduz nessa área se reportam, textualmente, a «cada uma das carreiras e categorias definidas no Decreto-Lei n.º 248/85, de 15 de Julho, com as alterações introduzidas pelo Decreto-Lei n.º 265/88, de 28 de Julho», declara o n.º 1 do artigo 21.º do Decreto-Lei n.º 353-A/89⁽⁶⁰⁾.

Quer dizer, por via desta *característica não estruturante*, em princípio, do diploma em matéria alheia ao novo regime salarial, a expressão «*antiguidade na categoria*» tem uma *marginem aberta* no tocante ao que deva entender-se por duração de serviço na categoria, isto é, quanto ao *tempo imputável nesta*, condicionante da progressão nos escalões descongelados pelo artigo 2.º, n.º 2, alíneas a) e b), do Decreto-Lei n.º 393/90.

Em suma:

- 1) «*antiguidade na categoria*», expressão que integra a previsão da norma do n.º 2, alíneas a) e b), do artigo 2.º do Decreto-Lei n.º 393/90, significa *certa duração do tempo de serviço na categoria de uma certa carreira do elenco* da nova estrutura salarial introduzida pelo Decreto-Lei n.º 353-A/89 e ti-

pificada nos respectivos anexos, *categoria na qual* o funcionário ou agente, de cuja progressão nos escalões ao abrigo daquela disposição se trate, *foi integrado* nos termos do artigo 30.º, alínea a), do diploma de 1989;

- 2) Ao sentido da mesma expressão *não repugna imputação relevante de tempo de serviço de outra origem por via de normas editadas com o fim de fazer contar tal tempo na categoria, tal como acaba de ser definida*.

3.2.2 — Passemos à *segunda questão* deste primeiro grupo, que é a de saber *se o tempo de serviço correspondente à situação funcional dos requerentes anterior à sua integração no quadro do Ministério dos Negócios Estrangeiros é susceptível de ser incluído na expressão «antiguidade na categoria» cujo sentido se apurou*.

3.2.2.1 — Só em 1983 os requerentes passaram a posicionar-se em categorias que se encontram tipificadas no Decreto-Lei n.º 353-A/89, a saber, técnico superior principal e técnico superior de 1.ª classe (cf. *supra*, n.º 2.3.2).

Pelo que se disse acerca do sentido que a expressão «antiguidade na categoria» tem nas normas do artigo 2.º, n.º 2, alíneas a) e b), do Decreto-Lei n.º 393/90, o relevo desse tempo anterior não pode resultar directamente desta mesma norma: *perito não é categoria típica do elenco a que respeita tal norma, nem categoria agregada*, pois não se encontra tal designação nos *conjuntos* que se incluem nos anexos a esse diploma e aí são *unitariamente considerados como se de uma única categoria se tratasse*⁽⁶¹⁾.

3.2.2.2 — Resta saber se é possível e deve imputar-se nas categorias actuais tempo de serviço prestado nas situações anteriores à integração nestas dos requerentes, por via de outras normas, e em que termos.

Ora, *há norma nesse sentido*, precisamente a constante do artigo 6.º do Decreto Regulamentar n.º 2/83, de 17 de Janeiro, já transcrito (*supra*, n.º 2.2), diploma este integrante, com o Decreto-Lei n.º 41/82, que regulamentou, do regime jurídico com base no qual, aliás expressamente invocado para tanto, os requerentes foram integrados no quadro do Ministério dos Negócios Estrangeiros nas actuais categorias (*supra*, n.º 2.3.2).

Recordemos, sublinhando, que, segundo essa disposição, «o tempo de serviço prestado pelo pessoal abrangido pelo artigo 2.º do presente diploma será considerado para todos os efeitos legais, designadamente no que respeita a antiguidade, promoções, diuturnidades e aposentação».

O pessoal abrangido pelo artigo 2.º era o pessoal que se encontrava na dependência da Secretaria-Geral do Ministério dos Negócios Estrangeiros antes vinculado a qualquer título ao SCCTE e a prestar serviço em organismo público «para satisfação de necessidades permanentes», como resulta do texto deste artigo 2.º por remissão para o artigo 1.º (cf. *supra*, n.º 2.2).

Ora os «peritos» originários da CTCEE, entre os quais os requerentes, encontravam-se entre esse pessoal vinculado à Secretaria-Geral do Ministério dos Negócios Estrangeiros por via das vicissitudes dessa Comissão, como se viu (*supra*, n.º 2.2), e o seu serviço satisfazia necessidades permanentes como resulta da persistência de décadas das funções da mesma Comissão. Não obstante a diversidade de sectores e departamentos a que se ligaram, tais funções sobreviveram mesmo após a extinção do SCETE, repartidas por vários ministérios, entre os quais o Ministério dos Negócios Estrangeiros (cf. artigos 2.º a 5.º do Decreto-Lei n.º 41/82)⁽⁶²⁾.

Na norma em causa, à *antiguidade* para que *releva* o tempo de serviço, anterior à integração como é evidente, tem de corresponder um *conceito específico* de duração, por contraponto, na particularização de «*todos os efeitos*» para que se decreta o relevo desse tempo de serviço, a outros: promoções, diuturnidades e aposentação.

Sendo assim, e em termos sistemáticos, por apelo ao regime específico da contagem de antiguidade então em vigor, constante dos Decretos-Leis n.ºs 348/70, de 27 de Julho, e 90/72, de 18 de Março, tal *antiguidade* reportar-se-ia às mesmas categorias e classes (artigos 1.º, n.º 2, e 2.º, respectivamente de cada um dos mesmos diplomas).

De que efeitos se trate da antiguidade não dizem estes diplomas de integração, pelo que aos diplomas que rejam as carreiras novas da integração operada se tem de atender para determinar que tempo de serviço, em abstracto relevante, releva em concreto.

No caso que nos ocupa, o relevo é *para efeito de progressão nas categorias actuais*, aliás aquelas em que os requerentes de peritos passaram a técnico superior por força da norma citada. Diz-se aí que o relevo é o tempo nestas categorias (artigo 2.º, n.º 2, do Decreto-Lei n.º 393/90).

Os *critérios normativos de transição* foram critérios de *identidade pura e simples* entre a categoria antiga e a nova, existindo no quadro dos organismos integradores aquela de que o funcionário ou agente a integrar fosse portador [artigo 4.º, alínea a), e n.º 2 do

Decreto Regulamentar n.º 2/83], ou, não havendo, *correspondência de funções e identidade de letra de vencimento* nas categorias nova e antiga, ou, quando muito, não havendo coincidência de remuneração, letra de vencimento imediatamente superior à antiga [artigo 4.º, alínea b) do n.º 2, do mesmo diploma].

Quer dizer, destas regras depreende-se uma intenção de *transição de categoria sem alteração de grau*, isto é, neste sentido, de «*transição parificada*», passe a expressão.

Como corolário dessa intenção, o tempo que com referência à categoria nova de integração relevar para alguns efeitos não poderá ser adicionado de tempo de serviço anterior que não seja o correspondente à categoria donde se verificou a transição (65).

Como se viu (*supra*, n.º 2.3.2), a integração dos requerentes no quadro do Ministério dos Negócios Estrangeiros, posicionados nas categorias em que hoje ainda se encontram, fez-se com base no artigo 4.º e, mais precisamente, na respectiva alínea b).

Desta referência se vê que se considerou que no «organismo integrador» não havia a categoria em que se encontravam antes da integração, o que era exacto.

De resto, nunca houve um quadro na CTCEE e seus sucedâneos, nem sequer uma *carreira definida*, entendida como uma hierarquização de posições.

Houve, sim, uma *prática de diferenciação de graus por grupos diferentes de vencimento*, que quase todos os requerentes percorreram, desde que foram inicialmente contratados até à data da integração no quadro do Ministério dos Negócios Estrangeiros (*supra*, n.º 2.3.2) (64).

Sendo assim, considerando o *princípio parificador*, que também enforma a alínea b) do n.º 1 do artigo 4.º do Decreto Regulamentar n.º 2/83, deve concluir-se que, *do tempo contável de serviço como peritos, só poderia contar ou relevar para o efeito específico da antiguidade para progressão nos escalões descongelados das actuais categorias* do quadro do Ministério dos Negócios Estrangeiros, nas quais foram integrados em 1 de Julho de 1983, o tempo relativo ao grau de posicionamento como peritos, aferido pela letra de vencimento, do qual transitaram para essas actuais categorias, de técnicos superiores, em que a integração se deu.

Especificando, segundo os elementos disponíveis para a consulta, esse tempo do grau de posicionamento, grau que também vai ser referido, tem para cada um os seguintes anos de início:

Licenciada Maria Ângela P. O. Vilela — D — 1970;
 Licenciado Alberto Soares Marques — F — 1968;
 Licenciado António Júlio Simões Aguiar — E — 1967;
 Licenciada Maria do Carmo Álvaro Ricardo — F — 1966;
 Licenciado Alfredo Osório L. M. Coelho — F — 1964;
 Licenciado Bernardo A. S. Macedo — F — 1961;
 Licenciado Nuno J. D. Vieira — F — 1968 (65).

3.2.3 — Compendiando os resultados a que chegámos no termo do tratamento do primeiro grupo de questões, diremos, passe a petição:

- 1) «antiguidade na categoria», expressão que integra a previsão da norma do n.º 2, alíneas a) e b), do artigo 2.º do Decreto-Lei n.º 393/90, significa certa duração do tempo de serviço na categoria de uma certa carreira do elenco da nova estrutura salarial introduzida pelo Decreto-Lei n.º 353-A/89 e tipificada nos respectivos anexos, categoria na qual o funcionário ou agente, de cuja progressão nos escalões ao abrigo daquela disposição se trate, foi integrado, nos termos do artigo 30.º, alínea a), do diploma de 1989;
- 2) Ao sentido dessa expressão não repugna a imputação relevante de tempo de serviço de outra origem por via de normas editadas com o fim de fazer contar tal tempo na categoria acima referida;
- 3) É norma desse tipo a que se expressa no artigo 6.º do Decreto Regulamentar n.º 2/83, contida no regime jurídico de integração do pessoal que, vinculado ao SCETE, extinto pelo Decreto-Lei n.º 41/82, passou a ficar dependente da Secretaria-Geral do Ministério dos Negócios Estrangeiros, por força do artigo 7.º deste diploma, como era o caso dos requerentes, «peritos» originários da CTCEE;
- 4) Da conjugação da norma desse artigo 6.º com a do artigo 4.º, n.º 1, alínea b), ao abrigo das quais os requerentes foram integrados em 1 de Julho de 1983 no quadro do Ministério dos Negócios Estrangeiros como técnicos superiores, principal, um deles, de 1.ª classe os restantes, releva para o efeito específico de progressão nos termos das alíneas a) e b) do n.º 2 do artigo 2.º do Decreto-Lei n.º 393/90 nos escalões remuneratórios dessas suas actuais categorias o tempo relativo ao grau de posicionamento como peritos, aferido pela letra de vencimento respectiva, do qual cada um transitou para estas categorias.

3.3 — Isto posto, cabe passar ao segundo grupo de questões, também pela ordem antes enunciada.

3.3.1 — A questão do valor e seus limites das listas de antiguidade tem sido objecto de reflexão ao longo do tempo, importando por isso aludir, ainda que brevemente, aos sucessivos regimes jurídicos que os têm regulado (*infra*, n.º 3.3.1.1), recordar a reflexão que tem sido feita (*infra*, n.º 3.3.1.2) e procurar, por último, a solução (*infra*, n.º 3.3.1.3).

3.3.1.1 — Sucederam-se no tempo os seguintes diplomas:

a) Decreto n.º 19 478, de 18 de Março de 1931, republicado em 28 de Maio de 1931 (66), no qual se dispôs, sob a epigrafe «Das listas de antiguidade e do regime biográfico», que «pelas direcções-gerais dos Ministérios serão publicadas anualmente no Diário do Governo, até o dia 31 de Março, as listas de antiguidades, referidas ao dia 31 de Dezembro anterior, do pessoal dos respectivos quadros, sendo permitido aos empregados recorrer da classificação para o Ministro no prazo de 60 dias contados da data da publicação» (corpo do artigo 26.º).

Os §§ 1.º e 3.º mandavam descontar «na determinação da antiguidade para efeito de promoção à classe superior» quer faltas justificadas, em certos termos (§ 1.º), quer «não justificadas, ou não havidas como tal», em triplo (§ 3.º).

b) Sucederam o Decreto-Lei n.º 348/70, de 27 de Junho (67), completado pelo Decreto-Lei n.º 90/72, de 18 de Março (68).

Nos termos do artigo 1.º do diploma de 1970, «As direcções-gerais dos Ministérios, os serviços equiparados e os organismos autónomos, com sede na metrópole ou que tenham carácter nacional, organizarão em cada ano listas de antiguidade do pessoal civil dos respectivos quadros, com referência a 31 de Dezembro do ano anterior» (n.º 1). E, quanto à forma e conteúdo das listas, dispôs ainda (n.º 2) que estas listas de antiguidade «ordenarão o pessoal pelas diversas categorias e classes, e, dentro delas, segundo a respectiva antiguidade, devendo ainda conter as seguintes indicações:

- a) Data da posse na categoria e classe;
- b) Número de dias descontados nos termos do § 1.º do artigo 26.º do Decreto n.º 19 478;
- c) Tempo contado para antiguidade, na categoria ou classe, referido a anos meses e dias».

Acrescentava-se no n.º 3 que «as listas serão acompanhadas das observações que se mostrem necessárias à boa compreensão do seu conteúdo ou ao esclarecimento da situação dos servidores por elas abrangidos».

Entre outras disposições interessa aqui mencionar que o diploma inseriu um regime de impugnação graciosa.

Da organização das listas cabia reclamação, a deduzir no prazo de 30 dias a contar do aviso no Diário do Governo, da distribuição ou publicação das listas (artigo 3.º, n.º 1), podendo fundamentar-se na indevida graduação ou situação na lista, ou erro na contagem do tempo de serviço (n.º 2), mas não «em contagem de tempo de serviço ou em outras circunstâncias que tenham sido consideradas em listas anteriores» (n.º 3).

A reclamação estava sujeita a contraditório nos termos do artigo 4.º, importando referir que teriam legitimidade para se oporem «os que possam ser prejudicados pelo seu deferimento», devendo ser notificados da reclamação (n.º 1).

Decididas as reclamações pelo dirigente dos serviços (artigo 5.º, n.º 1), cabia recurso das decisões para o Ministro, a interpor no prazo de 30 dias a contar da notificação (artigo 6.º, n.º 1), assegurando-se contraditório mediante aplicação adaptada do que para a fase de reclamação se dispunha (n.º 2), e a publicação da decisão do recurso, por notificação ao recorrente e aos interessados que tivessem formulado oposição, pela forma prescrita no n.º 2 do artigo 4.º.

O Decreto-Lei n.º 90/72 veio dispor sobre faltas a descontar na antiguidade do pessoal (artigo 1.º e seus n.ºs 1 e 2), sobre o modo de contar os anos, meses e dias referido na alínea c) do n.º 2 do artigo 1.º do Decreto-Lei n.º 348/70 (artigo 2.º), o carácter interpretativo dos artigos 1.º e 2.º no tocante às alíneas b) e c) do n.º 2 do artigo 1.º do diploma de 1970 (artigo 3.º, n.º 1) e o relevo das correcções decorrentes dessa interpretação (n.º 2 do mesmo artigo 3.º) (69).

c) O Decreto-Lei n.º 497/88, de 30 de Dezembro, que revogou expressamente (artigo 108.º) o Decreto n.º 19 478 (n.º 2) e os Decretos-Leis n.ºs 348/70 e 90/72 (n.º 1), veio dispor sobre listas de antiguidade no seu capítulo v (artigos 93.º a 99.º).

O âmbito da aplicação do diploma vem definido no artigo 1.º como sendo o dos «funcionários e agentes, ainda que em regime de tempo parcial, da administração central, regional ou local, incluindo os ins-

titutos públicos que revistam a natureza de serviços personalizados ou de fundos públicos».

É a este universo pessoal e de serviços que se reporta, então, o regime do capítulo v.

Deste regime importa aqui destacar o que toca à «organização das listas de antiguidade» a que se refere o artigo 93.º e à impugnação graciosa, mediante reclamação, regida pelo artigo 96.º, e de recurso sobre que dispõe o artigo 97.º

No que toca à organização das listas de antiguidade, devem «os serviços e organismos» organizá-las quanto aos «seus funcionários» com referência a 31 de Dezembro do ano anterior (artigo 93.º, n.º 1).

As listas devem ordenar os funcionários pelas diversas categorias e, dentro delas⁽⁷⁰⁾, segundo a respectiva antiguidade, devendo conter ainda as seguintes indicações (n.º 2): a) data da posse ou do início do exercício de funções na categoria; b) número de dias descontados nos termos da lei; c) tempo contado para antiguidade na categoria, referido a anos, meses e dias e independentemente do serviço ou organismo onde as funções foram prestadas.

As listas são acompanhadas das observações que se mostrem necessárias à boa compreensão do seu conteúdo ou ao esclarecimento da situação dos funcionários por elas abrangidos n.º 3).

Relativamente à impugnação graciosa cabe reclamação das listas (artigo 96.º) no prazo de 30 dias a contar da publicação do aviso ou da afixação ou publicação das listas (n.º 1), podendo ter por fundamento omissão, indevida graduação ou situação na lista, ou erro na contagem de tempo de serviço (n.º 2), nas não pode fundamentar-se «em contagem de tempo de serviço ou em outras circunstâncias que tenham sido consideradas em listas anteriores» (n.º 3).

As reclamações são decididas pelo dirigente dos serviços depois de obtidos os necessários esclarecimentos e prestadas as convenientes informações (n.º 4) e notificados ao reclamante (n.º 5).

Das decisões sobre as reclamações cabe recurso para o membro do Governo (artigo 97.º), a interpor no prazo de 30 dias a contar da data da recepção da notificação (n.º 1), e a decisão do recurso é notificada ao recorrente (n.º 2).

No conspecto geral desta evolução de regime das listas de antiguidade cabe aqui salientar que se manteve em conceito de antiguidade relativo, porque referido a um certo aspecto do emprego público, a categoria funcional, mas alargou-se em certos termos a proveniência relevante do tempo contado na categoria, enquanto este, no texto do actual regime, é independente «do serviço ou organismo onde as funções forem prestadas» [alínea c) do n.º 2 do artigo 93.º do Decreto-Lei n.º 497/88]⁽⁷¹⁾.

Sublinhe-se também que se manteve o esquema de meios graciosos de impugnação das listas, e em particular no tocante aos fundamentos da reclamação, tanto a delimitação positiva (fundamentos admissíveis) como a delimitação negativa (fundamentos inadmissíveis), que não sofreram alterações no texto do regime actual.

3.3.1.2 — Na temática do valor e limites respectivos das listas de antiguidade deve discernir-se, na reflexão que tem sido feita, entre o valor em si das listas e os limites em que tal valor opera.

Assim, e no que toca ao primeiro aspecto, servindo-nos de formulação relativamente recente deste corpo consultivo, usada na vigência dos Decretos-Leis n.ºs 348/70 e 90/72, mas ainda correcta em face do regime actual, podemos dizer:

As listas de antiguidade têm a natureza de actos de registo ou declaração de tempo de serviço contado e de ordenação das posições relativas dos funcionários e, uma vez decorrido o prazo de reclamação ou esgotados outros meios de integração, tornam-se definitivas e imodificáveis, sem embargo de poderem ser rectificadas, a todo o tempo, os erros materiais.⁽⁷²⁾

A questão dos limites em que tal valor se contém está relacionada, por um lado, com a referência do tempo contável a uma dada situação funcional, «categoria», e desta a uma certa estrutura organizativa em que o funcionário se encontre, e, por outro, para que fins vale esse registo ou declaração.

No tocante ao tempo contável, tem este corpo consultivo sustentado, na vigência do regime antecedente ao actual, que:

As listas de antiguidade a que se refere o Decreto-Lei n.º 348/70, de 27 de Julho, reportam-se apenas à antiguidade na categoria ou classe no quadro de cada direcção-geral, serviço equiparado no organismo autónomo, salvo quando a lei disponha de forma diversa.⁽⁷³⁾

Os fins para que valem as listas de antiguidade nunca foram em abstracto objecto de análise, mas algumas vezes se afirma que em relação a fins concretos para que elas valiam nada obstava, e havia disso casos, a que a lei atribuiu relevância a tempo de serviço que o regime de formação das listas destas excluía.

Cite-se, nesse sentido, o Parecer, já referido, n.º 120/81, para efeitos de «normal progressão na carreira» e «nove anos de carreira», previstos nos artigos 2.º, n.º 3, e 8.º, n.º 2, do Decreto-Lei n.º 191-C/79, de 25 de Julho, de um funcionário adido integrado nos quadros permanentes da Administração. Nesse parecer, sem embargo do direito à contagem para esses efeitos do tempo de serviço, rejeita-se que, na lista de antiguidades concreta de que se tratava, o funcionário em causa fosse colocado em posição diferente daquela que resultava tão-só da data da posse do cargo que detinha⁽⁷⁴⁾.

Também cabe referir o Parecer n.º 44/87, no qual se reconheceu a trabalhadores do ex-Grémio dos Industriais de Transportes Automóveis (GITA), agora funcionários do Instituto Português do Património Cultural (IPPC), direito à contagem de tempo de serviço prestado no Grémio e no quadro geral de adidos, por que haviam passado, para todos os efeitos legais, nomeadamente progressão na carreira, por força dos artigos 4.º do Decreto n.º 686/76, de 16 de Setembro, e 25.º e 26.º, n.º 1, do Decreto-Lei n.º 294/76, de 20 de Abril. Todavia, entendeu-se que a posição desses trabalhadores do ex-GITA na lista de antiguidades do pessoal do IPPC se devia reportar tão-só ao tempo de serviço no quadro deste Instituto, devendo a lista incluir as observações complementares respeitantes ao esclarecimento da sua situação restante⁽⁷⁵⁾.

Importa registar as posições da jurisprudência do Supremo Tribunal Administrativo sobre o regime das listas de antiguidade, sublinhando-se que as decisões que se conhecem são anteriores ao Decreto-Lei n.º 499/88.

Na vigência do regime estabelecido pelo Decreto-Lei n.º 19 478 citam-se dois acórdãos nos quais se entendeu:

Acórdão de 3 de Janeiro de 1947 da Secção do Contencioso Administrativo:

As listas de antiguidade, desde que não sejam reclamadas, são constitutivas de direitos, determinando o lugar que os funcionários ficam ocupando na escala.

Tais listas, porém, não criam lugares nem promovem funcionários, podendo ser rectificadas a todo o tempo, quando por erro de escrita ou equívoco um funcionário aí fique com uma categoria que legalmente lhe não pertence.⁽⁷⁶⁾

Acórdão de 19 de Fevereiro de 1948 do tribunal pleno:

[...] As listas de antiguidades, assim como os boletins oficiais, não criam lugares nem nomeiam ou promovem funcionários.

Servem apenas para assegurar determinados direitos dos funcionários neles mencionados no tocante à antiguidade, desde que a sua situação sejam de direito.⁽⁷⁷⁾

Na vigência do regime instituído pelo Decreto-Lei n.º 348/70 há também decisões sobre a matéria.

Assim, servindo-se dos respectivos sumários, decidiu-se:

Acórdão (pleno) de 27 de Janeiro de 1977:

I — As listas a que se refere o Decreto-Lei n.º 348/70, de 27 de Julho, reportam-se apenas à antiguidade na categoria ou classe no quadro de cada direcção-geral ou organismo equiparado, salvo quando a lei disponha de forma diversa.

II — A expressão «[...] dos respectivos quadros [...]» inserta no n.º 1 do artigo 1.º daquele diploma não significa que, para efeitos de antiguidade, deva contar-se o tempo de serviço prestado em quadro diferente.⁽⁷⁸⁾

Acórdão (1.ª Secção) de 4 de Dezembro de 1980:

I — Não é de admitir reclamação da lista de antiguidades com fundamento de não ter sido considerado tempo de serviço prestado no ultramar, se isso já se verificava quando foram elaboradas listas anteriores das quais se não reclamou com tal fundamento.

2 — As listas de antiguidade que não foram objecto de reclamação ou recurso consolidam a situação, tornando-se actos firmes.⁽⁷⁹⁾

Quanto à doutrina cabe mencionar Marcello Caetano e João Alfaia. Marcello Caetano, escrevendo na vigência do Decreto-Lei n.º 19 478, fez uma breve referência, a propósito de actos constitutivos e não constitutivos, àqueles actos definitivos e executórios «que apenas se destinam a fazer valer, conservar, registar ou proteger um poder já existente ou a declarar que existe uma dada situação de facto ou de direito».

Entre os actos meramente declaratórios inclui «contagem de tempo de serviço», dizendo acerca deles que «têm apenas o valor que re-

sulta da sua conformidade com a realidade, podem a todo o tempo ser modificados quando se verifique a existência de erro — uma vez que não tenham servido de base à prática de actos constitutivos ou que a lei os não declare modificáveis», e, referindo-se especificamente às listas de antiguidade, acrescenta:

Assim, a jurisprudência do Supremo Tribunal Administrativo tem considerado constitutivas as listas de antiguidades dos funcionários por a lei estabelecer um prazo para a reclamação contra os erros nelas existentes e por dever entender que, findo esse prazo, ficam sendo imodificáveis (cf., por exemplo, Decreto-Lei n.º 19 478, de 18 de Março de 1931, artigo 26.º, e Código Administrativo, artigo 552.º, § 1.º) — ver Acórdãos do Supremo Tribunal Administrativo (1.ª Secção) de 19 de Novembro de 1937 (*Colecção*, p. 316) e de 13 de Maio de 1938 (*Colecção*, p. 651) e (do tribunal pleno) de 19 de Fevereiro de 1948 (*Diário do Governo*, 2.ª série, de 21 de Julho de 1948).⁽⁸⁰⁾

Já na vigência do regime instituído pelo Decreto-Lei n.º 348/70, de 27 de Julho, o mesmo autor refere-se às listas de antiguidade, inserindo-as entre os actos preparatórios, mas com a particularidade de, habilitando um órgão administrativo a pronunciar a decisão, a isso se não limitarem, por se inserirem naquela espécie de acto que, «praticado embora no decurso de um processo, implica de per si decisão final relativamente a certa pessoa ou compromete irremediavelmente em certo sentido a decisão a tomar». E, exemplificando, acrescenta que, «assim também, se a nomeação de promoção de um funcionário depende da organização de uma lista (de mérito ou de antiguidade) com validade para todo um período, durante o qual por ela terão de ser feitas as escolhas, a colocação das pessoas nessa lista vincula quem tiver de decidir afinal».

Prosseguindo, escreve sobre as listas que nos ocupam:

A lei manda publicar anualmente as listas de antiguidade e concede um prazo, a partir da data da publicação, para os interessados reclamarem contra erros, omissões ou irregularidades que nelas existam (Decreto-Lei n.º 348/70, de 27 de Julho). A lista é um acto que se limita a registar factos (o tempo de serviço contado a cada um).

Mas, decorrido o prazo da reclamação sem que o interessado haja formulado os seus reparos, a lista é considerada expressão autêntica da verdade dos factos, e como tal imodificável na altura em que se pratique qualquer acto com base nos dados dela extraídos. Por isso, esse erro que se deixou consolidar na lista de antiguidades não poderá ser reparado ao fazer-se uma nomeação ou promoção segundo a ordem que consta da lista.

E, depois de aludir a lista de mérito, conclui assim:

Estes actos, portanto, condicionam outros actos posteriores, prejudicando as soluções que não se conformem com o conteúdo deles. Embora sejam meras verificações de factos, estas passam a integrar, como únicas verídicas, a esfera jurídica dos interessados. São o que se pode chamar *actos prejudiciais*, os quais se tornam *destacáveis* do processo de que façam parte, para o efeito de impugnação como actos definitivos.⁽⁸¹⁾

A propósito do direito dos funcionários ao tempo de serviço prestado, o mesmo autor atribui à lista de antiguidades a função de defesa deste direito⁽⁸²⁾.

João Alfaia trata das listas de antiguidade quer na vigência do regime do Decreto-Lei n.º 19 478, quer dos Decretos-Leis n.ºs 348/70 e 90/72.

No tocante ao regime do Decreto-Lei n.º 19 478 define as listas de antiguidade no cargo como sendo «uma relação publicada anualmente, por cada administração, inspecção ou direcção-geral [...], contendo os nomes dos agentes de serviço público (funcionários e não funcionários com carácter de continuidade), com indicação do respectivo número de dias de antiguidade no cargo, referido a 31 de Dezembro do ano anterior, dispostos por quadros, por grupos quando existam, por categorias e classes e, ainda adentro destas, por ordem decrescente da referida antiguidade [...], através dela se fixa não apenas a antiguidade no cargo de cada agente de serviços públicos como também a posição relativa, a graduação ou confronto, da antiguidade no cargo de todos os indivíduos da mesma categoria e classe»⁽⁸³⁾.

Distingue nela, de harmonia com o critério de validade, duas espécies que constituem, simultaneamente, fases sucessivas de um mesmo processo: lista provisória, durante o prazo em que é impugnável por meio de reclamação dos interessados para a entidade competente, e lista definitiva, como tal só impugnável através de recurso contencioso, após a homologação da entidade competente⁽⁸⁴⁾.

Na vigência do regime instituído pelos Decretos-Leis n.ºs 348/70 e 90/72, o mesmo autor, depois de apelar ao artigo 1.º do processo deste diploma para definir o conceito, sublinha que se trata de antiguidade na categoria, obrigatoriamente apenas respeitante ao pessoal dos quadros, e sustenta que a antiguidade na categoria não se restringe só ao quadro a que a lista se refere, mas «abrange a antiguidade em lugares da mesma categoria em outros quadros».

Em abono deste ponto de vista, contrário à jurisprudência do Supremo Tribunal Administrativo que cita, aduz que, «embora inserida na lista respeitante a certo quadro, trata-se de antiguidade na categoria, que é independente da antiguidade no departamento, pelo que devia reportar-se a todos os lugares da mesma categoria ocupados, em diversos cargos. Seria extremamente chocante, por injusto, que um funcionário que houvesse ocupado largos anos lugares de certa categoria, pelo facto de ser transferido para outro departamento, voltasse ao início da contagem de tal antiguidade, na categoria que mantém», notando que essa orientação «emerge do Decreto Regulamentar n.º 82/83, de 30 de Novembro, hoje de duvidosa vigência, pelo facto de haver sido revogado o diploma por ele regulado (Decreto-Lei n.º 191-C/79, de 25 de Junho) — não obstante o Decreto-Lei n.º 248/85, de Julho, que operou tal revogação, ser completamente omissivo acerca de determinados problemas (designadamente a questão em causa) solucionados pelo aludido decreto regulamentar e que subsistem no domínio do diploma revogatório»⁽⁸⁵⁾.

