

8.º RELATÓRIO  
DO  
PROVEDOR DE JUSTIÇA  
À  
ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

---

1983



## Índice

	Pág.
I — Introdução .....	7
II — Dados estatísticos e sua análise .....	9
III — Processos relativos a questões de inconstitucionalidade .....	17
IV — Principais recomendações .....	48
V — Apreciação na especialidade de alguns processos concluídos em 1983:	
Administração da justiça .....	91
Administração local .....	93
Arrendamento .....	94
Bancos .....	94
Contribuições e impostos .....	95
Descolonização .....	98
Direitos e liberdades fundamentais .....	99
Empresas .....	107
Expropriação .....	110
Fornecimento de electricidade .....	110
Habitação .....	110
Obras .....	111
Pesca .....	112
Polícia .....	113
Reforma agrária .....	113
Regime prisional .....	114
Responsabilidade civil .....	115
Saúde pública .....	115
Segurança Social .....	116
Seguros .....	127
Trabalho — Administração local .....	127
Trabalho — Contrato de trabalho .....	134
Trabalho — Função pública .....	135
Trabalho — Trabalhadores civis das Forças Armadas .....	160
VI — Sequência de processos concluídos em anos anteriores .....	160
VII — Assembleia da República e Provedor de Justiça .....	161
VIII — Inspeções a estabelecimentos prisionais .....	163
IX — Visitas a outros centros urbanos .....	164
X — Outros aspectos da actividade do Provedor de Justiça .....	167





Sr. Presidente da Assembleia da República:

Excelência:

No cumprimento do disposto no artigo 21.º, n.º 1, da Lei n.º 81/77, de 22 de Novembro (Estatuto do Provedor de Justiça) tenho a honra de apresentar a V. Ex.<sup>a</sup> o relatório das actividades desenvolvidas no Serviço a meu cargo durante o ano de 1983.

Respeita ao 3.º ano do mandato que me foi confiado e para o qual fui eleito em sessão da Assembleia da República de 4 de Fevereiro de 1981 (cf. *Diário da República*, 1.ª série, n.º 29, suplemento), correspondendo ao 8.º ano depois que foi criada a instituição do *Ombudsman* em Portugal.

O duplicado destina-se à publicação no *Diário da Assembleia da República*.

Embora seja de inferir do n.º 2 do citado artigo 21.º da Lei n.º 81/77 que os relatórios deverão ser analisados pela Comissão Parlamentar dos Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias, jamais os relatórios do Provedor de Justiça foram analisados pela referida Comissão.

Por outro lado, e durante o exercício do meu mandato, ao contrário do que se verificou anteriormente, nenhum dos relatórios que anualmente foram apresentados à Assembleia da República chegou a ser apreciado em Plenário, o que seria de maior importância para assegurar a eficácia da acção do Provedor de Justiça.

De qualquer modo, terei a maior honra em tomar parte em quaisquer trabalhos que respeitem a problemas suscitados pelos mencionados relatórios e que venham a ser considerados necessários, convenientes ou úteis.

Apresento a V. Ex.<sup>a</sup> os meus respeitosos cumprimentos com protestos da mais alta consideração.

Lisboa, 5 de Novembro de 1984. — O Provedor de Justiça, *Eudoro Pamplona Corte-Real*.



## 8.º RELATÓRIO DO PROVIDOR DE JUSTIÇA À ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA — 1983

### CAPÍTULO I

#### Introdução

1 — Nos termos do artigo 21.º do Estatuto do Provedor de Justiça (Lei n.º 81/77, de 22 de Novembro), cumpre apresentar o relatório relativo às actividades desenvolvidas no respectivo serviço, durante o ano de 1983, que praticamente é coincidente com o 3.º ano do mandato que me foi confiado pela Assembleia da República e que teve início em 11 de Fevereiro de 1981 (data da posse).

2 — Nunca será demais acentuar que o Provedor de Justiça luta pela reposição da legalidade quando violada pelos órgãos da administração pública e para que sejam respeitados os direitos, liberdades e garantias constitucionalmente assegurados aos cidadãos ou pela reparação de injustiças. E, para tanto, exerce uma persistente acção de controle sobre toda a actividade administrativa do Estado.

Assim, e de conformidade com as linhas de actuação inicialmente definidas (cf. relatório relativo ao ano de 1981, pp. 11 e 172), toda a sua acção foi inteiramente dominada pela preocupação de defender os direitos de todos quantos — nacionais ou estrangeiros — se dirigiram ao Serviço do Provedor de Justiça clamando ... por justiça!

3 — Nem sempre, porém, foi possível alcançar resultados plenamente satisfatórios e, designadamente, em matéria de celeridade quanto à sua actuação, celeridade que constitui, sem dúvida, a melhor forma de demonstrar a utilidade social da instituição do *Ombudsman* que — como se sabe — tão grande difusão vem tendo em todos os países de estrutura democrática.

Na realidade, a experiência, ao longo destes 8 anos, tem revelado a necessidade de serem revistas algumas das normas do seu Estatuto de molde a que seja assegurada uma maior eficácia à acção a desenvolver pelo Provedor de Justiça.

Em especial, e por um lado, pela definição mais concreta das entidades situadas na área da sua competência de intervenção, e, por outro lado, pela atribuição de novos meios legais de actuação de molde

a tornar mais efectivas as suas tomadas de posição, sobretudo nos casos em que a Administração não corresponde devidamente, ou por atrasos injustificados, aos seus pedidos de informação ou de acatamento das suas recomendações.

Com efeito, não poderá esquecer-se que dependendo a actividade do Serviço do Provedor de Justiça, em grande parte, da colaboração dos serviços e entidades públicas que têm o dever legal de a prestar (cf. artigo 27.º, n.º 2, do Estatuto), toda a demora nessa colaboração constitui um entrave à eficácia da acção do Provedor ... o que não deixa, desde logo, de envolver uma denegação de justiça.

4 — Torna-se também indispensável para assegurar a operacionalidade de uma instituição da natureza da do Provedor de Justiça que se façam certos ajustamentos no quadro do seu Serviço e no regime jurídico funcional do respectivo pessoal.

Impõe-se, quanto ao primeiro aspecto, o aumento do número de técnicos de nível médio, susceptíveis de levar a cabo trabalhos de organização processual e dactilografia, além de outras diligências para as quais não é indispensável formação de grau superior.

E quanto ao segundo aspecto, a fixação de requisitos marcadamente exigentes para o recrutamento, quer dos coordenadores, quer dos assessores, enquanto colaboradores directos do Provedor de Justiça.

Acresce ainda a necessidade de introduzir alterações resultantes de outras competências que foram cometidas ao Provedor de Justiça em consequência da revisão da Constituição da República (1982), da Lei do Tribunal Constitucional e da Lei da Defesa Nacional.

5 — Assim, e tendo em vista remover alguns aspectos negativos das leis actualmente em vigor — a Lei n.º 81/77, de 22 de Novembro, e a Lei n.º 10/78, de 2 de Março —, já na anterior legislatura (que terminou em 4 de Fevereiro de 1983), e por ofício n.º 14 499/GP, datado de 18 de Novembro de 1982, havia sido apresentado um estudo (sugestão para projecto de lei) relativamente ao novo Estatuto do Provedor de Justiça, de conformidade com o disposto na alínea b), *in fine*, do artigo 18.º da Lei n.º 81/77.

No referido estudo se prevê a unificação dos textos do actual estatuto e da lei orgânica do Serviço do

Provedor de Justiça e nele se teve em vista proporcionar um mais fácil conhecimento não só por parte dos cidadãos como pela própria administração do regime jurídico da instituição do *Ombudsman*.

Reconhece-se, por outro lado, como imperativo consagrar e desenvolver legislativamente a sua caracterização funcional, como de «regime especial», face à experiência adquirida ao longo de 8 anos de existência do Serviço do Provedor de Justiça.

6 — Assim, nele se prevê uma nova estrutura orgânica quanto aos coordenadores e adjuntos e ou assessores e novo sistema de recrutamento mais exigente para esses cargos, os quais deverão ser sempre exercidos em comissão de serviço com a duração de 3 anos embora com possibilidade de renovação por iguais períodos de tempo.

Com efeito, o princípio da personalização das funções do Provedor de Justiça não se compadece com o actual regime de nomeação definitiva estabelecido pelo artigo 27.º, n.º 2, e artigo 30.º, n.º 2, da Lei n.º 10/78, de 2 de Março, pois não poderá deixar de se pressupor que os mais directos colaboradores do Provedor devem ser da sua confiança, dado que é o regime de escolha que a lei estabelece para a sua nomeação.

Por outro lado, dada a natureza especial das tarefas que lhes são atribuídas, quer no âmbito interno da instituição, quer, nomeadamente, em termos de projecção externa, de tal advém que a sua actividade se reveste de especial melindre e responsabilidade comparável à exercida pelos adjuntos do Procurador-Geral da República.

Daí que sob o aspecto remuneratório, atenta ainda a exclusividade de funções, se tenha considerado indispensável atribuir melhor remuneração a esses cargos através da fixação de uma percentagem sobre o vencimento base do Provedor de Justiça.

7 — Com efeito, em relação às carreiras da Administração Pública a especificidade dessas funções manifesta-se na diversidade de matérias a apreciar referentes não só aos vários sectores da administração central, regional e local, como aos institutos públicos e empresas públicas e nacionalizadas, na forma peculiar dessa apreciação e no elevado grau de responsabilidade que ela envolve, por se projectar na actuação do Provedor de Justiça.

Basta referir — sem pretensão de uma exaustiva enumeração — que aos colaboradores directos do Provedor de Justiça, aliás qualificados por lei como agentes de autoridade, cabem as seguintes tarefas:

- a) Apresentar ao Provedor de Justiça pareceres sobre estudos de técnicos superiores da Administração Pública e sobre decisões dos próprios responsáveis pelos diversos serviços ou ministérios;
- b) Preparar as recomendações sobre matérias de todos os sectores da Administração Pública a dirigir pelo Provedor de Justiça aos seus responsáveis, sobre casos concretos, em resultado de reclamações apresentadas ou sobre assuntos de carácter geral;
- c) Estudar a legislação vigente, em termos de proporcionar ao Provedor de Justiça actuação no sentido da interpretação correcta dos diplomas, da sua alteração, ou revogação por ilegalidade ou iniquidade, ou até da declaração da sua inconstitucionalidade;

- d) Apresentar ao Provedor de Justiça propostas inovadoras para resolução justa de problemas ou situações que, por omissão ou ineficácia dos meios legais ou dos serviços, não foram ou não são solucionados;
- e) Instruir todos os processos, procedendo a diligências pessoais e contactos tidos por necessários — inspecções, exames, inquirições — para completa avaliação das reclamações apresentadas e dos fundamentos da actuação, ou da inércia, dos serviços ou entidades envolvidos;
- f) Analisar os interesses dos administrados numa perspectiva concreta, em ordem a possibilitar a defesa deles, quando legítimos, pelo Provedor de Justiça, através de um correcto enquadramento das situações no esquema legal vigente, ou propondo a sua alteração, quando as disposições legais aplicáveis se revelem injustas ou iníquas;
- g) Avaliar, através das reclamações dos cidadãos ou de qualquer outro meio idóneo, designadamente a comunicação social, a actuação dos serviços ou empresas que possam determinar a intervenção do Provedor de Justiça, com vista à instauração de inquéritos destinados a apurar eventual responsabilidade disciplinar ou penal de elementos da Administração.

8 — Verifica-se, pois, não apenas a versatilidade das actuações atribuídas por lei aos coordenadores e assessores do Serviço do Provedor de Justiça, como a sua responsabilidade, bem diferente da dos assessores inseridos na carreira técnica superior da função pública, nomeadamente, a maior exigência em matéria de requisitos de recrutamento para o exercício daquelas funções.

Contudo, e face às situações existentes em certas carreiras, designadamente, as da magistratura judicial e do Ministério Público, que além dos seus vencimentos base auferem significativas remunerações acessórias, e às que se verificam em outros quadros da Administração Pública, v. g. na Presidência da República, na Assembleia da República, no Ministério das Finanças e do Plano, no Ministério dos Negócios Estrangeiros, etc., onde existem estabelecidas remunerações acessórias que têm vindo a ser sucessivamente actualizadas, de reconhecer é que os coordenadores e assessores do Serviço do Provedor de Justiça, sob o ponto de vista remuneratório, se encontram, hoje, em condições de flagrante inferioridade.

A descrição feita vem demonstrar à saciedade que essas remunerações devem ser revistas e que nessa revisão será de atender à especificidade das funções desempenhadas e às características de dignidade exigidas em relação ao Serviço personalizado do Provedor de Justiça em que se inserem.

9 — Por último, não poderá deixar de reconhecer-se a necessidade de dar, do mesmo modo, expressão legal a uma remodelação orgânica interna do Serviço do Provedor de Justiça, distinguindo mais nitidamente o sector administrativo do sector de acompanhamento dos processos e conferindo a este último uma estrutura mais consentânea com a sua natureza funcional — assimilada à das secretarias judiciais —, como, aliás, já ensaiada com êxito a nível experimental e que se

considera como mais adequada às exigências de eficácia e celeridade próprias de uma instituição como é a do *Ombudsman*.

Transitando de 1979 .....	2
Transitando de 1980 .....	6
Transitando de 1981 .....	5
Transitando de 1982 .....	14
Reabertos em 1983:	

De 1976 .....	-
De 1977 .....	-
De 1978 .....	-
De 1979 .....	-
De 1980 .....	1
De 1981 .....	1
De 1982 .....	9

*Total* ..... **43**

## CAPÍTULO II

### Dados estatísticos e sua análise

#### Dados estatísticos relativos ao ano de 1983

##### QUADRO N.º 1

#### Movimento geral de processos

##### I — Número de processos organizados

Queixas escritas .....	1 965
Queixas verbais .....	503
<i>Total</i> .....	<b>(a) 2 468</b>

Iniciativas do Provedor .....	157
<i>Total geral</i> .....	<b>(a) 2 625</b>

Das quais correspondem a processos de declaração de inconstitucionalidade:

Queixas .....	61
Iniciativas do Provedor .....	5
<i>Total</i> .....	<b>66</b>

##### II — Número de processos reabertos

Transitando de 1977 .....	2
Transitando de 1978 .....	3

##### III — Número de processos apensados

Processos apensados a outro já pendente, por idêntica reclamação .....	171
Processos incluídos em iniciativa do Provedor .....	15
<i>Total</i> .....	<b>186</b>

##### IV — Número de processos movimentados e a movimentar

a) Processos que transitaram de 1976 a 1978 .....	239
b) Processos que transitaram de 1979 .....	190
c) Processos que transitaram de 1980 .....	165
d) Processos que transitaram de 1981 .....	390
e) Processos que transitaram de 1982 .....	1 224
f) Processos que transitaram dos meses anteriores .....	-
g) Processos reabertos .....	43
h) Processos organizados em 1983 .....	2 624
<i>Total</i> .....	<b>4 875</b>

##### i) Processos terminados em 1983:

Tipos de processos	Transitando de							Reabertos	Organizados em 1983	Total
	1976	1977	1978	1979	1980	1981	1982			
<b>1 — Queixas rejeitadas:</b>										
a) Rejeitadas liminarmente .....	-	-	-	-	-	-	-	-	345	345
b) Rejeitadas após estudo mas sem diligências .....	-	-	-	-	-	-	21	-	129	150
c) Rejeitadas com estudo e após diligências .....	-	-	-	-	-	13	45	-	47	105
<b>2 — Processos arquivados:</b>										
a) Pedido do queixoso .....	-	-	-	-	-	-	1	-	2	3
b) Inércia do queixoso .....	-	-	-	-	1	-	8	-	10	19
c) Anexação a outro processo .....	-	-	-	-	1	1	-	-	6	8
<b>3 — Processos com conclusão final, dos quais ....</b>										
Iniciativas do Provedor .....	1	5	10	38	64	212	762	27	805	1 927
Pedidos de declaração de inconstitucionalidade .....	-	-	-	(a) 1	(a) 2	(a) 3	(a) 23	-	(a) 13	(a) 42
<i>Total</i> .....	4	5	10	38	66	226	837	27	1 344	2 557

(a) Já considerados no cômputo geral do n.º 2.

##### j) Processos que transitaram para 1984:

Tipos de processos	Transitando de							Reabertos	Organizados em 1983	Total
	1976	1977	1978	1979	1980	1981	1982			
Queixas escritas e verbais .....	84	76	44	134	88	148	353	16	1 196	2 139
Iniciativas do Provedor .....	3	2	7	10	11	16	34	-	84	167
Pedidos de declaração de inconstitucionalidade .....	-	3	1	8	(a) 8	(a) 9	(a) 15	-	(a) 46	12
<i>Total</i> .....	87	81	52	152	99	164	387	16	1 280	2 318

(a) Não incluídos no total por já computados nas rubricas precedentes.

