

RECOMENDAÇÃO n.º 1/ B/98

Proc.:R-1851/97

Data:1998.02.05

Área: A3

Assunto: ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA - CENTRO REGIONAL DE SEGURANÇA SOCIAL - MEMBROS DO CONSELHO REGIONAL - NOMEAÇÃO - COMPOSIÇÃO.

Sequência: Acatada

1. O Secretariado Inter- Regional do Alentejo - C.G.T.P.- IN dirigiu-me uma reclamação relativa ao facto de o Conselho Regional do Centro Regional de Segurança Social do Alentejo, apenas ter reunido por duas vezes, em 27 de Outubro de 1995 e em 1 de Fevereiro de 1996, não tendo voltado a reunir desde esta última data.
2. Nessas circunstâncias, aquele Secretariado alega que as incumbências atribuídas àquele órgão não têm vindo a ser cumpridas.
3. Solicitadas informações ao Centro Regional de segurança Social do Alentejo quanto às razões pelas quais o órgão em causa não tem vindo a reunir, foi informado que tal facto resultava de um entendimento que merecera a concordância de Vossa Excelência, expresso num parecer de 7 de Maio de 1996, da Direcção Geral de Apoio Técnico à Gestão, do Ministério da Solidariedade e Segurança Social, elaborado a propósito da nomeação dos Membros do Conselho Regional do Centro Regional de Segurança Social de Lisboa e Vale do Tejo.
4. Nesse parecer diz-se a dado passo " que o Dec- Lei n.º 260/93, comporta uma lacuna, no que diz respeito à matéria em causa..." e conclui-se que "...só mediante um aperfeiçoamento legislativo, o membro do Governo responsável pela área da Segurança Social, estará habilitado a intervir na nomeação dos membros dos Conselhos Regionais...".
5. O enquadramento normativo da composição do Conselho Regional consta do art.º 6º do Decreto- Lei n.º 260/93, de 23 de Julho, relevando desta disposição que se trata de um órgão de composição interdepartamental e de representatividade mista.
6. No que concerne aos membros que representam a Administração (para além do presidente do conselho directivo que preside ao Conselho por inerência de cargo ) estabelece a mencionada disposição legal que os mesmos representam diversos membros do Governo, pelo que serão designados pelos respectivos titulares.
7. Neste contexto, pese embora o facto de as alíneas b), c) e d) do n.º 1 do art.º 6º não o referirem expressamente, entende-se que só os membros do Governo indicados têm competência para, mediante despacho, designar os seus representantes.
8. No caso dos representantes do Ministro do Emprego e da Segurança Social, a alínea e) do n.º 1 do citado art.º 6º é ainda mais explícita, ao indicar um representante para a área do emprego e formação profissional e outro para a área do trabalho, referindo já expressamente que cada um deles é designado pelo respectivo titular, reflectindo a repartição orgânica que então existia no Governo para estas áreas.
9. A questão que ora se coloca é a de saber se é necessário qualquer outro acto administrativo para " validar " na ordem jurídica as designações efectuadas, nomeadamente o recurso a qualquer mecanismo de nomeação ou provimento para que os membros designados por quem tem poderes para tal integrem de direito o Conselho Regional e possam exercer as competências que lhe estão legalmente cometidas.

10. Importa, porém, ter, desde logo, presente a natureza do órgão em causa. Trata-se, como se disse, de um órgão consultivo que emite pareceres e formula recomendações e cujos membros são elementos externos ao quadro de pessoal de cada centro regional e que, inclusive, podem não ter e não terão muitas vezes o estatuto de funcionários públicos.

11. Ora, resulta conjugadamente dos arts. 5º e 6º do Decreto-Lei n.º 184/89, de 2 de Junho, e do art.º 4º do Decreto-Lei n.º 427/89, de 7 de Dezembro, que a nomeação é um dos actos unilaterais da Administração em que pode assentar a relação jurídica de emprego público, através do qual se preenche um lugar do quadro e se visa assegurar (...) o exercício de funções próprias do serviço público que revistam carácter de permanência e cuja eficácia está condicionada à aceitação por parte do nomeado.

Por sua vez, a "nomeação confere ao nomeado a qualidade de funcionário".