Além dessa menção da antiguidade na categoria, a lista contém, diz, entre outras indicações «a posição relativa de cada um dos funcionários em relação aos demais», observa, «por ser assim, a antiguidade atribuída a um funcionário ou agente (na lista definitiva) não contém apenas um acto constitutivo em relação a ele, mas também em relação aos demais, maxime aos que se situam acima dele na escala de contagem, dado que tal antiguidade possui além de um alcance absoluto (em relação ao funcionário a que respeita directamente) um alcance relativo (em relação aos demais)»⁽⁸⁶⁾.

Entre os outros aspectos que não interessam aqui, o autor distingue a lista provisória como sendo aquela que não é constitutiva de direitos, pelo facto de estar sujeita a reclamação ou recurso ou a ambas as coisas, e a lista definitiva decorridos os prazos de reclamação ou esgotados os meios de impugnação gratuitos ou contenciosos, sendo então a lista constitutiva de direitos e imodificável⁽⁸⁷⁾.

3.3.1.3 — A observação dos regimes que se vêm sucedendo, no tempo, no tocante às listas de antiguidade (*supra*, n.º 3.3.1.1) levam a concluir, seguindo a exposição de Marcello Caetano, que se tratou sempre de actos administrativos de acerto ou declarativos quanto ao cômputo de tempo de serviço relevante no estatuto funcional.

Marcello Caetano viu nas listas um meio de defesa do direito dos funcionários ao tempo de serviço prestado⁽⁸⁸⁾. Tal se pode concluir do regime por se instituírem meios de impugnação tendentes a garantir a correcção do conteúdo das listas, cuja importância é óbvia face à imodificabilidade, designadamente abrangente de erros — não meramente materiais, é claro⁽⁸⁹⁾ — que não tiverem sido de ataque, ou, tendo sido, hajam sido desatendidos no termo dos meios de impugnação, ficando cobertos por caso resolvido.

Estes dois aspectos das listas de antiguidade, actos de acerto, por um lado, imodificabilidade, por outro, colocam duas questões com interesse no tratamento do problema colocado a consulta.

Um desses problemas é o de saber qual o âmbito para que valem (*infra*, n.º 3.3.1.3.1), o outro o de saber se não poderia haver alguma derogabilidade à imodificabilidade das listas (*infra*, n.º 3.3.1.3.2).

3.3.1.3.1 — Tem razão de ser a primeira questão, dado que entre o tempo em que o Decreto-Lei n.º 497/88 foi publicado e entrou em vigor e aquele em que, agora, é aplicado alargou-se o relevo do tempo na categoria, que, como seu viu, a partir do Decreto-Lei n.º 393/90, passou a constituir condição de progressão remuneratória em escalões inicialmente congelados⁽⁹⁰⁾.

Em princípio, por imposição do carácter instrumental das listas, como actos autónomos de verificação de certo tempo de serviço desligado dos concretos actos em que o tempo releva, tais listas, enquanto verificação, devem valer em todos os casos para que releva o tempo contado. Isso sob pena de inutilidade, ao menos parcial, desse instrumento e de contradição com a estabilidade do seu conteúdo.

Mas esse âmbito de validade deve aferir-se pelas circunstâncias do tempo de publicação e entrada em vigor do Decreto-Lei n.º 497/88 ou pelas condições actuais em que este é aplicado, no qual se atribui um novo relevo ao tempo de serviço na categoria que não se atribua antes?

Em sede de interpretação da lei, na fixação do sentido com que esta deva valer terá de atender-se, por consideração de pendor actualista consagrado no artigo 9.º do Código Civil, não só «às circunstâncias em que a lei foi elaborada» mas também «às condições específicas do tempo em que é aplicada» (n.º 1).

Ora, atendendo às *circunstâncias do tempo em que surgiu* o Decreto-Lei n.º 497/88, o que se verificava era, por um lado, um certo sistema de mobilidade desde 1984 em que, permitindo recrutamentos fora do quadro a que pertenciam as vagas a preencher, se concedia relevo, coerentemente, ao tempo na categoria fora desse quadro como condição de admissão a concurso e como critério de desempate na classificação final. Tal sistema constava do Decreto-Lei n.º 44/84, de 3 de Fevereiro, como se alcançava do que se dispunha nos artigos 7.º, n.ºs 1 e 2, 25.º, alínea a), 26.º e 35.º, n.º 6.

E, por outro lado, vigorava um sistema remuneratório, no qual o tempo na categoria não determinava mudanças no vencimento correspondente.

À luz dessa circunstância ao tempo da publicação e início da vigência do Decreto-Lei n.º 497/88, a alteração que esse diploma introduziu no conteúdo das listas de modo a passar a ficar nelas registado todo o tempo na categoria, «independentemente do serviço ou organismo onde as funções foram prestadas» [artigo 93.º, n.º 2, alínea c)], dir-se-ia que não podia visar mais do que harmonizar tal instrumento de contagem e registo de tempo, com os limites que o sistema, no seu conjunto, reconhecia ao tempo na categoria, isto é, relevava para certos aspectos de mobilidade, mas não o remuneratório.

Resta é, porém, saber se um tal propósito, digamos, resulta indubitável em consequência das ditas circunstâncias epocais, ou se não será o regime das listas aberto a um âmbito de validade variável, e, logo, epocalmente extensível, acompanhando as vicissitudes dos regimes de relevo daquele tempo, regimes que, como é óbvio, o diploma não fixa.

A ser assim aberto, as condições actuais da sua aplicação, isto é, no caso que nos ocupa, condições que alteraram as circunstâncias verificadas na época do diploma por se conceder agora certo relevo remuneratório ao tempo na categoria, imporão concluir que as listas valem também para determinar o tempo que condiciona as mudanças de escalão remuneratório nos termos do artigo 2.º, n.º 2, alíneas a) e b), do Decreto-Lei n.º 393/90.

Parece-nos, na verdade, que o regime das listas é um regime aberto em termos de âmbito de validade das mesmas, de tal modo que, a menos que um regime específico, quando esteja em causa o relevo da antiguidade na categoria, mande reportá-lo a outra forma de determinar que não o processo das listas, é ao que destas conste, de maneira firme, que se tem de atender.

Este entendimento apoia-se na indiferença dos regimes das listas posteriores ao Decreto n.º 19 478, quanto à identificação dos fins do acertamento em que as listas consistem, e na garantia de justiça relativa que tal regime aberto e amplo de validade propicia.

Aquela indiferença observa-se pelo facto de ter deixado de se fazer referência específica a um qualquer efeito do tempo contado nas listas nos textos dos diplomas por que estas passaram a reger-se, revogado o Decreto-Lei n.º 19 478.

Em contraste com essa falta de referência, o Decreto n.º 19 478 mencionava um efeito: «a promoção à classe superior», ainda que indirectamente, quando aí se determinava o desconto de certas faltas para tal promoção.

A justiça relativa que abona uma concepção de âmbito aberto de validade melhor se alcança colocando na base dos diversos efeitos, para que releve o tempo contado, um único acto de acertamento para apuramento e registo do tempo relevante.

Essa unicidade propicia a adopção de critério único para a multiplicidade dos funcionários de cujo tempo se trata, a simultaneidade das diversas contagens ajuda à observância uniforme desse critério, a concentração num único acto de contagens múltiplas favorece o controlo de cada uma destas pela comparação com as demais e, consequentemente, favorece a correcção dos resultados.

Tudo isso, no que implica de transparência, de correcção e de estabilidade dos resultados da actuação da Administração, é garantia de justiça relativa no tratamento dos funcionários.

O tempo de serviço tem relevância múltipla na carreira de cada funcionário (º), e hoje, no tocante ao tempo na categoria, cabe assinalar-lhe relevo no acesso na carreira, pois que a promoção à categoria superior depende de concurso e da prestação de serviço na categoria imediatamente inferior durante o tempo legalmente previsto na regulamentação da respectiva carreira (artigo 16.º, n.º 1, do Decreto-Lei n.º 353-A/89), é requisito de admissão ao concurso para lugar de acesso a permanência, nos termos da lei geral ou especial, por um período mínimo de tempo na categoria imediatamente inferior (artigo 23.º, n.º 1, alínea a), do Decreto-Lei n.º 498/88, de 30

de Dezembro), e a maior antiguidade é critério de desempate na respectiva classificação final (artigo 32.º, n.º 6). Releva ainda em matéria remuneratória com condição de progressão nos dois escalões seguintes ao escalão de integração de cada funcionário ou agente na nova estrutura salarial, como se viu e é aspecto nuclear do presente parecer [artigo 2.º, n.ºs 1 e 2, alíneas a) e b), do Decreto-Lei n.º 393/90, conjugado com o artigo 38.º, n.º 2, do Decreto-Lei n.º 353-A/89], progressão essa inicial e transitoriamente congelada (º).

Ora, se aquela justiça relativa é importante em termos de acesso e de mobilidade nas carreiras, assegurando a cada um que outro o não prejudique, não menos importante é, ainda que nisto as posições recíprocas não relevem, que na progressão remuneratória nos escalões, enquanto supõe certa antiguidade na categoria, cada um receba só o que lhe é devido (º).

Para esses efeitos, o apelo ao tempo registado nas listas só deixaria de ter sentido se o tempo concreto relevando para antiguidade delas não pudesse constar, segundo o regime próprio destas.

Como se referiu, na vigência do regime anterior ao actual, constante do Decreto-Lei n.º 497/88, tanto este Conselho como o Supremo Tribunal Administrativo entendiam que o tempo contável na categoria se reportava só ao quadro em que o funcionário estava integrado (supra n.ºs 3.3.1.1 e 3.3.1.2).

Face ao Decreto Regulamentar n.º 82/83, João Alfaia não fazia essa delimitação, como se viu, e este Conselho, tomando posição sobre essa opinião, reiterou a posição que vinha mantendo.

Disse-se a esse propósito no Parecer n.º 44/87, atrás citado:

[...], a lista de antiguidades trata da contagem do tempo na categoria ou classe, contado desde a data da posse ou momento equivalente, no quadro da direcção-geral, serviço equiparado ou organismo autónomo.

E crê-se não haver justificação para abandonar a posição anteriormente adoptada por este Conselho em favor de outra que atenda ao tempo de serviço prestado na categoria em diferente quadro.

Em primeiro lugar, é a interpretação que melhor se harmoniza com a letra da lei, quando esta alude — artigo 1.º, n.º 1, do Decreto-Lei n.º 348/70 — à lista de antiguidades «dos respectivos quadros» (º). Semelhante, aliás, ao disposto no artigo 548.º, n.º 1, do Código Administrativo.

Em segundo lugar, pode contra-argumentar-se que a alegada provável injustiça que adviria para o funcionário que transita de um quadro para outro, do facto de não lhe ser contado o tempo de serviço prestado anteriormente em igual ou idêntica categoria, estará, em regra, superada pelas disposições específicas que normalmente acompanham a extinção de um serviço e a consequente colocação dos funcionários em outros organismos, contando-lhes o tempo para efeito de progressão na carreira. Se, ao invés, a transferência acontece por simples vontade do funcionário, então caber-lhe-á medir as vantagens e inconvenientes da sua atitude (º).

Em terceiro lugar, não se vê que das transcritas disposições do Decreto Regulamentar n.º 82/83 se pudesse inferir mais do que a consagração da contagem do tempo de serviço em quadro diferente para efeito de progressão na carreira (artigo 4.º).

Ao referir-se, concretamente, à elaboração das listas de antiguidade (artigo 5.º, n.º 2), impõe que sejam acompanhadas das necessárias observações, de modo a documentarem (se houver elementos para tal) todo o tempo de serviço contável para feito de progressão na carreira. O que, de algum modo, deixa intuir uma separação de realidades, tem como se depreende do próprio n.º 3 do artigo 1.º do Decreto-Lei n.º 348/70.

Assume-se, assim, uma perspectiva que poderia ser apodada de reducionista da importância da lista de antiguidades, mas que é resultante da lei e, porventura, da própria natureza das coisas. Não seria talvez exigível erigir o dirigente de cada direcção-geral ou serviço equiparado no juiz de questão ou actos ocorridos noutros serviços, sob uma certa pressão própria da defesa dos interesses dos funcionários pertencentes ao serviço que dirige. (º)

Hoje já assim não será, dada a inclusão expressa do inciso «independentemente do serviço ou organismo onde as funções foram prestadas» na alínea c) do n.º 2 do artigo 93.º do Decreto-Lei n.º 497/88, que rege a «organização das listas de antiguidade».

Tal inclusão, alargando a «origem» do tempo contável para antiguidade nas listas de modo a abranger o prestado fora dos serviços a que elas respeitam, também encontra explicação na mobilidade que o novo regime de recrutamento supõe ao incluir áreas de recrutamento para lugares de acesso estranhas aos serviços a que tais lugares pertencem.

Na verdade, na disciplina do *concurso* — que é o processo de recrutamento e selecção normal e obrigatório para serviços e organismos da Administração Pública e dos institutos que revistam a natureza de serviços especializados e de fundos públicos (artigo 5.º, n.º 2, conjugado com o artigo 2.º, n.º 1, do Decreto-Lei n.º 498/88⁽⁹⁴⁾) — prevêem-se vários tipos consoante a origem dos candidatos, entre os quais o *concurso interno geral* e o *concurso interno condicionado* [artigo 6.º, n.º 1, alínea a)]. Enquanto este, exclusivamente para acesso, se circunscreve «a funcionários do serviço do organismo para o qual é aberto ou do quadro único do respectivo departamento ministerial», *aquele* é aberto «a todos os funcionários, independentemente do serviço ou organismo a que pertençam» [artigo 6.º, n.º 3, alíneas b) e c), respectivamente]⁽⁹⁵⁾.

Compreensivelmente, tendo-se exigido como requisito de admissão dos candidatos a concurso para lugar de acesso a permanência de um período de tempo na categoria imediatamente anterior, *desligou-se então tal período do serviço a que a vaga respeita*. É o que se dispõe na alínea a) do n.º 1 do artigo 23.º, nos termos da qual é requisito de admissão aos concursos para acesso «a permanência, nos termos da lei geral ou especial, de um período de tempo na categoria imediatamente inferior, independentemente do serviço a que a vaga respeite, sem prejuízo do disposto na alínea b) do n.º 3 do artigo 6.º»⁽⁹⁶⁾.

Contra este alargamento de origem do tempo relevante não pode argumentar-se com o disposto no artigo 16.º, n.º 1, do Decreto-Lei n.º 353-A/89, que faz depender a promoção à categoria superior «de prestação de serviço na categoria imediatamente inferior durante o tempo e com a classificação de serviço legalmente previstos na regulamentação da respectiva carreira».

Tal norma é um *princípio geral*, não cuidando do pormenor, e daí não ter de curar da *proveniência* do tempo relevante, que em todo o caso não poderia circunscrever-se ao prestado no serviço a que a vaga respeita, visto que está suposta no regime desse diploma a *mobilidade* (artigo 18.º), onde se fala de intercomunicabilidade horizontal ou vertical e de mobilidade entre carreiras (n.º 1).

Lembre-se, ainda, o relevo que o Decreto-Lei n.º 244/89, de 5 de Agosto, expressamente confere ao tempo de serviço em hipóteses de trânsito de pessoal entre a Administração Pública Central Regional e Local.

Dispõem o artigo 1.º, n.º 1, desse diploma que:

O tempo de serviço prestado na Administração Pública, Central, Regional e Local releva, do ponto de vista de antiguidade na categoria e na carreira, para efeito de promoção e progressão, quando o pessoal afecto aos respectivos serviços e organismos transite de uma para outra das pessoas colectivas que integram a Administração.⁽⁹⁷⁾

3.3.1.3.2 — Passemos à *segunda questão*, saber se é possível alguma derrogabilidade à imodificabilidade das listas.

Alterado, nos termos sobreditos, o regime de organização das listas de antiguidade pelo Decreto-Lei n.º 497/88, de 30 de Dezembro, a inclusão como tempo contável para a antiguidade na categoria do que fosse prestado em serviços diversos daquele e que as listas respeitam, e que antes delas não devia constar por força dos regimes pretéritos, como se viu, passou a ser obrigatória a partir da entrada em vigor daquele diploma.

No tocante aos funcionários do Ministério dos Negócios Estrangeiros de cujas pretensões se cura neste parecer, manifestamente se não podia incluir nas listas antes da vigência do diploma actual o tempo de serviço que haviam prestado fora do quadro do Ministério dos Negócios Estrangeiros, em que vieram a ser integrados em 1983, precisamente porque tal era a *limitada proveniência* do tempo contável das listas.

A modificação do direito fez cessar a *imodificabilidade* das listas anteriores à entrada em vigor do actual diploma, precisamente porque se alteraram os *limites* que vinham balizando a contagem de tempo, passando a dever incluir-se tempo antes não registável nas listas.

Assim, não releva para a solução da questão concreta relativa aos requerentes que as listas anteriores, de que pelo menos em 1985 reclamaram, se tivessem tornado firmes no sentido de não incluir tempo anterior à integração deles no quadro do Ministério dos Negócios Estrangeiros.

Passou a ser de facto possível *impugnar as listas posteriores à entrada em vigor do actual regime*, precisamente porque foi criado um novo conteúdo, sendo, por isso, possível um novo fundamento de direito, antes inexistente, qual fosse a *obrigatoriedade, agora, de contar tempo antes excluído*.

Por isso, não é possível fazer apelo à *firmeza das listas* anteriores ao regime actual, pelo facto de desde 1985 contra estas se ter reclamado para fazer incluir tempo anterior à integração no Ministério

dos Negócios Estrangeiros, para sustentar agora a irrelevância de tal tempo, do tempo para os efeitos ora pretendidos pelos requerentes.

Actualmente só é invocável a *firmeza* das listas elaboradas após a entrada em vigor do Decreto-Lei n.º 497/88, que modificou o regime anterior que regia a sua organização, alargando o tempo contável nos termos sobreditos⁽⁹⁸⁾.

Ora, a este respeito e na *lista relativa de 31 de Dezembro de 1990*, que deverá ser a segunda lista organizada após a entrada em vigor no novo regime, *continua como contado* apenas o tempo na categoria de ingresso no quadro do Ministério dos Negócios Estrangeiros, com início na data em que este se verificou, 1 de Julho de 1983.

Não consta que tivesse havido qualquer impugnação desta ou da lista anterior⁽⁹⁹⁾.

Sendo assim, supostas firmes estas listas, por via da *imodificabilidade* do que aí consta quanto ao tempo dos requerentes na categoria, a resposta que de imediato ocorre é que, só podendo relevar o tempo aí registado, por via do *acertamento tornado firme*, não se verifica quanto aos requerentes o tempo mínimo indispensável a mudança de escalão remuneratório, que pretendem, tempo esse estabelecido no n.º 2 do artigo 2.º do Decreto-Lei n.º 393/90.

Tratemos, por outro prisma, uma tal solução, isto é, a sua base, a *imodificabilidade* das listas.

Já neste Conselho se reflectiu e se entendeu que a regra da irrevogabilidade dos actos constitutivos de direitos para além do prazo máximo de impugnação contenciosa apenas opera no que eles são verdadeiramente constitutivos de direitos: não opera na parte em que sejam desfavoráveis aos interesses dos destinatários dos actos.

A este propósito se formularam as seguintes conclusões⁽¹⁰⁰⁾:

- 1.ª A figura do acto administrativo constitutivo de direitos e o regime restritivo da sua revogação surgiram para protecção e garantia dos administrados, pelo que não faz sentido invocá-los em prejuízo destes ou em benefício da Administração;
- 2.ª Aliás, o acto administrativo, ainda que constitutivo de direitos para os particulares, na parte em que seja desfavorável aos interesses dos destinatários, pode ser revogado a todo o tempo, com fundamento em ilegalidade ou inconveniência, porque nesse aspecto não é constitutivo de direitos;
- 3.ª O poder de revogação, com fundamento em ilegalidade, do «acto administrativo constitutivo de direitos» só fica precludido esgotado o prazo mais largo dos prazos para interposição do recurso contencioso; decorrido esse prazo, a revogação, com fundamento em ilegalidade ou em inconveniência, será, contudo, possível com a concordância do interessado;
- 4.ª O acto administrativo constitutivo de direitos ainda pode ser revogado nos 30 dias posteriores à interposição do recurso contencioso de anulação.

A doutrina condensada nas conclusões 1.ª e 2.ª encontra hoje expressa consagração legislativa no Código de Procedimento Administrativo, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 442/91, de 15 de Novembro, e a este anexo, a entrar em vigor seis meses após a data da publicação (artigo 2.º).

Como se vê no artigo 140.º do Código, respeitante à *revogabilidade dos actos válidos*, apesar de excluídos da livre revogabilidade «os actos constitutivos de direitos ou de interesses legalmente protegidos» [n.º 1, alínea c)], são, *todavia, revogáveis*:

- a) Na parte em que sejam desfavoráveis aos interesses dos seus destinatários;
- b) Quando todos os interessados dêem a sua concordância à revogação do acto e não se trate de direitos ou interesses indisponíveis.

Os *actos administrativos inválidos* «só podem ser revogados com fundamento na sua invalidade e dentro do prazo do respectivo recurso contencioso ou até à respostas da entidade recorrida» (n.º 1 do artigo 141.º).

As *listas de antiguidades em causa*, inclusive a respeitante a 31 de Dezembro de 1990, ainda que erradas quanto ao tempo contável na categoria dos requerentes, são *actos administrativos válidos* — partindo do pressuposto de que delas não houve reclamação quanto aos requerentes ou quanto a outros que eventualmente contendam com eles — e *constitutivos de direitos*, tanto para cada um dos requerentes, designadamente quanto ao tempo efectivamente contado e aí registado para cada um, como para os demais, quanto, designadamente, à ordenação mais alta em que estes se encontrem em comparação com as posições daqueles.

Ora, é certo, por um lado, que, na parte em que se não registou nas listas tempo superior ao aí mencionado, o acto no tocante a cada um dos requerentes não é constitutivo de direitos, ou, se quisermos, na formulação legal ainda em período de *vacatio legis*, é constitutivo mas em parte desfavorável, isto é, no que não se lhes registou.

Mas, por outro lado, no tocante aos demais funcionários da mesma categoria, a ordenação mais favorável, dependente de mais tempo que ai lhes é reconhecido frente aos requerentes, é para eles *constitutiva de uma posição mais favorável*, face a estes, em termos de carreira. Não o será, todavia, quanto a progressão nos escalões remuneratórios, já que a posição de cada um, neste aspecto, não limita as progressões dos demais nem as condiciona, como se viu. Mas, pelo menos em concurso de acesso, a maior antiguidade na categoria é critério de desempate.

Então, pela necessidade da *consideração da interdependência de todos os destinatários nos actos plurais*, a revogação de um acto constitutivo na parte desfavorável quanto a um implicaria a revogação, conseqüente, de um acto constitutivo quanto a outro para quem nenhum desfavor conteria.

E por este caminho, isto é, levando em conta a interdependência das posições de cada um nestes actos plurais que são as listas, não será possível reformar as listas em causa, por isso implicar a revogação de *actos constitutivos válidos* para outros, que não os requerentes, para os quais nenhum desfavor se lobriga, antes pelo contrário.

Poderia, todavia, dizer-se que se alcançaria um resultado que não implicaria a revogação em prejuízo dos melhor colocados se, ao reformar a lista inserindo o tempo não contado aos requerentes e reordenando-os, se apusesse uma observação no sentido de que este acrescentado período só relevaria para o efeito de progressão nos escalões, ou outro que não contendesse com a melhor posição dos demais.

Propendemos, no entanto, a rejeitar uma tal solução: uma lista não têm de se *pronunciar sobre os efeitos do tempo contado*, isso é próprio de *outros actos administrativos* relativos às matérias para as quais releve o tempo de serviço. As *observações* têm de ser meramente declarativas do que das listas conste.

De resto, sempre se poderá dizer que o *instituto das listas de antiguidade*, por dotadas de meios especificamente regulados de impugnação, tende à *certeza, transparência e uniformidade de critérios* de contagem de tempo, que evitem os inconvenientes contrários e *situações de injustiça relativa* e com prejuízo de aplicação correcta do direito.

A Auditoria Jurídica, na conclusão g) do seu parecer, reproduzido *supra*, n.º 1.2, hipotiza uma solução que, atendendo à independência entre os funcionários no tocante à progressão nos escalões, admitia que se deferisse a pretensão dos requerentes nessa progressão.

Se bem entendemos, não haveria alteração das listas: a *relevância desse tempo* far-se-ia fora delas.

Pelo que se disse acerca do *alcance das listas* — registro de tempo contável, no caso, na categoria sem curar de saber para que efeito, pois o é *para todos os efeitos* que dependam do tempo contável — se afigura de rejeitar esta solução.

Na *informação de serviço de 5 de Fevereiro de 1991*, que precedeu o parecer da Auditoria Jurídica, aponta-se para uma *solução de reforma das listas*, ainda que não pelo tempo todo invocado pelos requerentes⁽¹⁰⁾.

Pelo que fica dito quanto à irreformabilidade das listas, não há que acrescentar mais nada para rejeitar uma tal solução.

4

Nestes termos, e concluindo:

- 1.ª A expressão «antiguidade na categoria» que faz parte da previsão da norma do n.º 2, alíneas a) e b), do artigo 2.º do Decreto-Lei n.º 393/90, de 11 de Dezembro, significa:
 - a) Em geral, certa duração do tempo de serviço em certa categoria das carreiras que compõem o elenco constante da nova estrutura salarial regida pelo Decreto-Lei n.º 353-A/89, de 16 de Outubro, e se encontram tipificadas nos anexos deste diploma;
 - b) Em particular, no tocante a funcionário ou agente de cuja progressão nos escalões descongelados pela norma do n.º 2 do artigo 2.º do Decreto-Lei n.º 393/90 se trate, essa duração refere-se à concreta categoria das mencionadas carreiras na qual cada um haja sido integrado nos termos da alínea a) do n.º 1 do artigo 30.º do Decreto-Lei n.º 353-A/89 e na qual se encontre;
- 2.ª Não obstante a anterior conclusão, relevará para o cômputo do tempo aí referido outro que por norma específica lhe deva ser equiparado;
- 3.ª Os licenciados Maria Ângela Paquete Oliveira Vilela, actualmente técnica superior principal do quadro do Ministério dos Negócios Estrangeiros, Alberto Soares Marques, António Júlio Simões Aguiar, Maria do Carmo Álvaro Picado, Alfredo Osório Leite Magalhães Coelho, Bernardo António

Sousa Macedo e Nuno José Soares Viegas, actualmente técnicos superiores do mesmo quadro, anteriormente «peritos» originários da antiga Comissão Técnica de Cooperação Económica Externa, transitaram em 7 de Julho de 1983 para as mencionadas situações actuais, ao abrigo do disposto no artigo 1.º, n.º 1, do Decreto-Lei n.º 41/82, de 8 de Fevereiro, e dos artigos 1.º, 2.º, 4.º, alínea b), e 6.º do Decreto Regulamentar n.º 2/83, de 7 de Janeiro;

- 4.ª Atenta a conclusão 2.ª e o disposto no artigo 6.º do Decreto Regulamentar n.º 2/83, nos termos do qual o tempo de serviço prestado pelo pessoal abrangido pela norma de transição da alínea b) do artigo 2.º, como era o caso dos licenciados referidos na conclusão anterior, foi considerado «para todos os efeitos legais, designadamente no que respeita a antiguidade [...], o tempo de serviço que estes prestaram como peritos e pelo período a que correspondeu a letra de vencimento que relevou para a integração nas categorias actuais de cada um é computável para a determinação concreta da antiguidade na categoria a que respeita a norma do n.º 2 do artigo 2.º do Decreto-Lei n.º 393/90;
- 5.ª O tempo de serviço prestado como peritos relevante nos termos da conclusão 4.ª devia constar para a antiguidade na categoria actual de cada um daqueles licenciados, por força do que dispõe o artigo 93.º, n.º 2, alínea c), do Decreto-Lei n.º 497/88, de 30 de Dezembro, conjugado com o artigo 6.º do Decreto Regulamentar n.º 2/83;
- 6.ª Nas listas de antiguidade dos funcionários do Ministério dos Negócios Estrangeiros organizadas posteriormente à entrada em vigor do Decreto-Lei n.º 497/88, designadamente a última, referida a 31 de Dezembro de 1990, não consta o tempo anterior à data da integração no quadro respectivo, relevante para efeito de antiguidade nos termos da conclusão precedente, e não consta que por tal comissão tivessem essas listas sido impugnadas;
- 7.ª As listas de antiguidade têm a natureza de actos de registro ou declaração do tempo de serviço contado e de ordenação das posições relativas dos funcionários e, uma vez decorrido o prazo de reclamação ou esgotados outros meios de impugnação, tornam-se definitivas e imodificáveis, sem embargo de poderem ser rectificadas, a todo o tempo, os erros materiais;
- 8.ª O tempo na categoria registado nas listas de antiguidade mencionadas na conclusão 6.ª, o qual corresponde só ao período posterior à integração no quadro, é para cada um dos técnicos superiores em causa inferior aos mínimos de tempo indispensáveis à progressão nos escalões descongelados estabelecidos no n.º 2 do artigo 2.º do Decreto-Lei n.º 393/90;
- 9.ª Por isso e por via da imodificabilidade das listas por falta de impugnação, não é atendível o tempo omitido para o cômputo daqueles mínimos;
- 10.ª Conseqüentemente, não podem os referidos técnicos superiores subir de escalão na escala remuneratória das respectivas categorias, como pretendem nos seus requerimentos, os quais, por isso, não merecem deferimento.

(1) Cf. exposições individuais, respectivamente de 8 de Janeiro de 1991, 31 de Dezembro de 1990, 7 de Janeiro de 1991, 8 de Janeiro de 1991, 9 de Janeiro de 1991, 9 de Janeiro de 1991 e 11 de Janeiro de 1991.

(2) Circuladas, respectivamente, pelo director-geral dos Serviços Centrais em 29 de Março de 1985 (Circular R. P. 16) e da Direcção-Geral do Pessoal de 27 de Março de 1991 (Circular R. P. 16), do mesmo Ministério.

(3) Que é para cada um a que invocam nos seus requisitos, de técnico superior principal e de técnico superior de 1.ª classe.

(4) Parecer de 24 Abril de 1991, subscrito pela Sr.ª Assessora Jurídica Principal e pelo Sr. Auditor Jurídico.

(5) Publicado no *Diário do Governo*, 1.ª série, de 1 de Setembro de 1948. A competência ao abrigo da qual o Conselho criou tal Comissão foi-lhe conferida pelo artigo 2.º do Decreto-Lei n.º 36 967, de 14 de Julho do mesmo ano.

(6) Disponha-se neste normativo, no que interessa:

Artigo 9.º Ao chefe da delegação em Paris compete:

[...]

3.º Dirigir os serviços que lhe estejam adstritos, de acordo com as instruções da Comissão, e assegurar pelos mesmos serviços, ou por peritos especialmente designados por esta, a participação que se mostre necessária nas reuniões ou trabalhos dos organismos referidos no artigo 2.º

(7) Este despacho, proferido ao abrigo da competência conferida pelo artigo 2.º do Decreto-Lei n.º 36 967, vem publicado no *Diário do Governo*, 1.ª série, n.º 162, de 25 de Julho de 1949, e veio a ser alterado pelo despacho do mesmo Conselho de 5 de Dezembro de 1951, publicado no *Diário do Governo*, 1.ª série, n.º 271, de 13 seguinte. A alteração consistiu no aditamento de uma alínea *d*) ao n.º 13.º, cujo conteúdo, respeitante ao regime remuneratório do presidente e vogais de subserviços especializados, não interessa aqui analisar.