QUADRO N.º 2

Queixas rejeitadas

I — Rejeitadas liminarmente

Motivo da rejeição	Entradas em 1983
a) Incompetência .....	246
b) Manifesta improcedência .....	44
c) Pouca relevância .....	1
d) Questão legal ou de facto controversa .....	1
e) Questão de política legislativa ou económica .....	3
f) Inoportunidade de intervenção .....	41
g) Inviabilidade de intervenção útil .....	9
<b>Total .....</b>	<b>345</b>

II — Rejeitadas após estudo, mas sem diligências

Motivo da rejeição	Ano de entrada	
	1982	1983
a) Incompetência .....	13	64
b) Pouca relevância .....	1	—
c) Questão legal ou de facto controversa .....	—	—

Motivo da rejeição	Ano de entrada	
	1982	1983
d) Questão de política legislativa ou económica .....	—	16
e) Inoportunidade de intervenção .....	5	40
f) Inviabilidade de intervenção útil .....	2	9
<b>Total .....</b>	<b>21</b>	<b>129</b>

III — Rejeitadas com estudo e após diligências

Motivo da rejeição	Ano de entrada		
	1981	1982	1983
a) Incompetência .....	4	26	24
b) Pouca relevância .....	—	—	—
c) Questão legal ou de facto controversa .....	—	1	2
d) Questão de política legislativa ou económica .....	1	4	3
e) Inoportunidade de intervenção .....	6	10	17
f) Inviabilidade de intervenção útil .....	2	4	1
<b>Total .....</b>	<b>13</b>	<b>45</b>	<b>47</b>

QUADRO N.º 3

Processos arquivados

Motivo de arquivamento	Ano de entrada			
	1980	1981	1982	1983
a) Pedido do queixoso .....	—	—	1	2
b) Inércia do queixoso .....	1	—	8	10
c) Anexação a outro processo .....	1	1	—	6
<b>Total .....</b>	<b>2</b>	<b>1</b>	<b>9</b>	<b>18</b>

d) Processos com conclusão final:

Motivo de arquivamento	Ano de entrada							
	1976	1977	1978	1979	1980	1981	1982	1983
a) Falta de prova dos factos ou de lei aplicável no caso .....	—	—	—	—	1	—	10	19
b) Improcedência .....	—	—	1	6	9	76	321	483
c) Solução independente da intervenção do Provedor .....	—	—	—	3	4	9	63	82
d) Solução em função da intervenção do Provedor .....	1	3	3	18	22	58	169	88
e) Por se terem esgotado as possibilidades de intervenção .....	1	—	2	3	13	31	52	22
f) Por não se justificar mais qualquer intervenção .....	2	2	4	8	15	38	147	111
<b>Total .....</b>	<b>4</b>	<b>5</b>	<b>10</b>	<b>38</b>	<b>64</b>	<b>212</b>	<b>762</b>	<b>805</b>

QUADRO N.º 4

Classificação dos processos por assunto

1) Administração da justiça:

Processo penal:

Instrução .....	6
Prisão preventiva .....	8
Questões diversas .....	116

Outros processos judiciais:

Demoras .....	50
Questões diversas .....	60

Questões gerais .....

**Total .....** 248

2) Administração local .....	27
3) Administração Pública .....	13

4) Agricultura:	
Reforma Agrária .....	18
Questões diversas .....	19
Total .....	<u>37</u>
5) Águas .....	7
6) Bancos .....	5
7) Comércio externo .....	14
8) Comércio interno .....	4
9) Contribuições e impostos .....	105
10) Crimes .....	7
11) Descolonização .....	34
12) Direitos humanos:	
Direito ao ambiente e qualidade de vida .....	53
Direito ao ensino .....	63
Liberdade de informação .....	10
Outros .....	65
Total .....	<u>191</u>
13) Direitos políticos .....	-
14) Empresas:	
Autogestão .....	2
Intervenção estadual .....	1
Nacionalização .....	3
Questões diversas .....	9
Total .....	<u>15</u>
15) Ensino .....	23
16) Expropriações .....	21
17) Habitação:	
Arrendamento .....	31
Despejos .....	13
Ocupações .....	1
Questões diversas .....	23
Total .....	<u>68</u>
18) Indústria .....	3
19) Jogo .....	1
20) Obras:	
Construção e obras ilegais .....	18
Licenciamento .....	29
Obras coercivas .....	11
Obras públicas .....	9
Questões diversas .....	5
Total .....	<u>72</u>
21) Polícia .....	32
22) Processo administrativo .....	9
23) Regime prisional .....	71
24) Registos e notariado .....	15
25) Saúde pública .....	7
26) Segurança social:	
Abono de família .....	7
Aposentação e reforma .....	257
Pensão de sobrevivência .....	52
Questões diversas .....	135
Total .....	<u>451</u>
27) Seguros .....	23
28) Trabalho:	
a) Administração local:	
Adidos .....	-
Admissões .....	-
Carreiras .....	2
Concursos .....	9
Demissões e despedimentos .....	-
Disciplina .....	4
Provimento .....	5
Reintegrações .....	1
Remunerações .....	8
Saneamentos .....	-
Questões diversas .....	25
Total .....	<u>54</u>

b) Administração central e regional:	
Adidos .....	113
Admissões .....	-
Carreiras .....	66
Concursos .....	105
Demissões e despedimentos .....	-
Disciplina .....	23
Provimento .....	88
Reintegrações .....	2
Remunerações .....	93
Saneamentos .....	-
Questões diversas .....	304
Total .....	<u>794</u>
c) Empresas públicas .....	62
d) Sector privado:	
Despedimentos .....	3
Inspeções .....	3
Questões diversas .....	31
Total .....	<u>37</u>
29) Transportes e comunicações .....	56
30) Urbanização .....	13
31) Diversos .....	105
32) Assunto incompreensível .....	-
Total geral .....	<u>2 624</u>

QUADRO N.º 5

Entidades visadas nos processos

I — Administração central

Governo .....	97
Primeiro-Ministro .....	5
Vice-Primeiro-Ministro e Ministro da Defesa Nacional .....	4
Ministro de Estado e Ministro dos Assuntos Parlamentares .....	1
Presidência do Conselho de Ministros .....	2
Secretaria de Estado do Fomento Cooperativo .....	-
Secretaria de Estado do Turismo (até 30 de Junho) .....	3
Secretaria de Estado da Administração Pública .....	80
Ministério da Reforma Administrativa (até 30 de Junho) .....	57
Ministério da Administração Interna .....	84
Ministério dos Negócios Estrangeiros .....	33
Ministério da Justiça .....	159
Ministério das Finanças e do Plano .....	254
Ministério da Educação .....	300
Ministério do Trabalho (até 30 de Junho) .....	19
Ministério do Trabalho e Segurança Social .....	153
Ministério dos Assuntos Sociais (até 30 de Junho) .....	232
Ministério da Saúde .....	67
Ministério da Agricultura, Florestas e Alimentação .....	27
Ministério da Agricultura Comércio e Pescas (até 30 de Junho) .....	32
Ministério da Indústria e Energia .....	6
Ministério da Indústria, Energia e Exportação (até 30 de Junho) .....	16
Ministério do Comércio e Turismo .....	20
Ministério da Cultura .....	4
Ministério da Cultura e Coordenação Científica (até 30 de Junho) .....	5
Ministério do Equipamento Social .....	34
Ministério da Habitação, Obras Públicas e Transportes (até 30 de Junho) .....	43
Ministério da Qualidade de Vida .....	4
Ministério do Mar .....	1
Total .....	<u>1 742</u>

II — Administração regional

Governo Regional dos Açores .....	7
Governo Regional da Madeira .....	6
Total .....	<u>13</u>

### III — Administração local

Governos civis .....	1
Juntas distritais .....	—
Assembleias distritais .....	3
Federações de municípios .....	4
Câmaras municipais .....	208
Assembleias municipais .....	2
Serviços municipalizados .....	10
Juntas de freguesia .....	17
Assembleias de freguesia .....	—
Juntas de turismo .....	3
<b>Total</b> .....	<b>248</b>

### IV — Empresas públicas, nacionalizadas e intervencionadas

Empresas públicas e nacionalizadas .....	234
Empresas intervencionadas .....	—
<b>Total</b> .....	<b>234</b>

### V — Outras entidades

Presidência da República .....	1
Assembleia da República .....	16
Serviço do Provedor de Justiça .....	1
Conselho Superior da Magistratura .....	1
Tribunais .....	226
Ministério Público .....	2
Forças Armadas .....	48
Comissão Nacional de Eleições .....	—
Comissões de recenseamento .....	—
Entidades particulares .....	82
Indefinidas .....	10
<b>Total</b> .....	<b>387</b>

## QUADRO N.º 6

### Características das queixas

#### I — Situação socioprofissional dos reclamantes

##### 1 — Queixas individuais

Agricultor .....	19
Comerciante .....	25
Deficiente .....	18
Industrial .....	16
Militar .....	31
Profissão liberal .....	69
Proprietário .....	19
Trabalhador da administração central .....	615
Trabalhador da administração regional .....	3
Trabalhador da administração local .....	39
Trabalhador de empresa pública ou nacionalizada .....	70
Trabalhador do sector privado .....	187
Aposentado ou reformado .....	290
Desempregado ou sem profissão .....	117
Emigrante .....	27
Recluso .....	139
Profissão não declarada .....	385
<b>Total</b> .....	<b>2 069</b>

##### 2 — Queixas colectivas

Associações profissionais .....	27
Comissões de moradores .....	4
Comissões de trabalhadores .....	10
Entidades públicas .....	34
Partidos políticos .....	2
Sindicatos e associações sindicais .....	119
Sociedades .....	37
Outros .....	165
<b>Total</b> .....	<b>398</b>

### II — Origem geográfica das queixas

#### 1 — Distritos continentais

Aveiro .....	58
Beja .....	26
Braga .....	129
Bragança .....	41
Castelo Branco .....	34
Coimbra .....	143
Évora .....	24
Faro .....	69
Guarda .....	27
Leiria .....	79
Lisboa .....	1 057
Portalegre .....	25
Porto .....	336
Santarém .....	70
Setúbal .....	136
Viana do Castelo .....	34
Vila Real .....	54
Viseu .....	61
<b>Total</b> .....	<b>2 403</b>

#### 2 — Regiões autónomas e território de Macau

Açores .....	18
Madeira .....	16
Macau .....	—
<b>Total</b> .....	<b>34</b>

#### 3 — Estrangeiro e não identificada

Estrangeiro .....	29
Não identificada .....	1
<b>Total</b> .....	<b>30</b>

### III — Sexo, entidades colectivas, não identificadas

Feminino .....	667
Masculino .....	1 516
Entidade colectiva .....	283
Não identificado .....	1
<b>Total</b> .....	<b>2 467</b>

#### IV — Intermediário

Assembleia da República .....	1
Ministério Público .....	—
<b>Total</b> .....	<b>1</b>

#### V — Interesse/natureza

Individual .....	2 000
De grupo .....	395
Geral .....	72
<b>Total</b> .....	<b>2 467</b>

#### VI — Duração dos processos

Menos de 15 dias .....	390
1 mês .....	383
2 meses .....	210
3 meses .....	229
4 meses .....	159
5 meses .....	140
6 meses .....	116
7 meses .....	101
8 meses .....	78
9 meses .....	75
10 meses .....	57
11 meses .....	50
12 meses .....	154
18 meses .....	177



24 meses .....	70
30 meses .....	54
36 meses .....	20
42 meses .....	8
48 meses .....	3
<b>Total .....</b>	<b>2 474</b>

QUADRO N.º 7

**Funcionamento administrativo do SPJ**

**I — Correspondência**

Número de ofícios recebidos .....	6 753
Número de ofícios expedidos .....	12 703

**II — Atendimento do público**

Número de pessoas atendidas pelo Provedor .....	155
Número de pessoas atendidas pelo adjunto do Provedor .....	26
Número de pessoas atendidas pelo Sector de Relações Públicas .....	2 337

Das quais:

Queixas .....	453
Aditamentos .....	137
Informações sobre o andamento das queixas .....	1 155
Pedidos de arquivo das queixas .....	1
Pedidos de audiência .....	4
Questões fora da competência do SPJ .....	221
Outros assuntos .....	366

Número de contactos telefónicos estabelecidos pelo Sector de Relações Públicas .....	398
--	-----

Dos quais:

Da iniciativa do público .....	372
--------------------------------	-----

Da iniciativa do Serviço .....	4
Insistência na resposta a ofícios do SPJ .....	22

**III — Diligências pessoais**

Do Provedor .....	43
Do adjunto do Provedor .....	—
Do Sector de Relações Públicas .....	—

**IV — Reuniões**

Reuniões de trabalho internas .....	3
Reuniões do conselho administrativo .....	4
Reuniões de todos os trabalhadores do SPJ sobre assuntos de trabalho e de pessoal .....	—
Reuniões no Serviço com representantes das entidades visadas .....	1
Assistência às reuniões do Conselho Superior da Magistratura .....	17
Assistência às reuniões do Conselho de Estado .....	3
Participação em congressos, cursos e seminários .....	3

QUADRO N.º 8

**Actividades públicas**

**I — Esclarecimento público**

Conferências de imprensa .....	2
Entrevistas concedidas à imprensa .....	4
Entrevistas concedidas à rádio .....	—
Entrevistas concedidas à televisão .....	1
Notas oficiosas .....	1
Palestras proferidas pelo Provedor .....	2
Palestras proferidas pelo adjunto do Provedor, coordenadores e assessores .....	4