12. Quanto ao provimento, hoje apenas faz sentido falar nesta figura relativamente às comissões de serviço - cfr. art.º

5º do Decreto-Lei n.º 323/89, de 26 de Setembro - uma vez que para as demais situações foi abolido o provimento, revestindo as nomeações a forma de despacho - cfr. art.º 8º do Decreto-Lei n.º 427/89.

13. Com efeito, importa distinguir entre os conceitos de composição e constituição dos órgãos ou entre a nomeação dos seus membros e a investidura. Conforme explica o Prof. Freitas do Amaral (Manual de Direito Administrativo, I, pag. 596) a "composição" é o elenco abstracto dos membros que hão-de fazer parte do órgão colegial, uma vez constituído. Por seu turno, a "constituição" é o acto pelo qual os membros de um órgão colegial, uma vez designados, se reúnem pela primeira vez e dão início ao funcionamento desse órgão.

14. No caso vertente, prevendo a lei (expressa ou implicitamente) a forma de designação dos membros do Conselho Regional, o único passo em falta para que o órgão possa funcionar é a sua constituição ou aquilo que outros autores designam por "investidura" dos respectivos membros.

Para Esteves de Oliveira (C.P.A. Anotado, anot. ao art.º 14º, n.º 1) a investidura é feita pelo próprio órgão, se doutro modo não estiver estabelecido. Também o Prof. Marcello Caetano explica que "...quando o órgão colegial é formado por titulares periodicamente eleitos, importa que estes depois da eleição se reúnam e verifiquem os seus poderes procedendo à constituição do colégio".

15. Por outro lado, há que evitar qualquer confusão entre a intervenção do Ministro do Emprego e da Solidariedade Social quanto à composição do órgão Conselho Regional e os poderes de tutela que o mesmo exerce sobre os Conselhos Directivos dos Centros Regionais.

Efectivamente, a tutela incide apenas sobre actos de gestão e só os praticam os Conselhos Directivos, já que os Conselhos Regionais, nos termos do art.º 7º do Decreto-Lei n.º 260/93, de 23 de Julho, são órgãos simplesmente consultivos.

16. Na verdade, não há aqui necessidade de recorrer aos poderes de tutela ou de superintendência.

No que expressamente se refere aos representantes do MESS, está inequivocamente atribuída competência para a sua designação, mediante despacho dos membros do Governo da área do trabalho e da área do emprego.

Poderão fazê-lo directamente ou acolhendo uma proposta, mediante a aposição de despacho de "concordo" ou "autorizo" ou "homologo" sendo que em qualquer destas formulações a entidade com poderes para designar aceita a sugestão apresentada por outro órgão e a converte em decisão sua e o conteúdo da homologação ou da autorização é a da proposta homologada ou autorizada (veja-se o Manual de Direito Administrativo, do Prof. Marcelo Caetano, vol. I a pag. 462, 10ª edição).

17. Assim entende-se que o poder legalmente conferido a diversos membros do Governo para designar os seus representantes no Conselho Regional é bastante para que os designados sejam membros de pleno direito deste órgão e possam exercer as competências que lhe estão cometidas.

E, nem se diga que seria necessário um despacho do então Ministro do Emprego e da Segurança Social, que exercia a tutela sobre os centros regionais de segurança social, a designar todos os membros já indicados por outros ministros.

Tal não resulta da lei, nem se poderia configurar como exigível, pois tal significaria que seria necessário o

então MESS "confirmasse" mediante despacho as designações feitas por outros membros do Governo.

18. Entende-se, pois, que o mencionado art.º 6º estabelece não só a composição do Conselho Regional, como também a competência implícita das várias entidades públicas e privadas para a designação das pessoas que as representam.

Pelo que, uma vez designados pelos membros do Governo competentes os seus representantes, bem como os representantes das organizações que legalmente têm assento neste Conselho Regional, estará o mesmo constituído de facto e em condições de funcionar, exercendo as competências que lhe estão cometidas no art.º 7º do Decreto- Lei n.º 260/93.

Em face do exposto, RECOMENDO,

a V.Exa. que sejam criadas as condições necessárias ao funcionamento daquele órgão, nos diversos Centros Regionais de Segurança Social.

O PROVIDOR DE JUSTIÇA

JOSÉ MENÉRES PIMENTEL