(8) O despacho estabeleceu desde logo os seguintes serviços: *a*) balanços comerciais de pagamento; *b*) pagamentos e compensações internacionais; *c*) abastecimentos; *d*) equipamentos agrícolas industriais e de transportes; *e*) colónias (parte final do n.º 3.º).

(9) Cabe referir que o despacho dispunha que a Comissão e a sua delegação em Paris teriam *secretarias próprias* «cujos quadros, constituídos por *pessoal contratado ou requisitado* a outros serviços do Estado», seriam aprovados pelo Conselho de Ministros para o Comércio Externo (n.º 12.º).

(10) O preâmbulo referia-se a este despacho mencionando o lugar e a data da sua publicação, que, como vimos, foi no *Diário do Governo*, 1.ª série, de 21 de Julho de 1949.

(11) Nos termos do artigo 1.º do Decreto-Lei n.º 37 550, a Comissão funcionará no Ministério das Finanças «com *secretaria* e contabilidade próprias».

(12) Publicado no *Diário do Governo*, 1.ª série, n.º 286, de 12 de Dezembro de 1960, pp. 2739 e segs.

(13) Esses subserviços passaram nesse despacho a denominar-se: *a*) Defesa Nacional; *b*) Economia; *c*) Finanças Públicas; *d*) Moeda, Câmbios e Pagamentos Internacionais; *e*) Negócios Estrangeiros; *f*) Ultramar (n.º 2.º), compreendendo o de Economia os sectores de: 1) Economia Geral; 2) Produtividade e Actividade Económica; 3) Comércio Externo (n.º 2.º, § 1.º).

(14) Cf. cap. II, n.ºs 2 e 3, do preâmbulo do Decreto-Lei n.º 26 115.

(15) Idem, n.º 4.

(16) Cf. n.º 31 do parecer já citado.

(17) Nota 1 da p. 4.

(18) Como se vê, à parte agora transcrita do artigo 4.º, um n.º 1, que, por lapso manifesto, não vem grafado. Não consta rectificação.

(19) O quadro do pessoal da Secretaria de Estado fora aprovado pela Portaria n.º 1096/80, de 27 de Dezembro, várias vezes alterado como se vê do n.º 1.º da Portaria n.º 476/83.

Tal quadro passou a designar-se por «quadro do pessoal do Ministério dos Negócios Estrangeiros» (artigo 17.º do Decreto-Lei n.º 529/85, de 31 de Dezembro).

(20) Referidas na nota 1.

(21) Subscrita por um *assessor principal* e tendo como epígrafe: «Assunto: Funcionários do Ministério dos Negócios Estrangeiros, do ex-SCCTE, solicitam revisão do seu tempo de categoria para efeito de mudança de dois escalões, nos termos do Decreto-Lei n.º 393/90, de 11 de Dezembro». Cf. n.º 5 dessa informação.

(22) Cf. n.º 31 desse parecer.

(23) Cf. *supra*, n.º 2.1.

(24) N.º 31 do parecer já citado.

(25) Contratos de 15 de Novembro de 1966, relativo ao licenciado Nuno J. D. Viegas, e de 15 de Janeiro de 1968, relativo ao licenciado Alberto S. Marques.

(26) Como vimos, a letra H foi atribuída aos dois licenciados a que respeitamos os dois contratos de que dispomos e que parcialmente reproduzimos, no que interessa.

(27) Cf. n.º 2 do requerimento do licenciado António J. S. Aguiar.

(28) Os aditamentos são ambos de 16 de Setembro de 1968.

(29) Referindo-se ao mecanismo de contratação da CTCEE, pode ler-se na informação de serviço de 5 de Fevereiro de 1991 já citada que «o licenciado era contratado (sem visto do Tribunal de Contas na publicação no *Diário do Governo*) para a categoria de *perito* (única referida no despacho — entenda-se o de 20 de Julho de 1949 do Presidente do Conselho de Ministros para o Comércio Externo), em regra para a letra (H) de estagiário, passando por adenda ao contrato inicial a letra superior (F, E, D) com o decurso do tempo e do mérito demonstrado, mantendo sempre a mesma categoria» (n.º 5).

(30) É o que flui dos requerimentos dos exponentes e se regista no parecer da Auditoria Jurídica (cf. n.ºs 3.1, parte final, e 3.4, parte final também).

(31) Este despacho encontra-se por fotocópia entre os elementos documentais obtidos do Ministério dos Negócios Estrangeiros com vista à satisfação do pedido de parecer.

(32) «D» no tocante à licenciada Maria Ângela, «E» o licenciado António José Simões Aguiar e «F» os outros.

(33) «técnico superior principal, letra D» a licenciada Maria Ângela e «técnicos superiores de 1.ª classe, letra E» todos os outros requerentes.

(34) Os extractos estão publicados no *Diário da República*, 2.ª série, n.º 149, da data já referida.

(35) Mais tarde, por despacho do Ministro dos Negócios Estrangeiros de 30 de Novembro de 1984, visado pelo Tribunal de Contas em 31 de Janeiro de 1985 (*Diário da República*, 2.ª série, n.º 46, de 25 de Fevereiro de 1985, pp. 1809-1810), foi determinada a sua passagem à situação vitalícia, nos termos do n.º 1 do artigo 4.º do Decreto-Lei n.º 170/84, de 23 de Maio, e a partir da data da vigência deste diploma.

Dispôs o artigo 4.º, n.º 1, que «o pessoal já provido na Secretaria de Estado dos Negócios Estrangeiros em lugares correspondentes em carreiras técnicas passa à situação de nomeação vitalícia a partir da data de vigência deste diploma».

(36) Ou em regime de emprego (*ibidem*).

(37) Sem prejuízo da existência de requisitos especiais com relação a carreiras específicas (*ibidem*).

(38) É nesta espécie de funções que se incluem as correspondentes à *carreira técnica superior*, a que pertencem os requerentes.

(39) De acordo com o mapa I, a licenciatura constitui a exigência habilitacional comum a qualquer dos graus.

(40) As restantes espécies são: pessoal dirigente, pessoal técnico, pessoal técnico-profissional, pessoal administrativo, pessoal operário e pessoal auxiliar [artigo 13.º, n.º 2, alíneas *a*) e *c*) a *g*)].

(41) O regime de recrutamento para a carreira técnica superior constava do artigo 18.º, que veio a ser revogado pelo Decreto-Lei n.º 265/88 [artigo 14.º, alínea *a*)], estabelecendo este tal regime no artigo 3.º.

(42) O Decreto-Lei n.º 248/85 entrou em vigor 30 dias após a sua publicação (artigo 46.º, n.º 1).

(43) O propósito de inflectir o carácter uniformizador das medidas tomadas pelo Decreto-Lei n.º 191-C/79 encontra-se expresso no n.º 1 do preâmbulo.

(44) Além de *revalorizações* por subida de letra, havia categorias reclassificadas, como se alcança pela comparação destes mapas I e II do Decreto-Lei n.º 265/88 com o mapa II do Decreto-Lei n.º 248/85. Na carreira *técnica superior* deixou de haver a categoria de «técnico assessor» na carreira técnica superior e a de «técnico especialista de 1.ª classe» na carreira técnica.

(45) O Decreto-Lei n.º 185/89, além de matéria de remunerações (cap. III), versa sobre «princípios gerais do emprego» (cap. II) e «princípios gerais sobre gestão» (cap. IV). Além disso, define o «objecto e âmbito do diploma» (cap. I) e conclui com «disposições finais e transitórias» (cap. V).

(46) Rectificado no *Diário da República*, 1.ª série, n.º 299 (supl.), de 30 de Dezembro de 1989, e 49 (supl.), de 28 de Fevereiro de 1990, e alterado pelo Decreto-Lei n.º 393/90, de 11 de Dezembro.

(47) O n.º 3 determina a não consideração de tempo de serviço classificado de *não satisfatório* ou equivalente para efeitos de progressão e o n.º 4 exceptua do disposto nos números anteriores a fixação de regras próprias para carreiras de regime especial e corpos especiais.

(48) O artigo 30.º contém 8 números, dos quais não interessa referir mais que o que vai no texto. O n.º 3 veio a ser rectificado no *Diário da República*, 1.ª série, n.º 299 (supl.), de 30 de Dezembro de 1989, p. 5668-(9).

(49) Redacção dada pelo artigo 7.º do Decreto-Lei n.º 393/90, de 11 de Dezembro, que acrescentou ao texto original tudo o que vem depois de «[...] 1990».

(50) O anexo I do Decreto-Lei n.º 353-A/89 foi objecto de duas rectificações: no *Diário da República*, 1.ª série, n.º 299 (supl.), de 30 de Dezembro de 1989, p. 5668-(9), e n.º 49 (supl.), de 28 de Fevereiro de 1990, p. 806-(21), mas não quanto ao grupo de pessoal técnico superior.

(51) Artigo 1.º do Decreto-Lei n.º 393/90.

(52) Pela técnica da eficácia retrotráida a data anterior ao início da vigência da disposição, veio, assim, cumprir o primeiro termo da calendarização de descongelamento estabelecido no n.º 2, alínea *a*), do artigo 38.º do Decreto-Lei n.º 353-A/89.

(53) Há carreiras em que o escalão inicial é I. Vejam-se os anexos I a 3 e 6 e 7 do Decreto-Lei n.º 353-A/89 e os mapas I a VII do Decreto-Lei n.º 420/91, de 29 de Setembro.

(54) Há carreiras em que o escalão inicial é I. Vejam-se os anexos I a 3 e 6 e 7 do Decreto-Lei n.º 353-A/89 e os mapas I a VII do Decreto-Lei n.º 420/91, de 29 de Setembro.

(55) Ainda que não só nesse, mas é esse o que aqui interessa considerar.

(56) Cf. João Alfaia, *Conceitos Fundamentais do Regime Jurídico do Funcionalismo Público*, vol. II, Livraria Almedina, Coimbra, 1988, pp. 1239 e 1240, de que recolhemos este elenco de âmbito e conteúdo respectivo.

(57) A noção de *carreira* como «conjunto hierarquizado de categorias» está definida no n.º 1 do mesmo artigo 4.º (cf. *supra*, n.º 2.4.1).

(58) *Supra*, n.º 2.4.1.

(59) Nos termos do artigo 30.º — regime de transição para a nova estrutura salarial — do Decreto-Lei n.º 353-A/89, dispôs-se no n.º 6 que «na integração na nova estrutura salarial devem ser consideradas as agregações de categorias e as alterações de designação decorrentes dos mapas anexos», e o n.º 4 do artigo 40.º — regime de fixação de quadros — refere-se também às *categorias agregadas*, dispondo que, «nos casos de categorias agregadas numa única designação por força deste diploma, a dotação da *nova categoria* corresponde ao somatório de lugares das categorias agregadas».

(60) Sem embargo da *estruturação parcelar* na carreira técnica superior e técnica por introdução da *categoria de estagiário* (cf. anexo 1), categoria que não constava da estrutura dessas carreiras que fora estabelecida pelo Decreto-Lei n.º 265/88 (mapas I e II).

(61) Só no anexo 3, relativo à Administração Local e às respectivas carreiras e categorias específicas, há *conjuntos* de categorias com designações próprias e distintas umas das outras a que *corresponde* um mesmo tratamento salarial por um mesmo desenvolvimento de escalões, em número e em índice.

Não há *conjuntos desses* no anexo respeitante aos serviços da Administração Central (anexo 1, que a essa área se refere, como resulta do artigo 21.º, n.º 1, do Decreto-Lei n.º 313-A/89).

(62) Os outros ministérios que receberam funções que incumbiam ao SCETE foram o Ministério da Indústria, Energia e Exportação (artigo 2.º, n.º 1), o Ministério das Finanças e do Plano (artigo 3.º, n.º 1). O Ministério dos Negócios Estrangeiros, além de receber especificamente certas funções (artigo 4.º, n.º 1), intervinha também em certos aspectos das que os outros receberam (cf. artigo 2.º, n.ºs 2 e 4, 3.º, n.ºs 2 e 4, 6.º, n.º 2).

(63) O critério de «*transição parificada*», adoptada neste diploma regulamentar do Decreto-Lei n.º 41/82, sintonizava com o disposto no artigo 21.º, n.º 1, do Decreto-Lei n.º 191-C/79, nos termos do qual a transição do pessoal por este diploma abrangido far-se-ia «na categoria e classe em que o funcionário ou agente se encontra, sem prejuízo da valorização operada pela atribuição de novas letras de vencimento». Esta disposição deveria ser observada na transição determinada segundo as normas do Decreto-Lei n.º 41/82, uma vez que expressamente se dispunha no n.º 2 do respectivo artigo 7.º que «o diploma que der execução à medida referida no número anterior — transição do pessoal vinculado a qualquer título do SCETE — atenderá à aplicação do disposto nos Decretos-Leis n.ºs 191-C/79 e 191-F/79, de 21 de Junho, ao pessoal que dela ainda não tenha beneficiado».

(64) A diferenciação de categorias compreendia a diferenciação de grupos de vencimentos, um dos princípios do Decreto-Lei n.º 26 115, aos quais genericamente apelava o n.º 15.º do despacho de 20 de Julho de 1949, relativo aos critérios de remuneração dos feitos (*supra*, n.º 2.1).

(65) Cf. os requerimentos dos interessados, referidos na nota 1, e bem assim os aditamentos aos contratos dos licenciados Alberto S. Marques e Nuno J. D. Viegas, ambos de 16 de Setembro de 1968, elementos onde se precisam os dias, meses e anos da atribuição destas letras de vencimento.

Como é óbvio, o *cômputo exacto* do tempo contável para cada um não depende apenas dessas datas (...), só sendo determinável por *contagem concreta* face aos elementos dos respectivos processos individuais e tendo em atenção as *regras de contagem*, entre as quais se inserem *certo tempo* (cf. os Decretos-Leis n.ºs 348/79 e 90/70, em vigor ao tempo de integração dos requerentes, e o *cap. v* do Decreto-Lei n.º 497/88, de 30 de Dezembro, sobre contagem para elaboração das listas de antiguidade).

(66) Por expresso motivo de «ter saído com inexactidões».

(67) O artigo 9.º revogou expressamente o corpo do artigo 26.º do Decreto n.º 19 478.

(68) O artigo 3.º revogou o artigo 26.º do Decreto n.º 19 478.

(69) O artigo 4.º fixava a data limite para 1972 do aviso de distribuição ou publicação das listas, e o artigo 5.º revogou, como se disse em nota anterior, o artigo 26.º do Decreto n.º 19 478, ou, bem entendido, o que restava dele ainda em vigor.

(70) Por manifesta grialha, no texto do n.º 2 está escrito «dentro deles».

(71) Os regimes anteriores ao actual deram origem a controvérsia sobre a proveniência relevante do tempo contável, como se verá *infra*, n.º 3.3.1.2.

(72) Conclusão 2.ª do Parecer n.º 23/88, de 23 de Fevereiro de 1989, in *Diário da República*, 2.ª série, n.º 124, de 31 de Maio de 1989. O texto vem já do Parecer n.º 44/87, de 30 de Setembro de 1988, não publicado, que o incluía como conclusão 1.ª Afirmado

o carácter imodificável e constitutivo de direitos das listas de antiguidade, decorrido o prazo de reclamação ou esgotados os meios de integração, sem prejuízo da corrigibilidade a todo o tempo dos erros materiais que nelas haja, veja-se ainda o Parecer n.º 231/79, de 21 de Fevereiro de 1980, in *Diário da República*, 2.ª série, n.º 235, de 10 de Outubro de 1980, p. 6593, e *Boletim do Ministério da Justiça*, n.º 299, p. 82, onde tais afirmações se condensam nas conclusões 3.ª e 4.ª.

(73) Conclusão 1.ª do Parecer n.º 120/81, de 5 de Novembro de 1981, in *Diário da República*, 2.ª série, n.º 118, de 25 de Maio de 1982, e *Boletim do Ministério da Justiça*, n.º 315, p. 85, reiterada no Parecer n.º 44/87.

(74) Conclusão 4.ª

(75) Cf. Conclusões 3.ª e 5.ª O parecer considerou o regime do Decreto n.º 82/83, de 30 de Novembro, não o tendo como relevante para alterar a posição tradicional quanto à proveniência do tempo contável, isto é, de só relevar o tempo no quadro do serviço a que a lista respeitava, posição controvertida por João Alfaia, que a não aceita, como se verá.

(76) O sumário que se reproduziu e o texto vêm publicados na *Colecção de Acórdãos* do Supremo Tribunal Administrativo, Contencioso Administrativo, vol. XIII (1947), Lisboa, Imprensa Nacional, 1949, pp. 1 e segs.

(77) Este acórdão vem publicado na *Colecção de Acórdãos* do Supremo Tribunal Administrativo, tribunal pleno, vol. VI (1948-1951), Lisboa, Imprensa Nacional, 1954, pp. 15 e segs.

Versa sobre recurso interposto do anterior, de 3 de Janeiro de 1947, da Secção, acima sumariado.

O caso era de um engenheiro electrotécnico que tinha sido nomeado vogal do Conselho Superior de Obras Públicas com equiparação a inspector superior para todos os efeitos e que pretendia ter adquirido por essa equiparação direito de ingresso no quadro dos engenheiros inspectores superiores, invocando, entre outras razões, a circunstância de em lista de antiguidades de que não houvera reclamação ter sido incluído no grupo destes engenheiros.

(78) V. o texto do Acórdão, do pleno, de 27 de Janeiro de 1977, em *Acórdãos Doutrinários do Supremo Tribunal de Justiça*, ano XVI, n.º 187, p. 668. O sumário transcrito vem no *Boletim do Ministério da Justiça*, n.º 267, p. 181.

(79) O sumário e o texto vêm publicados no *Apêndice ao Diário da República*, de 30 de Maio de 1985, p. 4970.

(80) *Manual de Direito Administrativo*, 3.ª ed., revista e ampliada, Coimbra Editora, L.ª, 1951, n.º 124, pp. 227 e 228.

(81) *Manual de Direito Administrativo*, t. I, 10.ª ed. (2.ª reimpressão), revista e actualizada pelo Prof. Doutor Diogo Freitas do Amaral, Livraria Almedina, Coimbra, 1982, n.º 185, pp. 445 e 446.

(82) *Manual*, t. II, 9.ª ed. (reimpressão), revista e actualizada pelo Prof. Doutor Diogo Freitas do Amaral, Livraria Almedina, Coimbra, 1980, n.º 296, e), p. 771.

(83) «Antiguidade», «V — Registo da antiguidade no cargo: lista de antiguidades», in *Dicionário Jurídico da Administração Pública*, Atlântida Editora, Coimbra, 1965, pp. 392 e segs.

V., também do autor, *Regime Jurídico do Funcionalismo Público*, Edições Ática, 1962, pp. 417 e segs.

(84) V. os lugares citados, respectivamente p. 389 e pp. 417-418.

No *Dicionário* alude, ao tratar do assunto, às listas quer do *funcionalismo público*, que aqui nos interessa considerar, quer judicial, quer ainda administrativo, estas regidas pelo Código Administrativo.

(85) *Conceitos Fundamentais do Regime Jurídico do Funcionalismo Público*, vol. II, Livraria Almedina, Coimbra, 1988, pp. 1285 e segs. e nota 1 da p. 1288.

(86) *Ibidem*, p. 1288.

(87) *Ibidem*, pp. 1284 e 1293.

(88) Obra e lugar citados.

(89) Sobre o conceito de «erros materiais» em processo civil, corrigíveis a todo o tempo, e a que se refere o artigo 667.º do respectivo Código, A. Reis distingue-o do erro de julgamento e identifica-o como *erro material na declaração de vontade* do julgador, como *divergência entre a sua vontade real e a vontade declarada* [cf. *Código de Processo Civil Anotado*, Coimbra Editora, L.ª, Coimbra, 1981, vol. V (reimpressão), pp. 129 e segs.].

(90) Posteriormente ao Decreto-Lei n.º 343/90, o Decreto-Lei n.º 204/91, de 7 de Julho, dispôs, quanto ao descongelamento a partir de 1 de Janeiro de 1991, em termos idênticos aos daquele [cf. artigo 2.º, n.º 2, alíneas a) e b)].

Noutros diplomas sectoriais se elegeu o mesmo critério de progressão, isto é, certo tempo na categoria, v. g., quanto a *conservadores, notários e oficiais dos registos e notariado*, no Decreto-Lei n.º 377/91, de 9 de Outubro [artigo 2.º, n.º 2, alíneas a) e b)], e, quanto ao *pessoal docente do ensino superior universitário e político-técnico e pessoal de investigação científica*, no Decreto-Lei n.º 347/91, de 19 de Setembro [artigo 2.º, n.º 2, alíneas a) e b), e n.º 3, alíneas a) e b)].

⁽⁹¹⁾ V. o autor e obra citados.

⁽⁹²⁾ Note-se que *fora deste regime* de condicionamento de progressão nos escalões das categorias, por *congelamento* transitório nos termos do artigo 38.º citado, a *mudança de escalão* refere-se não ao tempo na categoria, em si, mas à *permanência* por certo período no *escalão imediatamente anterior* (artigo 19.º, n.ºs 1 e 2, do Decreto-Lei n.º 353-A/89).

⁽⁹³⁾ A mudança de escalões remuneratórios dentro de cada categoria, fora do regime de condicionamento de progressão por congelamento transitório (cf. *supra*, nota 90), refere-se não ao tempo na categoria, mas ao *escalão imediatamente inferior*, como dispõe o artigo 19.º, n.ºs 1 e 2, do Decreto-Lei n.º 353-A/89. A progressão é automática e oficiosa (artigo 20.º, n.º 1), não depende de requerimento dos interessados, e aos serviços incumbe proceder com diligência ao processamento oficioso das progressões (n.º 2), o direito à remuneração pelo escalão superior vence-se no dia 1 do mês seguinte ao do preenchimento dos requisitos estabelecidos no artigo anterior, dependendo o seu abono da simples confirmação das condições legais por parte do dirigente máximo do serviço a cujo quadro o funcionário pertença ou o agente está vinculado (n.º 3).

O tempo nos escalões não consta das listas de antiguidade. Mas nem por isso, nas «formalidades» da progressão remuneratória nos escalões, deixa de haver uma preocupação de *transparência* da actuação da Administração, ao mandar-se afixar mensalmente em cada serviço «a listagem dos respectivos funcionários e agentes que tenham progredido de escalão» (n.º 4).

⁽⁹⁴⁾ No já referido Acórdão do Supremo Tribunal Administrativo de 27 de Janeiro de 1977 diz-se: «Na verdade, quando o n.º 1 do citado artigo 1.º se refere às listas de antiguidade do pessoal civil dos respectivos quadros, quer, afinal, aludir ao quadro de cada organismo que constitui uma unidade autónoma relativamente aos quadros de outras direcções-gerais ou organismos equiparados.»

⁽⁹²⁾ O artigo 23.º do Decreto-Lei n.º 41/84, de 3 de Fevereiro, sobre transferência de funcionários, não se refere à questão da antiguidade no novo quadro.

⁽⁹³⁾ «Evidente que o problema pode reaparecer no caso de avaliação do tempo de serviço para efeito de progressão na carreira. Porém, cada vez menos essa decisão será singular, dada a generalização do concurso como forma de ingresso e acesso e a apreciação dos candidatos por júris.»

⁽⁹⁴⁾ O mesmo regime aplicar-se-á, com as necessárias adaptações, à *Administração Local*, mediante decreto-lei (artigo 2.º, n.º 2).

⁽⁹⁵⁾ Sobre matéria atinente a este concurso pode ver-se o Parecer n.º 115/90, de 21 de Março de 1991, publicado no *Diário da República*, 2.ª série, n.º 155 (supl.), de 7 de Setembro de 1991, p. 7190-(78).

⁽⁹⁶⁾ «A *mobilidade* dos recursos humanos visa o recrutamento racional dos efectivos e o descongestionamento sectorial ou global da Administração» (artigo 23.º, n.º 1, do Decreto-Lei n.º 184/89, de 3 de Junho). O *concurso*, que já era instrumento de mobilidade no revogado artigo 20.º do Decreto-Lei n.º 41/84, de 3 de Fevereiro, dadas as *áreas de recrutamento* que lhe define o artigo 6.º do Decreto-Lei n.º 498/88, diploma não revogado, manteve essa função. O artigo 20.º do Decreto-Lei n.º 41/84 foi expressamente revogado pelo artigo 45.º, n.º 1, do Decreto-Lei n.º 427/89, de 7 de Dezembro.

⁽⁹⁷⁾ Sem prejuízo, como se declara no n.º 2, da legislação actualmente em vigor sobre restrições à admissão de pessoal na Administração Central.

⁽⁹⁸⁾ Refere-se nos elementos enviados para a consulta que vários dos requerentes reclamaram das *listas de 1985* — licenciados Alberto S. Marques, Alfredo O. M. Coelho, Bernanrdo C. S. Macedo, Maria A. Ricardo e Nuno Viegas — e que as pretensões ficaram pendentes do parecer solicitado à Secretaria de Estado da Administração Pública, que se não sabe se foi elaborado por nada mais constar sobre o assunto (cf. n.º 4 da informação de serviço de 5 de Fevereiro de 1991). Está documentado o despacho de 25 de Junho de 1985, mandando augardar tal parecer (cf. informação de serviço dessa data).

Por elementos posteriormente recebidos vê-se que também reclamaram os licenciados António Júlio Simões de Aguiar e Maria Ângela P. O. Vilela e sabe-se o desfecho da reclamação desta última, por *indeferimento*, mediante despacho de 22 de Julho de 1987 do Ministro dos Negócios Estrangeiros, notificado à interessada por ofício n.º 4666, de 11 de Agosto de 1987. O despacho lavrado sobre o Parecer n.º 30 da Auditoria Jurídica do Ministério dos Negócios Estrangeiros, de 6 de Julho de 1987, termina com as respectivas conclusões, assim redigidas, no que interessa:

- 1.º A reclamação fundamenta-se em contagem de tempo de serviço já considerado em listas anteriores, pelo que é improcedente, de harmonia com o disposto no artigo 3.º do Decreto-Lei n.º 348/70, de 27 de Julho;

[...]

3.ª As listas de antiguidade a que se refere o Decreto-Lei n.º 348/70, de 27 de Julho, reportam-se à antiguidade na categoria ou classe no quadro de cada direcção-geral ou organismo equiparado, salvo quando a lei disponha de forma contrária;

4.ª A reclamante tem direito à contagem do seu tempo de serviço noutro quadro, na categoria de «perito», para diversos efeitos, nomeadamente antiguidade, em sentido lato, e para o requisito constante do artigo 18.º, n.º 1, alínea c), do Decreto-Lei n.º 248/85, de 15 de Julho, ou seja, para efeitos de acesso à categoria de assessor;

5.ª A reclamante, Maria Ângela Paquete de Oliveira Vilela, deve ocupar na lista de antiguidades da Secretaria de Estado dos Negócios Estrangeiros, e dentro da categoria de técnico superior principal, uma posição relativamente (lapso, será *relativa*) de acordo com a data da sua posse na categoria de técnico superior principal no quadro daquele departamento.

O *ofício de notificação* do despacho *termina*, em jeito de conclusão prática, nestes termos:

Assim sendo, V. Ex.ª deve ocupar na lista de antiguidades da Secretaria de Estado dos Negócios Estrangeiros, na categoria de técnica superior principal, uma posição de acordo com a data da posse nessa categoria no quadro deste departamento, sem embargo de manter o direito à contagem do seu tempo de serviço noutro quadro, na categoria de «perito», para efeitos de progressão na carreira.

⁽⁹⁹⁾ Os elementos recebidos só mencionam reclamações à lista referente a 31 de Dezembro de 1985.

⁽¹⁰⁰⁾ Parecer n.º 143/82, de 28 de Outubro de 1982, publicado no *Diário da República*, 2.ª série, n.º 327, de 30 de Junho de 1983, p. 5542, e no *Boletim do Ministério da Justiça*, n.º 327, pp. 399 e segs.

⁽¹⁰¹⁾ Termina assim:

Somos de parecer que aos interessados deve ser contado nas suas actuais categorias da carreira técnica superior o tempo de serviço prestado na categoria de peritos do ex-SCETE, desde que remunerado com a mesma letra (ou valorizada pelo Decreto-Lei n.º 191-C/79, de 25 de Junho), com aqueles requisitos. Ao estabelecermos como referência a baliza para a contagem do tempo na actual categoria, no Secretariado para a Cooperação Económica e Técnica Externa (SCETE), temos em atenção que, face ao diploma que o criou (Decreto-Lei n.º 382/75, de 18 de Julho), no âmbito do Ministério dos Negócios Estrangeiros, o pessoal contratado, sem vínculo à função pública, que pertenceu às comissões que antecederam aquele Secretariado *passou a ter vínculo e quadro*, conforme o artigo 12.º (aprovação pelo Ministro de listas nominativas, anotadas pelo Tribunal de Contas, determinando a investidura do pessoal nos respectivos lugares a partir da data da publicação das listas, com dispensa de quaisquer requisitos ou formalidades) e o artigo 9.º (aprovação, por portaria conjunta dos Ministros da Administração Interna, das Finanças e dos Negócios Estrangeiros, do *quadro* próprio do Gabinete Técnico-Administrativo do SCETE, em que aquele pessoal foi integrado), e a exercer *funções de apoio técnico na área técnico-económica* (artigo 8.º) inerentes às suas habilitações (licenciatura). Tal implicaria, obviamente, uma correcção a ter em conta nas listas de antiguidade futuras. Julga-se que o MNE tem autonomia técnico-científica e legal para o efeito.

Se se entender, porém, que é necessário promover o que na oportunidade não foi feito (aplicação do Decreto-Lei n.º 191-C/79, de 25 de Junho, ao pessoal abrangido pelo Decreto-Lei n.º 382/75, de 18 de Julho), é entidade competente para se pronunciar sobre a questão a Direcção-Geral da Administração Pública.

Este parecer foi votado na sessão do Conselho Consultivo da Procuradoria-Geral da República de 19 de Dezembro de 1991.

José Narciso da Cunha Rodrigues — José Joaquim de Oliveira Branquinho (relator) — José Augusto Sacadura Garcia Marques — Eduardo de Melo Lucas Coelho — Salvador Pereira Nunes da Costa — Manuel António Lopes Rocha — Abílio Padrão Gonçalves — José Anselmo Dias Rodrigues — António Gomes Lourenço Martins (vencido quanto às conclusões 8.ª, 9.ª e 10.ª, pelas razões que sumariamente se expõem:

1 — Nos termos do Decreto Regulamentar n.º 2/83, de 17 de Janeiro, em execução do Decreto-Lei n.º 41/82, de 8 de Fevereiro, estabeleceu-se qual a forma de integração do pessoal do SCETE, ao

qual pertenciam os técnicos superiores agora em causa, determinando-se no artigo 6.º que o tempo de serviço prestado «será considerado para todos os efeitos legais, designadamente no que respeita a *antiguidade, promoções, diuturnidades e aposentações*» (sublinhado agora).