**II — Visitas técnicas ao serviço**

Visitas técnicas ao serviço .....	4
-----------------------------------	---

GRÁFICO N.º 1

Evolução da organização de processos durante o ano

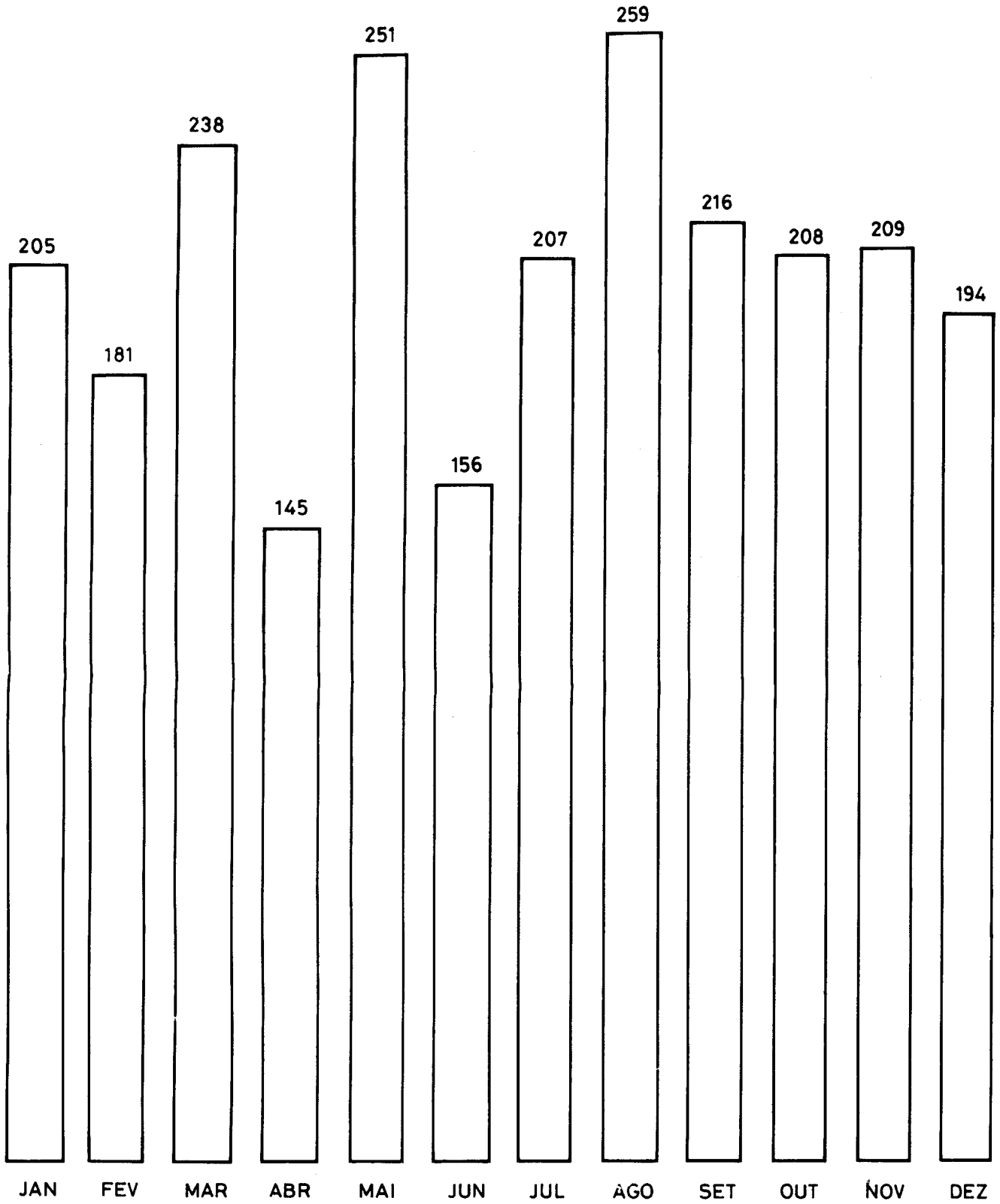


GRÁFICO N.º 2

Número de procesos organizados

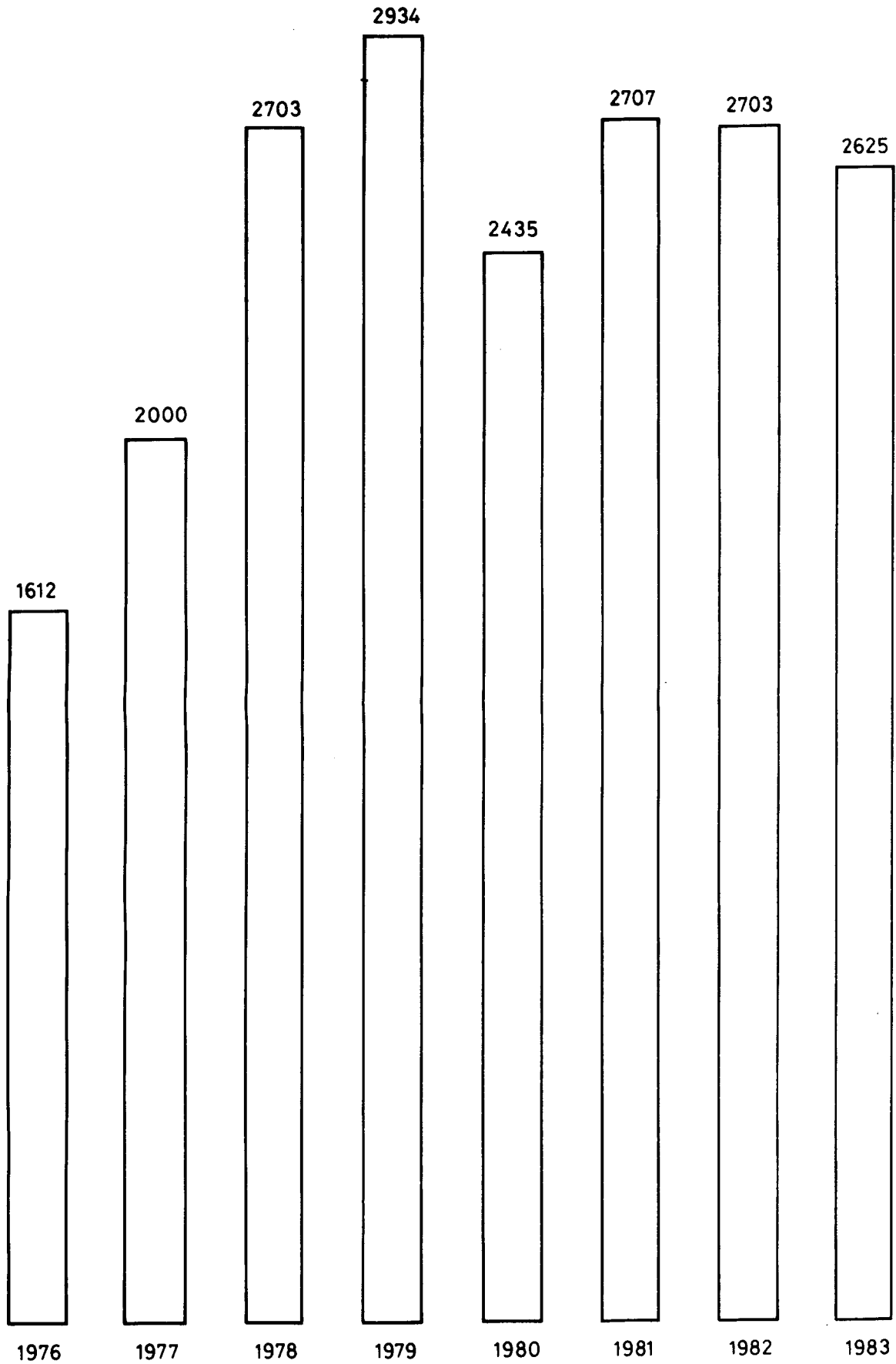
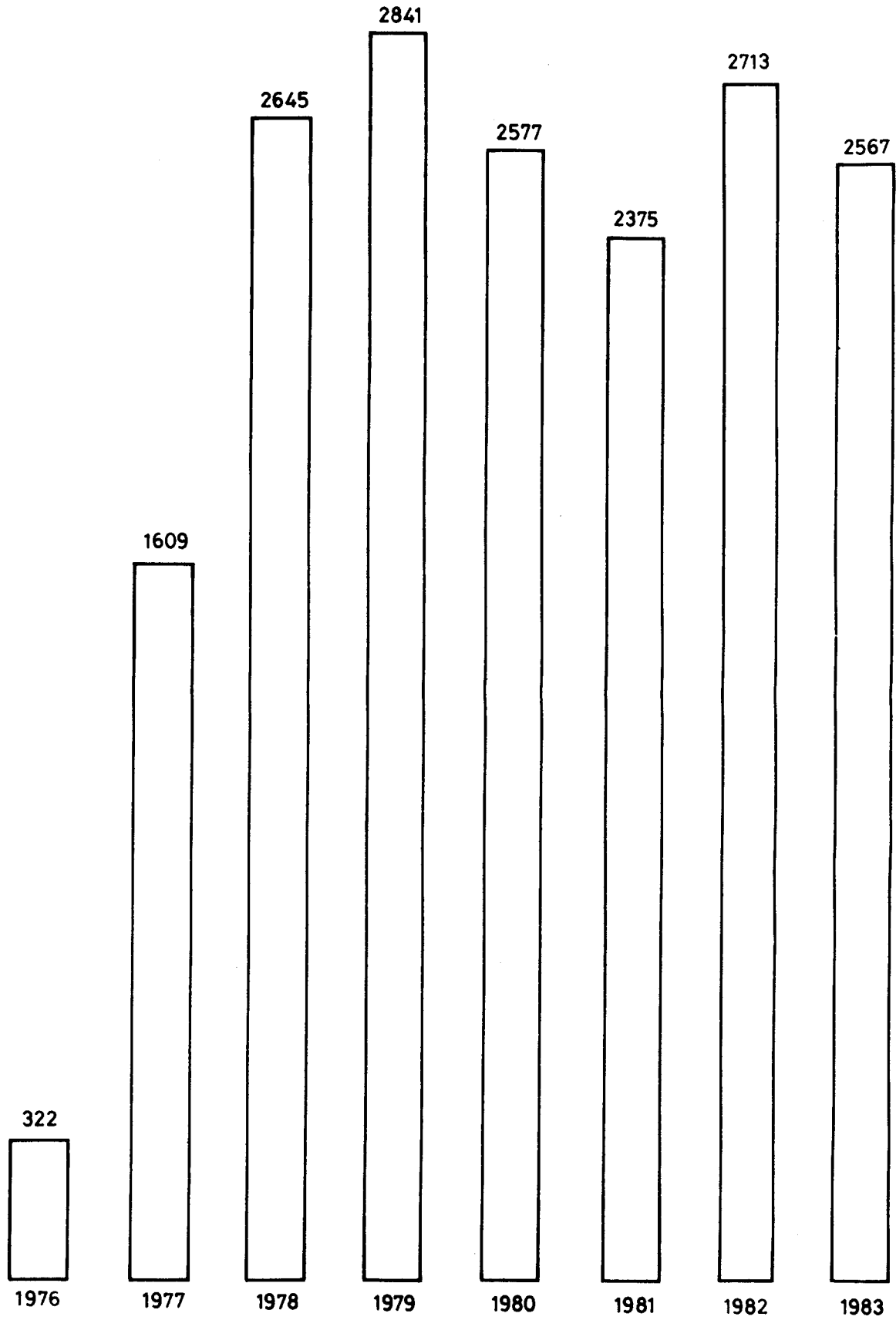


GRÁFICO N.º 3  
Número de procesos terminados



## Comentários aos dados estatísticos

1 — O número total de processos abertos em 1983 (2625) foi inferior, em cerca de sete dezenas, ao do ano transacto — embora mantendo-se dentro da mesma ordem geral de grandezas.

2 — A repartição das queixas, entre escritas (1965) e verbais (503) manteve as características dos anos anteriores, representando as segundas cerca de 20 % do total.

3 — O quantitativo de processos de iniciativa do Provedor (157) registou um acréscimo de cerca de 13 % em confronto com o ano antecedente.

4 — O número total de processos referentes a questões de inconstitucionalidade (66) foi um pouco superior ao dos anos passados.

5 — Foram movimentados 4875 processos, quantitativo pouco inferior ao ano de 1981.

6 — Encerrou-se, em 1983, um total de 2557 processos — o que revela um decréscimo de cerca de centena e meia, em comparação com o ano precedente.

No ano em análise observou-se assim um saldo negativo da ordem dos 70 processos.

7 — Para 1984 transitaram 2318 processos.

8 — No tocante às tomadas de posição do Provedor, foram rejeitadas, sem decisão quanto ao fundo, 595 queixas — percentagem (24 %) condizente com a habitual.

Nos processos em que o Provedor se pronunciou sobre o mérito, verifica-se que ele formulou 13 recomendações legislativas, 40 recomendações administrativas e 25 reparos. Estes dados representam um muito significativo decréscimo em relação ao ano transacto.

O Provedor apresentou, neste ano, 9 pedidos de declaração de inconstitucionalidade.

9 — No ano em referência, obteve-se em 353 processos, solução favorável aos interessados, por virtude da intervenção do Provedor.

Este quantitativo representa 13,4 % dos processos abertos e 17,3 % dos processos em que o Provedor se ocupou do mérito das questões (não rejeitados, portanto).

10 — Continuam muito regulares as percentagens dos principais assuntos abordados nos processos abertos, a saber: trabalho (947, ou seja, 36 % do total); com realce para a Administração Pública (848 — 32 %); segurança social (451 — 17 %); administração da justiça (248 — 9,4 %); direitos fundamentais (191 — 7,2 %); contribuições e impostos (105 — 4 %).

11 — A ordenação das entidades mais visadas corresponde também aos dados apurados em anos anteriores.

Assim, os departamentos da Administração Central em relação aos quais se abriram mais processos, foram os Ministérios: da área dos Assuntos Sociais — abrangendo, em função das alterações estruturais operadas, os dos Assuntos Sociais, Saúde e Trabalho e Segurança Social (452 — 17,2 %); da Educação (300 — 11,4 %); das Finanças e do Plano (254 — 9,6 %); da Justiça (159 — 6 %).

No âmbito da Administração Local, surgiram, como é natural, mais processos em relação aos municípios (208 — 7,9 %).

De realçar, ainda, os totais de casos referentes às empresas públicas (234 — 8,9 %) e aos tribunais (226 — 8,6 %).

Continuam a ser organizados muito poucos processos relativos à Administração Regional (7 e 6, respectivamente, no que concerne às Regiões Autónomas dos Açores e da Madeira).

12 — Tão-pouco as características socioprofissionais dos autores de queixas recebidas em 1983 apresentam traços de novidade em relação ao que vem sendo corrente.

Na verdade, a sua grande maioria continua a provir de trabalhadores por conta de outrem (844 — 34,1 %), com especial relevo para os que prestam serviço à Administração Central (615 — 24 %); seguem-se as de aposentados e reformados (290 — 11,7 %); reclusos (139 — 5,6 %); desempregados e sem profissão 117 — 4,7 %).

Refiram-se, ainda, as 119 (4,7 %) queixas formuladas por associações sindicais, em contraposição com o bem menor quantitativo oriundo de associações profissionais (27 — 1 %).

13 — Os distritos de onde se receberam mais queixas voltaram a ser, por ordem decrescente: Lisboa (1057 — 42,8 %); Porto (336 — 13,6 %); Coimbra (143 — 5,8 %); Setúbal (136 — 5,5 %); Braga (129 — 5,2 %).

De novo, pois, mais de metade das queixas vieram dos distritos de Lisboa e Porto (56,4 %).

Continuam reduzidos os quantitativos de queixas enviadas das regiões autónomas (18 e 16, respectivamente dos Açores e da Madeira).

Algum significado continuam a ter as queixas vindas do estrangeiro — 30.

14 — A percentagem de queixas remetidas por mulheres (667 — 30 %) não difere da de anos passados, em confronto com a de cidadãos do sexo masculino (1516 — 70 %).

15 — Apenas uma queixa foi recebida através da Assembleia da República — e nenhuma o foi por intermédio do Ministério Público.

16 — Não pode deixar de salientar-se que, como em anos anteriores, foi importante o acervo de questões relativas a interesses supra-individuais — 395 referentes a interesses de grupo, e 72 a interesses gerais.

17 — No que concerne à duração dos processos, registou-se, em confronto com 1982, um aumento de 5 % dos terminados no prazo de 1 mês: 761 (29 %); em meio ano foram concluídos 1598 (60 %) casos; e, dentro de 1 ano, 2100 (80 %) — o que corresponde a uma redução de 3 %, ainda em comparação com aquele outro ano.

A média de duração dos processos concluídos em 1983 foi de 6, 7 meses.

## CAPÍTULO III

### Processos relativos a questões de inconstitucionalidade

#### A) Principais processos que não deram origem a pedidos de declaração de inconstitucionalidade

##### 1 — Inibição de conduzir decretada administrativamente

Processo n.º 82/R-879-DI-14-A

##### I

1 — Uma engenheira, técnica de segurança rodoviária, e um jurista submeteram à apreciação do Provedor

um estudo por eles feito, e publicado num hebdomário, acerca do regime da Lei n.º 3/82, de 29 de Março, relativa à condução de veículos automóveis sob a influência do álcool.

Nesse estudo suscitavam, entre outras questões, a da alegada inconstitucionalidade do artigo 9.º daquele diploma legal, na medida em que permite que, em caso de pagamento voluntário de multa pelo condutor atuado pela prática de contra-ordenação, a inibição de conduzir seja determinada administrativamente, pela Direcção-Geral de Viação, e não pelos tribunais.

2 — O Provedor entendeu, contudo, não dever solicitar a declaração de inconstitucionalidade da norma em referência, com base no seguinte parecer, elaborado pela assessora encarregada do processo:

No artigo intitulado «O engano da lei do álcool», publicado no semanário *O Jornal*, de 5 de Março de 1982, assinala-se a inconstitucionalidade da Lei n.º 3/82, de 29 de Março, na parte (1), em que comete à Direcção-Geral de Viação, entidade administrativa, a aplicação de medida de inibição de conduzir a multa é paga voluntariamente.

Em reforço desta proibição, acentua-se nesse artigo que se trata de um regime que traduz «a atribuição de uma pena fora do âmbito dos tribunais, o que é manifestamente inconstitucional», e invoca-se para o efeito a Resolução do Conselho da Revolução n.º 259/80 (2), in *Diário da República*, 1.ª série, de 15 de Julho de 1980.

## II

Para determinar se existe ou não a referida inconstitucionalidade, impõe-se que nos detenhamos na Resolução n.º 259/80 acima citada.

Conforme se pode ver no Acórdão n.º 164, de 10 de Julho de 1979, da Comissão Constitucional, mencionado naquela resolução, o regime consignado no n.º 4 do artigo 61.º do Código da Estrada, segundo o qual o pagamento voluntário da multa feito depois de instaurado o processo é equivalente à condenação, foi considerado como violador não só do artigo 32.º da Constituição, como ainda do princípio constitucional da necessidade de garantias de defesa a todo aquele que veja erguer-se contra si um processo sancionatório, tenha ele natureza criminal, disciplinar, administrativa ou análoga (princípio esse que emana de vários preceitos constitucionais, tais como os artigos 20.º, n.º 1, 28.º, n.º 1, 49.º, n.º 1, e 27.º, n.º 3).

(1) Artigo 9.º — 1 — Para efeitos de aplicação da inibição de conduzir, sendo a multa paga nos termos da lei geral, o auto de notícia mencionará expressamente o pagamento e será remetido à Direcção-Geral de Viação.

2 — Não sendo a multa paga voluntariamente, será o auto remetido ao tribunal competente, para julgamento.

(2) Esta resolução declarou, com força obrigatória geral, a inconstitucionalidade, por violação do artigo 32.º da Constituição e do princípio constitucional da defesa, da norma constante do último período do primeiro parágrafo do n.º 4 do artigo 61.º do Código da Estrada («O pagamento voluntário de multa feito depois de instaurado o processo equivale à condenação»), na parte em que permite a aplicação da inibição da faculdade de conduzir como efeito automático do pagamento e, assim, independentemente da audiência de julgamento e da possibilidade efectiva da constituição de defensor e da presença e audiência do arguido.

Sublinha-se em tal acórdão que essa inconstitucionalidade continua a ter lugar mesmo na hipótese de a inibição de conduzir ser considerada uma medida de direito de mera ordenação social, isto é, que, diversamente das sanções penais, as quais contêm um sentido ético-jurídico de censura em atenção a valores essenciais da sociedade, exprimiu uma censura ou advertência meramente social, tendente a garantir a tranquilidade e a ordem pública (ver Eduardo Correia, Direito Penal e Direito de Mera Ordenação Social, in *Boletim da Faculdade de Direito de Coimbra*, vol. XLIX, pp. 257 e seguintes).

Só que, partindo dessa concepção de direito de mera ordenação social, a medida em causa é inconstitucional, não por ofender o artigo 32.º da Constituição, preceito relativo às garantias de processo criminal e, consequentemente, tendo em vista as penas e as medidas de segurança, mas por infringir o aludido princípio constitucional da garantia de defesa dos arguidos.

Assim, neste ponto, e tendo em atenção o objectivo que nos propomos atingir, 3 tónicas interessa reter:

- 1) A norma que, pela Resolução n.º 259/80, foi considerada inconstitucional, ao ser aplicada, coarctava a possibilidade de defesa do arguido em tribunal, visto que atribuía ao pagamento voluntário da multa efectuada no decurso do processo judicial o efeito da condenação, com o consequente risco de, ao abrigo dessa condenação, o tribunal vir a decretar a inibição de conduzir;
- 2) Concebendo a medida de inibição de conduzir como sanção penal, a inconstitucionalidade desse preceito refere-se ao artigo 32.º da Constituição;
- 3) Concebendo essa medida como direito de mera ordenação, já a inconstitucionalidade do mesmo preceito se reporta ao princípio constitucional do direito de defesa dos arguidos.

## III

Atentemos, agora, na medida de inibição de conduzir incluída no artigo 9.º da Lei n.º 3/82, referente à condução de automóvel sob a influência do álcool.

Pelo que respeita à natureza de tal medida, inclinamo-nos para considerá-la de direito de mera ordenação social, perfilhando a opinião do Prof. Eduardo Correia, no seu estudo atrás indicado, em que a fl. 273 se refere expressamente à apreensão da carta de condução.

Esta posição tem, de certo modo, algumas afinidades com a que é defendida por Pinheiro Farinha, no seu estudo «Problemas do Direito Estradal», in *Scientia Iuridica*, tomo v, n.º 22, pp. 177 e seguintes, em que qualifica como medida de polícia a interdição de conduzir estipulada no artigo 61.º, n.º 4, do Código da Estrada, ao permitir ao juiz que detecte a interdição temporária ou definitiva do exercício de condução de veículos automóveis quando «entender que a posse da carta de condução é susceptível de oferecer aos seus titulares oportunidades ou condições especialmente favoráveis para a prática de crimes».

Ambos os autores entendem que a inibição de conduzir, em determinados casos, que têm grandes afinidades com aquele que é visado no artigo 9.º da Lei n.º 3/82, não reveste a natureza de medida de segurança mas de medida de cariz administrativo.

Já pelo que concerne à inibição de conduzir contemplada no artigo 10.º (3) da mesma lei, aplicável aos alcoólicos habituais, afigura-se-nos que está em causa uma medida de segurança, de harmonia com o próprio legislador, que desse modo a apelidou no artigo 12.º Isto, ainda que a mesma não consista na privação da liberdade, sendo apenas a privação de um direito — o direito de conduzir (ver Prof. Cavaleiro Ferreira, «Direito Penal», parte IV, p. 202, citado em fl. 38 do volume dos *Pareceres da Comissão Constitucional*).

Com efeito, a medida fixada no artigo 10.º já visa prevenir contra a perigosidade declarada do agente, justificando-se pelo receio da prática futura de infracções penais em matéria de condução automóvel.

Concluimos, assim, que no citado artigo 9.º não se contém nem uma sanção penal, nem uma medida de segurança, pelo que lhe não é aplicável o artigo 32.º da Constituição.

Em defesa desta orientação pode ainda invocar-se a discussão do teor da Lei n.º 3/82, que teve lugar na Assembleia da República, onde a certo passo da mesma, se refere claramente que a pena de inibição de conduzir tem essencialmente um carácter profiláctico e educativo (ver *Diário da Assembleia da República*, n.º 86, de 24 de Junho de 1981, p. 3407), o que confirma a sua índole administrativa.

#### IV

Resta averiguar se uma pessoa a quem, ao abrigo do artigo 9.º da Lei n.º 3/82, seja aplicada pela Direcção-Geral de Viação a inibição de conduzir por ter pago voluntariamente a multa deve ser considerada como tendo sido privada do seu direito de defesa.

Entendemos que não, porquanto os tribunais continuam a ser os órgãos com poderes para decretar aquela inibição, conforme se infere do n.º 2 daquele artigo 2.º, salvo se o interessado prescindir da sua intervenção, pagando a multa correspondente à infracção.

Este entendimento foi, aliás, assumido pela própria Comissão Constitucional, no seu Parecer n.º 3/76, proferido a propósito do decreto que veio introduzir diversas alterações ao Código da Estrada, alargando o número de casos em que os condutores podem ser privados da faculdade de conduzir e das respectivas licenças, e prevendo que, em certas condições, o pagamento voluntário da multa determina a aplicação, por parte da Direcção-Geral de Viação, da medida de inibição de conduzir, sem necessidade de recurso aos tribunais.

(1) Artigo 10.º — 1 — Os condutores declarados alcoólicos habituais serão inibidos da faculdade de conduzir por um período de 6 meses a 3 anos, renovável até que se encontrem reabilitados nos termos da lei.

2 — Salvo quando resulte de condenação proferida em processo penal comum, a inibição prevista no número anterior será judicialmente aplicada em processo de segurança a requerimento do Ministério Público, da Polícia Judiciária ou da Direcção-Geral de Viação.

#### V

Neste contexto, somos de opinião de que não existe a alegada inconstitucionalidade atribuída à Lei n.º 3/82 (4).

#### 2 — Não aplicação, às forças de segurança, da legislação penal sobre uso e porte de armas.

Processo n.º 82/R-1437-DI-25-B

1 — O Sindicato dos Magistrados do Ministério Público sugeriu ao Provedor que invocasse a inconstitucionalidade do Decreto-Lei n.º 237/82, de 19 de Junho, que determina que os elementos das forças de segurança, mesmo fora das horas normais de serviço, não estão sujeitos ao regime geral que define os crimes por uso e porte de armas (Decreto-Lei n.º 207-A/75, de 17 de Abril), desde que estas lhe tenham sido fornecidas pelo Estado.

Na opinião do Sindicato, estando em causa a definição de sanções criminais, só a Assembleia da República teria podido legislar sobre a matéria.

2 — O Provedor considerou, porém, que a norma constante do artigo único do Decreto-Lei n.º 237/82 não enferma (ou, pelo menos, é muito duvidoso que enferme) do vício de inconstitucionalidade orgânica, por violação do disposto na alínea c) do artigo 168.º do actual texto da Constituição da República — correspondente à alínea e) do artigo 167.º do texto original da mesma.

3 — E isto, fundamentalmente, ponderado que:

Como se salienta no Parecer n.º 5/82, de 28 de Janeiro de 1982, da Procuradoria-Geral da República (in *Boletim do Ministério da Justiça* n.º 318), a disciplina do Decreto-Lei n.º 207-A/75 não é aplicável ao uso e porte de armas por elementos das forças militarizadas, e, mesmo que assim não fosse, jamais poderão esses elementos ser abrangidos pelas normas incriminadoras insertas naquele mesmo diploma.

As razões em que se alicerçam estas conclusões merecem a minha inteira concordância.

O Decreto-Lei n.º 237/82 é, por isso, a meu ver, redundante, já que o conteúdo da norma do seu artigo único já resultava (e expressamente) do n.º 4 do artigo 1.º do Decreto-Lei n.º 207-A/75.

Poderá, quanto muito, justificar-se pela necessidade política, então, de tranquilizar os ânimos perturbados de muita gente, designadamente dos agentes daquelas forças e respectivos comandos, em face da disparidade de alguma jurisprudência sobre o assunto.

E o facto de se ter utilizado a expressão «forças de segurança», e não «forças militarizadas», não se afigura que possa ter a finalidade prática que esse Sindicato inculca, pois, actualmente, todas as forças de segurança são militarizadas.

O problema só poderá surgir em mera hipótese (da qual, obviamente, não há que cuidar

(4) Ver neste sentido o parecer do auditor jurídico do Ministério da Habitação, Obras Públicas e Transportes, in *Boletim do Ministério da Justiça* n.º 303/81, pp. 106 e seguintes.

presentemente) e situar-se em área subtraída aos poderes de controle do Provedor de Justiça.

Finalmente, nem a letra da lei nem quaisquer outros elementos interpretativos permitem concluir que o pensamento legislativo que presidiu à elaboração da norma do n.º 4 do artigo 1.º do Decreto-Lei n.º 204-A/75 tenha sido diferente do que resulta dos próprios termos em que se acha redigida, designadamente quanto ao alcance e finalidade do diploma especial nela referido.

Consequentemente, considero não existirem razões que me levem a usar da faculdade que me é atribuída pelo n.º 1 do artigo 281.º da Constituição da República em vigor.

### 3 — Limitações à liberdade de expressão por parte de militares na reserva

Processo n.º 82/R-1691-DI-33-B

1 — Um coronel na situação de reserva, e fora da efectividade de serviço, criticou, em entrevista a um jornal diário, a actuação de vários responsáveis militares.

Foi-lhe, por esse facto, levantado processo com base nos n.ºs 15 e 18 do artigo 4.º do Regulamento de Disciplina Militar, o qual culminou com a aplicação, por parte do Chefe do Estado-Maior do Exército, da pena de 5 dias de detenção.

O Supremo Tribunal Militar, para o qual foi interposto recurso, confirmou a pena aplicada.

Então, o militar punido pediu ao Provedor que intervisse no sentido de ser declarada a inconstitucionalidade daquelas normas do Regulamento de Disciplina Militar, que considerou violadoras da liberdade de expressão, na medida em que estabelecem restrições acerca da formulação, pelos militares, de críticas às instituições políticas e militares e aos seus superiores hierárquicos.

2 — Estudado o assunto, o Provedor resolveu não invocar a inconstitucionalidade dos preceitos em análise, pelas seguintes razões:

Pelo que se reporta à análise dos n.ºs 15 e 18 do citado artigo 4.º do Regulamento de Disciplina Militar perante a Constituição, verifica-se que, embora eles traduzam uma limitação à liberdade de expressão e informação consignada no artigo 37.º daquele diploma fundamental, o seu teor tem cobertura constitucional no artigo 270.º, preceito que prevê que a lei estabeleça restrições ao exercício dos direitos de expressão, reunião, manifestação, associação e petição colectiva e à capacidade eleitoral passiva dos militares e agentes militarizados dos quadros permanentes em serviço efectivo, na estrita medida das suas funções próprias.

Todavia, sob o ponto de vista orgânico, já se detecta inconstitucionalidade.

Com efeito, segundo a alínea *m*) do artigo 167.º da Constituição, é da exclusiva competência da Assembleia da República legislar sobre as «restrições ao exercício de direitos por militares e agentes militarizados dos quadros permanentes em serviço efectivo».

Logo, tem de concluir-se que os preceitos em causa, aprovados pelo Decreto-Lei n.º 142/77, de 9 de Abril, estão feridos de inconstitucionalidade.

Não se me afigura, contudo, oportuno suscitar, por agora, essa inconstitucionalidade, dado que a Lei n.º 29/82, de 11 de Dezembro (Lei da Defesa Nacional e das Forças Armadas), impõe que, no prazo de um ano a contar da data da sua entrada em vigor, venham a ser aprovados ou revistos, por lei da Assembleia da República ou por decreto-lei do governo, conforme for o caso, vários diplomas, entre eles o Regulamento de Disciplina Militar.

3 — Todavia, verificando a insuficiente precisão do regime legal em vigor no tocante à definição dos deveres a que os militares na reserva continuam sujeitos, o Provedor viu necessidade de recomendar, nos seguintes termos, uma reformulação legislativa a este respeito:

Considerando que o artigo 5.º do Regulamento de Disciplina Militar, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 142/77, de 9 de Abril, ao definir os deveres que impendem sobre os militares na situação de reserva ou reforma, adopta uma fórmula vaga e abstracta, que tem levado, na prática, a interpretações subjectivas e díspares;

Considerando que a Lei n.º 29/82, de 11 de Dezembro (Lei da Defesa Nacional e das Forças Armadas), impõe que, no prazo de um ano, a contar da sua entrada em vigor, sejam revistos, por lei da Assembleia da República ou por decreto-lei do governo, conforme os casos, vários diplomas, entre eles o referido Regulamento de Disciplina Militar,

Permito-me formular a seguinte recomendação:

Que na futura revisão do Regulamento de Disciplina Militar venha a ser esclarecida com precisão a posição dos militares na situação de reserva ou reforma relativamente ao regime nele instituído, o que poderá alcançar-se, designadamente, através da enumeração clara dos deveres militares a que eles continuam a estar sujeitos.

4 — O Ministro da Defesa Nacional enviou ofício ao Chefe do Estado-Maior-General das Forças Armadas, com vista a que a recomendação do Provedor fosse tida em conta nos trabalhos preparatórios da revisão do Regulamento de Disciplina Militar.

### 4 — Prorrogação da aplicação da sobretaxa de importação

Processo n.º 83/R-239-DI-4-A

1 — A Confederação do Comércio Português pediu ao Provedor que solicitasse a declaração de inconstitucionalidade do Decreto-Lei n.º 54/83, de 1 de Fevereiro, que fixou em 30 % a sobretaxa de importação estabelecida no Decreto-Lei n.º 110/79, de 3 de Maio.

Alegava, por um lado, que a Lei n.º 40/81, relativa ao Orçamento Geral do Estado para 1983, invocada



pelo Decreto-Lei n.º 54/83 como diploma que concedera a autorização legislativa ao abrigo da qual fora emanado, só permitia a produção do tal acto de legislação delegada até 31 de Dezembro de 1983.

Por outro lado, o governo que emanara esse diploma estava já demitido, pelo que só podia praticar actos de gestão, nos quais se não compreenderia o da renovação desta imposição fiscal.

2 — O Provedor, todavia, decidiu não tomar tal iniciativa, por haver concordado com os pareceres, a seguir transcritos, do assessor encarregado do processo e do adjunto.

Parecer do assessor:

a) O diploma legal contestado pelos reclamantes foi publicado em 1 de Fevereiro de 1983 e entrou em vigor no dia 6 do mesmo mês.

b) Em 18 de Fevereiro era publicado o Orçamento Geral do Estado provisório para 1983 — Lei n.º 2/83 (como o diploma foi incluído no *Diário da República* distribuído em 25 de Fevereiro, parece que só entrou em vigor em 2 de Março — e dizemos parece porque o artigo 3.º do Decreto-Lei n.º 3/83, de 11 de Janeiro, substituiu a norma que, anteriormente, assim dispunha, por um estranho misto de «profissão de fé» e de directiva para a Imprensa Nacional-Casa da Moeda);

c) No Orçamento Geral do Estado provisório [(artigo 19.º, alínea b)] contém-se norma muito semelhante à da alínea d) do artigo 22.º da Lei n.º 40/81 (Orçamento Geral do Estado para 1982), referida pelas reclamantes, substituindo-se a data de 31 de Dezembro de 1982 pela de 31 de Dezembro de 1983;

d) O que significa que, a menos que se quisesse controverter o próprio Orçamento Geral do Estado provisório — e isto é até possível pelas peculiares circunstâncias em que foi elaborado — o problema do Decreto-Lei n.º 54/83 só se colocaria até 1 de Março. Isto, naturalmente, se a sobretaxa de 30 % tivesse sido efectivamente cobrada antes desta data, dado que ignoramos;

e) Acontece, porém, que entendemos que a constitucionalidade do Decreto-Lei n.º 54/83, no que concerne à competência legislativa do governo, deve ser aferida à data da aprovação do diploma e não à data da sua publicação. Ora, o Conselho de Ministros aprovou o diploma em 20 de Dezembro de 1982, portanto antes da data limite de 31 de Dezembro de 1982, estabelecida na alínea d) do artigo 22.º da Lei n.º 40/81;

f) Sabemos que esta posição não foi a defendida pela Comissão Constitucional, que sempre atendeu, para todos os efeitos, à data da publicação do diploma (Acórdão publicado no *Diário da República*, 2.ª série, de 29 de Junho de 1977, p. 4541);

g) Entendemos, porém, que esta tese geraria, nestes casos, um absurdo lógico-jurídico — a incompetência superveniente. Acreditamos que no processo legislativo se deve aplicar um princípio reconhecido no direito administrativo segundo o qual a competência para a prática do acto é aferida pelas normas vigentes nessa data. Assim, a competência para aprovar o Decreto-Lei n.º 54/

83 deve ser medida em 20 de Dezembro de 1982 e, nessa altura, o governo tinha-a;

h) Note-se que a demissão do governo só se deu em 23 de Dezembro (Decreto n.º 136/82, de 23 de Dezembro), pelo que nem sequer valerá a pena ponderar se o diploma em questão consubstancia um acto estritamente necessário para assegurar a gestão dos negócios públicos, como refere o n.º 5 do artigo 189.º da Constituição (embora possa adiantar que, tratando-se de diploma emitido ao abrigo de autorização orçamental, o Decreto-Lei n.º 54/83 preenche tal exigência);

i) Por idênticas razões, também julgo carecer de relevo o problema da eventual caducidade da autorização dada ao governo. De resto, sempre se dirá que nunca seriam de invocar as disposições dos n.ºs 2 e 4 do artigo 168.º da Constituição, já que não nos encontramos perante uma autorização legislativa em sentido próprio, mas perante uma autorização orçamental. E que se não trata da mesma realidade demonstra-o o facto de o artigo 164.º da Constituição — competência política e legislativa da Assembleia da República — dedicar a alínea g) à aprovação do Plano e do Orçamento Geral do Estado e alínea e) às autorizações legislativas a conferir ao governo. E a distinção tem todo o sentido, já que a execução do Orçamento Geral do Estado faz parte da competência do governo — artigo 202.º, alínea b);

j) Quer dizer: em meu entender, a reclamação não procede, não devendo o Provedor de Justiça pedir ao Tribunal Constitucional a declaração de inconstitucionalidade do Decreto-Lei n.º 54/83;

l) Mas, se se entender que é a data da publicação do diploma que releva, então há que ter em conta que:

A questão não tem interesse prático para futuro, vista a publicação do Orçamento Geral do Estado Provisório;

E, mesmo para o passado, tal interesse seria limitado (no tempo), duvidoso (porque se ignora se o Estado cobrou efectivamente a sobretaxa de 30 % no período em causa) e problemático (já que o Estado não tem o hábito de reembolsar os particulares);

A norma hipoteticamente violada — a alínea d) do artigo 22.º da Lei n.º 40/81, quase reproduzida na alínea b) do artigo 22.º da Lei n.º 2/83, vem já desde 1975;

O atraso na publicação do Orçamento Geral do Estado para 1983 decorre dos problemas políticos que todos conhecemos;

Parecer do adjunto:

a) Concordo com a posição do Sr. Assessor;

b) Por um lado, também me parece, tal como ao Sr. Assessor, que o diploma em causa não padecerá de inconstitucionalidade orgânica, na medida em que, na data da sua aprovação (20 de Dezembro de 1982) decorria ainda o período de vigência da Lei n.º 40/81, ao abrigo de cujo artigo 22.º, alínea d), ele foi emanado.