2 — Ao serem incluídos na lista de antiguidades, respeitante ao ano de 1985, do serviço que os integrou — a Secretaria de Estado do Ministério dos Negócios Estrangeiros, que viu aumentado o seu quadro no número correspondente de lugares —, não lhes foi contado o tempo de serviço na categoria prestado em *quadro diferente*, pois que a essa data era esse o regime que resultava da lei, mau grado as reclamações por todos apresentadas, mas cujo desfecho apenas se conhece quanto a um (nota 95 do parecer).

Ao decidir-se pela improcedência da reclamação, frisou-se que a reclamante tinha direito à contagem do tempo noutra quadro, na categoria de «perito», para diversos efeitos, nomeadamente «antiguidade em sentido lato», acesso à categoria de assessor e «para efeitos de progressão na carreira».

3 — A questão agora discutida é a de *progressão na carreira*, mais precisamente saber se estes técnicos superiores têm direito ou não a beneficiar da *subida de escalão*, após o descongelamento a que se procedeu através do Decreto-Lei n.º 393/90, de 16 de Outubro, subida essa que depende de determinado tempo na categoria: 8 ou 10 anos, consoante o escalão inicial da respectiva categoria seja 0 ou 1 — subida de um escalão —, 15 ou 16 anos, consoante o escalão inicial da respectiva categoria seja 0 ou 1 — subida de dois escalões.

Cada um destes técnicos superiores tem na categoria mais de 20 anos de tempo de serviço contado.

4 — Tudo isso se reconhece no parecer, todavia nega-se-lhes o direito à subida de escalões porque a lista de antiguidade que os inseriu se mostra consolidada, tornando as suas posições definitivas.

Sucedeu, com efeito, que a partir da entrada em vigor do Decreto-Lei n.º 497/88, de 30 de Dezembro, todo o tempo de serviço na categoria passou a ser contado, *independentemente do serviço ou organismo onde as funções foram prestadas*. Tal regime, agora mais favorável, era exactamente aquele que os então reclamantes já pretendiam ser o que resultava da lei anterior.

Mas as listas, erradamente, foram organizadas nos moldes das anteriores e os interessados... não reclamaram delas. Logo, concluiu-se no parecer, ficou precludido o direito a verem recodificada a contagem da sua antiguidade.

5 — A meu ver, no entanto, essa interpretação não é forçosa, atribuindo um relevo excessivo ao valor das listas de antiguidade.

Estas ordenam os funcionários, fixando-lhes a sua *posição relativa*, contam o tempo de serviço, mas como *acto de accertamento*, valem na medida em que estiverem conformes com o direito que lhes subjaz. As listas não reclamadas, embora se tornem firmes, não poderão retirar direitos que tenham entrado na esfera jurídica do funcionário.

É neste ponto que se radica a nossa discordância com a tese que fez vencimento.

Parece-nos que, perante a afirmação do citado artigo 6.º do Decreto Regulamentar n.º 2/83 de que o tempo de serviço prestado por estes funcionários será considerado para todos os efeitos legais, designadamente no que respeita à *antiguidade e promoções* — a progressão nos escalões é *menos* que a promoção —, aspectos que o diploma distingue, tal direito não lhes pode ser retirado por força da lista de antiguidades.

A garantia de certeza e segurança da posição de cada funcionário, que a lista de antiguidade visa salvaguardar, não é um valor que possa desligar-se do resto do sistema jurídico.

6 — Pensa-se, aliás, que esta posição é a que está na linha da doutrina defendida no Parecer n.º 44/87, citado no texto.

E valerá a pena reflectir um pouco no caso desse parecer em confronto com este.

Estava-se num período em que o tempo de serviço em categoria fora do quadro do organismo que organiza a lista não era contável. Apesar disso, em face de uma *disposição semelhante* à que agora se aludiu — contagem de serviço para todos os efeitos legais, nomeadamente progressão na carreira —, entendeu-se que tal disposição não podia ser ignorada, devendo averbar-se na lista, *em observações*, o tempo imputado aos funcionários por força de tal normativo específico.

Agora, com um regime mais favorável ao funcionário..., o resultado seria pior que além.

Mas o próprio parecer, de que parcialmente, e com o devido respeito, se discorda, em dado passo — n.º 3.3.1.3.2 —, parece inclinar-se neste sentido quando discute a *interdependência* de posições dos diversos funcionários nas listas de antiguidade. Admite-se, então, que essa interdependência fica intocada «quanto à progressão nos esca-

lões remuneratórios, já que a posição de cada um, neste aspecto, não limita as progressões dos demais nem as condiciona»...

7 — E somos, assim, chegados a mais uma razão para dar provimento à pretensão destes sete técnicos superiores.

Para efeito de subida de escalão, a aplicação do Decreto-Lei n.º 393/90, valorando devidamente a norma que lhes manda contar o tempo de serviço anterior na categoria, *em nada vai bulir com as posições dos outros funcionários* incluídos nas listas de antiguidade. Essa neutralidade de efeitos afastaria no caso concreto a relação de interdependência, pelo que o seu direito de progressão nos escalões não afecta terceiros.) — *Ireneu Cabral Barreto* (vencido quanto às conclusões 8.ª, 9.ª e 10.ª, pelas razões expressas no voto de vencido do meu Ex.º Colega Dr. Lourenço Martins, permitindo-me acrescentar:

A intocabilidade das listas de antiguidade não reclamadas atempadamente deve ser vista no seu devido contexto.

Essa *intocabilidade* funda-se essencialmente na protecção de direitos e expectativas que a lista de antiguidades reflecte.

Na medida em que seja possível não bulir nos direitos de outros funcionários que estejam numa relação de interdependência, afigura-se-me que a Administração, ao elaborar as listas de antiguidade, deve observar as leis em vigor.

O sistema legal actualmente em vigor permite que se conte para a progressão dos «escalões remuneratórios» o tempo de serviço, independentemente do serviço ou organismo onde as funções foram prestadas, o que deve e pode ser feito sem tocar com as posições relativas dos funcionários constantes de listas de antiguidades precedentes.) — *António Silva Henriques Gapar* (vencido quanto às conclusões 8.ª, 9.ª e 10.ª, pelas razões expressas no voto de vencido do meu Ex.º Colega Dr. Lourenço Martins).

(Parecer homologado por despacho de S. Ex.ª o Subsecretário de Estado Adjunto do Ministro dos Negócios Estrangeiros de 27 de Janeiro de 1992.)

Está conforme.

Lisboa, 13 de Fevereiro de 1992. — A Secretária, *Maria Cristina Tavares Veiga Silva Maltez*.

Parecer n.º 73/91. — Cargo político — Estatuto remuneratório — Assembleia da República — Deputado — Dedicção exclusiva — Despesas de representação — Interpretação da lei — Lacuna oculta — Analogia.

- 1.ª Por força da redacção dada ao n.º 6 do artigo 16.º da Lei n.º 4/85, de 9 de Abril, pela Lei n.º 102/88, de 25 de Agosto (artigo 4.º), foi atribuído aos deputados não referidos nos n.ºs 2 a 5 do citado artigo o direito a um abono mensal para despesas de representação no montante de 10% do respectivo vencimento, desde que desempenhem o respectivo mandato em regime de dedicação exclusiva;
- 2.ª Embora de um ponto de vista de pura literalidade o regime de dedicação exclusiva implique a impossibilidade legal de desempenho de qualquer actividade profissional, pública ou privada, incluindo o exercício de profissão liberal, o certo é que o legislador tem vindo, em diferentes domínios, a proceder à identificação típica de uma área mínima de harmonização de interesses particulares do agente com a natureza e o interesse público da função, através da enunciação taxativa de actividades e situações remuneratórias compatíveis com a dedicação exclusiva;
- 3.ª Os deputados que, desde a data da entrada em vigor da Lei n.º 102/88, têm vindo a exercer o mandato parlamentar em exclusividade, de acordo com a primeira parte da conclusão anterior, adquiriram o direito à percepção do abono mensal previsto na norma indicada na conclusão 1.ª;
- 4.ª É compatível com o regime de dedicação exclusiva para os efeitos do disposto no citado n.º 6 do artigo 16.º a percepção de remunerações decorrentes de direitos de autor, realização de conferências, palestras, cursos breves e outras actividades análogas, ajudas de custo e despesas de deslocação;
- 5.ª O pagamento do abono previsto no n.º 6 do artigo 16.º aos deputados que se encontrem nas condições indicadas nas conclusões 3.ª e 4.ª não implica uma intervenção legislativa em ordem a que seja definido o que se deve entender por dedicação exclusiva.

Sr. Presidente da Assembleia da República:

Excelência:

1

Dignou-se V. Ex. solicitar emissão de parecer do Conselho Consultivo da Procuradoria-Geral da República no sentido de saber se,

antes de se proceder ao correspondente pagamento, a norma legal que criou o abono de despesas de representação aos deputados que exerçam o seu mandato em regime de dedicação exclusiva carece ou não de ser regulamentada, em ordem a que seja definido, para os efeitos em apreço, o que se deve entender por dedicação exclusiva.

Cumprir emitir parecer com a urgência que lhe viria a ser atribuída.

2

Do teor do pedido e dos documentos que lhe vêm anexos recolhem-se os elementos seguintes, com interesse para a economia e enquadramento da questão que constitui o objecto da consulta.

2.1 — Nos termos do artigo 16.º, n.º 6, da Lei n.º 4/85, de 9 de Abril (estatuto remuneratório dos titulares de cargos políticos), na redacção que lhe foi dada pelo artigo 4.º da Lei n.º 102/88, de 25 de Agosto, os deputados que exerçam o respectivo mandato em regime de dedicação exclusiva têm direito a um abono mensal para despesas de representação no montante de 10% do respectivo vencimento (1).

2.2 — Atento o disposto neste preceito, V. Ex. solicitou à Assessoria Jurídica da Assembleia da República a elaboração de «um projecto de despacho/resolução que constituísse norma de orientação para o cumprimento do que dispõe a Lei n.º 102/88», «tendo como orientação o disposto nos Decretos-Leis n.ºs 310/82, de 3 de Agosto, 68/88, de 3 de Março, e 145/87, de 24 de Março» (2).

2.3 — Satisfazendo o solicitado, a Assessoria Jurídica produziu um parecer/informação (3) em que se conclui que a regulamentação do exercício do mandato em regime de dedicação exclusiva só pode ser feita por lei, visto tratar-se de um normativo que não cabe na forma de despacho e que não pode assumir, por falta de lei, a forma de resolução.

Em harmonia com esta posição, a Assessoria elaborou e sugeriu um projecto articulado de regulamentação do regime de dedicação exclusiva que, no essencial, se traduzia no seguinte:

- a) Considerar-se-iam a desempenhar o mandato em regime de dedicação exclusiva os deputados que, mediante declaração apresentada ao Presidente da Assembleia da República até oito dias após a data do início do mandato, com efeitos retroactivos a essa data, ou posteriormente, com efeitos a partir da apresentação, renunciassem ao exercício de qualquer função ou actividade remunerada, pública ou privada, incluindo o exercício de profissão liberal;
- b) Não envolveria quebra do compromisso de dedicação exclusiva a percepção de remunerações decorrentes de pagamento de direitos de autor, realização de conferências, palestras, cursos breves e outras actividades análogas, ajudas de custo, reembolso de transportes e o exercício das actividades previstas no n.º 2 do artigo 19.º do Estatuto dos Deputados (funções docentes no ensino superior, actividades de investigação científica e outras similares como tal reconhecidas pela Assembleia da República), até ao limite de quatro horas semanais;
- c) A violação do compromisso de dedicação exclusiva implicaria a reposição das importâncias efectivamente recebidas a título de abono por esse regime e a impossibilidade de o renovar na legislatura em curso.

A proposta continha ainda disposições sobre os efeitos da suspensão do mandato (4), sobre o reinício do regime de dedicação exclusiva nos casos de suspensão e de substituição previstos no n.º 1, alíneas b), c), d) e e), e no n.º 3 do artigo 4.º e no n.º 2 do artigo 5.º do Estatuto dos Deputados (Lei n.º 3/85, de 13 de Março, na redacção anterior à introduzida pela Lei n.º 98/89, de 29 de Dezembro) (5), sobre as condições de opção pelo regime de exclusividade relativamente a deputados em funções por substituição (6) e sobre a obrigatoriedade de publicação, no *Diário da Assembleia da República* e no *Diário da República*, de relação nominativa dos deputados em exclusividade de funções (7).

2.4 — Submetido a Conferência de Presidentes dos Grupos Parlamentares, esta deu a sua concordância ao parecer/informação da Assessoria Jurídica quanto à necessidade de ser aprovado um projecto de lei em que se definisse o conceito de dedicação exclusiva e que regulamentasse a sua aplicação, embora com algumas dúvidas e reservas sobre o conteúdo de algumas soluções propostas.

Na sequência deste procedimento, o PSD apresentou, em 3 de Novembro de 1988, o projecto de lei n.º 310/V (define o conceito de dedicação exclusiva do mandato de deputado e regulamenta a sua aplicação) (8), que acolheu a proposta da Assessoria Jurídica, apenas com uma alteração de ordem substancial consistente na eliminação do preceito que impedia a possibilidade de opção pelo regime de dedicação exclusiva sem que tivesse passado um ano sobre a sua

cessação nos casos de substituição por razões de actividade profissional inadiável ou exercício de funções específicas no respectivo partido.

2.5 — Entretanto, foram apresentados os projectos de lei n.ºs 277/V, 278/V, 312/V e 314/V (9), tendo por objecto matérias referentes a incompatibilidades e harmonização de cargos de membros do Governo e de deputados com o exercício de outras funções, que vieram a ser apreciados pela Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias, conjuntamente com o projecto de lei n.º 310/V, e que estiveram na origem, o primeiro, da Lei n.º 9/90, de 1 de Março (10), que define o regime de incompatibilidades de titulares de cargos políticos e altos cargos públicos, e, os restantes, da Lei n.º 98/89, de 29 de Dezembro, que altera o regime de incompatibilidades dos deputados (11).

2.6 — Na Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias veio o projecto de lei n.º 310/V a sofrer alterações, ampliativas do seu conteúdo, porventura justificadas por necessidades de articulação com a Lei n.º 4/85, de 9 de Abril, que define o estatuto remuneratório dos titulares de cargos políticos, passando a ter a seguinte redacção final (12):

Artigo 1.º O artigo 16.º da Lei n.º 4/85, de 9 de Abril, passa a ter a seguinte redacção:

Artigo 16.º

- 1 — [...]
- 2 — [...]
- 3 — [...]
- 4 — [...]
- 5 — [...]
- 6 — Os restantes deputados não referidos nos números anteriores têm direito a um abono mensal para despesas de representação de 10% do respectivo vencimento, desde que declarem que exercem o mandato de deputado como actividade remunerada principal.

Art. 2.º Os deputados que pretendam beneficiar do regime referido no n.º 6 do artigo 16.º da Lei n.º 4/85 apresentarão ao Presidente da Assembleia da República a declaração nele prevista, assumindo o compromisso de apresentar nova declaração quando cessar a situação determinante do abono.

Art. 3.º As declarações previstas no artigo antecedente serão apresentadas no prazo de oito dias a contar do início ou da cessação da situação determinante do abono.

Art. 4.º Não releva para efeitos da aplicabilidade do regime referido no n.º 6 do artigo 16.º da Lei n.º 4/85 o recebimento de qualquer remuneração decorrente de:

- a) Direitos de autor;
- b) Realização de conferências, palestras, cursos breves e outras actividades análogas;
- c) Ajudas de custo;
- d) Reembolso de transportes.

Art. 5.º A relação nominativa dos deputados que beneficiem do regime previsto no n.º 6 do artigo 16.º da Lei n.º 4/85 é publicada semestralmente na 2.ª série do *Diário da Assembleia da República*.

Art. 6.º — 1 — Os efeitos da presente lei retroagem à data da entrada em vigor da Lei n.º 102/88, de 25 de Agosto.

2 — A primeira declaração prevista no artigo 2.º da presente lei deverá ser apresentada no prazo de oito dias após a sua entrada em vigor.

2.7 — Por acordo na Conferência dos Presidentes dos Grupos Parlamentares, o projecto, aprovado na generalidade na sessão plenária da Assembleia da República de 30 de Março de 1989 (13), foi agendado, para votação final global, para a sessão plenária do dia 22 de Junho de 1989, o que, porém, não veio a suceder.

Como entretanto começassem a dar entrada requerimentos de deputados solicitando o abono imediato do subsídio de dedicação exclusiva, com efeitos retroactivos, foi solicitada ao Sr. Auditor Jurídico a elaboração de um projecto de despacho para regulamentação do conceito de dedicação exclusiva, que pudesse servir de suporte à apreciação dos requerimentos já apresentados ou a apresentar.

O projecto de despacho (14), que acolheu, no essencial, os pareceres da Assessoria Jurídica e da Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias, foi enviado para apreciação ao Conselho de Administração da Assembleia da República (15) e à Conferência de Presidentes dos Grupos Parlamentares, os quais suscitaram dúvidas sobre a legalidade do procedimento proposto.

2.9 — Posteriormente, sem que a questão da regulamentação do regime de dedicação exclusiva tivesse alcançado solução normativa

em sede própria, cerca de 35 deputados vieram requerer o pagamento do abono mensal para despesas de representação com efeitos retroactivos, alegando terem exercido o cargo de deputado em regime de exclusividade e com o fundamento de que a lei que o criou é de natureza imperativa⁽¹⁶⁾.

3

3.1 — O conceito de «dedicação exclusiva» associado ao exercício normal do cargo de deputado surge, pela primeira vez, no nosso sistema jurídico, na Lei n.º 102/88, de 25 de Agosto, que alterou o regime remuneratório dos titulares de cargos políticos⁽¹⁷⁾, estabelecido na Lei n.º 4/85, de 9 de Abril; até então, a exclusividade funcionava, unicamente, como condição de atribuição do direito a abono de despesas de representação aos Vice-Presidentes da Assembleia da República, presidentes e vice-presidentes dos grupos parlamentares, secretários e vice-secretários da Mesa e presidentes das comissões parlamentares permanentes (n.º 6 do artigo 16.º da Lei n.º 4/85, na sua redacção originária, e n.º 7 do referido artigo 16.º, na redacção dada pela Lei n.º 16/87, de 1 de Janeiro).

Passou a dispor o artigo 16.º (remunerações dos deputados) da Lei n.º 4/85, na redacção introduzida pela Lei n.º 102/88:

1 — Os deputados recebem mensalmente um vencimento correspondente a 50% do vencimento do Presidente da República.

2 — Os Vice-Presidentes da Assembleia da República e os membros do Conselho de Administração têm direito a um abono mensal para despesas de representação no montante de 25% do respectivo vencimento.

3 — Os presidentes dos grupos parlamentares e os secretários da Mesa têm direito a um abono mensal para despesas de representação no montante de 20% do respectivo vencimento.

4 — Os vice-presidentes dos grupos parlamentares que tenham um mínimo de 20 deputados têm direito a um abono para despesas de representação no montante de 15% do respectivo vencimento, havendo lugar à atribuição de idêntico abono por cada vice-presidente correspondente a mais de 20 deputados ou fracção superior a 10.

5 — Os presidentes das comissões parlamentares permanentes e os vice-secretários da Mesa têm direito a um abono mensal para despesas de representação no montante de 15% do respectivo vencimento.

6 — *Os restantes deputados não referidos nos números anteriores têm direito a um abono mensal para despesas de representação no montante de 10% do respectivo vencimento, desde que desempenhem o respectivo mandato em regime de dedicação exclusiva.*

3.2 — A Lei n.º 102/88 introduziu alterações significativas ao regime então vigente⁽¹⁸⁾, definido pela Lei n.º 4/85, com as alterações resultantes da Lei n.º 16/87, de 1 de Junho⁽¹⁹⁾.

Da análise sistemática comparada de ambos os regimes verifica-se que as inovações resultantes da Lei n.º 102/88 consistiram no seguinte:

- Na elevação de 20% para 25% do montante do abono para despesas de representação atribuído aos Vice-Presidentes da Assembleia da República;
- Na elevação de 15% para 20% dos montantes dos abonos atribuídos aos presidentes dos grupos parlamentares e secretários da Mesa;
- Na elevação de 10% para 15% dos montantes dos abonos atribuídos aos vice-presidentes dos grupos parlamentares e aos presidentes das comissões parlamentares permanentes e aos vice-secretários da Mesa;
- Na textual eliminação da exigência do exercício do cargo em regime de exclusividade aos deputados referidos nas alíneas anteriores como condição de aquisição do direito ao abono para despesas de representação;
- Na atribuição do direito ao abono mensal para despesas de representação aos membros do Conselho de Administração e fixação do montante correspondente em 25% do vencimento respectivo;
- Na atribuição de idêntico direito, no montante de 10% do vencimento, aos restantes deputados, desde que desempenhem o respectivo mandato em regime de dedicação exclusiva.

3.3 — A consagração legal do conceito de dedicação exclusiva, enquanto condição de atribuição do direito ao abono de despesas de representação à generalidade dos deputados, veio a constituir, como se referiu, objecto de iniciativa legislativa autónoma visando a sua definição e regulamentação, através do projecto de lei n.º 310/V, associada, na ocasião, por razões de conexão, a outras iniciativas que, incidindo no Estatuto de Deputado, conduziram, por via da

aprovação da Lei n.º 98/89, de 29 de Dezembro, à definição de um regime específico de incompatibilidades e impedimentos, consideravelmente mais restritivo que o então vigente (que teve por fonte os projectos de lei n.ºs 278/V, 312/V e 314/V)⁽²⁰⁾.

3.4 — Lê-se no relatório da reunião da Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias em que foram apreciados os projectos de lei⁽²¹⁾:

Os projectos de lei n.ºs 277/V (PS), 278/V (PS), 310/V (PSD), 312/V (PCP) e 314/V (PRD) versam todos matérias relativas à harmonização do exercício de cargos políticos com o exercício de outras funções contemporâneas, anteriores ou posteriores, que eventualmente se possam considerar incompatíveis com aquelas.

Essa harmonização é justificada com base em princípios de independência e separação de funções ou de poderes e visa evitar a colisão entre o interesse do Estado, de que são agentes os titulares dos cargos políticos, e outros interesses a que tais titulares eventualmente estejam, tenham estado ou venham a estar ligados. [...]

Estando em causa uma preocupação ou uma cautela em relação à independência de funções dos titulares de cargos políticos e à transparência e moralização das mesmas, que obviamente implica certos condicionamentos ao exercício de determinadas funções públicas profissionais ou privadas, é duvidoso, contudo, que tais condicionamentos sejam suficientes para pôr em causa os princípios constitucionais da livre escolha de profissão e de acesso à função pública (artigo 47.º da Constituição da República Portuguesa), ou da participação na vida pública ou de acesso a cargos públicos (artigos 48.º, n.º 1, e 50.º da Constituição da República Portuguesa), ou do direito ao trabalho (artigo 59.º, n.º 1, da Constituição da República Portuguesa), ou mesmo o princípio da igualdade (artigo 13.º da Constituição da República Portuguesa).

De qualquer modo, e por necessidades práticas ou critérios de razoabilidade, há que fazer uma ponderada avaliação dos interesses em jogo e dos princípios subjacentes aos projectos de lei em análise.

É que os valores da independência e separação de funções e poderes e da moralização da vida pública podem ser compatibilizados com a necessidade de assegurar ou não afastar «a regular motivação pelo exercício das funções governamentais» [...], a disponibilidade para o exercício de quaisquer outros cargos políticos e o preenchimento competente de tais cargos, ou ainda a possibilidade de o titular do cargo político regressar imediatamente às funções que já desempenhava antes de ser investido nesse cargo.

3.5 — O projecto de lei n.º 314/V, do PRD, invocava expressamente na exposição de motivos uma relação de conexão entre os regimes de incompatibilidades e de dedicação exclusiva:

No sentido do reforço da dignidade política e da profissionalização do deputado, importa clarificar o estatuto dos direitos, regalias e deveres que são inerentes às suas funções e cuja explicitação integral se torna necessária e urgente.

As alterações que agora se preconizam fundamentam-se, por um lado, no princípio de que o regime de dedicação exclusiva não pode ser desligado do dever de assiduidade e é incompatível com o exercício de qualquer outra função.

Por outro, fundamenta-se no princípio da imparcialidade e independência inerentes à actividade parlamentar, cuja garantia implica o estabelecimento de incompatibilidades e impedimentos⁽²²⁾.

Em resultado destas iniciativas legislativas, veio a Lei n.º 98/89, de 28 de Dezembro, alterar o Estatuto dos Deputados (Lei n.º 3/85, de 13 de Março) — por via de nova redacção ao artigo 19.º e aditamento dos artigos 19.º-A e 19.º-B —, definindo o respectivo regime de incompatibilidades e impedimentos nos seguintes termos⁽²³⁾:

Artigo 19.º

Incompatibilidades

1 — Não podem exercer as respectivas funções enquanto exercem o mandato de deputado à Assembleia da República:

- O Presidente da República, os membros do Governo e os ministros da República;
- Os membros do Tribunal Constitucional, do Supremo Tribunal de Justiça, do Tribunal de Contas e do Conselho Superior da Magistratura e o Provedor de Justiça;
- Os deputados ao Parlamento Europeu;

- d) Os membros dos órgãos de governo próprio das regiões autónomas;
- e) Os embaixadores não oriundos da carreira diplomática;
- f) O governador, os membros do Governo e os deputados à Assembleia Legislativa de Macau;
- g) Os governadores e os vice-governadores civis;
- h) Os presidentes e vereadores a tempo inteiro das câmaras municipais;
- i) Os funcionários do Estado e de outras pessoas colectivas públicas;
- j) Os membros da Comissão Nacional de Eleições;
- l) Os membros dos gabinetes ministeriais ou legalmente equiparados;
- m) Os funcionários de organização internacional ou de Estado estrangeiro;
- n) O presidente e o vice-presidente do Conselho Económico e Social;
- o) Os membros da Alta Autoridade para a Comunicação Social;
- p) Os membros dos conselhos de gestão das empresas públicas, das empresas de capitais públicos ou maioritariamente participadas pelo Estado e de instituto público autónomo.

2 — O disposto na alínea *l*) do número anterior não abrange o exercício gratuito de funções docentes no ensino superior, de actividades de investigação e outras similares, como tais reconhecidas caso a caso pela Assembleia da República.

3 — A suspensão do mandato relativamente aos vice-presidentes do Conselho Económico e Social verifica-se durante os períodos em que, nos termos da regulamentação interna respectiva, se encontrem na efectividade de funções de substituição do presidente.

Artigo 19.º-A

Impedimentos

1 — É vedado aos deputados da Assembleia da República:

- a) Exercer o mandato judicial como autores nas acções cíveis contra o Estado;
- b) Servir de perito ou árbitro a título remunerado em qualquer processo em que sejam parte o Estado e demais pessoas colectivas de direito público;
- c) Integrar a administração de sociedades concessionárias de serviços públicos;
- d) No exercício de actividade de comércio ou indústria, participar em concursos públicos de fornecimento de bens e serviços, bem como em contratos com o Estado e outras pessoas colectivas de direito público;
- e) Figurar ou de qualquer forma participar em actos de publicidade comercial.

2 — Os impedimentos constantes da alínea *b*) do n.º 1 deste artigo poderão ser supridos em razão de interesse público por deliberação da Assembleia da República. ⁽²⁴⁾ ⁽²⁵⁾

3.7 — Neste quadro normativo, a definição do conceito de dedicação exclusiva consistirá, no fundamental, na identificação típica de uma área mínima de harmonização de interesses particulares do deputado com a natureza e interesse público da função, recortada no interior do universo definido pelo regime de incompatibilidades e impedimentos, que, podendo aparentemente exceder o seu sentido literal de exercício da função com exclusão de qualquer outra actividade — base da interpretação da norma nos termos do artigo 9.º do Código Civil —, não possui, por expressa previsão legal, a virtualidade de o comprimir de forma a prejudicar o essencial do seu conteúdo.

Este tem sido, aliás, o sentido que se extrai da regulamentação paralela do conceito com referência a outros cargos e funções objecto de intervenção do legislador.

4

4.1 — No despacho que solicitou à Assessoria Jurídica da Assembleia da República a apresentação de um projecto de despacho ou resolução para definição e regulamentação do regime de dedicação exclusiva estabeleceram-se como «balizas orientadoras» o disposto sobre dedicação exclusiva nos Decretos-Leis n.ºs 310/82, de 3 de Agosto, 145/87, de 24 de Março, e 68/88, de 3 de Março.

O Decreto-Lei n.º 310/82, de 3 de Agosto, que regulava as carreiras médicas ⁽²⁶⁾, o Decreto-Lei n.º 145/87, de 24 de Março, que estabelece disposições quanto à fixação dos sistemas retributivos das

carreiras docente universitária e docente do ensino superior politécnico, e o Decreto-Lei n.º 68/88, de 3 de Março, que regulamenta a carreira de investigação científica a aplicar a todos os serviços e organismos de investigação científica, contêm, todos eles, disposições específicas relativas aos respectivos regimes de dedicação exclusiva.

Regulamentações idênticas encontram-se igualmente noutros diplomas, tais como o Estatuto dos Eleitos Locais (Lei n.º 29/87, de 30 de Junho), o Decreto-Lei n.º 184/89, de 2 de Julho, que estabelece princípios gerais de salários e gestão de pessoal da função pública, e o Decreto-Lei n.º 323/89, de 26 de Setembro, que revê o estatuto do pessoal dirigente da função pública.

O conceito de dedicação exclusiva surge, em todos estes diplomas, identificado, no essencial, com a ideia de renúncia ao exercício de outras funções ou actividades remuneradas, públicas ou privadas, incluindo o exercício de profissão liberal.

Embora seja possível a identificação de um núcleo tendencialmente comum de actividades, funções ou fontes de rendimentos considerados compatíveis com o exercício de funções em regime de exclusividade — direitos de autor, realização de conferências, palestras, cursos breves e actividades análogas, ajudas de custo e despesas de deslocação —, o conceito assume extensões diversas em cada uma das regulamentações específicas.

4.2 — O regime das carreiras médicas estabelecido no Decreto-Lei n.º 310/82 definia o essencial do conceito e remetia a fixação dos seus contornos para normas específicas do mesmo diploma ou de diplomas especiais. Dispõe o respectivo artigo 9.º, n.º 4, que define as modalidades de regime de trabalho aplicável aos médicos integrados na carreira:

O regime de dedicação exclusiva implica a incompatibilidade de exercício de quaisquer outras actividades profissionais, além das autorizadas por este decreto-lei ou por diplomas especiais.

Acolhendo a tendência de *especificação dos limites* que entretanto se veio a desenvolver noutras áreas, o Decreto-Lei n.º 73/90, de 6 de Março, que estabeleceu o novo regime das carreiras médicas, introduziu mais minuciosa regulamentação do regime, dispondo no artigo 9.º:

[...]