De facto, considero que o que deve relevar para efeitos de se ajuizar da competência do

governo para produzir diplomas com autorização legislativa, ou, de qualquer modo (como o presente) sujeitos, para a sua emanção, a prazos ou períodos fixados por lei, é a data da respectiva aprovação — e não a de qualquer acto posterior.

Antes de mais, é nesse acto que se consubstancia e esgota o poder do governo no âmbito do processo legiferante dos decretos-leis.

Os subsequentes actos, de promulgação e publicação, não são actos do governo, escapando até ao seu domínio a escolha das datas em que se realizam.

E o valor constitucional de um acto (neste caso o de aprovação) deve aferir-se em função dos condicionalismos jurídicos vigentes à data em que têm lugar;

c) É certo que a prorrogação da sobretaxa de importação, autorizada pela Lei n.º 40/81, tinha como limite temporal a data de 31 de Dezembro de 1982.

Mas esse é um aspecto diverso do da alteração de regime dessa sobretaxa, também autorizada pela mesma lei — e que constitui, precisamente, o objecto do Decreto-Lei n.º 54/83.

É certo que, se não houvesse nova prorrogação para 1983, o Decreto-Lei n.º 54/83 acabaria por ter reduzida ou mesmo nula eficácia.

Mas bastaria que essa prorrogação se verificasse para que em 1983 se devesse aplicar o valor da sobretaxa, fixado pelo Decreto-Lei n.º 54/83 — e isto sem necessidade de que novo diploma se ocupasse de estabelecer tal montante para o ano em causa;

d) É sabido, contudo, que esta opinião não mereceu o acolhimento da Comissão Constitucional.

Esta, ao apreciar a constitucionalidade orgânica de certos diplomas de conteúdo fiscal, considerou relevante a data da sua publicação (e não da aprovação ou da promulgação).

Tal posição firmou-se no princípio constitucional (Artigo 122.º) segundo o qual seriam inexistentes os diplomas se e enquanto não publicados;

e) Mesmo que se adopte esta posição, porém, igualmente me parece, como ao Sr. Assessor, que a posição preferível seria a de não ser solicitada a declaração de inconstitucionalidade do diploma em causa.

Antes de mais, duas notas preliminares:

e.1) Tal inconstitucionalidade só se reportaria ao período de 1 de Janeiro de 1983 até à data da publicação (distribuição) da Lei n.º 2/83, de 18 de Fevereiro de 1983.

De facto, o artigo 19, alínea b) desta lei orçamental prorrogou até 31 de Dezembro de 1983, a vigência da sobretaxa de importação;

e.2) O Provedor, mesmo que conclua que esta norma é inconstitucional, pode solicitar ao Tribunal Constitucional a respectiva declaração — não está vinculado a fazê-lo.

Pode, assim, haver razões de oportunidade que desaconselhem tal situação;

f) A meu ver, tais razões seriam as seguintes:

f.1) A sobretaxa em causa existe já desde 1975, tendo vindo a ser anualmente renovada.

f.2) A falta de cobertura constitucional para tal sobretaxa, num período de 2 meses, foi situação esporádica, causada pelas vicissitudes conhecidas relativamente à demissão do governo e à aprovação do Orçamento para 1983;

f.3) O artigo 22.º da Lei n.º 2/83 manifesta suficientemente o propósito do legislador no sentido de conferir continuidade temporal, pelo menos até ao termo de 1983, a essa imposição fiscal.

#### 5 — Contra-ordenações em matéria de produção e comercialização de géneros alimentícios

Processo n.º 83/R-1197-DI-22-A

1 — Uma federação de associações profissionais protestou, junto do Provedor, a inconstitucionalidade dos Decretos-Leis n.ºs 433/82, de 27 de Outubro e 191/83, de 16 de Maio, que procederam, respectivamente, à definição do regime geral das contra-ordenações e à sua aplicação a infracções contra a economia e saúde pública, em matéria de produção e venda de produtos alimentícios.

O invocado vício decorreria da circunstância de as coisas correspondentes a tais contra-ordenações deverem ser aplicadas por via administrativa (e não pelos tribunais), aliada ao facto de o eventual recurso contencioso contra tais sanções ter efeito meramente suspensivo.

2 — O Provedor não acolheu, porém, esta opinião, fundado no seguinte parecer do assessor que analisara o processo:

Por um lado, sustenta-se que o facto de o diploma não ter previsto o efeito suspensivo do recurso das decisões da autoridade administrativa põe em causa os direitos fundamentais dos cidadãos.

Quanto a este aspecto remetemos pura e simplesmente para o que se afirma no parecer da Comissão Constitucional n.º 4/81 «Inconstitucional seria o entendimento, que o legislador porventura tivesse acolhido, de confiar o conhecimento das contra-ordenações a autoridades administrativas, com expressa proibição de recurso contencioso» — fl. 81.

Por outras palavras: inconstitucionalidade haveria se as decisões administrativas em matéria de contra-ordenações fossem insindicáveis judicialmente.

Aquí, sim, estar-se-ia perante a violação do disposto no artigo 20.º, n.º 2 da Constituição da República, que garante a todos os cidadãos o acesso aos tribunais para defesa dos seus direitos.

O recurso aos tribunais tem dignidade constitucional, já o mesmo não se podendo dizer quanto ao seu efeito suspensivo ou devolutivo, cuja delimitação e fixação compete ao legislador ordinário.

Ora a verdade é que no capítulo IV do diploma em análise — Decreto-Lei n.º 433/82, de 27 de Outubro — regulamenta-se em apertados termos a impugnação judicial. Tanto basta para estar salvaguardado o princípio constitucional que respeita ao acesso aos tribunais.

Alega, ainda, a associação peticionante que os diplomas em causa vêm, no fundo, a subtrair à competência dos tribunais a aplicação de sanções jurídico-penais e, por isso, violam os artigos 32.º, 205.º e 206.º da Constituição da República.

Também por este lado, em nosso entender, não lhe assiste razão.

Em primeiro lugar, porque dá como demonstrado aquilo que deveria procurar demonstrar, isto é, que as contra-ordenações são sanções jurídico-penais.

Ora, o nosso legislador desde o Decreto-Lei n.º 232/79, de 24 de Junho, vem consagrando e defendendo a ideia de que as infracções às leis vigentes nos domínios da economia, saúde, habitação, cultura e ambiente, normalmente não devem atingir relevo penal, antes configurando uma forma autónoma de ilicitude que reclama um quadro próprio de reacções sancionatórias e um novo tipo de processo a que o ilícito de mera ordenação social, num Estado intervencionista, dá resposta mais rápida e mais salutar.

É óbvio que em certos casos pode haver violação de direitos fundamentais dos cidadãos, através do processo das contra-ordenações.

Mas, a verdade é que, inexistindo distinção material entre crimes e contra-ordenações, só a vontade do legislador é predominante.

É claro que se poderia especular sobre a bondade do sistema.

Mas tal atitude não passaria de especulação de política legislativa que, em nosso entender, não cabe na esfera do Provedor de Justiça.

Ora, se é o legislador que define certos ilícitos como contra-ordenações, afastado está estender-se-lhes os princípios constitucionais que têm subjacentes a ideia de protecção criminal — v. g. artigos 32.º, 205.º e 206.º da Constituição da República.

E serão os Decretos-Leis n.ºs 191/83 e 187/83 inconstitucionais?

Em meu entender, sê-lo-iam se regulassem o regime geral dos actos ilícitos de ordenação social, já que tal matéria é da competência reservada da Assembleia da República [artigo 168.º, alínea d)].

A verdade, porém, é que o diploma que estabeleceu os princípios gerais das contra-ordenações foi o já citado Decreto-Lei n.º 433/82, que está publicado ao abrigo de uma autorização legislativa — Lei n.º 24/82, de 23 de Agosto.

Ora, os Decretos-Leis n.ºs 191/83 e 187/83 integram-se perfeitamente na competência legislativa do governo, por serem meros desenvolvimentos ou concretizações da lei-quadro, isto é, das bases gerais dos regimes jurídicos contidos em leis [artigo 201.º, n.º 1, alínea c), da Constituição da República].

## **B) Pedidos de declaração de inconstitucionalidade formulados em 1983**

O Provedor de Justiça formulou, em 1983, 9 pedidos de declaração de inconstitucionalidade. Um destes

recebeu acolhimento do Tribunal Constitucional ainda no decurso do ano em causa.

Os demais encontram-se pendentes no termo do período a que este relatório se refere.

### **1 — Exoneração e transferência, por mera conveniência de serviço, de funcionários e agentes nomeados no exercício de poderes discricionários**

Processo n.º 80/R-1747-DI-50-A-2

1 — Uma federação de sindicatos de trabalhadores da função pública pediu ao Provedor que analisasse a constitucionalidade do Decreto-Lei n.º 356/79, de 31 de Agosto, que estabeleceu — com eficácia interpretativa em relação ao Decreto-Lei n.º 256-A/77, de 17 de Junho — que os actos de transferência ou exoneração de funcionários nomeados no exercício de poderes discricionários se consideram «suficientemente fundamentados quando o fundamento invocado for o da conveniência de serviço».

Por outras palavras: este diploma veio permitir que tais actos sejam praticados com a mera invocação de conveniência de serviço, sem a especificação dos factos concretos que a exprimam e justifiquem.

E apresentou-se como diploma interpretativo do Decreto-Lei n.º 256-A/77, para poder aplicar-se aos casos pendentes nos tribunais administrativos.

É que — precisamente em aplicação do artigo 1.º do Decreto-Lei n.º 256-A/77, que viera exigir a concreta fundamentação da generalidade dos actos administrativos que afectam os direitos ou interesses dos cidadãos — o Supremo Tribunal Administrativo já por várias vezes anulara actos deste tipo apenas baseados em conveniência de serviço, não concretizada.

2 — Considerando o Decreto-Lei n.º 356/79 contrário ao espírito e à letra do Decreto-Lei n.º 256-A/77, bem como à jurisprudência corrente sobre a matéria, um novo governo revogou aquele primeiro diploma, através do Decreto-Lei n.º 502-E/79, de 22 de Dezembro.

3 — Todavia, nova mudança governamental veio propiciar a publicação do Decreto-Lei n.º 10-A/80, de 18 de Fevereiro, que revogou o Decreto-Lei n.º 502-E/79, e repôs em vigor o Decreto-Lei n.º 356/79.

4 — Este último diploma veio a ser ratificado pela Assembleia da República através da sua Resolução n.º 180/80, de 20 de Maio (publicada a 2 de Junho seguinte).

5 — Sobre a questão elaboraram os assessor e coordenador encarregados do processo, respectivamente, os seguintes pareceres:

Parecer do assessor:

I — A federação [...] apresentou reclamação neste Serviço, na qual solicitou ao Provedor de Justiça que requeresse, nos termos do que dispõe o n.º 1 do artigo 281.º da Constituição da República, ao Conselho da Revolução, a apreciação e declaração, com força obrigatória geral, da inconstitucionalidade das normas do Decreto-Lei n.º 10-A/80, de 18 de Fevereiro, alegando, para o efeito e em síntese, que:

- 1) O diploma em causa está ferido de inconstitucionalidade formal, por violação do artigo 52.º da Constituição, uma vez que «o Decreto-Lei n.º 356/79, ressus-

citado pelo Decreto-Lei n.º 10-A/80, regula aspectos importantes das relações de trabalho (extinção e alteração/modificação da relação jurídica de emprego), tendo sido violado o direito que aos trabalhadores e suas organizações assiste de participarem na elaboração da legislação laboral (v. artigo 58.º, n.º 2, da Constituição, Lei n.º 16/79, de 26 de Maio, artigo 2.º, n.º 1, e 4.º do Decreto-Lei n.º 59/76, de 23 de Janeiro, conjugado com o despacho do Sr. Secretário de Estado da Administração Pública, de 16 de Fevereiro de 1976, publicado no *Diário do Governo*, n.º 43, 2.ª série, de 20 de Fevereiro de 1976)»;

2) Está inquinado de inconstitucionalidade material porque:

- a) Ofende o direito à estabilidade e segurança de emprego [alínea b) do artigo 52.º da Constituição da República Portuguesa], os direitos de acesso aos tribunais e de reacção contenciosa contra actos definitivos e executórios (artigo 20.º, n.º 1, e 269.º, n.º 1, da Constituição da República Portuguesa), o direito dos cidadãos de serem «informados e esclarecidos objectivamente sobre os actos das entidades públicas» (artigos 48.º, n.º 3, e 269.º, n.º 2, da Constituição);
- b) Restringe direitos e interesses legalmente protegidos (artigo 18.º, n.º 2, da Constituição);
- c) «Subverte o princípio da legalidade democrática» que deverá conformar todos os actos do governo;
- d) Ao lançar mão do expediente interpretativo destrói, retroactivamente, direitos, liberdades e garantias ...

II — As discussões travadas após a publicação de Decreto-Lei n.º 10-A/80 justificam a abordagem de duas questões, a saber: a da natureza do Decreto-Lei n.º 356/79 e a respeitante à constitucionalidade do Decreto-Lei n.º 10-A/80, enquanto lei repristinatória, por eventual redução ou diminuição de garantias dos administrados/funcionários.

1 — Tentando situar o Decreto-Lei n.º 356/79, con-virá referir que o artigo 1.º do Decreto-Lei n.º 152/75, de 25 de Março, facultava, ainda que a título transitório<sup>(1)</sup>, a transferência de funcionários e trabalhadores — «servidores civis», na terminologia do diploma — do Estado, serviços e empresas públicas, autarquias e demais pessoas colectivas de direito público, sem prejuízo do direito ao respectivo vencimento, por mera conveniência de serviço e mediante simples despacho

do respectivo Ministro, para serviços, organismos ou quadros diferentes do mesmo Ministério. O preceito em causa admitia, assim, a transferência por razões de oportunidade ou eficácia, como se alcança do preâmbulo do mesmo diploma, embora a tenha reduzido à escala departamental. Por seu lado, o artigo 2.º, que previa a aposentação, por conveniência de serviço, aos «servidores civis» com mais de 60 anos e portadores das restantes condições legais, não chegou a ter execução, não apenas pela revogação operada pelo artigo 8.º do Decreto-Lei n.º 25-D/76, de 15 de Setembro, mas também pelo esclarecimento contido no despacho conjunto de 15 de Junho de 1976<sup>(2)</sup>, publicado no *Diário da República*, de 9 de Agosto de 1976, através do qual se ordenou a reintegração de todos os trabalhadores exonerados ou desligados. Em virtude de ter sido publicado em 11 de Março de 1975 o novo diploma sobre o saneamento dos servidores civis do Estado, empresas públicas, autarquias locais e pessoas colectivas de direito público (Decreto-Lei n.º 123/75), a Administração encontrou-se em situação de ter de justificar as decisões de transferência<sup>(3)</sup> por alegada conveniência de serviço, ao abrigo do artigo 1.º do Decreto-Lei n.º 152/75, a fim de evitar possíveis conotações dessas decisões com aspectos de índole político-disciplinar ou meramente disciplinar.