4 — O regime de dedicação exclusiva é incompatível com o desempenho de qualquer actividade profissional, pública ou privada, incluindo o exercício de profissão liberal, sem prejuízo do disposto no Decreto-Lei n.º 312/84, de 26 de Setembro ⁽²⁷⁾, ou o desempenho de funções docentes em escolas dependentes ou sob tutela do Ministério da Saúde, mediante autorização, nos termos da lei.

5 — Os médicos em dedicação exclusiva devem apresentar no serviço ou estabelecimento onde exercem funções uma declaração de renúncia ao exercício de actividades incompatíveis.

O n.º 7 deste mesmo preceito veio estabelecer que não envolve quebra do compromisso de renúncia a percepção de remunerações decorrentes de:

- a) Direitos de autor;
- b) Realização de conferências, palestras, cursos breves e outras actividades análogas;
- c) Actividades docentes previstas no n.º 4;
- d) Actividades privadas ou em regime de profissão liberal exercidas em instalações do respectivo serviço ou estabelecimento de saúde, nos termos do artigo 32.º deste diploma;
- e) Participação em órgãos consultivos de instituição com fins semelhantes àquela a que o médico pertença, desde que com a anuência prévia desta última e quando a forma de remuneração seja exclusivamente a de senhas de presença;
- f) Elaboração de estudos ou pareceres mandados executar por despacho do Ministro da Saúde ou no âmbito de comissões constituídas por sua nomeação;
- g) Actividades exercidas, quer no âmbito de contratos entre a instituição a que o médico pertence e outras entidades, públicas ou privadas, nacionais ou internacionais, quer no âmbito de projectos subsidiados por quaisquer dessas entidades, desde que se trate de actividades de responsabilidade da instituição e os encargos com as correspondentes remunerações sejam satisfeitos através de receitas provenientes dos referidos contratos ou subsídios, nos termos do regulamento aprovado pela própria instituição de saúde;
- h) Ajudas de custo;
- i) Despesas de deslocação.

4.3 — A regulamentação do regime de dedicação exclusiva do pessoal docente do ensino superior revela idêntica tendência de evolução.

O artigo 70.º do Decreto-Lei n.º 448/79, de 13 de Novembro, que aprovou o Estatuto da Carreira Docente Universitária, alterado e ratificado pela Lei n.º 19/80, de 16 de Julho, sob a epígrafe «Dedicação exclusiva» (28), dispunha que os docentes em regime de tempo integral «terão direito a um subsídio complementar desde que declarem renunciar ao exercício de qualquer função ou actividade remunerada, pública ou privada, incluindo o exercício de profissão liberal» (n.º 1), não envolvendo quebra de compromisso a percepção de remunerações decorrentes do pagamento dos direitos de autor e da realização de conferências, palestras, cursos breves e outras actividades análogas (n.º 4).

Alterando este preceito, o Decreto-Lei n.º 145/87, de 24 de Março (artigo 2.º), introduziu uma enumeração mais desenvolvida dos limites da exclusividade idêntica, no essencial, à posteriormente adoptada para as carreiras médicas, pelo Decreto-Lei n.º 73/90, passando a dispor (n.º 3) que não envolve quebra de compromisso de exclusividade a percepção de remunerações decorrentes de:

- a) Direitos de autor;
- b) Realização de conferências, palestras, cursos breves e outras actividades análogas;
- c) Ajudas de custo;
- d) Despesas de deslocação;
- e) Desempenho de funções em órgãos da instituição a que esteja vinculado;
- f) participação em órgãos consultivos de instituição estranha àquela a que pertença, desde que com a anuência prévia desta última e quando a forma de remuneração seja exclusivamente a de senhas de presença;
- g) Participação em júris de concursos ou de exames estranhos à instituição a que esteja vinculado;
- h) Elaboração de estudos ou pareceres mandados executar por despacho do ministro respectivo ou no âmbito de comissões constituídas por sua nomeação, desde que com a prévia concordância da instituição a que pertence;
- i) Prestação de serviço docente em estabelecimento de ensino superior público diverso da instituição a que esteja vinculado, quando, com autorização prévia desta última, se realize para além do período semanal de 36 horas de serviço e não exceda 4 horas semanais;
- j) Actividades exercidas, quer no âmbito de contratos entre a instituição a que pertence e outras entidades públicas ou privadas, nacionais, estrangeiras ou internacionais, quer no âmbito de projectos subsidiados por quaisquer dessas entidades, desde que se trate de actividades da responsabilidade da instituição e que os encargos com as correspondentes remunerações sejam satisfeitos através de receitas provenientes dos referidos contratos ou subsídios, nos termos de regulamento aprovado pela própria universidade ou pela escola universitária não integrada.

4.4 — Regulamentação idêntica do conceito de dedicação exclusiva vem estabelecida no artigo 25.º do Decreto-Lei n.º 68/88, de 3 de Março, relativo à carreira de investigação científica.

Contendo redacção similar à do artigo 70.º do Estatuto da Carreira Docente Universitária, este preceito define o regime de exclusividade (29) e enumera as actividades compatíveis em termos coincidentes.

4.5 — No Estatuto dos Eleitos Locais (Lei n.º 29/87, de 30 de Junho), o conceito de exclusividade surge indirectamente definido, a propósito do regime de permanência, como exercício de função com exclusão de qualquer outra remunerada, pública ou privada, incluindo o exercício de profissão liberal. Dispõe o artigo 7.º, n.º 1, que as remunerações dos eleitos locais em regime de permanência são atribuídas do seguinte modo:

- a) Aqueles que exerçam exclusivamente as suas funções autárquicas recebem a totalidade das remunerações previstas no artigo 6.º;
- b) Aqueles que exercem uma função liberal, quando o respectivo estatuto profissional permitir a acumulação, ou qualquer actividade privada, perceberão 50% do valor da base da remuneração, sem prejuízo da totalidade das regalias sociais a que tenham direito.

Este diploma não contém, todavia, qualquer norma que, à semelhança do que sucede nos regimes anteriormente referidos, preveja a possibilidade de contabilização da exclusividade com outras funções ou actividades remuneradas (30).

4.6 — Para completar o enquadramento sistemático da questão importará fazer referência ao tratamento legal do princípio da exclusividade na função pública, actualmente previsto no artigo 12.º do

Decreto-Lei n.º 184/89, de 2 de Junho, que estabelece princípios gerais de salários e gestão de pessoal da função pública, e ao regime de exclusividade do pessoal dirigente da função pública, fixado no artigo 9.º do Decreto-lei n.º 323/89, de 26 de Setembro.

4.6.1 — Dispõe o artigo 12.º do Decreto-Lei n.º 184/89, sob a epígrafe «Princípio da exclusividade de funções»:

1 — O exercício de funções públicas é norteado pelo princípio da exclusividade.

2 — Não é permitida a acumulação de cargos ou lugares na Administração Pública, salvo, quando devidamente fundamentada em motivo de interesse público, nas seguintes condições:

- a) Inerência de funções;
- b) Actividades de carácter ocasional que possam ser consideradas como complemento da actividade principal;
- c) Actividades docentes em estabelecimentos de ensino cujo horário seja compatível com o exercício dos cargos.

3 — O exercício de funções na Administração Pública é incompatível com o exercício de quaisquer outras actividades que:

- a) Sejam consideradas incompatíveis por lei;
- b) Tenham um horário total ou parcialmente coincidente com o do exercício da função pública;
- c) Sejam susceptíveis de comprometer a imparcialidade exigida pelo interesse público no exercício de funções públicas.

4 — A acumulação de cargos ou lugares na Administração Pública, bem como o exercício de outras actividades pelos funcionários e agentes do Estado, dependem de autorização nos termos da lei.

4.6.2 — No desenvolvimento do regime jurídico estabelecido por este diploma, o Decreto-Lei n.º 427/89, de 7 de Dezembro, veio regulamentar de forma mais precisa o regime de acumulação de funções públicas e de funções privadas.

Referindo-se à «acumulação de funções», o artigo 31.º estabelece que:

1 — Não é permitida a acumulação de funções ou cargos públicos remunerados, salvo quando devidamente fundamentada em motivo de interesse público e no disposto nos números seguintes.

2 — Há lugar à acumulação de funções ou cargos públicos nos seguintes casos:

- a) Inerências;
- b) Actividades de representação de departamentos ministeriais ou de serviços públicos;
- c) Actividades de carácter ocasional e temporário que possam ser consideradas complemento do cargo ou função;
- d) Actividades docentes, não podendo o respectivo horário ultrapassar o limite a fixar em despacho conjunto dos Ministros das Finanças e da Educação.

3 — O disposto no n.º 1 não é aplicável às remunerações provenientes de:

- a) Criação artística e literária, realização de conferências, palestras, acções de formação de curta duração e outras de idêntica natureza;
- b) Participação em comissões ou grupos de trabalho, quando criados por resolução ou deliberação do Conselho de Ministros;
- c) Participação em conselhos consultivos, comissões de fiscalização ou outros órgãos colegiais, quando previstos na lei e no exercício de fiscalização ou controlo de dinheiros públicos.

[...]

6 — É permitida a acumulação de cargos públicos não remunerados quando fundamentada em motivo de interesse público.

4.6.3 — Relativamente à «acumulação de funções», o artigo 32.º dispõe o seguinte:

1 — O exercício em acumulação de actividades privadas carece de autorização prévia do membro do Governo competente [...].

2 — O disposto no n.º 1 não abrange a criação artística e literária e a realização de conferências, palestras, acções de formação de curta duração e outras actividades de idêntica natureza.

3 — A autorização referida no n.º 1 só pode ser concedida se se verificarem as seguintes condições:

- a) Se a actividade a acumular não for legalmente considerada incompatível;
- b) Se os horários a praticar não forem total ou parcialmente coincidentes;
- c) Se não ficarem comprometidas a isenção e a imparcialidade do funcionário ou agente no desempenho de funções;
- d) Se não houver prejuízo para o interesse público e para os direitos e interesses legalmente protegidos dos cidadãos.

4.6.4 — Por seu turno, seguindo muito de perto o regime geral da função pública, com as particularidades inerentes às funções dirigentes, o artigo 9.º do Decreto-Lei n.º 323/89, de 26 de Setembro (31), sob a epígrafe «Regime de exclusividade», estabelece:

1 — O pessoal dirigente exerce funções em regime de exclusividade, não sendo permitido, durante a vigência da comissão de serviço, o exercício de outros cargos ou funções públicas remunerados, salvo os que resultem de inerências ou de representação de departamentos ministeriais ou de serviços públicos e, bem assim, do exercício de fiscalização ou controlo de dinheiros públicos.

2 — O disposto no número anterior não abrange as remunerações provenientes de:

- a) Direitos de autor;
- b) Realização de conferências, palestras, acções de formação de curta duração e outras actividades de idêntica natureza;
- c) Actividade docente em instituições de ensino superior, não podendo o horário em tempo parcial ultrapassar um limite a fixar por despacho conjunto dos Ministros das Finanças e da Educação;
- d) Participação em comissões ou grupos de trabalho, quando criados por resolução ou deliberação do Conselho de Ministros;
- e) Participação em conselhos consultivos, comissões de fiscalização ou outros organismos colegiais, quando previstos na lei e no exercício de fiscalização ou controlo de dinheiros públicos.

3 — Não é permitido o exercício de actividades privadas pelos titulares de cargos dirigentes, ainda que por interposta pessoa, excepto em casos devidamente fundamentados, autorizados pelo membro do Governo competente, o qual só será concedido desde que a mesma actividade não se mostre susceptível de comprometer ou interferir com a isenção exigida para o exercício dos mencionados cargos.

5

5.1 — Justificando a incompatibilidade entre o exercício do mandato parlamentar e o desempenho de cargos públicos (32), normalmente explicada pela razão de evitar a dispersão do parlamentar, proporcionando-lhe a necessária e indispensável concentração em exclusividade, Maurice Duverger escreve que, «para impedir que o Governo possa corromper os parlamentares atribuindo-lhes postos vantajosos [...]», existe em geral uma «incompatibilidade entre o mandato parlamentar e a função pública». E acrescenta:

Ao mesmo tempo, os parlamentares recebem uma «compensação» bastante elevada a fim de os proteger das tentações financeiras e de poderem consagrar-se inteiramente às suas funções: se as funções parlamentares fossem gratuitas, apenas as pessoas ricas, ou pessoas pagas por estas, as poderiam exercer. Isso permite, ao mesmo tempo, estabelecer certas incompatibilidades entre a função parlamentar e as profissões liberais. (33)

5.2 — Na concepção liberal originária, as funções de deputado eram gratuitas, abertas como estavam apenas às pessoas de posses e de rendimentos e quando a sessão parlamentar ocupava relativamente pouco tempo. Apenas se veio a reconhecer mais tarde o direito ao reembolso das despesas causadas pelo exercício do mandato (34).

Mas diferente é, necessariamente, a concepção de deputado quando o parlamento se torna praticamente permanente, implicando a interrupção duradoura da actividade profissional, e quando o cargo não haja de estar reservado a pessoas abastadas.

Então, a remuneração permanente e de montante adequado funciona como garante de que todos podem ser deputados e de que todos os deputados podem exercer o mandato a tempo inteiro (35).

É por isso que a alínea d) do n.º 2 do artigo 161.º da Constituição da República Portuguesa enuncia, entre os direitos e regalias de que gozam os deputados (36), os «subsídios que a lei prescreve».

Reconhecendo que a fórmula é algo equívoca, Gomes Canotilho e Vital Moreira apelam para a maior clareza do artigo 167.º, alínea g), ao falar na remuneração dos titulares dos órgãos de soberania. Trata-se, pois, concluem, «não de subsídios eventuais, a título de reembolso de despesas ou de ajudas de custo, mas de remuneração verdadeira e própria pela actividade desenvolvida».

5.2.1 — A Lei n.º 5/76, de 10 de Setembro, que aprovou o primeiro Estatuto dos Deputados, na vigência da Constituição de 1976, dispunha, no n.º 1 do artigo 8.º (epígrafe «Subsídio mensal»), o seguinte:

1 — Os deputados têm direito a receber um subsídio mensal equivalente ao vencimento da letra A do funcionalismo público, bem como dois subsídios extraordinários, cada um deles de valor igual ao do subsídio mensal, em Junho e Dezembro. (37)

Por sua vez, o artigo 11.º, subordinado à epígrafe «Direito à opção dos funcionários», estabelecia que «os deputados que sejam funcionários do Estado ou de outras pessoas colectivas podem optar pelos respectivos vencimentos e subsídios» (n.º 1).

No caso de opção, os deputados não tinham direito, segundo o n.º 2, a senhas de comissões e ajudas de custo (remunerações a que se referiam os artigos 9.º e 10.º).

5.2.2 — Não era esta a solução do projecto de lei discutido e aprovado na generalidade na sessão da Assembleia da República de 28 de Julho de 1976. Com efeito, no n.º 2 do artigo previa-se que os deputados funcionários do Estado ou de outras pessoas colectivas de direito público não poderiam optar pelos respectivos vencimentos e subsídios, salvo em caso de suspensão do mandato ou fora do funcionamento efectivo da Assembleia, quando exercessem os cargos (38).

Do (longo) debate travado a propósito do referido artigo 8.º do projecto e das propostas de alteração apresentadas, resiga-se o seguinte trecho da intervenção do deputado António Arnaut (PS):

O Partido Socialista defende esta proposta da Comissão. E defende-a essencialmente por duas ordens de razões: em primeiro lugar, por uma questão de dignidade da função de deputado, da dignidade deste importante órgão de soberania portuguesa; por uma questão de responsabilidades do deputado.

Ninguém ignora as pesadas responsabilidades que pesam sobre os ombros dos deputados e até sobre a sua alma, para aqueles que a têm e sabem sentir, por isso, os problemas do povo português. E, se o mandato for exercido com a dignidade, elevação e respeito profundo que nos merecem os destinos da nossa pátria, os problemas das classes trabalhadoras e oprimidas, então nós nem deveríamos ter tempo para discutir coisas de menores.

Mas é preciso dizer que os deputados têm direito a esse vencimento, que é o da letra A do funcionalismo público. Os deputados não são funcionários públicos, porque o seu mandato transcende a própria função pública, embora haja aqui uma extensão do regime do funcionalismo público. E, se o nosso mandato transcende e está acima do funcionalismo público, isto sem desprimor para os funcionários públicos, que admira que a nossa remuneração fique ou esteja também equiparada a esses funcionários públicos?

5.3 — A revisão constitucional de 1982 incluiu nas matérias que constituem reserva absoluta de competência legislativa da Assembleia da República o «estatuto dos titulares dos órgãos de soberania e do poder local, do Conselho de Estado e do Provedor de Justiça, incluindo o regime das respectivas remunerações» [alínea g) do artigo 167.º] (39).

Foi assim editada a Lei n.º 26/84, de 31 de Julho, definindo o regime de remuneração do Presidente da República, e, posteriormente, a Lei n.º 4/85, de 9 de Abril, que aprovou o estatuto remuneratório dos titulares de cargos públicos. O sistema de remuneração dos titulares de cargos políticos tem como termo de referência o vencimento do Presidente da República, sendo em função dele percentualmente estabelecidos os vencimentos dos demais titulares de cargos políticos (40).

Sob a epígrafe «Remunerações dos deputados», estabelece o n.º 1 do artigo 16.º (da Lei n.º 4/85) que «os deputados percebem mensalmente um vencimento correspondente a 50% do vencimento do Presidente da República» (41). O capítulo VI da Lei n.º 4/85, relativo aos «Deputados à Assembleia da República», é ainda constituído por mais quatro artigos:

O artigo 17.º, acerca de «ajudas de custo», foi alterado pela Lei n.º 102/88 (artigo 4.º) (42);

- O artigo 18.º, sobre «senhas das comissões», foi revogado pela mesma lei (artigo 5.º);
- O artigo 19.º, que, sob a epígrafe «Direito de opção», facultava aos deputados que fossem funcionários do Estado ou de outras pessoas colectivas públicas a possibilidade de optarem pelos respectivos vencimentos e subsídios, foi revogado, com eficácia a partir do termo da legislatura, pela Lei n.º 16/87 (artigo 3.º);
- O artigo 20.º, relativo ao «regime fiscal», dispõe, no n.º 1, que as remunerações e os subsídios percebidos pelos titulares de cargos abrangidos pelo diploma estão sujeitos ao regime fiscal aplicável aos funcionários públicos. (43).

5.4 — Nos termos do n.º 2 do artigo 18.º do Estatuto dos Deputados, estes têm direito a dispensa de todas as actividades profissionais, públicas ou privadas, durante a legislatura.

Pode concluir-se que os deputados exercem sempre as suas funções em permanência. Não se exige, no entanto, que o mandato parlamentar seja desempenhado em regime de exclusividade (44).

Isso mesmo resulta do disposto no n.º 6 do artigo 16.º da Lei n.º 4/85, na redacção que lhe foi dada pela Lei n.º 102/88.

Aliás, tal já decorria quer da redacção inicial da norma, quer da que a Lei n.º 16/87 veio dar ao (então) n.º 7 do artigo 16.º (da Lei n.º 4/85). Isto sem prejuízo do diverso âmbito de previsão da referida norma, nas anteriores e na actual redacção.

Com efeito, nas formulações antecedentes, o desempenho do respectivo mandato em regime de exclusividade configurava-se como condição de percepção do abono para despesas de representação (45) por parte dos deputados referidos nos números anteriores (Vice-Presidentes da Assembleia da República, presidentes dos grupos parlamentares, secretários da Mesa, vice-presidentes dos grupos parlamentares, presidentes das comissões parlamentares permanentes e vice-secretários da Mesa).

Ou seja, a teleologia da norma apontava para uma relação de justificação entre os abonos mensais para despesas de representação fixados nos números anteriores do artigo 16.º e a prestação do respectivo mandato em regime de exclusividade.

Para os demais deputados, não previstos, categorial ou funcionalmente, nos n.ºs 2 a 5 (ou 2 a 6, na redacção da Lei n.º 16/87), não era atribuído relevo ao desempenho do respectivo mandato em regime de dedicação exclusiva, não estando prevista, quanto a eles, a atribuição de qualquer abono para despesas de representação.

Foi a Lei n.º 102/88, através da nova redacção dada ao n.º 6 do artigo 16.º, que modificou substancialmente o âmbito da previsão da norma. Assim, foi atribuído aos «restantes deputados não referidos nos números anteriores» o direito a um abono mensal para despesas de representação no montante de 10% do respectivo vencimento. A aquisição de tal direito ficou, porém, sujeita à condição de que tais deputados (os não referidos nos n.ºs 2 a 5) desempenhem o respectivo mandato em regime de dedicação exclusiva.

6

6.1 — Na perspectiva dinâmica da sua aplicação, a custo se poderá distinguir, no plano metodológico, entre *interpretação e integração* do Direito: aquela e esta, em face do caso concreto, podem exigir procedimentos metodológicos igualmente complexos, como o recurso a inferências analógicas e a princípios e valores jurídicos gerais (46).

Como escreve Karl Larenz, a interpretação da lei e o desenvolvimento judicial do Direito não devem ver-se como essencialmente diferentes, mas só como distintos graus do mesmo processo de pensamento (47).

No entanto, na perspectiva (mais estática) da exposição tradicional, tal distinção costuma ser feita, sendo usual a indicação de dois critérios diferentes para definir a linha de fronteira entre os planos da interpretação e da integração do Direito.

Para uns, a indagação do Direito *praeter legem* inicia-se no extremo limite que separa a *interpretação extensiva* (da norma jurídica) da *aplicação analógica* (da mesma norma). A primeira limitar-se-ia a estender a aplicação da norma a casos não previstos pela sua letra *mas compreendidos pelo seu espírito*; ao passo que a segunda leva a aplicar a norma mesmo a situações que já nem sequer são abrangíveis pelo «seu espírito».

Para outros, entra-se no domínio da indagação e aplicação do Direito *praeter legem* logo que a situação a regular não seja susceptível de ser abrangida por qualquer interpretação da norma com uma correspondência, ainda que mínima, no enunciado ou fórmula verbal da mesma norma (*teoria da alusão*) (48).

6.2 — Uma *lacuna* é uma incompletude insatisfatória no seio de um todo. Aplicado ao Direito, o conceito de lacuna significa que se trata de uma incompletude insatisfatória no seio do todo jurídico (49).

Incompletude insatisfatória porque representa uma falta ou falha em algo que tende para a completude. Pode, assim, dizer-se, com a doutrina alemã, que uma lacuna é uma «incompletude contrária a um plano» e, tratando-se de uma «lacuna jurídica», que ela consiste numa «imperfeição contrária ao plano do Direito vigente, determinada segundo critérios extraídos da ordem jurídica global».

Para English, as lacunas são deficiências do Direito positivo, apreensíveis como faltas ou falhas de conteúdo de regulamentação jurídica para determinadas situações de facto em que é de esperar essa regulamentação e em que tais falhas postulam e admitem a sua remoção através de uma decisão judicial jurídico-integradora (50).

6.3 — No plano das próprias normas podem verificar-se «lacunas da lei» quando uma norma legal não pode ser aplicada sem que acresça uma nova determinação que a lei não contém.

Assim poderá acontecer, conforme exemplifica Baptista Machado, se a lei manda constituir um órgão por eleição, mas não diz quem elege ou qual é o processo eleitoral; ou se estabelece uma norma que é uma *lex perfecta*, mas se esquece de fixar a respectiva sanção; ou se diz que haverá um prazo certo para a prática de certo acto, mas se esquece de determinar ou indicar a forma de determinar tal prazo (51).

Trata-se daquilo a que Karl Larenz chama «lacunas normativas» e que Zittmann qualifica como «lacunas próprias ou autênticas», que podem, pois, definir-se como as «lacunas da lei» que ocorrem quando uma norma não pode ser aplicada em absoluto sem que se lhe acrescente uma nova disposição que está ausente (se encontra a menos) da lei (52).

Na maior parte dos casos em que se fala de uma lacuna da lei não está incompleta uma norma jurídica particular, mas uma determinada regulação em conjunto, uma vez que esta não contém nenhuma regra para uma certa questão jurídica, a qual, segundo a intenção reguladora subjacente (o plano jurídico), carece de tratamento normativo. A estas lacunas, que Zittmann denomina de «lacunas impróprias ou inautênticas», chama Larenz «lacunas de regulação» (53).

A maior parte das lacunas de regulação tem como referente a chamada (ou o nível) das *rationes legis*, ou seja, da teleologia imanente às normas de Direito positivo.

6.4 — De entre as lacunas da lei, a doutrina (sobretudo alemã) costuma distinguir entre lacunas «patentes e ocultas».

Verifica-se um caso da primeira espécie sempre que a lei não contém qualquer regra que seja aplicável a certo caso ou grupo de casos, se bem que a mesma lei, segundo a sua própria teleologia imanente e a ser coerente consigo própria, devesse conter tal regulamentação.

Fala-se de *lacuna oculta* quando a lei contém uma regra aplicável a certa categoria de casos, mas por modo tal que, olhando ao próprio sentido e finalidade da lei, se verifica que essa categoria abrange uma subcategoria cuja particularidade ou especialidade, valorativamente relevante, não foi considerada. A lacuna traduzir-se-ia aqui na ausência de uma disposição especial para essa subcategoria de casos (54).

Para Karl Larenz, a lacuna consiste, neste caso, e em regra, na «ausência de uma restrição». Por isso, a lacuna está «oculta», porque, ao menos à primeira vista, não falta uma regra aplicável.

Segundo o autor alemão, «o preenchimento de tal lacuna leva-se a cabo acrescentando, pela via de uma redução teleológica da norma, a restrição omitida» (55).

Ou seja, por outras palavras, e de acordo com Bigotte Chorão, que, em função do seu grau de evidência, distingue as lacunas patentes ou manifestas (*offene Lücken*) e latentes ou ocultas (*verdeckte Lücken*), as primeiras tornam-se desde logo visíveis na falta de regulamentação para determinada categoria de casos; as segundas resultam do facto de o ordenamento, apesar de conter norma reguladora de certa categoria de casos, não ressaltar situações que, por exigência dos próprios fins da norma, carecem de uma regulamentação específica. A lacuna (oculta) consiste justamente na ausência de regulamentação dessas restrições.

6.5 — Se bem que o problema das lacunas seja tradicionalmente apresentado como um problema dirigido ao seu preenchimento, é óbvio que surge como questão prioritária a da determinação ou descoberta das lacunas. Questão de solução nem sempre simples, atenta a já mencionada dificuldade de «demarcação de fronteiras» entre as actividades interpretativa e integradora. Com efeito, a inexistência de norma explícita não configurará lacuna de regulamentação se a actividade interpretativa permitir, com recurso aos critérios hermenêuticos previstos no artigo 9.º do Código Civil, fixar por forma satisfatória o sentido e alcance da regulação legal para os casos sob ponderação.

Por outro lado, casos há em que a inexistência de regulamentação pode corresponder a um *plano* do legislador ou da lei, e então

a mesma não representa uma «deficiência» que o intérprete esteja autorizado a superar. Como diz Engish, «uma tal inexistência *planeada* de certa regulamentação» (propriamente uma regulamentação negativa) surge quando uma conduta, cuja punibilidade nós talvez aguardemos, «consciente e deliberadamente» não é declarada como punível pelo Direito positivo. Se esta impunidade nos cai mal, podemos falar na verdade de uma «lacuna político-jurídica», de uma «lacuna crítica», de uma «lacuna imprópria», quer dizer, de uma lacuna do ponto de vista de um futuro Direito mais perfeito («*de lege ferenda*»); não, porém, de uma lacuna autêntica e própria, quer dizer, de uma lacuna no Direito vigente («*de lege lata*»).

Ora, uma lacuna *de lege ferenda* apenas pode motivar o poder legislativo a uma reforma do Direito, mas não o intérprete a um preenchimento da dita «lacuna». A colmatação das lacunas pelo intérprete pressupõe uma lacuna *de lege lata* (56).

Há, assim, que distinguir entre lacunas da lei e falhas de política legislativa. A faceta de valoração que deve servir como base para a distinção é diferente em cada situação.

Num caso é a intenção reguladora e a teleologia imanente à própria lei; no outro são «pautas» de uma crítica, no plano da política legislativa, dirigida à lei (57).

6.6 — Nos termos do n.º 1 do artigo 10.º do Código Civil, o juiz deverá aplicar, por analogia, aos casos omissos as normas que directamente contemplem casos análogos — e só na hipótese de não encontrar no sistema uma norma aplicável a casos análogos é que deverá proceder de acordo com o n.º 3 do mesmo artigo.

Segundo Baptista Machado, «dois casos dizem-se *análogos* quando neles se verique um conflito de interesses paralelo, isomorfo ou semelhante e de modo que o critério valorativo adoptado pelo legislador para compor esse conflito de interesses num dos casos seja por igual ou maioria de razão aplicável ao outro» (cf. n.º 2 do artigo 10.º) (58).

O caso omissis tem de ter sempre alguma diversidade em relação ao caso previsto. É relativamente semelhante, mas é também relativamente diverso. O que a analogia supõe é que as semelhanças são mais fortes que as diferenças. Há um núcleo fundamental nos dois casos que exige a mesma estatução. Se esse núcleo fundamental pensar mais que as diversidades, pode afirmar-se que há analogia (59).

Ou seja, é sempre através de uma valoração, dirigida à descoberta da essência daquela situação, que se pode chegar à afirmação de que existe analogia.

O recurso à analogia como primeiro meio de preenchimento das lacunas justifica-se por uma razão de coerência normativa ou de justiça relativa, reconduzível ao princípio da igualdade: tratar igualmente aquilo que é igual. Ou, como escreve Baptista Machado, os «casos semelhantes ou conflitos de interesses semelhantes devem ter um tratamento semelhante». A isso acresce ainda uma razão de certeza do Direito, uma vez que é muito mais fácil obter a uniformidade de julgados pelo recurso, com as devidas adaptações, à norma aplicável a casos análogos do que remetendo o jogador para critérios de equidade ou para os princípios gerais do Direito.

O método analógico, baseado no argumento *a simili* ou *a pari ratione* («ubi eadem ratio est, ibi eadem dispositio»), permite o recurso quer à *analogia legis*, quer à *analogia juris*.

Na primeira, a que Larenz também chama «analogia particular», verifica-se a aplicação ao caso omissis de uma norma aplicável no caso previsto na lei; na segunda, que o referido autor germânico denomina «analogia geral», de várias disposições legais que ligam idêntica consequência jurídica a hipóteses legais diversas, infere-se um «princípio jurídico geral» que se ajusta tanto à hipótese não regulada na lei como às hipóteses reguladas. A obtenção de um princípio geral por via de uma *analogia juris* funda-se no conhecimento de que a *ratio legis*, comum a todas as disposições concretas, não só diz respeito aos casos particulares regulados, mas verifica-se sempre que existam determinados pressupostos indicados de modo geral. A recondução de todas as disposições particulares à *ratio legis* permite a formulação de um princípio jurídico geral, que é «esclarecedor» pelo conteúdo de justiça material a ele inerente, o que se comprova, no plano jurídico-positivo, pela análise dos casos regulados pela lei em concordância com ele (60).