2 — Relativamente aos actos de nomeação e exoneração que devem revestir a forma de despacho — artigo 1.º, n.º 1, do Decreto-Lei n.º 49 397 — verificava-se, de harmonia com a classificação do pessoal estabelecida pelo n.º 2 do artigo 23.º do mesmo diploma (pessoal dirigente, pessoal técnico, pessoal administrativo e pessoal auxiliar) e com as exigências respeitantes às habilitações literárias para provimento em cargos públicos (artigo 25.º), que os referidos actos administrativos implicavam, normalmente, o exercício de poderes discricionários tocantemente ao pessoal dirigente<sup>(4)</sup>.

Diplomas orgânicos de vários departamentos confirmavam, aliás, tal orientação. A par desse pessoal nomeado discricionariamente mas titular de garantias de estabilidade (a avaliar pela natureza vitalícia das nomeações), havia ainda a considerar, entre os «agentes não funcionários»<sup>(5)</sup>, os agentes políticos e os agentes em comissão, cujo traço de união residia na amovibilidade, alicerçada, para os primeiros, nas relações de confiança política — que justificariam a transferência ou a exoneração a todo o tempo, sem dependência de formalidades — e, para os segundos, na conveniência de serviço alegada pelo órgão que superintender no cargo.

(<sup>1</sup>) No texto do despacho reconheceu-se expressamente que «a disposição em causa nunca chegou a produzir efeitos».

(<sup>2</sup>) Depois da publicação do Decreto-Lei n.º 49 397, de 24 de Novembro de 1969, os actos de nomeação, promoção, transferência, exoneração e quaisquer outros que alterem ou extingam a situação dos funcionários e agentes passaram a revestir a forma de despacho (cf. artigo 1.º, n.º 1).

(<sup>3</sup>) Recrutado pelo processo de escolha condicionada a posse de certos títulos literários, ao exercício de outro cargo ou à inclusão em lista apresentada por órgão diferente e gozando de garantias de estabilidade enquanto adstrito a um quadro permanente da Administração.

(<sup>4</sup>) Prof. Marcelo Caetano, *Manual de Direito Administrativo*, t. II, 9.ª ed., pp. 648 e seguintes.

(<sup>1</sup>) A avaliar pelo conteúdo da parte preambular.

3 — Antes da entrada em vigor da Constituição foi publicado o Decreto-Lei n.º 59/76, em 23 de Janeiro, cujo artigo 2.º consignava, no seu n.º 1, que a regulamentação das condições legais de prestação de trabalho na função pública seria feita por decreto simples do Ministro da Administração Interna (que então superintendia nos assuntos da função pública) e, no seu n.º 4, que tais diplomas teriam de ser obrigatoriamente fundamentados e precedidos de consulta às organizações representativas dos trabalhadores deles destinatários. O referido diploma procurou simplificar os mecanismos de funcionamento da máquina administrativa e assegurar uma via participada e eficiente na fixação das condições de prestação de trabalho, ainda que a título transitório<sup>(6)</sup>, como resulta do respectivo preâmbulo. A audição das organizações representativas dos trabalhadores seria regulamentada pelo despacho do Secretário de Estado da Administração Pública publicado no *Diário do Governo*, 2.ª série, n.º 43, de 20 de Fevereiro de 1976<sup>(7)</sup>.

4 — Aprovada a Constituição da República de 1976, veio a ser consagrado à Administração Pública o título IX da parte III da Lei Fundamental, no qual encontramos normas e princípios que regem a actividade administrativa (artigos 267.º, 268.º, 270.º, n.ºs 1 e 4, e 271.º), a par de outros que contemplam o respeito dos direitos e garantias<sup>(8)</sup> dos administrados e dos funcionários e agentes (artigos 20.º, 206.º, 269.º, 270.º e 271.º). Também na parte I — Direitos e deveres fundamentais — iremos encontrar nos títulos I e II preceitos respeitantes à Administração, como, por exemplo, os artigos 21.º (responsabilidade civil do Estado), 24.º (Provedor de Justiça), 35.º (utilização da informática), 48.º, n.ºs 3 e 4 (participação na vida pública), e 49.º (direito de petição e acção popular).

De entre os direitos e garantias dos administrados (n.º 1 do artigo 269.º da Constituição da República Portuguesa) contam-se o direito de ser informado sobre o andamento de processos em que sejam directamente interessados, bem como o de conhecer as decisões definitivas que sobre eles forem tomadas, a par da garantia de recurso contencioso, com fundamento em ilegalidade, contra quaisquer actos administrativos definitivos e executórios. Tais direitos e garantias decorrem, em boa medida, dos princípios da legalidade, justiça e imparcialidade aos quais está submetida a Administração.

5 — Da necessidade de reforçar as garantias da legalidade administrativa e os direitos dos administrados perante a Administração surgiu o Decreto-Lei n.º 256-A/77, de 17 de Junho, aprovado ao abrigo da autorização legislativa conferida pela Lei n.º 24/77, de 18 de Março. Entre as medidas contempladas des-

tacam-se, pelo interesse de que se revestem para o caso sob apreciação, a da obrigatoriedade de fundamentação dos actos administrativos que total ou parcialmente neguem, extingam, restrinjam ou por qualquer modo afectem direitos ou imponham ou agravem deveres, encargos ou sanções [alínea a) do n.º 1 do artigo 1.º], e a da obrigatoriedade de fundamentar actos que afectem, de igual modo, e no uso de poderes discricionários, interesses legalmente protegidos [alínea b) do mesmo preceito].

Os actos administrativos de transferência e exoneração até então sujeitos ao regime que descrevemos passaram, por conseguinte, a ter de ser encarados por uma óptica diferente no que se refere à respectiva fundamentação. E isto porque se passou, efectivamente, de uma situação em que apenas no caso de a lei exigir neste ou naquele sector a fundamentação do acto é que a falta de motivação poderia constituir a preterição de formalidade essencial, ou seja, sem a qual o acto poderia ser impugnado por legalidade, para uma situação distinta em que a fundamentação expressa é sempre legalmente obrigatória<sup>(9)</sup>, de acordo com o que determina o artigo 1.º do Decreto-Lei n.º 256-A/77, nos seus n.ºs 1, 2, 3 e 4. Apesar de o n.º 1 do artigo 2.º do citado diploma se reportar, de harmonia com a previsão constitucional (artigo 269.º, n.º 2), ao recurso contencioso com base em ilegalidade, a regra da alínea b) do n.º 1 do seu artigo 1.º refere-se, unicamente, à fundamentação dos actos, razão pela qual dela se não poderá inferir a imposição de recurso contencioso quanto à generalidade dos actos administrativos praticados no exercício de poderes discricionários. Independentemente do modo como possa ser encarada a questão de recorribilidade<sup>(10)</sup>, o que parece inquestionável, perante o regime do Decreto-Lei n.º 256-A/77, é a indispensabilidade de motivação do acto<sup>(11)</sup>. Poderemos, em conclusão, afirmar que o Decreto-Lei n.º 256-A/77 impõe a obrigação de fundamentar os actos constitutivos (todos os actos constitutivos), entendidos estes como actos administrativos dos quais resultem alterações na esfera jurídica de outrem — nas modalidades de actos constitutivos de direitos (quando essas alterações consistam na criação ou modificação de poder jurídico ou na extinção das restrições ao seu exercício) e de constitutivos de deveres quando se traduzam na imposição do dever de prestar coisas ou serviços ou de cessar actividades<sup>(12)</sup>.

Daí que os actos de transferência e exoneração hajam sido abrangidos pelo Decreto-Lei n.º 256-A/77.

(9) V. Dr. Costa Pereira, *ob. cit.*, p. 14.

(10) Tendo em linha de conta o âmbito do n.º 2 do artigo 269.º da Constituição da República — «quaisquer actos ...»; v., a propósito, *A Constituição e a Defesa dos Administrados*, do Dr. Guilherme da Fonseca, p. 15.

(11) Nesse sentido se pronuncia o Dr. Costa Pereira, *ob. cit.*, p. 38. É também a posição assumida pelo Dr. Oswaldo Gomes na obra *Fundamentação do Acto Administrativo*, quando escreve, na p. 60, «que enquanto os actos praticados no exercício de poderes vinculados deverão ser fundamentados sempre que, por qualquer modo, afectem direitos ou deveres ou imponham encargos ou sanções, os actos praticados no exercício de poderes discricionários têm ainda de ser fundamentados quando afectem interesses legalmente protegidos».

(12) *Manual de Direito Administrativo*, do Prof. Marcelo Caetano, 10.ª ed., t. 1, p. 454.

(6) O próprio artigo 2.º refere-se a regulamentação aprovada «até à publicação da lei de bases da função pública».

(7) Os anteprojectos seriam enviados às referidas organizações por intermédio do respectivo Gabinete ou da Direcção-Geral da Função Pública.

(8) Fundamentalmente políticas, a par das graciosas e contenciosas. V., a propósito, «Breve comentário ao diploma sobre as garantias de legalidade administrativa e dos direitos individuais dos cidadãos perante a Administração Pública», do Dr. Sebastião da Costa Pereira, adjunto do Procurador-Geral da República, edição policopiada da Secretaria-Geral da Presidência do Conselho de Ministros, pp. 4 e seguintes.

6 — A respeito dos actos praticados no exercício de poderes discricionários<sup>(13)</sup> importará referir que a respectiva fundamentação reveste papel deveras importante atendendo a que dela poderá resultar ou não a harmonia do fim do acto com o objectivo da lei, sendo certo que tal harmonização poderá, igualmente, decorrer de indícios tais como a incongruência, a insuficiência, o desvio de procedimento e a desfiguração dos factos<sup>(14)</sup>. Aliás, a própria lei (artigo 19.º, § único, da Lei Orgânica do Supremo Tribunal Administrativo) procurou facilitar a anulação contenciosa por desvio de poder de tais actos, exigindo apenas desconformidade entre o motivo principalmente determinante do autor do acto e o fim visado por lei, exigência da qual deriva uma evidente hierarquização de motivos. Seja como for, e independentemente da restrição do âmbito do desvio a que tal interpretação poderia conduzir, a doutrina nacional tem-se orientado no sentido da relevância da motivação como via de detectar o fim prosseguido pelo autor do acto. Também o Supremo Tribunal Administrativo, partindo do princípio de que não existem actos inteiramente discricionários<sup>(15)</sup>, viria a decidir que, circunscrevendo-se o vício de desvio de poder no âmbito da discricionariedade do acto, este poderia ser atacado por quaisquer outros vícios quanto a aspectos estranhos ao domínio da discricionariedade. Aquela instância administrativa também decidiu, em Acórdão de 15 de Março de 1979 (sumariado no *Boletim do Ministério da Justiça*, n.º 289, p. 360), que a falta de indicação dos motivos de facto e de direito ou a sua obscuridade, incongruência ou insuficiência (n.º 3 do artigo 1.º do Decreto-Lei n.º 256-A/77) inquina o acto de vício de forma<sup>(16)</sup>.

A relevância da fundamentação decorre do ónus que impende sobre o recorrente, segundo jurisprudência constante do Supremo Tribunal Administrativo, de alegação e prova dos factos demonstrativos do vício de desvio de poder. Com efeito, o recorrente deverá, logo na petição de recurso, explicitar os fins visados pelo autor do acto que se afastam daquele para que o poder foi concedido, não obstante poder invocar, à cautela, a incongruência ou inexactidão dos motivos de facto e de direito com vista à anulação por carência de fundamentação.

Decorre ainda da viabilidade do designado «desvio de procedimento», que se traduz no emprego de procedimento, contemplado na lei para obtenção de certo

<sup>(13)</sup> Entenda-se por poderes discricionários os que conferem a uma autorização administrativa uma certa margem de apreciação quanto à decisão a tomar, permitindo-lhe optar entre várias soluções juridicamente fundamentadas por aquela que lhe pareça mais oportuna. V. Anexo à Recomendação R (80) 2 formulada pelo Comité de Ministros do Conselho da Europa em 11 de Março de 1980.

<sup>(14)</sup> Renato Alessi, in *Sistema istituzionale di diritto amministrativo*, p. 331, citado pelo Dr. Oswaldo Gomes, *ob. cit.*, p. 129.

<sup>(15)</sup> Uma vez que a Administração estará sempre vinculada, no mínimo, às regras de competência, à obrigação de agir com um fim de interesse público e à proibição de fundar a sua decisão em factos materialmente inexatos ou numa apreciação afectada por erro manifesto (Acórdão de 20 de Outubro de 1977, in *Acórdãos Doutrinários*, n.º 193, p. 9). Esta é também a posição defendida por Prosper Weil, in *O Direito Administrativo*, p. 122.

<sup>(16)</sup> A favor da anulabilidade por vício de violação de lei (cf. Oswaldo Gomes, *ob. cit.*, pp. 129 e 138).

resultado, mas à margem dos casos a que o mesmo é aplicável e para alcançar um objectivo diverso<sup>(17)</sup>.

7 — Relativamente aos poderes discricionários da Administração, indicaremos, para finalizar, os princípios aos quais, segundo a falada recomendação do Conselho da Europa, deverá obedecer o exercício daqueles poderes. São eles:

Prossecação apenas do fim em vista do qual o poder foi conferido à autoridade administrativa;

Actuação objectiva e imparcial, que tome em consideração apenas os elementos pertinentes específicos do caso;

Respeito pelo princípio da igualdade perante a lei, evitando toda a discriminação;

Manutenção de um justo equilíbrio (proporcionalidade) entre os direitos, liberdades e interesses individuais e o fim prosseguido;

Tomada de decisão num prazo razoável, tendo em conta a matéria em questão;

Aplicação das directivas administrativas, de carácter genérico, de modo consequente e constante, tendo em atenção as circunstâncias particulares de cada caso.

Alguns destes critérios ou princípios (v. g. legalidade, justiça, imparcialidade e proporcionalidade) tinham merecido, aliás, referências da doutrina portuguesa já na vigência da Constituição de 1976<sup>(18)</sup>.

8 — Aprovado pelo Decreto-Lei n.º 191-F/79, de 26 de Junho, o regime jurídico e condições de exercício das funções de direcção e chefia, o panorama altera-se, mais uma vez. A comissão de serviço tornou-se a única forma de provimento do pessoal dirigente da função pública, cujo elenco passou a ser composto pelos directores-gerais, secretários-gerais ou equiparados, pelos subdirectores-gerais e outros cargos equiparados, pelos directores de serviço e pelos chefes de divisão, segundo o preceituado nos artigos 1.º e 4.º daquele diploma.

Acerca do termo da comissão de serviço, o artigo 4.º veio a estabelecer 3 modalidades:

Para os directores de serviço e chefe de divisão, a comissão (de 3 anos) poderá ser dada por finda até 30 dias antes do seu termo, pela Administração ou pelo interessado, através de manifestação expressa (n.º 2 do artigo 4.º), ou a requerimento do interessado, apresentado com a antecedência mínima de 60 dias e dirigido ao membro do Governo competente;

Para os directores-gerais, subdirectores-gerais e equiparados, a comissão poderá cessar nas condições previstas para os directores de serviço e chefes de divisão, sem embargo de poder ser-lhe posto termo, a todo o tempo, por despacho do membro do Governo competente;

<sup>(17)</sup> A título de exemplo, indicaremos a utilização do processo de aposentação do Decreto-Lei n.º 152/75 para encobrir a aplicação de uma medida político-disciplinar ou de saneamento.

<sup>(18)</sup> V. *Direito Administrativo*, t. 1, da autoria do Dr. Mário Esteves (pp. 356 e seguintes). V. ainda o estudo do Dr. Sêrvulo Correia, «Os princípios constitucionais da Administração Pública», in *Estudos sobre a Constituição*, 3.º vol., pp. 661 e seguintes.



Para qualquer dos cargos de direcção e chefia, por despacho do membro do Governo competente, na sequência de processo disciplinar do qual haja resultado a aplicação de pena de multa ou superior.