No entanto, importa não esquecer que as regras de Direito, diferentemente das leis naturais, permitem excepções, sendo, por outro lado, conhecido o princípio segundo o qual as normas excepcionais não comportam aplicação analógica (artigo 11.º do Código Civil) (61).

7

a norma do n.º 6 do artigo 16.º da Lei n.º 4/85, na redacção dada pela Lei n.º 102/88, prevê com muita clareza que os deputados não referidos nos n.ºs 2 a 5 têm direito a um abono mensal para despesas de representação no montante de 10% do respectivo vencimento, desde que desempenhem o respectivo mandato em regime de dedicação exclusiva — cf. *supra*, n.º 5.4.

Invocando a referida norma e a circunstância de terem exercido o cargo de deputado em regime de exclusividade, diversos parlamentares, argumentando com o carácter imperativo da citada disposição e com a entrada em vigor da lei no início da 2.ª sessão legislativa da V Legislatura (62), têm vindo a requerer o pagamento das importâncias em dívida — ou seja, o pagamento imediato do abono para despesas de representação com efeitos retroactivos.

Pergunta V. Ex.ª, a quem os referidos requerimentos são naturalmente dirigidos, se, antes de se proceder ao correspondente pagamento, é ou não necessário que seja regulamentada a norma em apreço, por forma que seja definido, para os efeitos da respectiva disposição, o que se deve entender por dedicação exclusiva.

7.1 — O conceito de «regime de dedicação exclusiva», vertido na norma sob interpretação, ao qual o legislador condiciona a atribuição do abono mensal para despesas de representação, tem um conteúdo mínimo indiscutivelmente fixado a partir do próprio elemento literal ou gramatical.

Pode, com efeito, afirmar-se que o regime de dedicação exclusiva é, no «núcleo duro» do seu próprio texto, na pureza da sua literalidade, um regime incompatível com o desempenho de qualquer actividade profissional, pública ou privada, incluindo o exercício de profissão liberal.

Corresponde, assim, ao desempenho exclusivo do cargo a que se refere. Esta asserção, fundada no enunciado linguístico (63), encontra acolhimento normativo em diversas disposições legais, já oportunamente recenseadas — cf., a título exemplificativo, o artigo 9.º, n.º 4, do Decreto-Lei n.º 73/90, de 6 de Março (carreiras médicas), artigo 70.º do Decreto-Lei n.º 448/79, de 13 de Novembro, alterado por ratificação pela Lei n.º 19/80 e posteriormente modificado pelo Decreto-Lei n.º 145/87, de 24 de Março (carreira docente universitária), artigo 25.º, n.º 2, do Decreto-Lei n.º 68/88, de 3 de Março (carreira de investigação científica).

Ou seja, o elemento sistemático da interpretação, sedimentado nestes (e noutros) lugares paralelos, comporta e reforça os resultados do enunciado linguístico, por forma a habilitar à definição de um «espaço conceitual mínimo» de «dedicação exclusiva».

De onde se justifica retirar a ilação de que os deputados que, desde a data da entrada em vigor da Lei n.º 102/88, têm vindo a exercer o mandato parlamentar com total exclusividade adquiriram o direito à percepção do abono mensal para despesas de representação no montante fixado pelo n.º 6 do artigo 16.º E que tais deputados, titulares desse direito, não podem ser prejudicados pela omissão legislativa de desenvolvimento da referida norma, uma vez que, independentemente do que, em tal sede, vier a ser regulado, o conceito de dedicação exclusiva não poderá deixar de abranger quantos, situados no âmbito do universo subjectivo da norma, desempenham o respectivo mandato com absoluta exclusividade, nos termos expostos.

Permita-se, aliás, reforçar o fundamento do que acaba de se concluir com a seguinte reflexão: que se saiba nunca se colocou a questão de condicionar o pagamento dos abonos mensais para despesas de representação aos deputados referidos nos n.ºs 2 a 5 do artigo 16.º à regulamentação do n.º 6, na vigência da redacção originária do preceito. E, todavia, a referida norma condicionava, como se disse, a aquisição do direito por parte dos deputados referidos nos n.ºs 2 a 5 ao desempenho do mandato em regime de exclusividade (64).

7.2 — As coisas tornam-se, porém, menos simples se, aprofundando a pesquisa, pretendermos responder à questão de saber se o conceito de «dedicação exclusiva», tal como se acha vertido no n.º 6 do artigo 16.º, é ou não compatibilizável com a percepção de algumas remunerações ou com a realização de algumas actividades (umas e outras distintas das auferidas ou desempenhadas por força do mandato parlamentar).

Como oportunamente se evidenciou (cf. *supra*, n.º 4.2), a tendência que se tem vindo a desenvolver no tratamento normativo do conceito de «dedicação exclusiva» consiste na especificação dos limites à sua pureza literal, mediante a listagem das remunerações cuja percepção não envolve a violação do regime de exclusividade, ou, o que é sinónimo, a quebra de compromisso de renúncia (ao exercício de actividades incompatíveis).

É neste domínio, em face da ausência de regulamentação das «restrições» à dedicação exclusiva, que se pode falar de «lacuna oculta» a propósito da norma do n.º 6 do artigo 16.º

Com efeito, não faltando uma regra aplicável às situações de desempenho do mandato parlamentar em regime de dedicação exclusiva, falta, porém, a especificação das situações compatíveis com a sua subsistência, ou seja, por outras palavras, falta a enunciação das «compressões» à dedicação exclusiva. Enunciação essa que, como se disse, outras leis comportam.

Com efeito, a referência vaga à compatibilidade entre o regime de dedicação exclusiva e o exercício de «actividades autorizadas por

este decreto-lei ou por outros diplomas especiais», constante do Decreto-Lei n.º 310/82, foi substituída nos diplomas subsequentes por uma enumeração taxativa de situações remuneratórias acumuláveis com o regime de dedicação exclusiva.

Tal é o caso dos artigos 9.º, n.º 7, do Decreto-Lei n.º 73/90 (carreiras médicas), 70.º, n.º 3, do Decreto-Lei n.º 448/79, na redacção dada pelo Decreto-Lei n.º 145/87, de 24 de Março (carreira docente universitária), 25.º, n.º 4, do Decreto-Lei n.º 68/88 (carreira de investigação científica), 31.º, n.º 3, e 32.º, n.º 2, do Decreto-Lei n.º 427/89, de 7 de Dezembro (função pública), e 9.º, n.º 2, do Decreto-Lei n.º 323/89, de 26 de Setembro (pessoal dirigente da função pública) (65).

7.3 — Conhecido o elenco das situações remuneratórias que, nos citados normativos, são consideradas compatíveis com o regime de dedicação exclusiva, parecem poder ter cabimento no âmbito do desempenho, com exclusividade, do mandato parlamentar as relativas a:

- Direitos de autor;
- Realização de conferências, palestras, cursos breves e outras actividades análogas;
- Ajudas de custo;
- Despesas de deslocação.

Justifica-se, assim, investigar se, mediante a aplicação dos cânones hermenêuticos oportunamente expostos, será possível fixar ao conceito «regime de dedicação exclusiva» constante do n.º 6 do artigo 16.º da Lei n.º 4/85, na redacção da Lei n.º 102/88, um âmbito e um conteúdo compagináveis com as especificações (delimitações) mencionadas.

É que, como aliás se referiu, o conceito de dedicação exclusiva demanda a identificação típica de uma área mínima de harmonização de interesses particulares do deputado com a natureza e o interesse público da função que, podendo aparentemente exceder o seu sentido literal de exercício do mandato com exclusão de qualquer outra actividade, não terá, todavia, a virtualidade de o comprimir de forma a prejudicar o essencial do seu conteúdo (66).

Estamos em crer que essa área mínima de harmonização se deve circunscrever, justamente, às situações remuneratórias enunciadas.

Não é por acaso que as mesmas são sempre taxativamente mencionadas no elenco das «compressões» ao conceito enunciado por todas as disposições legais que disso se ocupam (67). Conceito que, assim, se tem vindo a «fixar» teleologicamente com aquelas precisões.

Só que, ao contrário do que acontece no âmbito da normação apresentada, não existe, para o mandato dos parlamentares a que se refere o n.º 6 do artigo 16.º, expressa previsão legal destinada a salvaguardar a harmonização do regime de dedicação exclusiva com a verificação das referidas situações remuneratórias. Tal não parece, no entanto, obstáculo insuperável à eficácia dos critérios hermenêuticos.

Deve, assim, começar por reconhecer-se que a percepção de «ajudas de custo» e de «despesas de deslocação» não é susceptível, pela própria natureza das referidas remunerações, de pôr em causa o regime de dedicação exclusiva.

Destinando-se este a assegurar uma consagração máxima ao desempenho da função por parte do titular do cargo, seria absurdo pretender que o mesmo, na ausência de previsão legal expressa, é incompatível com o pagamento de remunerações, determinadas, justamente, pelo cumprimento de deveres funcionais, pagamento esse, aliás, devido desde que verificados os condicionamentos legais — cf., v. g., artigo 17.º da Lei n.º 4/85, na redacção da Lei n.º 102/88, e o artigo 15.º, n.ºs 4 e 5, do Estatuto dos Deputados (Lei n.º 3/85, de 13 de Março).

E, para tal, basta adoptar a via interpretativa assente nos critérios hermenêuticos expostos. Com efeito, os elementos tradicionais de interpretação (literal, histórico, sistemático e teleológico) apontam no sentido da compatibilidade da «dedicação exclusiva» com a percepção das remunerações devidas a título de ajudas de custo ou de despesas de deslocação.

No que se refere às remunerações derivadas de direitos de autor ou da realização de conferências, palestras, cursos breves ou actividades idênticas, também não parece ousado defender o direito à respectiva percepção, sem prejuízo da subsistência do regime de exclusividade pelos deputados a que se refere o n.º 6 do artigo 16.º

E, se se entender que a norma, depois de devidamente interpretada, ainda não comporta tal entendimento, a metodologia integrativa, com recurso ao procedimento analógico, sempre seria de molde a permitir alcançá-lo (68). Assim se alcançará a devida correcção teleológica do conceito de «dedicação exclusiva», cujo regime não sai afectado pela percepção das aludidas remunerações.

Poderá perguntar-se, enfim, se não se poderá ir mais longe aplicando analogicamente ao caso dos deputados a que se refere o

n.º 6 do artigo 16.º outras situações remuneratórias resultantes do exercício de diferentes actividades, elencadas nas disposições legais oportunamente analisadas e transcritas?

Propende-se para uma resposta negativa, uma vez que aí se trata de situações estreitamente conexas com as carreiras às quais se refere a normação em causa [vejam-se, v. g., o n.º 4 e as alíneas c) a g) do n.º 7 do artigo 9.º do Decreto-Lei n.º 73/90, ou as alíneas e) a j) do n.º 3 do artigo 70.º do Estatuto da Carreira Docente Universitária], faltando, por isso, o fundamento essencial do recurso à analogia.

Ou seja, a previsão de outras (e diversas) situações remuneratórias que se entenda poderem ser comportadas pelo regime de dedicação exclusiva dos deputados demandará o recurso à actividade do legislador, não sendo lícito ao intérprete substituir-se-lhe.

Termos em que se extraem as seguintes conclusões:

- 1.ª Por força da redacção dada ao n.º 6 do artigo 16.º da Lei n.º 4/85, de 9 de Abril, pela Lei n.º 102/88, de 25 de Agosto (artigo 4.º), foi atribuído aos deputados não referidos nos n.ºs 2 a 5 do citado artigo o direito a um abono mensal para despesas de representação no montante de 10% do respectivo vencimento, desde que desempenhem o respectivo mandato em regime de dedicação exclusiva;
- 2.ª Embora de um ponto de vista de pura literalidade o regime de dedicação exclusiva implique a impossibilidade legal de desempenho de qualquer actividade profissional, pública ou privada, incluindo o exercício de profissão liberal, o certo é que o legislador tem vindo, em diferentes domínios, a proceder à identificação típica de uma área mínima de harmonização de interesses particulares do agente com a natureza e o interesse público da função, através da enunciação taxativa de actividades e situações remuneratórias compatíveis com a dedicação exclusiva;
- 3.ª Os deputados que, desde a data da entrada em vigor da Lei n.º 102/88, têm vindo a exercer o mandato parlamentar em exclusividade, de acordo com a primeira parte da conclusão anterior, adquiriram o direito à percepção do abono mensal previsto na norma indicada na conclusão 1.ª;
- 4.ª É compatível com o regime de dedicação exclusiva para os efeitos do disposto no citado n.º 6 do artigo 16.º a percepção de remunerações decorrentes de direitos de autor, realização de conferências, palestras, cursos breves e outras actividades análogas, ajudas de custo e despesas de deslocação;
- 5.ª O pagamento do abono previsto no n.º 6 do artigo 16.º aos deputados que se encontrem nas condições indicadas nas conclusões 3.ª e 4.ª não implica uma intervenção legislativa em ordem a que seja definido o que se deve entender por dedicação exclusiva.

(1) De acordo com este preceito, «os restantes deputados», ou seja, todos eles, à excepção dos referidos nos n.ºs 2, 3, 4 e 5 do mesmo preceito — Vice-Presidentes e membros do Conselho de Administração da Assembleia da República, presidentes e vice-presidentes dos grupos parlamentares, secretários e vice-secretários da Mesa e presidentes das comissões parlamentares permanentes (cf. *infra*, n.º 3.1) —, têm direito ao abono mensal de 10% do vencimento desde que desempenham o mandato em regime de dedicação exclusiva.

(2) Despacho de 8 de Setembro de 1988, em anexo I ao pedido de parecer.

(3) Parecer/informação n.º 27/88, de 16 de Setembro de 1988, constituindo o anexo II ao pedido de parecer.

(4) Que poria fim ao regime de dedicação exclusiva (artigo 3.º, n.º 1, do projecto).

(5) Nos casos de suspensão do mandato previstos nestas disposições, ou seja, por virtude de procedimento criminal, de nomeação para o exercício de funções de membro do Governo, de nomeação para juiz do Tribunal Constitucional, membro da Comissão Nacional de Eleições e de Governo Regional, Provedor de Justiça, Ministro da República, governador e vice-governador civil, embaixador, presidente e vice-presidente do Conselho Nacional do Plano, membro do Conselho de Comunicação Social e chefe de gabinete de membro do Governo, do exercício das funções de presidente de câmara municipal ou de vereador em regime de permanência, de gestor de empresa pública, nacionalizada ou maioritariamente participada por capitais públicos, e de dirigente de instituto público autónomo e de substituição por motivo de doença grave [alínea a) do n.º 2 do artigo 5.º da Lei n.º 3/85], o deputado poderia reiniciar o regime de dedicação exclusiva a partir do seu regresso. Já no caso de substituição por motivo de actividade profissional inadiável ou por razão do exercício de funções específicas no respectivo partido [alíneas b)

e c) do n.º 2 do artigo 5.º da mesma Lei n.º 3/85], a opção por este regime só poderia ocorrer um ano após a sua cessação (artigo 3.º, n.º 2 e 3, do projecto).

(⁶) Exigindo, para o efeito, o mínimo de permanência de 15 dias (artigo 4.º do projecto).

(⁷) Artigo 1.º, n.º 4, do projecto.

(⁸) In *Diário da Assembleia da República*, 2.ª série-A, n.º 5, p. 30, que constitui o anexo III.

(⁹) Os projectos de lei n.ºs 277/V e 278/V, referentes, respectivamente, a incompatibilidades dos membros do Governo e a incompatibilidades — alteração do Estatuto dos Deputados —, apresentados pelo PS, encontram-se publicados no *Diário da Assembleia da República*, 2.ª série, n.º 91, de 9 de Julho de 1988, pp. 1687 e 1688; o projecto de lei n.º 312/V, sobre moralização do exercício do mandato de deputado, apresentado pelo PCP, no *Diário da Assembleia da República*, 2.ª série-A, n.º 6, de 12 de Novembro de 1988, p. 41; e o projecto de lei n.º 314/V, relativo a incompatibilidades e impedimentos dos deputados, da autoria do PRD, no *Diário da Assembleia da República*, 2.ª série, n.º 7, de 19 de Novembro de 1988, p. 46.

(¹⁰) Posteriormente alterada pela Lei n.º 56/90, de 5 de Setembro.

(¹¹) Alteração à Lei n.º 3/85, de 13 de Março (Estatuto dos Deputados).

(¹²) Publicado no *Diário da Assembleia da República*, 2.ª série-A, n.º 38, de 24 de Junho de 1989, p. 1157.

(¹³) *Diário da Assembleia da República*, 1.ª série, n.º 56, de 31 de Março de 1989, p. 1969.

(¹⁴) Anexo X ao pedido de parecer.

(¹⁵) Anexo XI ao pedido de parecer.

(¹⁶) Modelo de requerimento junto, constituindo o anexo XIII ao pedido.

(¹⁷) Este diploma introduziu alterações aos artigos 1.º e 2.º da Lei n.º 26/84, de 31 de Julho, que fixa o vencimento do Presidente da República e consagra a sua actualização automática em função e na proporção das alterações à remuneração mensal ilíquida fixada para o cargo de director-geral na Administração Pública, e na Lei n.º 4/85, de 9 de Abril (Estatuto dos Deputados), alterou os artigos 12.º, 13.º, 16.º e 17.º e revogou o n.º 3 do artigo 12.º e o artigo 18.º, todos da Lei n.º 4/85, tendo revogado também a Lei n.º 33/88, de 24 de Março, que havia suspenso a aplicação do artigo 2.º da Lei n.º 26/84, de 31 de Julho.

Quanto aos trabalhos preparatórios da Lei n.º 102/88 podem ver-se: a proposta de lei n.º 64/V, no *Diário da Assembleia da República*, 2.ª série, n.º 82, de 11 de Junho de 1988, e no *Diário da Assembleia da República*, 2.ª série, n.º 96, de 21 de Julho de 1988 (texto final aprovado, na especialidade, pela Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias); e o Decreto n.º 116/V, no *Diário da Assembleia da República* 2.ª série, n.º 97, de 22 de Julho de 1988.

(¹⁸) Dispunha o artigo 16.º, n.º 6, da Lei n.º 4/85, de 9 de Abril, na sua redacção originária e na parte alterada pela Lei n.º 102/88:

2 — Os Vice-Presidentes da Assembleia da República têm direito a um abono mensal para despesas de representação no montante de 20% do respectivo vencimento.

3 — Os presidentes dos grupos parlamentares e agrupamentos parlamentares e os secretários da Mesa têm direito a um abono mensal para despesas de representação no montante de 15% do respectivo vencimento.

4 — Os vice-presidentes dos grupos parlamentares que tenham um mínimo de 20 deputados têm direito a um abono para despesas de representação no montante de 10% do respectivo vencimento, havendo lugar à atribuição de idêntico abono por cada vice-presidente correspondente a mais de 20 deputados ou fracção superior a 10, até ao máximo de 4.

5 — Os presidentes das comissões parlamentares permanentes têm direito a um abono mensal para despesas de representação no montante de 10% do respectivo vencimento.

6 — Os deputados referidos nos n.ºs 2 e 5 só têm direito ao abono para despesas de representação se desempenharem em regime de exclusividade o respectivo mandato.

(¹⁹) A Lei n.º 16/87, de 1 de Junho, alterou os artigos 16.º, 23.º, 24.º, 26.º, 27.º, 29.º e 31.º da Lei n.º 4/85, atribuindo, através da alteração ao artigo 16.º, direito a abono para despesas de representação aos vice-secretários da Mesa.

O artigo 16.º viu, assim, alterada a redacção do n.º 6 e acrescentado um n.º 7, nos termos seguintes:

6 — Os vice-secretários da Mesa têm direito a um abono mensal, para despesas de representação, no montante de 10% do respectivo vencimento.

7 — Os deputados referidos nos n.ºs 2 a 6 só têm direito ao abono para despesas de representação se desempenharem em regime de exclusividade o respectivo mandato.

(²⁰) Cf. *supra*, n.º 2.5 e nota 9.

(²¹) Reunião de 29 de Março de 1989, cujo relatório constitui o anexo III ao pedido de parecer.

Na ocasião encontrava-se igualmente em apreciação o projecto de lei n.º 277/V (PS), que se referia às incompatibilidades a que deveriam estar sujeitos os membros do Governo, que constitui a fonte mediata da Lei n.º 9/90, de 1 de Março, sobre incompatibilidades de titulares de cargos políticos e altos cargos públicos.

(²²) *Diário da Assembleia da República*, 2.ª série-A, n.º 7, de 19 de Novembro de 1988.

(²³) Na redacção anterior dispunha o artigo 19.º sobre incompatibilidades de deputados:

1 — Além das incompatibilidades previstas na legislação eleitoral, os deputados que sejam funcionários do Estado ou de outras pessoas colectivas públicas não podem exercer as respectivas funções durante o período de funcionamento efectivo da Assembleia.

2 — Não se considera exercício de função pública, para efeito do disposto no n.º 1, o exercício gratuito de funções docentes do ensino superior, de actividades de investigação científica e outras similares como tais reconhecidas caso a caso pela Assembleia.

(²⁴) Subordinado à epígrafe «Dever de declaração», estabelece o artigo 19.º-B que os deputados formularão e depositarão na Procuradoria-Geral da República declaração de inexistência de incompatibilidade ou impedimento nos 60 dias posteriores à tomada de posse.

(²⁵) Enquanto as incompatibilidades visam proibir a acumulação do mandato de deputado com o desempenho de actividades públicas, os impedimentos têm como objectivo essencial vedar aos deputados o exercício de certas actividades privadas.

A mais recente intervenção legislativa em matéria de incompatibilidades de cargos políticos e altos cargos públicos encontrou tradução na Lei n.º 9/90, de 1 de Março, alterada pela Lei n.º 56/90, de 5 de Setembro, revelando-se, todavia, despiendo para a economia do parecer proceder à análise do regime plasmado naqueles diplomas, actividade a que o Conselho Consultivo já tem vindo a proceder — cf., designadamente, os Pareceres n.ºs 54/90, de 11 de Outubro de 1990, publicado no *Diário da República*, 2.ª série, n.º 161, de 9 de Julho de 1991, 121/90, de 25 de Janeiro de 1991, publicado no *Diário da República*, n.º 127, de 4 de Junho de 1991, 125/90, de 10 de Outubro de 1991, e 64/91, de 5 de Dezembro de 1991.

(²⁶) Posteriormente substituído pelo Decreto-Lei n.º 73/90, de 6 de Março.

(²⁷) Define o regime de recrutamento e provimento de pessoal docente nas faculdades de medicina e ciências e, bem assim, a respectiva articulação entre as instituições hospitalares ou outras dependentes do Ministério da Saúde.

(²⁸) O Decreto-Lei n.º 243/85, de 11 de Julho, introduziu alterações ao regime de dedicação exclusiva, alterando os subsídios previstos no artigo 70.º e estabelecendo e regulamentando a obrigação de apresentação de um relatório descritivo das actividades desenvolvidas a coberto da permanência nesse regime.

(²⁹) Assim, depois de dispor que o regime de dedicação exclusiva é uma modalidade especial do regime de tempo integral (n.º 1), o n.º 2 estabelece que se consideram «em regime de dedicação exclusiva os elementos da carreira [...] que declarem renunciar ao exercício de qualquer função ou actividade remunerada, pública ou privada, incluindo o exercício de profissão liberal».

(³⁰) Aliás, o Estatuto dos Eleitos Locais refere-se ao «regime de permanência» e a «regime de meio tempo» — cf. sobre estes conceitos os Pareceres n.ºs 41/89, de 12 de Outubro de 1989, publicado no *Diário da República*, 2.ª série, n.º 69, de 23 de Março de 1990, 27/90, de 28 de Junho de 1990, publicado no *Diário da República*, 2.ª série, n.º 59, de 12 de Março de 1991, e 27/90 (complementar), de 10 de Outubro de 1991; cf. *infra*, nota 44.

(³¹) Este diploma foi adaptado à Administração Local pelo Decreto-Lei n.º 198/91, de 29 de Maio. O regime anterior encontrava-se contido no Decreto-Lei n.º 191-F/79, de 26 de Junho (artigo 9.º).

(³²) Cf. artigo 19.º do Estatuto dos Deputados, na redacção dada pela Lei n.º 98/89, de 28 de Dezembro; cf. *supra*, n.º 3.6.

(³³) *Os Grandes Sistemas Políticos — Instituições Políticas e Direito Constitucional — I*, trad. revista por Fernando Ruivo e Fernando Augusto Ferreira Pinto, Livraria Almedina, Coimbra, 1985, p. 119.

⁽³⁴⁾ Acerca de «remuneração» dos deputados, vejam-se: no direito francês.: Georges Burdeau, *Manuel de Droit Constitutionnel*, 21.ª ed., Paris, p. 547, Pierre Avril, *Droit Parlementaire*, Paris, 1988, p. 45, Charles Debbasch, *Droit Constitutionnel et Institutions Politiques*, 2.ª ed. Paris, p. 715; no direito belga: Jacques Velu, *Droit Public*, t. 1.º, Bruylant, Bruxelas, 1986, p. 510; no direito italiano: Aldo Bozzi, *Istituzioni di Diritto Pubblico*, 7.ª ed., Milão, 1985, p. 121, Paolo Barile, *Istituzioni di Diritto Pubblico*, 3.ª ed., Pádua, 1978, p. 152.

V. ainda o já citado Parecer n.º 64/91.

⁽³⁵⁾ Acompanhamos um trecho da anotação feita por Gomes Cantinho e Vital Moreira ao artigo 161.º da Constituição da República Portuguesa — cf. *Constituição da República Portuguesa Anotada*, 2.ª ed., Coimbra Editora, 1985, 2.º vol., p. 173.

⁽³⁶⁾ A propósito dos direitos e regalias de que gozavam os membros da Assembleia Nacional, na vigência da Constituição de 1933, cf. o respectivo artigo 89.º, em cuja alínea e) se dizia que os mesmos «têm direito a um subsídio nos termos que a lei eleitoral estabelecer». V., quanto à interpretação do regime das imunidades e regalias dos deputados, no domínio daquela Constituição, Marcelo Caetano, *A Constituição de 1933 — Estudo de Direito Político*, 2.ª ed., Coimbra Editora, 1959, pp. 89 e segs., *maxime* pp. 93 e 94.

Já a Constituição de 1911, na sua versão primitiva, dispunha, no artigo 19.º, que «os membros do Congresso terão, durante as sessões, um subsídio fixado pela Assembleia Nacional Constituinte». Preceito que viria a ser alterado pela Lei n.º 854, de 20 de Agosto de 1919, por virtude da qual o texto do citado artigo passou a ser o seguinte:

Os membros do Congresso terão um subsídio que será fixado pelo Poder Legislativo.

§ único. Uma vez fixado este subsídio, não poderá ser alterado dentro da mesma legislatura.

⁽³⁷⁾ Preceituava, por seu lado, o n.º 2 do artigo 8.º da Lei n.º 5/76 que ao deputado que faltar a qualquer reunião plenária sem motivo justificado seria descontada no subsídio mensal ou no vencimento, no caso de exercício do direito de opção previsto no artigo 11.º, a importância relativa a 1/30 do subsídio ou do vencimento por cada dia de falta além de duas seguidas ou interpoladas. V., hoje, no mesmo sentido, o artigo 20.º da Lei n.º 3/85.

⁽³⁸⁾ Anote-se ainda a proposta de substituição do n.º 1 do artigo 8.º do projecto de lei, apresentada pelo grupo parlamentar do PCP, nos termos da qual «os deputados têm direito a perceber um subsídio mensal de 15 000\$, bem como um subsídio extraordinário de igual valor, pago em Junho ou em Dezembro».

V., a propósito, a intervenção do deputado do PCP Dias Lourenço — cf. *Diário da Assembleia da República*, I Legislatura, 1.ª sessão legislativa, n.º 14, de 29 de Julho de 1976, pp. 326 e segs. A referida proposta de modificação foi rejeitada com 33 votos a favor (PCP) e 1 abstenção (UDP).

Submetido à votação, o n.º 1 do artigo 8.º (texto da Comissão do Regimento) foi aprovado com 34 votos contra (PCP e UDP) — cf. *loc. cit.*, p. 342.

Por sua vez, a solução que viria a ter tradução no direito de opção dos deputados que fossem funcionários públicos partiu de uma proposta do PS, encontrando-se justificada nas intervenções dos deputados José Luís Nunes e António Guterres — cf. *Diário da Assembleia da República*, n.º 15, de 30 de Julho de 1976. Submetida à votação, foi aprovada com 103 votos a favor (PS e CDS) e 85 votos contra (PPD, PCP e UDP) — cf. *loc. cit.*, p. 360.

⁽³⁹⁾ Cf., no texto resultante da segunda revisão constitucional, a alínea f) do mesmo artigo 167.º [correspondendo, com alterações, à alínea g) — *supra* transcrita].

⁽⁴⁰⁾ V. a exposição de motivos da proposta de lei n.º 88/III, publicada no *Diário da Assembleia da República*, 2.ª série, supl. ao n.º 9, de 27 de Outubro de 1984. Com referência à mesma iniciativa legislativa, podem consultar-se ainda: parecer da Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias, *Diário da Assembleia da República*, 2.ª série, n.º 15, de 14 de Novembro de 1984; proposta de alteração (que incluía, justamente, o artigo relativo às remunerações dos deputados), *Diário da Assembleia da República*, 2.ª série, n.º 19, de 23 de Novembro de 1984; projecto de lei (alternativo) n.º 400/III, apresentado pelo CDS, e proposta de aditamento, *Diário da Assembleia da República*, 2.ª série, n.ºs 21 e 27, de 28 de Novembro e 7 de Dezembro de 1984; debate parlamentar, *Diário da Assembleia da República*, 1.ª série, n.ºs 25 e 26, de 7 e 10 de Dezembro de 1985; relatório da Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias, *Diário da Assembleia da República*, 2.ª série, supl. ao n.º 37, de 9 de Janeiro de 1985; Decreto n.º 116/III, *Diário da Assembleia da República*, 2.ª série, n.º 57, de 15 de Fevereiro de 1985; votação final global do

estatuto, na versão apresentada pela Comissão Parlamentar já indicada, *Diário da Assembleia da República*, 1.ª série, n.º 37, de 11 de Janeiro de 1985; mensagem do Sr. Presidente da República informando do direito de veto suspensivo que usou em relação ao Decreto n.º 116/III, de 10 de Janeiro de 1985, *Diário da Assembleia da República*, 1.ª série, n.º 49, de 22 de Fevereiro de 1985; apreciação parlamentar do decreto em referência, *Diário da Assembleia da República*, 1.ª série, n.º 56, de 13 de Março de 1985; propostas de abstenção do articulado e votação nominal na generalidade do Decreto n.º 116/III, *Diário da Assembleia da República*, 2.ª série, n.º 67, de 14 de Março de 1985.

⁽⁴¹⁾ Como se viu — cf. *supra*, n.º 3.1 —, o n.º 1 do artigo 16.º da Lei n.º 4/85 foi deixado inalterado quer pela Lei n.º 16/87, quer pela Lei n.º 102/88.

⁽⁴²⁾ Em vez de se estabelecer, como se fazia na redacção primitiva da Lei n.º 4/85, que os deputados tinham «direito à ajuda de custo fixada para a categoria A do funcionalismo público, passou a prever-se que os mesmos «têm direito à ajuda de custo fixada para os membros do Governo» — cf. nova redacção dada aos n.ºs 1, 2 e 4 do artigo 17.º pela Lei n.º 102/88.

⁽⁴³⁾ Revogado, como se disse, o artigo 19.º, deve considerar-se igualmente revogado (tacitamente) o n.º 2 do artigo 20.º, cuja previsão decorre justamente do exercício do direito de opção previsto no artigo anterior.

⁽⁴⁴⁾ Acerca da distinção, no âmbito do Estatuto dos Eleitos Locais, entre o «regime de permanência» e o «regime de exclusividade», cf. o Parecer n.º 27/90, já citado, n.º 3.2.5 — v. *supra*, n.º 4.5 e nota 30. Como aí se escreve, o regime de permanência pressupõe, em princípio, a exclusividade de funções autárquicas. Mas apenas em princípio, pois os eleitos locais em regime de permanência podem não optar pelo exclusivo exercício das suas funções (autárquicas).

⁽⁴⁵⁾ Abordando temática relativa à atribuição de «abono para despesas de representação», cf. os Pareceres n.ºs 6/72, de 9 de Março de 1972, 90/88, de 28 de Abril de 1989, publicado no *Diário da República*, 2.ª série, n.º 129, de 6 de Junho de 1989, 109/88, de 9 de Março de 1989, publicado no *Diário da República*, 2.ª série, n.º 124, de 31 de Maio de 1989, e 78/89, de 22 de Fevereiro de 1990, onde se procede a uma vasta reflexão acerca da arrumação conceptual do «abono para despesas de representação» — cf. n.º 2.

Para os efeitos do presente parecer, bastar-nos-emos com a afirmação, transcrita do Parecer n.º 109/88, nos termos da qual, «como quer que se classifique o abono para despesas de representação, ele destina-se a indemnizar certos funcionários de despesas especiais a que os sujeita a função». Ou, como se afirma, com abundantes projecções no plano doutrinário, no Parecer n.º 78/89, «as despesas de representação destinam-se a indemnizar os funcionários de despesas especiais a que o exercício da função os obriga, ou seja, visam compensar (determinadas) despesas feitas por motivo de serviço».

⁽⁴⁶⁾ J. Baptista Machado, *Introdução ao Direito e ao Discurso Legitimador*, 2.ª reimpressão, Livraria Almedina, Coimbra, 1987, p. 192 e segs..

⁽⁴⁷⁾ *Metodologia da Ciência do Direito*, trad. de José Lamego, 2.ª ed., Fundação Calouste Gulbenkian, p. 443.

⁽⁴⁸⁾ J. Baptista Machado, *loc. cit.* p. 193.

⁽⁴⁹⁾ Karl Engish, *Introdução ao Pensamento Jurídico*, 6.ª ed., trad. de J. Baptista Machado, Fundação Calouste Gulbenkian, p. 276.

⁽⁵⁰⁾ Karl Engish, *loc. cit.*, pp. 279 e segs.

⁽⁵¹⁾ *Ob. cit.*, p. 195. Acerca da distinção entre os conceitos de «lacunas» e de «silêncio da lei», v. Karl Larenz, *loc. cit.*, pp. 448 e 449. Aí se poderá ver também desenvolvido o conceito de espaço ajurídico ou «espaço livre de Direito». Cf. também, sobre esta temática, Karl Engish, *loc. cit.*, pp. 278 e segs. e C. W. Canaris, «De la manière de constater et de combler les lacunes de la loi en droit allemand», in *Le problème des lacunes en droit*, Bruxelas, Edições Bruylant, pp. 161 e segs.

⁽⁵²⁾ Baptista Machado designa-as por «lacunas ao nível das normas». Próximo delas inclui ainda as lacunas resultantes de contradições normativas. Uma e outras se situam num primeiro plano — o plano (ou a «camada») das normas.

⁽⁵³⁾ Para Baptista Machado, a generalidade das lacunas de regulação situam-se na categoria das «lacunas teleológicas». Trata-se de lacunas de segundo nível, a determinar em face da *ratio legis* da norma ou da teleologia imanente a um complexo normativo. Nesta categoria de lacunas é comum fazer-se a distinção entre lacunas «ocultas» ou «latentes» — cf. *loc. cit.*, p. 196.

⁽⁵⁴⁾ Acompanhamos, na definição de «lacuna patente» e de «lacuna oculta», Baptista Machado, *ob. cit.*, pp. 196 e 197.

⁽⁵⁵⁾ Cf. *loc. cit.*, pp. 456 e 459 e, relativamente à integração de lacunas «ocultas» por meio de correcção teleológica, pp. 473 e segs. Acerca do conceito de «lacuna oculta» v. também: Bigotte Chorrão, *Temas Fundamentais de Direito*, Livraria Almedina, Coimbra,

1986, p. 231; Oliveira Ascensão, *O Direito — Introdução e Teoria Geral*, 6.ª ed., revista, Livraria Almedina, Coimbra, 1991, p. 412; J. Baptista Machado, *ob. cit.*, p. 196; e Karl English, *loc. cit.*, p. 285.

(⁵⁶) Karl English, *ob. cit.*, pp. 281 e 282.

(⁵⁷) Karl Larenz, *ob. cit.*, pp. 452 e segs.

O autor remata com a afirmação de que, se a lei não está incompleta, mas defeituosa, então o que está indicado é não uma integração de lacunas, mas, em última instância, um desenvolvimento do Direito superador da lei.

(⁵⁸) J. Baptista Machado, *loc. cit.*, p. 202.

(⁵⁹) Cf. Oliveira Ascensão, *loc. cit.*, p. 424. V. ainda Bigotte Chorrão, *ob. cit.*, pp. 242 e segs., e Karl Larenz, *loc. cit.*, pp. 461 e segs.

(⁶⁰) Karl Larenz, *ob. cit.*, p. 465. Acerca dos conceitos de *analogia* (do particular para o particular), de *dedução* (do geral para o particular) e de *indução* (do particular para o geral), v. também Karl English, *ob. cit.*, pp. 288 e segs.

(⁶¹) Sobre os cuidados a ter na aplicação do referido princípio, v., v. g., J. Baptista Machado, *loc. cit.*, p. 327, segundo o qual do referido artigo 11.º deduzir-se-ia apenas que o que é proibido é transformar a *excepção* em *regra*, isto é, partir dos casos taxativamente enumerados pela lei para induzir deles um princípio geral que, através da *analogia juris*, permitiria depois regular outros casos não previstos, por *concretização* desse princípio geral. Ou seja, para o autor que se está agora a acompanhar, o artigo 11.º permitirá afinal a «*analogia legis*», só não permitindo a «*analogia juris*».

(⁶²) Salvo quanto aos artigos 1.º e 2.º, que produzem efeitos desde 1 de Janeiro de 1988 — artigo 6.º da Lei n.º 102/88.

(⁶³) A propósito do *elemento literal* ou *gramatical* da interpretação, cf. Pires de Lima e Antunes Varela, *Noções Fundamentais de Direito Civil*, vol. I, 6.ª ed., 1965, p. 159, J. Baptista Machado, *ob. cit.*, p. 182, Oliveira Ascensão, *ob. cit.*, p. 326, e Dias Marques, *Introdução ao Estudo de Direito*, Lisboa, 1979, pp. 172-173.

(⁶⁴) O que se refere relativamente ao texto constante da Lei n.º 4/85 para o n.º 6 do artigo 16.º é extensivo, obviamente, ao disposto pelo n.º 7 do referido artigo 16.º, na redacção dada pela Lei n.º 16/87 — cf. *supra*, nota 19.

(⁶⁵) Cf. *supra*, n.ºs 4.2 a 4.6.

(⁶⁶) Cf. *supra*, n.º 3.7.

(⁶⁷) Quase se poderia dizer que se trata de uma «restrição» operada por via de um princípio geral injuntivamente fixado a partir da regulação das diferentes situações concretas.

(⁶⁸) Normas que contemplam casos análogos são, v. g., as alíneas a) e b) do n.º 7 do artigo 9.º do Decreto-Lei n.º 73/90, de 6 de Março, as alíneas a) e b) do n.º 3 do artigo 70.º do Decreto-Lei n.º 448/79, de 13 de Novembro, na redacção do Decreto-Lei n.º 145/67, de 24 de Março, ou ainda as alíneas a) e b) do n.º 4 do artigo 25.º do Decreto-Lei n.º 68/88, de 3 de Março.

Este parecer foi votado na sessão do Conselho Consultivo da Procuradoria-Geral da República de 9 de Janeiro de 1992.

José Narciso da Cunha Rodrigues — José Augusto Sacadura Garcia Marques (relator) — Eduardo de Melo Lucas Coelho — António Silva Henriques Gaspar — Salvador Pereira Nunes da Costa — Abílio Padrão Gonçalves — Manuel António Lopes Rocha — Fernando João Ferreira Ramos — Ireneu Cabral Barreto — José Joaquim de Oliveira Branquinho — Sebastião Duarte Vasconcelos da Costa Pereira.

(Parecer homologado por despacho de S. Ex.ª o Presidente da Assembleia da República de 10 de Janeiro de 1992.)

Está conforme.

Lisboa, 13 de Fevereiro de 1992. — A Secretária, *Maria Cristina Tavares Veiga Silva Maltez.*

UNIVERSIDADE DE TRÁS-OS-MONTES E ALTO DOURO

Por despacho de 22-4-92 do reitor da Universidade de Trás-os-Montes e Alto Douro:

Engenheira Maria José Marques Gomes, assistente estagiária da mesma Universidade — autorizada a equiparação a bolsista fora do País, pelo período de seis meses, a partir de 27-4-92. (Não carece de anotação do TC.)

23-4-92. — O Reitor, *José Manuel Gaspar Torres Pereira.*

Aviso. — Nos termos do disposto no Dec.-Lei 498/88, de 30-12, avisam-se os candidatos ao concurso para técnico-adjunto especialista, carreira de técnico auxiliar de laboratório, de que a lista dos candidatos admitidos ao referido concurso se encontra afixada no átrio dos Serviços Administrativos da Universidade.

27-4-92. — O Presidente do Júri, o Vice-Reitor, *Armando Mascarenhas Ferreira.*

SERVIÇOS MUNICIPALIZADOS DA CÂMARA MUNICIPAL DE ANGRA DO HEROÍSMO

Aviso. — *Contrato de trabalho a termo certo.* — Faz-se público que o conselho de administração, em sua reunião de 10-2-92, deliberou celebrar contrato de trabalho a termo certo, com a duração de seis meses, nos termos do n.º 1 dos arts. 18.º e seguintes do Dec.-Lei 427/89, de 7-12, com Leopoldino da Silva Tavares como técnico auxiliar sanitário de 2.ª classe, escalão 1, índice 180, vencimento mensal ilíquido de 78 200\$.

Mais se torna público que o conselho de administração deliberou ainda declarar a urgente conveniência de serviço do referido contrato, ao abrigo do n.º 2 do art. 3.º do Dec.-Lei 146-C/80, de 22-5, o qual teve início em 23-2-92. (Visto, TC, 8-4-92. São devidos emolumentos.)

22-4-92. — O Presidente do Conselho de Administração, *João Manuel Bettencourt da Silva.*

CÂMARA MUNICIPAL DE LISBOA

Aviso. — Nos termos dos arts. 69.º e 72.º, n.º 4, e para efeitos do disposto no art. 70.º do Estatuto Disciplinar, aprovado pelo Dec.-Lei 24/84, de 16-1, ficam por este meio notificados os funcionários abaixo indicados, ausentes em parte incerta, de que nos processos disciplinares instaurados por falta de assiduidade lhes foi aplicada a pena de demissão:

Francisco José Lages Bogas, cantoneiro de limpeza.
Manuel Guerra Alexandre, serralheiro mecânico.

20-4-92. — O Director, *Aires de Jesus Ferreira Pinto.*

CÂMARA MUNICIPAL DE PONTE DE LIMA

Aviso. — Para os devidos efeitos se torna público que esta Câmara Municipal, em sua reunião ordinária de 13-4-92, deliberou, por unanimidade, nomear definitivamente, tendo em atenção a classificação de serviço atribuída, os seguintes funcionários:

Maria Júlia Amorim Dias Folha — jardineira, em 27-11-89.
José Maria Vieira Malheiro — apontador, em 27-11-89.
Joaquim José Pereira Magalhães — auxiliar de serviços gerais, em 4-12-89.
Fernando Pereira Silva Magalhães — auxiliar de serviços gerais, em 4-12-89.
Maria Fátima Gomes Ferreira — auxiliar de serviços gerais, em 4-12-89.
Albino da Silva Franco — condutor de máquinas pesadas e veículos especiais, em 4-12-89.
José Luciano Vieira Caçador — condutor de máquinas pesadas e veículos especiais, em 4-12-89.
João Miguel da Silva Pereira — pedreiro, em 5-1-90.
Manuel António Sousa Fernandes Bouça — pedreiro, em 5-1-90.
Luís Vítor Vieira Rodrigues — apontador, em 14-1-90.
João de Sousa Pais — calceteiro, em 26-1-90.
Casimiro Castro dos Reis — calceteiro, em 26-1-90.
Francisco Manuel Cerqueira Magalhães — cantoneiro de limpeza, em 26-1-90.
Carlos Alberto Viana — cantoneiro de limpeza, em 26-1-90.
Carolina Cunha Caldas Cerqueira — cantoneira de limpeza, em 2-2-90.
Paula Cristina Araújo Ferreiras Sequeiros — vigilante de jardins e parques infantis, em 20-2-90.
Gaspar Martins Gonçalves — cantoneiro de limpeza, em 1-3-90.
João Manuel Soares de Melo — cantoneiro de limpeza, em 1-3-90.
José Ventura Rodrigues Marinho — aferidor de pesos e medidas, em 2-1-91.
Gracinda do Rego Amorim Dias Vieira — jardineira, em 23-1-90.
Rosa Maria Martins Caldas Esteves — jardineira, em 23-1-91.
Júlia Maria Silva Rego Carvalho — técnica-adjunta de BAD, em 1-2-91.
Rosinda dos Anjos Pereira Magalhães — técnica-adjunta de BAD, em 1-2-91.
Cândido Maria Fátima Ribeiro Pires Caçador — auxiliar administrativo, em 14-2-91.
Maria Eduarda Correia Varajão — auxiliar administrativo, em 14-2-91.

22-4-92. — O Presidente da Câmara, *Fernando Augusto de Vasconcelos Calheiros de Barros.*

CÂMARA MUNICIPAL DE CADAVAL

Aviso. — *Organização dos serviços e quadro de pessoal (alteração).* — Toma-se público que, nos termos e para os efeitos do disposto no n.º 2 do art. 11.º do Dec.-Lei 116/84, de 6-4, na redacção que lhe é dada pela Lei 44/85, de 13-9, a Assembleia Municipal de Cadaval, na sua sessão de 21-2-92, sob a proposta aprovada pela Câmara Municipal em suas reuniões de 25-11-91 e 20-1-92, aprovou a alteração à organização dos serviços e quadro de pessoal desta autarquia, conforme a seguir se reproduz:

CAPÍTULO I

Dos serviços municipais

Artigo 1.º Os serviços municipais compreendem as seguintes divisões, dirigidas por chefes de divisão:

- 1) Divisão dos Serviços Administrativos e Financeiros;
- 2) Divisão de Obras Municipais e Administração Urbanística;
- 3) Divisão dos Serviços Urbanos e Oficinas.

Artigo 2.º Directamente dependente do presidente da Câmara, existirá ainda o Gabinete de Apoio Pessoal, Sector de Protecção Civil, Sector de Sanidade Pecuária, Sector de Turismo e Sector de Informação.

Artigo 3.º A representação gráfica das estruturas dos serviços da Câmara Municipal consta do anexo I.

CAPÍTULO II

Da Divisão dos Serviços Administrativos e Financeiros

Artigo 4.º A Divisão dos Serviços Administrativos e Financeiros compreende as seguintes secções e sectores:

- 1) Secção Central;
- 2) Secção de Contabilidade e Património;
- 3) Secção de Recursos Humanos e Acção Social;
- 4) Sector de Fiscalização;
- 5) Tesouraria.

Artigo 5.º A Secção Central divide-se nos seguintes serviços:

- 1) Expediente Geral;
- 2) Arquivo;
- 3) Taxas e Licenças;
- 4) Aferição;
- 5) Leitura e Cobrança de Água.

Artigo 6.º A Secção de Contabilidade e Património divide-se nos seguintes serviços:

- 1) Contabilidade;
- 2) Património Municipal;

Artigo 7.º A Secção de Recursos Humanos e Acção Social divide-se nos seguintes serviços:

- 1) Pessoal e Cadastro;
- 2) Educação;
- 3) Saúde e Serviços Sociais;
- 4) Acção Cultural;
- 5) Juventude, Desporto e Tempos Livres.

Artigo 8.º Directamente dependente do chefe de Divisão dos Serviços Administrativos e Financeiros, funcionam ainda os serviços de Notariado, Execuções Fiscais e Espectáculos.

Artigo 9.º Compete ao chefe de Divisão dos Serviços Administrativos e Financeiros, directamente dependente do presidente da Câmara:

- a) Dirigir e coordenar os serviços respectivos, em conformidade com as deliberações da Câmara e ordens do presidente;

- b) Assistir às reuniões da Câmara Municipal, subscrever e assinar as respectivas actas e informar o que lhe for solicitado pelos seus superiores hierárquicos;
- c) Certificar os actos e factos que constem dos arquivos municipais e autenticar todos os documentos e actos oficiais da Câmara;
- d) Subscrever ou visar as ordens de pagamento;
- e) Submeter a despacho dos membros do executivo os assuntos da sua competência e levar à sua assinatura a correspondência e documentos que dela careçam e assinar a correspondência para que tenha recebido delegação;
- f) Exercer as funções de notário em todos os actos e contratos em que a Câmara for outorgante;
- g) Exercer as funções de juiz auxiliar das contribuições e impostos;
- h) Exercer as funções de delegado de espectáculos;
- i) Prestar apoio técnico e colaborar dos orçamentos e planos de actividade, respectivas alterações e revisões, e acompanhar a sua execução;
- j) Fiscalizar a responsabilidade do tesoureiro;
- k) Dar apoio pessoal e colaborar com o Sector de Informação;
- l) Delegar as suas atribuições nos chefes de secção respectivos.

Artigo 10.º O chefe de Divisão dos Serviços Administrativos e Financeiros, nas suas faltas e impedimentos, é substituído por quem a Câmara designe.

Artigo 11.º Compete à Secção Central, directamente dependente do chefe de Divisão dos Serviços Administrativos e Financeiros:

- a) Assegurar as funções de centralização e coordenação de todos os serviços administrativos, organizar as actas das reuniões, divulgar ao público os despachos e deliberações e afixar editais, avisos, anúncios, ordens de serviço, etc., assegurar o serviço de telefone, superintender nos serviços de limpeza das instalações, assegurar o serviço de fotocópias, promover o recenseamento militar, recenseamento eleitoral e actos eleitorais, bem como assegurar, de uma maneira geral, todos os serviços não atribuídos às restantes secções;
- b) Executar as tarefas inerentes à recepção, registo, classificação, distribuição, expedição e arquivo da correspondência e demais expediente;
- c) Assegurar a liquidação de impostos, taxas, licenças e demais rendimentos do Município e organização dos respectivos processos, nos termos gerais;
- d) Assegurar a execução do controlo metrológico nos termos da lei;
- e) Assegurar a leitura e cobrança da água distribuída e coordenar todos os serviços inerentes a contratos de fornecimento de água.

Artigo 12.º Compete à Secção de Contabilidade e Património, directamente dependente do chefe de Divisão dos Serviços Administrativos e Financeiros:

- a) Efectuar todo o movimento e escrituração da despesa e receita da contabilidade municipal, nomeadamente a verificação do cabimento das requisições ou outros documentos descritivos de despesas e respectivos lançamentos, processamento e registo das ordens de pagamento, conferência dos balancetes de tesouraria e documentos de receita e despesa, manter actualizadas as diversas contas correntes de fornecedores e empreiteiros, execução de débitos, conferência e processamento das operações de tesouraria, coligir os elementos necessários à elaboração dos orçamentos e respectivas alterações e revisões, organizar a conta de gerência e fornecer os elementos indispensáveis à elaboração do relatório de actividades, bem como outros serviços próprios da secção, nos termos gerais;
- b) Organizar e manter actualizado o inventário e cadastro dos bens móveis e imóveis municipais, nomeadamente a organização de ficheiros ou livros contendo o registo dos elementos identificativos dos bens patrimoniais e identificação daqueles bens através de etiquetas remissivas aos registos, bem como proceder a todos os registos dos bens móveis e imóveis nas conservatórias do registo predial e comercial e ou repartição das finanças.

Artigo 13.º Compete à Secção de Recursos Humanos e Acção Social, directamente dependente do chefe de Divisão dos Serviços Administrativos e Financeiros:

a) Promover o processamento de vencimentos e outras remunerações aos funcionários, agentes e contratados a termo certo, avanças e abonos aos eleitos do Município, elaborar os mapas de quotizações para as instituições de previdência social, sindicato e outras entidades, manter actualizados os processos de abono de família e prestações complementares e respectivos processamentos, taxar e processar as comparticipações nas despesas médicas dos funcionários.

Manter actualizado o quadro de pessoal bem como o cadastro de pessoal, registo e controlo de assiduidade, elaborar e promover a publicação das listas de antiguidade, elaborar o mapa de férias, executar as deliberações e despachos sobre recrutamentos, nomeações, promoções, transferências, processos disciplinares, licenças, aposentações e exonerações dos funcionários e agentes, organizar o processo de classificação de serviço e acidente em serviço, bem como coligir os elementos necessários à elaboração dos orçamentos e respectivas revisões e alterações, no respeitante ao pessoal. Prestar informações e assegurar as demais tarefas inerentes ao pessoal;

b) Apoiar todas as acções que sejam decididas no domínio da educação, nomeadamente a organização e manutenção da rede de transportes escolares e apoio aos centros de educação e ensino que estejam cometidos ao Município, bem como proceder à cobrança dos recibos dos transportes escolares;

c) Apoiar todas as acções que sejam decididas nos domínios da saúde e serviços sociais;

d) Assegurar o funcionamento da biblioteca bem como apoiar todas as acções que sejam decididas no domínio cultural;

e) Assegurar o funcionamento do Núcleo de Apoio à Juventude, fomentar a prática desportiva, nomeadamente através da realização de provas desportivas e apoio às associações desportivas e recreativas do concelho, bem como apoiar todas as restantes acções decididas nos domínios da juventude, desporto e tempos livres;

f) Compete ainda à secção, dar apoio pessoal e colaborar com o Sector de Turismo em todas as acções que sejam decididas nesse domínio, de acordo com as funções cometidas a esse sector.

Artigo 14.º Compete ao Sector de Fiscalização, directamente dependente do chefe de Divisão dos Serviços Administrativos e Financeiros:

a) Fiscalizar o cumprimento das posturas e regulamentos municipais;

b) Afixar e distribuir avisos, editais e anúncios na área do concelho, bem como efectuar as citações e notificações;

c) Elaborar relatórios circunstanciados sobre as acções que realizarem em cumprimento do disposto nos números anteriores e ainda sobre todas as situações anómalas encontradas e que devam ser objecto da intervenção da Câmara independentemente das causas, efeitos ou circunstâncias;

d) Os funcionários deste sector poderão ser impedidos noutros sectores ou secções, de forma a que haja o melhor aproveitamento das suas potencialidades laborais.

Artigo 15.º Compete à tesouraria, directamente dependente do chefe de Divisão dos Serviços Administrativos e Financeiros:

a) Arrecadar as receitas virtuais e eventuais;

b) Liquidar juros de mora;

c) Efectuar o pagamento de todas as despesas devidamente autorizadas;

d) Proceder às entradas e saídas de fundos por operações de tesouraria;

e) Elaborar e entregar na Secção de Contabilidade, em duplicado, o *Diário de Tesouraria* e, bem assim, o respectivo resumo e documentos;

f) Guarda dos fundos e valores do Município;

g) Manter devidamente escriturados os livros e fichas da tesouraria e cumprir as disposições legais e regulamentares sobre contabilidade municipal;

h) Demais movimentos dos dinheiros do Município e respectivas escriturações, bem como quaisquer outros serviços da competência deste sector, nos termos gerais.

Artigo 16.º Compete aos serviços de Notariado, Execuções Fiscais e Espectáculos, directamente dependente do chefe de Divisão dos Serviços Administrativos e Financeiros:

a) Executar as tarefas inerentes à celebração de actos notariais, designadamente as escrituras, organizar e remeter ao TC, os processos referentes a contratos de empreitadas e fornecimentos ou outros, bem como os demais serviços da competência do Notariado;

b) Assegurar os serviços inerentes às Execuções Fiscais;

c) Efectuar os serviços inerentes à Delegação de Espectáculos.

CAPÍTULO III

Da Divisão de Obras Municipais e Administração Urbanística

Artigo 17.º A Divisão de Obras Municipais e Administração Urbanística é dirigida por um chefe de divisão que, nas suas faltas e impedimentos legais, será substituído pelo chefe de Divisão dos Serviços Urbanos e Oficinas e no impedimento deste, por quem a Câmara designar.

Artigo 18.º A Divisão de Obras Municipais e Administração Urbanística tem por atribuições o apoio técnico às actividades desenvolvidas pelo Município, competindo-lhe a coordenação, de uma forma integrada, dos sectores que a compõem e que são os seguintes:

1) Secção de Obras e Apoio Administrativo;

2) Sector de Armazém;

3) Sector de Planeamento Urbanístico, Habitação e Meio Ambiente;

4) Sector de Obras Municipais;

5) Sector de Trânsito e Rede Viária;

6) Sector de Desenho e Topografia.

Artigo 19.º A Secção de Obras e Apoio Administrativo é composta pelos seguintes serviços:

1) Serviço de Loteamentos e Obras Particulares;

2) Serviço de Apoio Administrativo às duas divisões técnicas;

3) Serviço de Contabilidade de Obras;

4) Serviço de *Stoks* e Aprovisionamento.

Compete ainda à Secção de Obras e Apoio Administrativo, directamente dependente do chefe de Divisão de Obras Municipais e Administração Urbanística:

a) Apreciação e pareceres sobre requerimentos de viabilidade ou projectos de construção, loteamentos, empreendimentos turísticos, industriais ou outros e elaborar as respectivas propostas de licenciamento e concessão de alvarás e encargos a aplicar;

b) Proceder à fiscalização da execução das infra-estruturas urbanísticas dos loteamentos e equipamentos, velando pela aplicação e cumprimento das normas que regem a respectiva construção;

c) Dar andamento aos processos de vistorias de salubridade, de segurança, habitabilidade ou utilização de propriedade horizontal, entre outros;

d) Minutar e dactilografar o expediente das duas divisões técnicas;

e) Organizar e informar os processos burocráticos a cargo dos serviços;

f) Organizar e actualizar os ficheiros e o arquivo técnico vivo;

g) Manter actualizado o inventário permanente do armazém e actualizar o preço unitário médio dos materiais armazenados;

h) Manter actualizados os cadastros de viaturas, máquinas e rede viária municipal;

i) Elaborar o mapa de faltas do pessoal das duas divisões técnicas;

- j) Executar toda a recolha de dados e proceder à sua valorização a fim de calcular os custos efectivos das obras, nomeadamente no que se refere às obras comparticipadas pelo FEDER e FEOGA;
- k) Receber e dar cumprimento as todas as orientações determinadas pelo chefe de Divisão dos Serviços Urbanos e Oficinas, no que respeita à sua divisão;
- l) Executar as demais tarefas relacionadas com a secção.

Artigo 20.º Compete ao Sector de Armazém, directamente dependente do chefe de Divisão de Obras Municipais e Administração Urbanística:

- a) Proceder à armazenagem, conservação e distribuição de todos os materiais a seu cargo;
- b) Guardar os bens do património do Município que não estejam em utilização, tais como taras e ferro velho;
- c) Gerir os *stocks* e assegurar os serviços inerentes ao fornecimento de todas as aquisições, conforme legislação em vigor;
- d) Controlar as saídas e entradas de pessoas e viaturas dentro das instalações das oficinas municipais;
- e) Assegurar a distribuição de gasóleo através de bomba e depósito próprios a instalar;
- f) Coordenar e assegurar a instalações dos diferentes serviços das duas divisões técnicas de uma forma consentânea com a vontade da Câmara e das chefias dessas divisões, nas instalações das oficinas;
- g) Assegurar todas as demais tarefas relacionadas com o sector.

Artigo 21.º Compete ao Sector de Planeamento Urbanístico, Habitação e Meio Ambiente, directamente dependente do chefe de Divisão de Obras Municipais e Administração Urbanística:

- a) Planear e programar a actividade de fomento e administração urbanística do Município, promovendo a elaboração de estudos e planos de urbanização;
- b) Participar no acompanhamento do Plano Director Municipal e na sua gestão;
- c) Propor a definição e fixação de normas e regulamentos para utilização do solo urbano, nomeadamente no que se refere a usos permitidos e permissíveis e a parcelamento da propriedade privada, promovendo a criação de mecanismos de acompanhamento e de controlo;
- d) Propor a programação de aquisições de solos e outros imóveis necessários à implementação da política urbanística aprovada;
- e) Planear e programar a actividade Municipal no domínio da promoção e recuperação da habitação, nomeadamente através do levantamento e inventariação de carências, com vista à definição de programas habitacionais;
- f) Promover as acções necessárias à execução dos programas habitacionais aprovados, nomeadamente quanto à construção de habitações e à autoconstrução;
- g) Promover a gestão e conservação do parque habitacional municipal e propor e fiscalizar as medidas adequadas com vista à conservação do parque habitacional privado;
- h) Analisar e dar pareceres sobre pedidos de desafectação de edifícios para fins habitacionais;
- i) Manter permanentemente actualizada a informação sobre as características do parque habitacional do Município e as necessidades habitacionais dos munícipes;
- j) Colaborar na execução de medidas que visem a defesa e protecção do meio ambiente, designadamente contra fumos, poeiras e gases tóxicos;
- k) Propor e executar acções que visem defender da poluição as águas das nascentes e linhas de água;
- l) Intervir e colaborar com outras entidades competentes na preservação e defesa das espécies animais e vegetais em vias de extinção;
- m) Efectuar estudos e propor acções de defesa, preservação e promoção do património histórico, paisagístico e urbanístico da área do Município;
- n) Incentivar e apoiar, nomeadamente através da informação e do apoio logístico, a criação de cooperativas de habitação;

- o) Executar as demais tarefas relacionadas de qualquer forma com o sector.