O diploma em causa consagra, assim, a tese segundo a qual as nomeações para cargos cimeiros da Administração são deixadas à discricção do Executivo, de harmonia, aliás, com a competência atribuída a este órgão de soberania pela alínea *d*) do artigo 202.º da Constituição da República. Tal orientação, diga-se, é seguida, com uma ou outra variante, em todos os sistemas administrativos<sup>(19)</sup> paralelamente com o esquema de recrutamento baseado no mérito revelado pelos candidatos ao preenchimento de cargos públicos —, com o argumento de que certo sector do funcionalismo (altos cargos ou empregos superiores) carece da confiança do poder político, devido às relações que com este mantém diariamente com vista à execução do respectivo programa de governação. A possibilidade de afastamento, a todo o tempo, de pessoas ocupando empregos superiores contém, obviamente, razões de conveniência política<sup>(20)</sup> a par das de conveniência de serviço. A própria dependência da Administração do Executivo<sup>(21)</sup>, do qual recebe os impulsos indispensáveis à sua actividade, segundo a concepção acolhida pela Constituição, aponta, indelutavelmente, nesse sentido. Seja como for, a dispensa dos titulares dos cargos de direcção ou chefia a qualquer momento, sendo um poder discricionário e, portanto, com base legal, não pode ser tido como uma faculdade arbitrária colocada nas mãos dos membros do Governo. Enquanto emanação legal, terá de ser exercida para alcançar fins de interesse público — que são objecto da actividade administrativa —, sendo certo que a prossecução de tal objectivo somente poderá ser avaliada se o acto for minimamente motivado. De outro modo, cairíamos em situações de manifesta arbitrariedade que a Constituição, à partida, enjeita, por força dos princípios da legalidade, justiça e imparcialidade que, expressamente, consagra no seu artigo 267.º

Aliás, nada referindo o Decreto-Lei n.º 191-F/79 sobre a fundamentação dos actos de exoneração (e por maioria de razão dos de transferência), aquela continuou, correctamente, a reger-se pelas normas do diploma que trata da matéria em questão, ou seja, o Decreto-Lei n.º 256-A/77. É, por outro lado, significativo que o diploma regulamentador das condições de exercício dos cargos de chefia tenha respeitado, na transição dos dirigentes para cargos técnicos, a vontade dos interessados, no caso de a transição implicar mudança de residência ou de serviço (artigo 12.º, n.º 4). Relativamente às empresas públicas, será de referir que a designação de gestores cabe ao Conselho de Ministros, sob proposta do Ministro de Tutela, com audição prévia do Conselho para a Carreira do Gestor Público (artigo 2.º do Decreto-Lei n.º 831/76, de

(19) Cf. François Grazier, in *La fonction publique dans le Monde*, pp. 107 e 108.

(20) Veja-se, a propósito, a obra de Victor Silvera e Serge Salon, *La fonction publique et les problèmes actuels*, pp. 141, 224 e 493.

(21) Sobre o carácter instrumental da função pública e a sua consequente dependência; v. o estudo de José Luís Pereira Coutinho, in *Estudos sobre a Constituição*, vol. 3.º, p. 705.

25 de Novembro) e que a transferência de gestores está contemplada no artigo 20.º do mesmo diploma, que reconhece a faculdade de reclamar daquela medida.

9 — É neste contexto que surge o Decreto-Lei n.º 356/79, de 31 de Março. Este diploma, depois de reconhecer, de modo inequívoco, na sua parte preambular, que o Decreto-Lei n.º 256-A/77 veio reforçar as garantias de legalidade administrativa e os direitos individuais dos cidadãos perante a Administração, veio adiantar que se impunha explicitar o alcance do artigo 1.º do segundo diploma, a fim de pôr cobro a dúvidas acerca da motivação dos «actos de transferência e exoneração praticados legalmente no uso de poderes discricionários relativamente a funcionários de escalão superior da Administração Pública...».

Na sequência dos considerandos justificativos do diploma, acrescentar-se-ia que «na verdade a fundamentação daqueles actos reconduz-se quase sempre a uma avaliação global da actividade desenvolvida pela entidade substituída nas suas funções no tocante ao maior ou menor grau de eficiência demonstrada, às perspectivas de actuação esboçadas e às omissões reveladas», para, afinal, se rematar: «De tudo isto se infere a existência ou não da conveniência para o serviço na manutenção ou substituição do elemento em causa. Assim deve ser interpretado o Decreto-Lei n.º 256-A/77.»

Antes de analisarmos a parte dispositiva do Decreto-Lei n.º 356/79, convirá atentar nos seguintes aspectos ou pressupostos postos em destaque no respectivo preâmbulo:

- O diploma quis pôr termo a dúvidas na aplicação do Decreto-Lei n.º 256-A/77, no tocante à fundamentação dos actos de exoneração e transferência, praticados no exercício de poderes discricionários e tendo por destinatários os titulares de cargos superiores da Administração;
- A fundamentação dos referidos actos reconduz-se a uma avaliação global da actividade dos titulares daqueles cargos através de certos índices, tais como, a eficiência demonstrada, as perspectivas de actuações esboçadas e as omissões reveladas no desempenho dos mesmos cargos;
- A conveniência de serviço é um conceito cujo conteúdo deve ser integrado a partir daqueles factores ou índices.

Vem isto para dizer que o legislador admitiu claramente que a conveniência de serviço deverá ser integrada a partir de um certo e determinado número de elementos, os quais contribuirão para a «avaliação global» da actividade (aptidão) dos titulares dos cargos de direcção e chefia.

10 — Tendo sido essa, insofismavelmente, a intenção da lei — *mens legis* — não foi, porém, a transferida para o articulado do diploma:

Artigo 1.º Os actos de transferência ou exoneração de funcionários da Administração Pública (...) quando praticados legalmente no uso de poderes discricionários, independentemente de qualquer ilícito disciplinar, e se refiram a funcionários nomeados discricionariamente, consideram-se suficientemente fundamentados quando o fundamento invocado for o da conveniência de serviço.

Art. 2.º O presente diploma vale como lei interpretativa do Decreto-Lei n.º 256-A/77, de 16 de Junho.

Começaremos por notar que, com a aprovação do Decreto-Lei n.º 191-F/79, estava insita no seu artigo 4.º a alegação da conveniência de serviço como fundamento para a cessação, a todo o tempo, das comissões de serviço (e por maioria de razão das transferências do pessoal dirigente, embora estes últimos actos não alcancem apreciável relevo na prática), não tendo neste ponto sido trazida alguma novidade pelo Decreto-Lei n.º 356/79. Tal ponto de vista decorre, como referimos atrás, do entendimento de que, sendo o poder discricionário um poder legalmente conferido à Administração com vista à realização de fins de interesse público, não obstante a margem de liberdade que lhe é atribuída na escolha de soluções para alcançar aqueles fins, não poderá traduzir-se numa actuação que se não conforme com os objectivos visados pela lei que confere aqueles poderes, isto é, numa actuação reveladora de arbítrio ou discriminação.

A inovação trazida reside, precisamente, na suficiência da simples alegação da «conveniência de serviço» — sublinhamos —, como fundamento para os actos de exoneração e transferência dos «funcionários» exercendo cargos superiores na Administração Pública basta, pois, na óptica do diploma, a simples referência à «conveniência de serviço» para se ter por fundamentado o acto de exoneração ou de transferência dos titulares dos cargos de chefia da Administração, com total dispensa dos factos que a integram. Se, como vimos, a nomeação para os cargos dirigentes era e continua a ser uma faculdade discricionária atribuída ao Executivo nenhuma novidade trouxe, portanto, o Decreto-Lei n.º 356/79, a respeito das exonerações e das transferências (por maioria de razão) «praticados legalmente no uso de poderes discricionários».

Na prática, sempre se trata do exercício de poderes discricionários nas nomeações «de funcionários do escalão superior da Administração Pública», antes e depois do Decreto-Lei n.º 191-F/79. O que o diploma em causa parece ter querido evitar foi a referência expressa, no respectivo articulado, ao pessoal superior, de escalão superior ou dirigente da Administração, preferindo — talvez por uma questão de pudor político — a menção aos actos praticados no exercício de poderes discricionários.

Contudo, o elemento novo consiste, como referimos, na suficiência de mera alegação da «conveniência de serviço» para motivação daqueles actos administrativos, ainda que a pretexto da interpretação do artigo 1.º do Decreto-Lei n.º 256-A/77.

Com efeito, a partir do momento em que foi re-posto em vigor o Decreto-Lei n.º 356/79, basta ao autor do acto de exoneração ou transferência lançar mão da «conveniência de serviço» sem ter de se preocupar com os elementos constitutivos daquele conceito. As chefias da Administração passaram a ficar sob total e absoluta dependência do Executivo, dependência que, não obstante a existência de texto de lei (o artigo 1.º do Decreto-Lei n.º 356/79), é passível de ser interpretada também como «poder arbitrário», na medida em que se trata de faculdade que dispensa motivação do autor do acto — enquanto constitui mera remissão para um conceito de direito que não

carece de ser integrado — e não consente qualquer tipo de reacção ao respectivo destinatário que não consista na simples tomada de conhecimento da decisão de exoneração ou de transferência<sup>(22)</sup>.

IV — 1 — Nesta medida, e face à evolução legislativa vinda de analisar, impossível se torna admitir em sede interpretativa das leis que o Decreto-Lei n.º 356/79 seja interpretativo — pese embora a redacção do seu artigo 2.º — do Decreto-Lei n.º 256-A/77. O primeiro diploma representa, pelo contrário, um nítido retrocesso no âmbito das garantias de legalidade administrativa que o segundo consagrou.

Desde logo, pela simples razão de conter em si um comando inovador e restritivo do artigo 1.º do diploma «interpretado». É que onde havia obrigatoriedade de fundamentar actos constitutivos (de direito e deveres), dos quais a exoneração e a transferência são exemplos, perante a redacção clara e inequívoca da letra do preceito e orientação da jurisprudência da nossa mais alta instância administrativa<sup>(23)</sup>, passou a lei posta em crise a satisfazer-se única e simplesmente com alegação da «conveniência de serviço». Dispensado de indicar os motivos da decisão — tomada no uso de poderes discricionários — o autor do acto torna-se, praticamente, o único juiz na prossecução do interesse público através do exercício daqueles poderes, porquanto deixa de ser possível a demonstração do vício de desvio de poder, a partir do momento em que se omitem os motivos que serviram de esteio à decisão — ou seja, a aferição desses motivos pelos fins visados pela lei que atribui tais poderes (o Decreto-Lei n.º 191-F/79), fins entre os quais se contam a modernização e a eficácia da Administração assegurados por regras de competência.

Ora o Decreto-Lei n.º 356/79, limitando a fundamentação dos actos de exoneração e transferência dos cargos dirigentes da Administração à mera alegação da conveniência de serviço, é susceptível de abrir caminho a práticas que se não ajustam, de modo algum, àqueles fins, sem que seja possível controlar contenciosamente o exercício dos poderes discricionários que aqueles actos envolvem. Entre tais práticas não estará posta de parte a do «saneamento indirecto» já não consentido pelo artigo 310.º da Constituição — e consequente partidização injustificada do aparelho de Estado, em detrimento da competência, que urge evitar.

2 — O significado linguístico nítido e preciso do artigo 1.º do Decreto-Lei n.º 256-A/77 apenas consentia interpretação no sentido da necessidade de serem motivados, entre outros actos administrativos definitivos e executórios, os de exoneração e transferência, sem distinção. Porém, o Decreto-Lei n.º 356/79, sob a forma de interpretação autêntica, em lugar de reproduzir em termos mais claros e precisos a lei, artigo 1.º do Decreto-Lei n.º 256-A/77, desviou-se intencionalmente dela, sem atender ao seu conteúdo originário, introduzindo um princípio novo — fundamentar através de remissão para o conceito de conve-

<sup>(22)</sup> Encontramo-nos, assim, bem distantes dos princípios que devem nortear o exercício de poderes discricionários, constantes da Recomendação do Conselho da Europa.

<sup>(23)</sup> Cf. Acórdãos do Supremo Tribunal Administrativo de 14 de Dezembro de 1978 (*Acórdãos Doutrinários*, n.º 208, p. 436) e de 30 de Junho de 1977 (*Boletim do Ministério da Justiça*, n.º 271, p. 262).



niência de serviço — «que injecta na lei interpretada, fingindo que tal foi o seu sentido originário», segundo uma prática, aliás, bastante conhecida<sup>(24)</sup>.

Verdadeiramente inovadora, face ao que preceitua o artigo 9.º do Código Civil, o certo é que a interpretação autêntica levada a cabo retira a sua eficácia (retroactiva) autónoma da própria declaração de vontade do legislador (artigo 2.º do Decreto-Lei n.º 356/79, com referência ao n.º 1 do artigo 13.º do Código Civil), não se justificando, nesta fase, abordar o aspecto formal da alteração do Decreto-Lei n.º 256-A/77, aprovada ao abrigo de autorização legislativa — uma vez que a Assembleia da República ratificou, pela Resolução n.º 180/80, de 2 de Junho, o Decreto-Lei n.º 10-A/80, de 18 de Fevereiro, que repôs em vigor o Decreto-Lei n.º 356/79, cuja revogação havia sido produzida, por sua vez, pelo Decreto-Lei n.º 502-E/79, de 21 de Dezembro, em virtude de «contrariar o espírito e a letra do referido diploma e também a orientação jurisprudencial dominante sobre a mesma matéria».

E não há dúvida de que a contradição é flagrante.

Por outro lado, a retroactividade consagrada no artigo 2.º do Decreto-Lei n.º 356/79 não procede de alguma das razões justificativas da retroactividade das leis interpretativas, isto é, de considerações de justiça relativa (necessidade de assegurar tratamento uniforme para todos os casos), de certeza do direito e de razoabilidade (não envolver a violação de expectativas legítimas dos interessados) que a doutrina reconhece<sup>(25)</sup>. Ausentes, no caso sob apreciação, os pressupostos que ditam a aprovação de leis interpretativas, outra qualificação não pode merecer o artigo 1.º do Decreto-Lei n.º 356/79 que não seja a da norma inovadora, face à nova disciplina que, entretanto, introduziu no âmbito do dever de fundamentação dos actos administrativos.

Quanto ao carácter interpretativo imposto pelo artigo 2.º, restará dizer que, para além da unificação dos pressupostos das leis interpretativas, o diploma em causa veio consagrar uma regulamentação em todo desconforme à orientação da jurisprudência dos tribunais administrativos, no sentido da necessidade de explicitação dos factos integrados no conceito de conveniência de serviço.

3 — No que respeita às transferências, será de recordar que o Provedor de Justiça tem vindo a recomendar<sup>(26)</sup>, desde 1978, a adopção de alguns princípios nesta matéria, como por exemplo:

- A fundamentação concreta e específica da necessidade daqueles actos;
- A efectivação, segundo escala de prioridades, de graduação previamente definida e publicada, de entre trabalhadores susceptíveis de serem abrangidos;
- A audição prévia do trabalhador (não porque a transferência deva sempre e necessariamente ser condicionada pela aceitação, mas porque a con-

sulta dos interessados poderá, em muitos casos, fazer surgir soluções alternativas ou procedimentos que minorem os efeitos prejudiciais das transferências). Na sequência de tais nomeações vieram alguns diplomas — Decreto Regulamentar n.º 12/79, de 16 de Abril, Decreto-Lei n.º 519-A/79, de 29 de Dezembro, Decreto-Lei n.º 135/80, de 20 de Maio, e Decreto-Lei n.º 183/80, de 4 de Junho — consagrar algumas daquelas regras, embora se reconheça que muito haverá a fazer neste campo.

4 — Para além disso, o carácter objectivamente inovador e a eficácia retroactiva do Decreto-Lei n.º 356/79 justificariam, só por si, a audição das organizações representativas dos funcionários, o que parece não ter sucedido. De qualquer modo, esta não é uma questão decisiva para a abordagem do problema nuclear da constitucionalidade daquele decreto-lei, acerca da qual pouco haverá a acrescentar depois da análise a que procedemos.

V — No que toca a tal questão sempre diremos, pelos argumentos invocados, que a Constituição da República resultou ofendida, pelo Decreto-Lei n.º 356/79, nos seus artigos 269.º, n.ºs 1 e 2, e 52.º alínea b).

O n.º 1 do artigo 269.º da Lei Fundamental acabou violado, directamente, enquanto o artigo 1.º daquele decreto-lei ilude o dever de fundamentação dos actos de exoneração e transferência através da remissão pura e simples para um conceito — o da conveniência de serviço — cuja integração é dispensada ao autor do acto. Nessa medida fica, praticamente, esvaziado o conteúdo do direito de informação do andamento dos processos<sup>(27)</sup> e o direito ao conhecimento das resoluções definitivas<sup>(28)</sup> consagradas no n.º 1 do artigo 269.º da Constituição da República Portuguesa e regulamentados pelo Decreto-Lei n.º 256-A/77, porquanto ao destinatário do acto de exoneração ou de transferência resta, unicamente, o conhecimento de que por conveniência de serviço — a invocar unilateral e decisivamente pela entidade competente para praticar aqueles actos — foi exonerado ou transferido.

De tal situação decorre, por seu lado, ofensa do n.º 2 do artigo 269.º da Constituição (direito de recurso contencioso, com fundamento em ilegalidade, contra quaisquer actos), uma vez que, como oportunamente referimos, o artigo 1.º do Decreto-Lei n.º 356/79 inviabiliza a alegação e demonstração do vício de desvio de poder, normalmente invocado nos casos de exercício de poderes discricionários.

Aquele normativo poderá prestar-se, outrossim, a práticas que redundam em despedimento sem causa justa ou por motivos políticos e ideológicos — que a

<sup>(24)</sup> V. *Interpretação e Aplicação das Leis*, de Francisco Ferrara, na tradução de Manuel de Andrade, 2.ª ed., p. 133.

<sup>(25)</sup> V. *Noções de Direito Civil*, de Pires de Lima e Antunes Varela, vol. 1, 6.ª ed., pp. 213 e 214.

<sup>(26)</sup> V. recomendações formuladas, a coberto dos ofícios n.ºs 7937, de 29 de Agosto de 1978, e 9485, de 21 de Agosto de 1980, aos membros do Governo que superintendem na função pública.