Artigo 22.º Compete ao Sector de Obras Municipais, directamente dependente do chefe de Divisão de Obras Municipais e Administração Urbanística:

- a) Assegurar a execução e gestão de obras novas ou de grande reparação por administração directa ou por empreitada, exercendo um permanente controlo físico-financeiro;
- b) Executar e acompanhar tecnicamente as demolições de obras ordenadas pela Câmara;
- c) Assegurar as demais tarefas relacionadas com o sector.

Artigo 23.º Compete ao Sector de Trânsito e Rede Viária, directamente dependente do chefe de Divisão de Obras Municipais e Administração Urbanística:

- a) Assegurar a manutenção e conservação da sinalização;
- b) Promover a conservação e pavimentação das estradas municipais, arruamentos urbanos, bem como as suas obras de arte;
- c) Manter em funcionamento, executando limpezas periódicas, as valetas, sargetas e sumidouros;
- d) Conservar e executar a pavimentação de passeios.

Artigo 24.º Compete ao Sector de Desenho e Topografia, directamente dependente do chefe de Divisão de Obras Municipais e Administração Urbanística:

- a) Elaborar e promover todo o trabalho gráfico necessário às actividades do Município;
- b) Elaborar projectos de obras municipais e executar os trabalhos topográficos necessários à sua execução;
- c) Manter actualizadas as cartas cadastrais do Município e fornecer plantas de localização e cotas de soleira necessárias à implantação de obras particulares;
- d) Fiscalizar a implantação de obras particulares;
- e) Colaborar na área de topografia, com a execução de obras municipais;
- f) Colaborar na realização de feiras e exposições de entidades oficiais e particulares, sob o patrocínio e ou apoio da Câmara;
- g) Executar as demais tarefas relacionadas com o sector.

CAPÍTULO IV

Da Divisão dos Serviços Urbanos e Oficinas

Artigo 25.º A Divisão dos Serviços Urbanos e Oficinas é dirigida por um chefe de divisão, que, nas suas faltas e impedimentos legais, será substituído pelo chefe de Divisão de Obras Municipais e Administração Urbanística e, no impedimento deste, por quem a Câmara designar.

Artigo 26.º A Divisão dos Serviços Urbanos e Oficinas tem por atribuição o apoio técnico à conservação e manutenção do património concelhio, competindo-lhe a coordenação, de uma forma intergradada, dos sectores que a compõem e que são os seguintes:

- 1) Sector de Oficinas e Viaturas;
- 2) Sector de Águas e Esgotos;
- 3) Sector de Higiene Pública e Aterro Sanitário;
- 4) Sector de Jardins e Parques Municipais;
- 5) Sector de Limpeza e Conservação de Edifícios e Mercados Municipais.

Artigo 27.º Compete ao Sector de Oficinas e Viaturas, directamente dependente do chefe de Divisão dos Serviços Urbanos e Oficinas:

- a) Gerir a todos os níveis as oficinas camarárias;
- b) Gerir o parque de máquinas e viaturas, promovendo a sua manutenção, beneficiação e reparação;
- c) Coordenar os serviços de transportes;

- d) Conservar as ferramentas e máquinas em perfeito estado de uso, informando do seu extravio ou inutilização;
- e) Executar as demais tarefas relacionadas com o sector.

Artigo 28.º Compete ao Sector de Águas e Esgotos, directamente dependente do chefe de Divisão dos Serviços Urbanos e Oficinas:

- a) Assegurar a gestão das redes e equipamentos, zelando pelo seu bom funcionamento, nomeadamente no que respeita à detecção e reparação de roturas e avarias e ao controlo da quantidade e qualidade das águas e às condições de serviço dos ramais e redes dos emissários e das estações de tratamento das águas residuais e qualidade dos efluentes tratados e por tratar;
- b) Propor e executar ampliações de redes, reparação e construção de ramais e reparação de contadores de água;
- c) Manter actualizado o cadastro de redes e equipamentos e propor programas de renovação justificados pelo excesso de idade, pelo deficiente funcionamento ou pelo subdimensionamento dos mesmos;
- d) Analisar e dar pareceres sobre as reclamações dos consumidores relacionadas com os serviços, proceder às vistorias e ensaios das redes internas das instalações particulares;
- e) Assegurar a manutenção do serviço de limpeza de fossas domésticas e particulares;
- f) Executar as demais tarefas relacionadas com o sector.

Artigo 29.º Compete ao Sector de Higiene e Limpeza e Aterro Sanitário, directamente dependente do chefe de Divisão dos Serviços Urbanos e Oficinas:

- a) Gerir o serviço de limpeza das povoações, planificar e assegurar a recolha, transporte e depósito dos resíduos sólidos;
- b) Eliminar focos que ponham em perigo a saúde pública, designadamente através da redução de lixeiras e de operações periódicas de destatização e desinfeção;
- c) Gerir lavadouros e sentinas públicas sob administração da Câmara;
- d) Assegurar a conservação e limpeza dos cemitérios sob administração municipal;
- e) Assegurar as demais tarefas relacionadas com o sector.

Artigo 30.º Compete ao Sector de Jardins e Parques Municipais, directamente dependente do chefe de Divisão dos Serviços Urbanos e Oficinas:

- a) Promover a conservação dos parques e jardins municipais;
- b) Promover a arborização das ruas, praças, jardins e demais logradouros públicos, providenciando o plantio e selecção das espécies que melhor se adaptem às condições locais;
- c) Assegurar as demais tarefas relacionadas com o sector.

Artigo 31.º Compete ao Sector de Limpeza e Conservação de Edifícios e Mercados Municipais, directamente dependente do chefe de Divisão dos Serviços Urbanos e Oficinas:

- a) Assegurar a conservação e efectuar pequenas reparações nos edifícios municipais, escolas primárias e pré-primárias;
- b) Assegurar a abertura, limpeza e manutenção de boa ordem e disciplina do Mercado Municipal;
- c) Assegurar as demais tarefas relacionadas com o sector.

CAPÍTULO V

Do Sector de Sanidade Pecuária

Artigo 32.º O Sector de Sanidade Pecuária é chefiado por um médico veterinário.

Artigo 33.º Compete-lhe o exercício das suas funções, referidas no art. 153.º do Código Administrativo e outras que constem de legislação específica.

CAPÍTULO VI

Do Sector de Protecção Civil

Artigo 34.º Compete ao Serviço de Protecção Civil, directamente dependente do presidente da Câmara:

- a) Colaborar com o Serviço Nacional de Protecção Civil no estudo e preparação de planos de defesa das populações em casos de emergência, bem como nos testes à capacidade de execução e avaliação dos mesmos.
- b) Organizar planos de protecção civil das populações locais em caso de fogos, cheias, sismos ou outras situações de emergência;
- c) Organizar, propor e executar medidas de prevenção, designadamente fiscalização de obras clandestinas em locais de cursos de água ou em condições que possam dar origem a incêndio, exploração ou outras catástrofes;
- d) Organizar planos de actuação em colaboração com as juntas de freguesia e outros municípios, com a finalidade de intervir em casos de emergência ou sinistros em zonas bem determinadas expostas a níveis elevados de risco, bem como manter estreita ligação com outras entidades do Município que tenham intervenção directa ou indirecta na prevenção e execução dos planos de protecção civil.

CAPÍTULO VII

Do Gabinete de Apoio à Presidência

Artigo 35.º O Gabinete de Apoio à Presidência é composto por um adjunto e um secretário, competindo-lhes prestar assessoria técnico-administrativa ao presidente e vereadores, no âmbito das suas funções, designadamente nos domínios do secretariado, informação e relações públicas, ligação entre os diversos órgãos colegiais do Município, preparação e acompanhamento do plano de actividades, preparação de inquéritos de opinião com municipais e definição de políticas das estratégias de desenvolvimento socioeconómico do Município, bem como outras acções que possam ser decididas pelo executivo.

CAPÍTULO VIII

Do Sector de Turismo

Artigo 36.º Compete ao Sector de Turismo, directamente dependente do presidente da Câmara e com o apoio pessoal e colaboração da Secção de Recursos Humanos e Acção Social:

- a) Fomentar o turismo do concelho, nomeadamente dando a conhecer o Município e as suas potencialidades como destino turístico, através da elaboração e publicação de folhetos descritivos de locais e actividades de interesse;
- b) Inventariar as potencialidades turísticas da área do Município;
- c) Colaborar com os organismos regionais e nacionais de fomento de turismo;
- d) Apoiar todas as outras acções que sejam decididas do domínio do turismo.

CAPÍTULO IX

Do Sector de Informação

Artigo 37.º Compete ao Sector de Informação, directamente dependente do presidente da Câmara, com o apoio pessoal e colaboração do chefe de Divisão dos Serviços Administrativos e Financeiros:

- a) Elaborar o *Boletim Municipal*;

b) Apoiar todas as acções decididas no domínio da informação, nomeadamente a publicação das notas de imprensa emitidas pela presidência da Câmara.

d) Assegurar a execução das deliberações da Câmara e despachos do presidente, nas áreas dos respectivos serviços.

CAPÍTULO X

Do quadro de pessoal

Artigo 38.º A Câmara Municipal disporá do quadro de pessoal constante do anexo II.

Artigo 39.º:

- a) A afectação do pessoal constante do anexo II será determinada pelo presidente da Câmara;
- b) A distribuição e mobilidade de cada unidade ou serviço é da competência da respectiva chefia.

CAPÍTULO XI

Das atribuições comuns aos diversos serviços

Artigo 40.º Constituem atribuições comuns aos diversos serviços:

- a) Coordenar a actividade das unidades dependentes de cada um dos serviços e assegurar a correcta execução das tarefas dentro dos prazos determinados;
- b) Assistir, sempre que seja determinado, às reuniões da Assembleia Municipal e da Câmara Municipal;
- c) Zelar pelo cumprimento do dever de assiduidade e participar as ausências ao Serviço de Pessoal, em conformidade com a lei;

CAPÍTULO XII

Das duas divisões técnicas

Artigo 41.º A Divisão de Obras Municipais e Administração Urbanística e a Divisão dos Serviços Urbanos e Oficinas reunir-se-ão conjuntamente e com uma periodicidade não superior à mensal a fim de melhor coordenarem os diversos serviços a elas adstritos. Estas reuniões poderão servir, inclusive, para a recepção por parte da Divisão dos Serviços Urbanos e Oficinas das obras executadas ou fiscalizadas pela Divisão de Obras Municipais e Administração Urbanística, que logo após a sua conclusão deixam de ser responsabilidade desta para passarem a ser responsabilidade daquela.

CAPÍTULO XIII

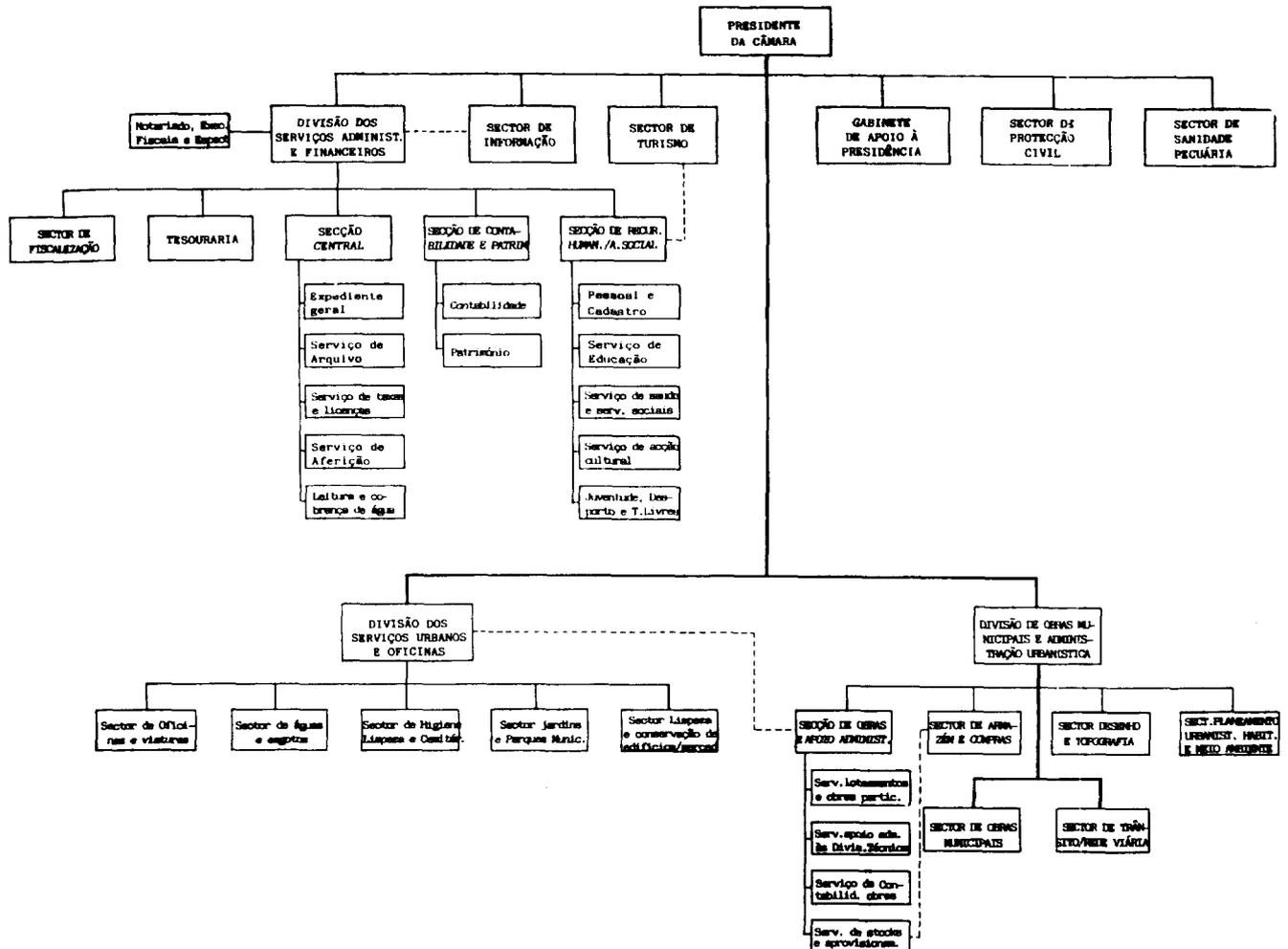
Disposições finais

Artigo 42.º Ficam criados todos os serviços que integram a organização contemplada no presente regulamento, os quais serão implementados de acordo com as necessidades e conveniências da Câmara Municipal, de harmonia com o estabelecido no art. 10.º do Dec.-Lei 116/84, de 6-4, na sua actual redacção.

Artigo 43.º A presente organização dos serviços da Câmara Municipal de Cadaval entra em vigor a partir da sua publicação no DR.

20-1-92. — O Presidente da Câmara, *Valentim Carvalho Matias*.

**ANEXO I
ORGANIGRAMA**



ANEXO II

Quadro próprio da Câmara Municipal

Grupo	Nível	Carreira	Categoria	Escalaões e índices								Número de lugares						Observações				
				1	2	3	4	5	6	7	8	Existentes	Ocupados	Vagos	A criar	A extinguir	Total					
Dirigente	—	—	Chefe de divisão municipal de serviços administrativos e financeiros	—	—	—	—	—	—	—	—	—	1	1	—	—	—	1	Comissão de serviço. Comissão de serviço.			
			Chefe de divisão de serviços técnicos	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	2	1	1	—		—	2	
Técnico superior	—	Médico veterinário	Assessor principal	700	720	760	820	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	1	Dotação global.		
			Assessor	600	620	650	680	720	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—			—	
			Principal	500	520	550	580	610	640	—	—	—	—	—	—	—	—	—			—	
			De 1.ª classe	440	450	465	485	510	535	—	—	—	—	—	—	—	—	—			—	
			De 2.ª classe	380	390	405	425	445	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—			—	—
			Estagiário	270	300	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—			—	—
Técnico	—	Engenheiro técnico	Especialista principal	500	520	550	580	615	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	2	Dotação global.		
			Especialista	440	450	465	485	510	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—				
			Principal	380	390	405	425	445	465	—	—	—	—	—	—	—	—	—				
			De 1.ª classe	320	330	345	365	385	405	—	—	—	—	—	—	—	—	—				
			De 2.ª classe	265	275	285	295	320	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—			—	
			Estagiário	195	205	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—			—	
Técnico	—	Técnico de serviço social	Especialista principal	500	520	550	580	615	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	1	Dotação global.		
			Especialista	440	450	465	485	510	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—				
			Principal	380	390	405	425	445	465	—	—	—	—	—	—	—	—	—				
			De 1.ª classe	320	330	345	365	385	405	—	—	—	—	—	—	—	—	—				
			De 2.ª classe	265	275	285	295	320	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—			—	
			Estagiário	195	205	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—			—	
Assessor autárquico	—	—	Assessor autárquico (município rural de 2.ª ordem)	320	330	345	365	385	405	—	—	—	—	—	—	—	—	1	A extinguir quando vagar.			
Técnico-profissional	4	Técnico-adjunto de construção civil	Especialista de 1.ª classe	300	310	320	330	350	—	—	—	—	—	—	—	—	—	1	Dotação global. (a)			
			Especialista	270	280	290	300	310	—	—	—	—	—	—	—	—	—					
			Principal	235	245	255	265	275	290	—	—	—	—	—	—	—	—					
	De 1.ª classe	205	215	225	235	245	260	—	—	—	—	—	—	—	—							
	De 2.ª classe	190	200	210	225	235	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—						
	4	Topógrafo	Especialista de 1.ª classe	300	310	320	330	350	—	—	—	—	—	—	—	—	—			1	Dotação global. (b)	
Especialista			270	280	290	300	310	—	—	—	—	—	—	—	—	—						
Principal			235	245	255	265	275	290	—	—	—	—	—	—	—	—						
De 1.ª classe			205	215	225	235	245	260	—	—	—	—	—	—	—	—						
De 2.ª classe			175	185	195	205	215	—	—	—	—	—	—	—	—	—						

Grupo	Nível	Carreira	Categoria	Escala e índices								Número de lugares						Observações
				1	2	3	4	5	6	7	8	Existentes	Ocupados	Vagos	A criar	A extinguir	Total	
	3	Aferidor de pesos e medidas	Especialista	245	255	265	280	295	—	—	—	1	—	1	—	—	1	Dotação global. (c)
			Principal	215	225	235	245	255	265	—	—							
			De 1.ª classe	180	190	200	210	220	235	—	—							
			De 2.ª classe	160	170	180	190	200	—	—	—							
	3	Desenhador	Especialista	245	255	265	280	295	—	—	—	1	—	1	1	—	2	Dotação global. (d)
Principal			215	225	235	245	255	265	—	—								
De 1.ª classe			180	190	200	210	220	235	—	—								
De 2.ª classe			160	170	180	190	200	—	—	—								
3	Fiscal municipal	Coordenador (*)	245	255	265	280	295	—	—	—	4	3	1	—	—	4	(*) Desde que coordene, pelo menos, três fiscais municipais do respectivo sector de actividades. Dotação global. (e).	
		Principal	215	225	235	245	255	265	—	—								
		De 1.ª classe	180	190	200	210	220	235	—	—								
		De 2.ª classe	160	170	180	190	200	—	—	—								
3	Técnico-profissional	Técnico auxiliar especialista	245	255	265	280	295	—	—	—	4	3	1	—	—	4	2 técnicos auxiliares (BAD), 2 técnicos auxiliares de animação desportiva. (f)	
		Técnico auxiliar principal	220	230	240	250	260	270	—	—								
		Técnico auxiliar de 1.ª classe	200	210	220	230	240	250	—	—								
		Técnico auxiliar de 2.ª classe	180	190	200	215	225	—	—	—								
—	—	Informática	Operador de registo de dados	—	—	—	—	—	—	—	1	—	1	—	—	1	—	
Administrativo	3	Tesoureiro	De 1.ª classe	270	280	290	300	310	—	—	—	1	1	—	—	—	1	Dotação global.
			De 2.ª classe	215	225	235	245	255	265	—	—							
			De 3.ª classe	180	190	200	210	220	235	—	—							
	2	Adjunto de tesoureiro	—	115	125	135	150	165	180	195	215	1	1	—	—	—	1	—
			Chefia	Chefe de secção	300	310	330	350	—	—	—	3	2	1	1	—	4	Desde que coordene 4 oficiais administrativos.
3	Oficial administrativo	Oficial administrativo principal	245	255	265	280	295	—	—	—	4	3	1	—	—	4	(e)	
Primeiro-oficial	220	230	240	250	260	270	—	—	5	2	3	—	—	5				
Segundo-oficial	200	210	220	230	240	250	—	—	5	2	3	1	—	6				
Terceiro-oficial	180	190	200	215	225	—	—	—	8	5	3	4	—	12				
Auxiliar	—	—	Chefe de armazém	255	275	295	310	—	—	—	1	1	—	—	—	1	(g)	

Grupo	Nível	Carreira	Categoria	Escalações e índices								Número de lugares						Observações	
				1	2	3	4	5	6	7	8	Existentes	Ocupados	Vagos	A criar	A extinguir	Total		
—	—	—	Encarregado do movimento (chefe de tráfego)	255	275	295	310	—	—	—	—	—	—	—	—	1	—	1	—
—	—	—	Encarregado de parque de máquinas	225	230	235	245	—	—	—	—	1	1	—	—	—	—	1	—
—	—	—	Fiscal de leituras e cobranças	225	230	235	245	—	—	—	—	—	—	—	1	—	—	1	—
—	—	—	Capataz dos serviços de limpeza	180	185	190	200	210	225	—	—	2	2	—	—	—	—	2	Supervisão de, pelo menos, 10 cantoneiros de limpeza.
2	—	Motorista de transportes colectivos	—	160	170	185	200	220	245	—	—	5	4	1	2	—	—	7	—
2	—	Leitor-cobrador de consumos	—	160	170	180	190	200	210	225	—	5	5	—	—	—	—	5	—
2	—	Condutor de máquinas pesadas e veículos especiais	—	140	150	165	180	195	210	225	245	7	6	1	—	—	—	7	(h)
2	—	Fiscal de obras	—	135	145	160	175	190	205	220	235	1	1	—	—	—	—	1	(i).
2	—	Motorista de pesados	—	135	145	160	175	190	205	220	235	8	8	—	—	—	—	8	—
2	—	Operador de estação elevatória, de tratamento ou depuradoras	Encarregado (*)	185	190	200	210	225	—	—	—	1	1	—	—	—	—	1	(*) Desde que coordene, pelo menos, 4 profissionais do sector. Dotação global.
			Operador de estação elevatória, de tratamento ou depuradoras	125	135	145	155	165	175	190	205	7	5	2	—	—	—	—	
2	—	Fiel de armazém ou mercados e feiras	—	125	135	150	165	180	195	210	225	3	3	—	—	—	—	3	—
2	—	Motorista de ligeiros	—	125	135	145	160	175	190	205	220	1	1	—	—	—	—	1	—
2	—	Auxiliar técnico de turismo	—	115	125	135	150	165	180	195	215	—	—	—	1	—	—	1	—
2	—	Operador de reprografia	—	115	125	135	145	155	170	185	200	—	—	—	1	—	—	1	—
1	—	Cantoneiro de limpeza	—	120	130	140	150	165	180	195	210	20	17	3	—	—	—	20	—
1	—	Coveiro	—	120	130	140	150	165	180	195	210	1	1	—	—	—	—	1	—
1	—	Telefonista	—	115	125	135	150	165	180	195	215	1	1	—	—	—	—	1	—
1	—	Auxiliar administrativo	—	110	120	130	140	155	170	185	200	3	2	1	—	1	—	2	—
1	—	Auxiliar de serviços gerais	—	110	120	130	140	155	170	185	200	—	—	—	4	—	—	4	—

Grupo	Nível	Carreira	Categoria	Escalaões e índices								Número de lugares						Observações		
				1	2	3	4	5	6	7	8	Existentes	Ocupados	Vagos	A criar	A extinguir	Total			
	1	Vigilante de jardins e parques infantis	—	110	120	130	140	155	170	185	200	1	1	—	—	—	1	—		
	—	—	Encarregado de pessoal auxiliar	180	190	200	210	—	—	—	—	1	1	—	—	—	1	—		
	—	—	Servente	110	120	130	140	150	160	175	—	3	3	—	—	—	3	Dotação global.		
Operário	2	Operário qualificado	Encarregado-geral	255	275	295	310	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	Ver anexo I.	
			Encarregado	230	235	240	250	—	—	—	—	—	2	—	2	—	—	2		
			Mestre	205	210	220	230	—	—	—	—	—	4	3	1	—	—	4		
				Operário principal	180	185	190	200	210	225	—	—	38	21	17	4	1	41		
				Operário	125	135	145	155	165	175	190	205	—	—	—	—	—	—		—
	2	Operário semiqualficado		Encarregado	225	230	235	245	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	Ver anexo I.
				Mestre	180	190	205	225	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	
				Operário principal	155	160	175	190	205	220	—	—	—	3	2	1	3	—	6	
				Operário	120	130	140	150	160	170	185	200	—	—	—	—	—	—	—	
	1	Operário não qualificado		Encarregado	215	220	225	230	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	Ver anexo I.
Capataz				180	190	200	210	—	—	—	—	—	—	—	1	—	1			
Operário				115	125	135	145	155	170	185	200	—	—	—	15	—	15			
			Totais									167	117	50	40	2	205			

(a) Ingresso — Curso de construtor civil ou equiparado (curso complementar de formação profissional) e curso a que alude o Desp. Norm. 84/85.

(b) Ingresso — Curso de formação técnico-profissional adequado ou habilitação adequada.

(c) Ingresso — Curso de formação regulado pela Port. 1009/83, de 30-11.

(d) Ingresso — Curso de formação profissional adequado de duração não inferior a 18 meses para além do 9.º ano de escolaridade.

(e) Ingresso — 9.º ano de escolaridade ou equiparado.

(f) Ingresso — Curso de formação profissional adequado à respectiva área funcional de duração não inferior a 18 meses para além do 9.º ano de escolaridade.

(g) Coordenação de pelo menos quatro administrativos ou fiéis da respectiva área de actividade.

(h) Desde que conduzam máquinas pesadas de movimentação de terras, gruas e veículos destinados à limpeza urbana ou recolha de lixo.

(i) Ingresso — Operários qualificados e semiqualficados da respectiva área funcional habilitados com a escolaridade obrigatória e com, pelo menos, quatro anos de prática profissional na carreira.

Gabinete de Apoio à Presidência

Grupo	Nível	Carreira	Categoria	Escalaões e índices								Número de lugares						Observações
				1	2	3	4	5	6	7	8	Existentes	Ocupados	Vagos	A criar	A extinguir	Total	
—	—	—	Adjunto	—	—	—	—	—	—	—	—	1	—	—	—	—	1	
—	—	—	Secretário	—	—	—	—	—	—	—	—	1	—	—	—	—	1	

ANEXO I

Grupo	Nível	Carreira (designação)	Grau	Categoria	Dotação	Observações
Operário	2	Qualificado	—	Mecânico-auto principal	2	
			—	Mecânico-auto	2	
			—	Mecânico de contadores principal	1	(a)
			—	Mecânico de contadores		
			—	Electricista de automóveis principal	1	(a)
			—	Electricista de automóveis		
			—	Bate-chapas principal	1	(a)
			—	Bate-chapas		
			—	Carpinteiro de limpos principal	1	(a)
			—	Carpinteiro de limpos		
			—	Canalizador principal	6	
			—	Canalizador	8	
	—	Pedreiro principal	4			
	—	Pedreiro	6			
	—	Pintor principal	1	(a)		
	—	Pintor				
	—	Calceteiro principal	2	(a)		
	—	Calceteiro				
	—	Electricista principal	2	(a)		
—	Electricista					
—	Serralheiro civil principal	2				
—	Serralheiro civil	2				
2	Semiqualficadado	—	Jardineiro principal	1		
		—	Jardineiro	2		
		—	Asfaltador principal	2	(a)	
—	Asfaltador					
—	Lubrificador principal	1	(a)			
—	Lubrificador					
1	Não qualificado	—	Cantoneiro de vias municipais	15		

(a) Dotação global.

5-3-92. — O Presidente da Câmara, *Valentim Carvalho Matias*.

CÂMARA MUNICIPAL DE GONDOMAR

Aviso. — *Alteração ao quadro de pessoal.* — Ao quadro de pessoal publicado no DR, 2.ª, 87, de 14-4-88, com as rectificações publicadas nos DR, 2.ª, 161, de 14-7-88, e 190, de 19-8-89, foi aprovada, pela Câmara Municipal em 16-12-91, sancionada pela Assembleia Municipal em 17-1-92, a seguinte alteração, nos termos do art. 3.º, n.º 1, do Dec.-Lei 296/91, de 16-8:

Grupo	Carreira	Categoria	Lugares existentes	Lugares ocupados	Lugares vagos
Pessoal técnico superior	Técnico superior de serviço social	Assessor principal	1	—	1
		Assessor	2	—	2
		Principal	2	2	—
		De 1.ª classe	2	—	2
		De 2.ª classe	2	1	1
		Estagiário	—	—	—

2-3-92. — O Presidente da Câmara, *Aníbal Jaime Gomes Lira*.



COMECE
a valorização
das acções
e obrigações
da sua empresa
...logo pela
impressão:

A INCM, Imprensa Nacional-Casa da Moeda é reputada internacionalmente pelas suas realizações de produtos gráficos de segurança. A nossa experiência na produção de notas de banco, valores postais e selados, passaportes e cédulas, capacita os nossos serviços para oferecer à sua empresa a máxima segurança com a melhor impressão a custos concorrenciais. Por exemplo, na realização de bilhetes, senhas, cadernetas e títulos de crédito. As acções e obrigações da sua empresa damos o que está ao nosso alcance: a máxima valorização gráfica e a maior segurança de produção e contra falsificações. Consulte-nos por escrito ou pelos telefones 773181 e 776434 de Lisboa.

INCM — valores máximos em gráfica de segurança.

MKM makimage



DIÁRIO DA REPÚBLICA

Depósito legal n.º 8815/85

ISSN 0870-9971

IMPRESA NACIONAL-CASA DA MOEDA, E. P.

AVISO

Por ordem superior e para constar, comunica-se que não serão aceites quaisquer originais destinados ao *Diário da República* desde que não tragam aposta a competente ordem de publicação, assinada e autenticada com selo branco.



PORTE
PAGO

1 — Preço de página para venda avulso, 6\$ + IVA; preço por linha de anúncio, 178\$ + IVA.

2 — Os prazos de reclamação de faltas do *Diário da República* para o continente e regiões autónomas e estrangeiro são, respectivamente, de 30 e 90 dias à data da sua publicação.

PREÇO DESTES NÚMERO 403\$00 (IVA INCLUIDO 5%)

Toda a correspondência, quer oficial, quer relativa a anúncios e a assinaturas do «Diário da República» e do «Diário da Assembleia da República» deve ser dirigida à administração da Imprensa Nacional-Casa da Moeda, E. P., Rua de D. Francisco Manuel de Melo, 5 — 1092 Lisboa Codex