<sup>(27)</sup> Os actos de exoneração e transferência, por maior informalidade que se lhes queira emprestar, não deixam de implicar a organização de um processo, ainda que singelo, que normalmente é integrado no processo individual do funcionário após anotação pelo Tribunal de Contas (cf. artigo 10.º do Decreto-Lei n.º 146-C/80, de 22 de Maio).

<sup>(28)</sup> Direitos de natureza análoga aos «direitos, liberdades e garantias» enunciados no título II da parte 1, como defendem Vital Moreira e G. Canotilho, in *Constituição da República Portuguesa Anotada*, Coimbra, 1978, p. 464.

alínea b) do artigo 52.º (29) da Constituição repudia — dispensada que foi a explicitação das razões que podem constituir a conveniência de serviço.

Nestes termos se nos afigura violada a Constituição.

VI — De quanto vem de ser exposto, somos do parecer que o Decreto-Lei n.º 356/79, de 31 de Agosto, ofende os artigos 269.º e 52.º, alínea b) da Constituição da República, justificando-se por consequência o uso pelo Provedor de Justiça da faculdade que lhe é conferida pelo n.º 1 do artigo 281.º da Lei Fundamental.

Parecer do coordenador:

Pouco mais se justificará acrescentar ao parecer exaustivo e, como é habitual, brilhante, do Sr. Assessor.

Apenas me permito encarecer — isto no desconhecimento de situações reais porventura já ilustrativas dos receios apontados — o perigo potencial que ressuma do diploma em causa e a necessidade de tal perigo ser anulado e acentuar que se há algo que imponha fundamentação será precisamente a «conveniência de serviço», tratando-se, como se trata — e, inclusivé, resulta da própria designação —, de modificação funcional intrinsecamente ligada à eficiência e à produtividade da Administração, aspectos a que não serão estranhos — antes mesmo principais interessados — quer os funcionários, quer os próprios administrados.

6 — Entretanto, o Conselho da Revolução pronunciou-se negativamente (Resolução n.º 167/81, de 1 de Agosto) acerca da alegada inconstitucionalidade.

7 — Face a esta situação, foi formulado pelo adjunto do Provedor o seguinte parecer:

a) A questão da inconstitucionalidade dos Decretos-Leis n.ºs 356/79 e 10-A/80 está hoje resolvida, pela negativa, através da Resolução do Conselho da Revolução n.º 167/81, de 1 de Agosto.

b) Embora desconhecendo o parecer da Comissão Constitucional em que tal Resolução se apoiou, é de presumir que neste se tenha entendido que:

b.1) Tais diplomas não violam o n.º 1 do artigo 269.º da Constituição da República Portuguesa, pois que este apenas reconhece aos cidadãos o direito a conhecer «as resoluções definitivas» (*i. e.*, o seu teor) que sobre eles forem tomadas, e não, também, a respectiva fundamentação.

Se a norma em causa abrangesse a fundamentação do acto, o próprio Decreto-Lei n.º 256-A/77 seria parcialmente inconstitucional, pois não consagra generalizadamente o regime de fundamentação dos actos administrativos.

b.2) O n.º 2 do mesmo preceito não seria também atingido, pois, embora com êxito extremamente comprometido, não seria teoricamente impossível recorrer, com base em desvio de poder (demonstrado por meios diversos dos da fundamentação do acto), de decisões tomadas ao abrigo dos decretos-leis em questão.

b.3) O artigo 52.º, alínea b), não seria directa e genericamente aplicável aos trabalhadores da função pública, um tanto na linha do Acórdão do Supremo Tribunal Administrativo (Pleno) de 19 de Fevereiro de 1980.

c) Mas a verdade é que se me afiguram, mesmo que só em termos de política legislativa, perfeitamente justas e concludentes as críticas formuladas pelo Sr. Assessor aos Decretos-Leis n.ºs 356/79 e 10-A/80.

d) O regime neles consagrado significa um relevante retrocesso em relação ao sistema instituído pelo Decreto-Lei n.º 256-A/77, no sentido de, através da fundamentação da maior parte dos tipos de actos da Administração susceptíveis de afectar os interesses dos cidadãos, proteger estes em face daqueles.

e) O conteúdo desses diplomas constitui, pois, um passo atrás no caminho da progressiva construção, no nosso país, de um Estado de Direito.

f) Aliás, como bem refere o Sr. Assessor, eles vêm ao arripio das mais recentes Recomendações do Conselho da Europa proferidas sobre a matéria, textos esses já subscritos por Portugal — e que, portanto, o Governo se comprometeu a gradualmente fazer aplicar.

Recorda-se designadamente, a regra IV da Recomendação (77) 31, de 28 de Setembro de 1977: «Lorsqu'un acte administratif est de nature à porter atteinte à ses droits, ses libertés ou ses intérêts, l'intéressé est informé des motifs sur lesquels il se fonde.»

g) Acresce que o Decreto-Lei n.º 356/79 nem sequer pode, honestamente, qualificar-se, como o legislador pretende, como diploma interpretativo do Decreto-Lei n.º 256-A/77.

É claro que, quando este exige a fundamentação dos actos discricionários que afectem interesses legalmente protegidos [artigo 1.º, n.º 1, alínea b)], de modo algum pode ter-se por cumprido ou satisfeito através da mera invocação da «conveniência de serviço». A fundamentação exige a indicação concreta dos motivos geradores do acto, não lhe bastando a abstracta alegação daquela conveniência.

Se tanto fosse necessário, chegaria, para o comprovar, a redacção dos n.ºs 2 e 3 do mesmo preceito, que, respectivamente, estabelecem que «a fundamentação deve ser expressa através de sucinta exposição dos fundamentos de facto e de direito da decisão» e que «é equivalente à falta de fundamentação a adopção de fundamentos que, por (...) insuficiência, não esclarecem concretamente a motivação do acto».

Veja-se, neste sentido, o elucidativo Acórdão do Supremo Tribunal Administrativo de 2 de Abril de 1981.

h) Este aspecto é essencialmente grave, quando se verifica que o Governo teve claramente em vista, através da qualificação do Decreto-Lei n.º 356/79 como diploma interpretativo do Decreto-Lei n.º 256-A/77, retirar eficácia prática ou frustrar os efeitos de decisões do Supremo Tribunal Administrativo que entretanto haviam anulado, com base neste último, certas decisões da Administração.

(29) Artigo directamente aplicável por se tratar de direito fundamental, conforme entendimento do Prof. Jorge Miranda, in *Estudos sobre a Constituição*, vol. I, p. 393, e de José Luís P. Coutinho, in *Estudos sobre a Constituição*, vol. III, p. 697.

i) Assim, penso que se imporia recomendação do Provedor — porventura também à Assembleia da República, na medida em que ratificou o Decreto-Lei n.º 10-A/80 — no sentido da revogação dos diplomas em questão.

j) De resto, o Decreto-Lei n.º 356/79 já fora revogado, pelo Decreto-Lei n.º 502-E/79, de 22 de Dezembro.

Mas o Decreto-Lei n.º 10-A fê-lo renascer e a Assembleia da República ratificou-o.

8 — Concordando com a fundamentação dos pareceres redigidos neste Serviço sobre a questão, o Provedor recomendou, em 2 de Março de 1982, à Assembleia da República e ao Governo, a revogação do Decreto-Lei n.º 10-A/80.

E isto, portanto, na medida em que, independentemente da questão da sua constitucionalidade, considerou tal diploma injusto, constituindo um retrocesso quanto à salvaguarda das garantias dos cidadãos perante a Administração, em relação ao regime geral definido pelo Decreto-Lei n.º 256-A/77.

9 — A recomendação do Provedor mereceu, do Presidente da Assembleia da República, em 2 de Agosto de 1982, o despacho de «Visto».

10 — O Primeiro-Ministro, por seu turno, respondera, em 11 de Março do mesmo ano, que não considerava oportuno revogar o diploma em causa, visto que ele não fora declarado inconstitucional pelo Conselho da Revolução.

11 — A revisão constitucional de 1982 fez introduzir no n.º 2 do artigo 268.º da Lei Fundamental a exigência da «fundamentação expressa» dos actos administrativos que afectam direitos ou interesses legalmente protegidos dos cidadãos.

12 — Aliás, o próprio Conselho da Revolução, em 2 recursos para ele interpostos de decisões judiciais, já mesmo antes da revisão constitucional alterara a sua posição sobre o assunto, passando, na linha da jurisprudência do Supremo Tribunal Administrativo, a considerar o Decreto-Lei n.º 356/79 como inconstitucional, por afectar o acesso ao direito por parte das pessoas atingidas por actos praticados nos termos por ele admitidos.

13 — Face a esta situação, o Provedor entendeu que se justificava pedir ao Tribunal Constitucional a declaração de inconstitucionalidade do contestado diploma, o que fez, em 4 de Outubro de 1983, nos seguintes moldes:

1.º Com base nos fundamentos constantes da informação e despachos juntos por fotocópia, foram formuladas recomendações ao Sr. Primeiro-Ministro no sentido de ser revogado o Decreto-Lei n.º 356/79, de 31 de Agosto, e ao Sr. Presidente da Assembleia da República para revogação da Resolução n.º 180/80, de 2 de Maio, a qual, ratificando o Decreto-Lei n.º 10-A/80, de 18 de Fevereiro, repôs em vigor o Decreto-Lei n.º 356/79.

2.º A primeira entidade entendeu não ser oportuno proceder à revogação recomendada, alegando não terem sido os Decretos-Leis n.ºs 356/79 e 10-A/80 considerados inconstitucionais pelo Conselho da Revolu-

ção, conforme consta do ofício n.º 3914, de 11 de Março de 1982, cuja fotocópia se junta.

3.º A Presidência da Assembleia da República não deu seguimento à recomendação em causa, apesar das insistências formuladas a coberto dos ofícios n.ºs 13 881, de 2 de Novembro de 1982, 398, de 12 de Janeiro de 1983, e 3957, de 23 de Março de 1983.

4.º A falta de seguimento, até à data, quer por parte da Assembleia da República, quer por parte do Governo, à recomendação do Provedor de Justiça, conjugada com o teor do actual artigo 268.º, n.º 2, da Constituição, parecem suscitar, de novo, o interesse de eventual pedido de declaração de inconstitucionalidade do Decreto-Lei n.º 356/79.

5.º O Conselho da Revolução, sob parecer da Comissão Constitucional, decidira não se pronunciar pela inconstitucionalidade do Decreto-Lei n.º 356/79 e do diploma que o repusera em vigor (Decreto-Lei n.º 10-A/80) — isto a pedido de entidades diversas do Provedor, e antes que este tomasse posição sobre o assunto.

6.º Posteriormente, porém, decidiu, em 2 recursos que para ele foram interpostos, que aqueles diplomas eram inconstitucionais, por violação do direito de acesso à justiça, conforme rezam os Acórdãos n.º 451, de 22 de Julho de 1982, e 455, de 28 do mesmo mês e ano, publicados no *Boletim do Ministério da Justiça*, n.º 320.

7.º Por outro lado — e sobretudo —, o actual texto constitucional parece apontar, por forma muito mais explícita e conclusiva que o texto originário, no sentido da inconstitucionalidade do diploma em questão.

É que o Decreto-Lei n.º 356/79 prescreve que a invocação de conveniência de serviço se consideraria, relativamente aos actos nele previstos, como fundamentação bastante, face ao Decreto-Lei n.º 256-A/77.

8.º E o n.º 2 do artigo 268.º da Constituição integrou na Lei Fundamental o princípio da fundamentação dos actos administrativos, antes apenas constante da lei ordinária (Decreto-Lei n.º 256-A/77, artigo 1.º, que nessa medida pôde legalmente ser derogado pelo Decreto-Lei n.º 356/79).

E fá-lo em termos de se exigir «fundamentação expressa» para os actos que afectem direitos ou interesses legalmente protegidos dos cidadãos — o que decerto é o caso dos de exoneração e transferência contemplados no Decreto-Lei n.º 356/79.

Ora, não corresponde, como parece claro, à exigência de fundamentação expressa a mera invocação de «conveniência de serviço», não concretizada ou especificada.

9.º As normas dos artigos 1.º e 2.º do Decreto-Lei n.º 356/79 são, pois, materialmente inconstitucionais, por violarem o disposto nos artigos 18.º, n.ºs 2 e 3, e 268.º da Constituição.

Termos em que deverá o Tribunal Constitucional declarar com força obrigatória geral a inconstitucionalidade das normas em causa.

14 — Em 31 de Dezembro de 1983 não fora ainda proferida decisão sobre este pedido.

## 2 — Limitações à fixação de propaganda política

Processo nº 81/R-2092-DI-25-B

1 — A Câmara Municipal de Vila do Conde aprovou, em 21 de Fevereiro de 1978, uma portaria regulando a afixação de propaganda política no concelho.

Essa portaria delimitou os locais em que a propaganda política poderia ser livremente afixada e sujeitou a prévia autorização da Câmara Municipal a sua aparição noutros lugares.

2 — O Tribunal da Relação do Porto, em recurso da condenação em multa aplicada a um munícipe por ter transgredido o referido diploma, considerou-o constitucional. Entendeu, por um lado, que a Câmara Municipal era competente para o emanar, pois ele fora publicado por razões de estética urbana, valor que compete às edilidades defender. Por outro, considerou que a postura não limitava o direito de liberdade de expressão, pois permitia a afixação de propaganda política em 10 locais; se esse número era exíguo (como decorria do processo da 1.ª instância), isso seria problema de «bondade da postura» e não de inconstitucionalidade.

3 — Inconformado, o munícipe pediu ao Provedor a apreciação da constitucionalidade da postura em causa.

4 — O Provedor considerou tal diploma inconstitucional, solicitando, por isso, a correspondente declaração, com base nas razões constantes do respectivo pedido, formulado em 7 de Julho de 1983, que a seguir se transcreve:

### A — A norma em causa

1.º A Câmara Municipal de Vila do Conde, aprovou, na sua reunião de 21 de Fevereiro de 1978, uma postura regulando a afixação de propaganda de carácter político-partidário e somente desta.

2.º Tal postura fora previamente objecto de aprovação pela Assembleia Municipal e veio a ser divulgada através de edital datado de 30 de Abril de 1979.

3.º A justificar a aprovação de tal postura, foram invocadas razões ligadas à necessidade de preservar o ambiente e a paisagem da vila (Doc. n.º 1).

4.º A postura em causa, no seu artigo 1.º, determina a instalação de locais adequados à afixação de propaganda de carácter político-partidário.

5.º Submete-se no artigo 2.º a prévia autorização da Câmara Municipal a afixação de propaganda fora dos referidos locais.

### B — Inconstitucionalidade orgânica

6.º O direito de afixar propaganda de carácter político-partidário decorre da liberdade de expressão e informação, garantida pelo artigo 37.º da Constituição da República.

7.º Apenas por lei da Assembleia da República ou decerto-lei do Governo precedido de autorização legislativa podem ser restringidos os direitos, liberdades e garantias dos cidadãos, entre estes se encontrando a liberdade referida no número anterior [artigos 18.º, n.º 2, e 168.º, n.º 1, alínea b), da Constituição].

8.º É certo que as câmaras municipais dispõem de competência para regulamentar questões relativas à «elegância» «das edificações confinantes com ruas e lugares públicos» (artigo 50.º, n.º 5, do Código Administrativo) e que a protecção dos valores estéticos, paisagísticos e ambientais se enquadra no disposto no artigo 2.º da Lei n.º 79/77, de 25 de Outubro.

9.º Mas a verdade é que se não vê que razões de natureza estética possam justificar tão severo condicionalismo apenas para a propaganda de carácter político-partidário, deixando de fora toda a restante publicidade, inclusive a de cariz não partidário.

10.º Das inúmeras espécies de afixações propagandísticas não atingidas pela postura — publicidade comercial, propaganda sindical, propaganda religiosa, anúncios de festas, romarias e acontecimentos desportivos, propaganda política não partidária — apenas a publicidade comercial está regulamentada por postura no concelho de Vila do Conde, mas de forma menos limitada e restrita apenas a determinada zona da vila.

11.º O que demonstra que a intenção subjacente à aprovação da postura, não obstante as considerações preambulares, foi efectivamente a de regular — restringindo — a liberdade consignada no artigo 37.º da Constituição.

12.º Daí a inconstitucionalidade orgânica, por violação da competência legislativa reservada da Assembleia da República — alínea b), do n.º 1, do artigo 168.º, da Constituição.

### C — Inconstitucionalidade material

13.º Ao limitar a certos locais a afixação de propaganda de carácter político-partidário a postura restringe, de forma incompreensível, a liberdade garantida pelo artigo 37.º da Constituição.

14.º Ao submeter ao regime de autorização administrativa prévia a afixação de propaganda de carácter político-partidário fora dos locais especialmente destinados para tal, a postura reconheceu às autoridades municipais competência para limitar a liberdade de expressão do pensamento através de actos administrativos.

15.º O que integra violação do n.º 2, do artigo 37.º, da Constituição (vide *Constituição da República Portuguesa Anotada*, de Gomes Canotilho e Vital Moreira, p. 110, nota iv).

16.º E também ofende o n.º 3, do artigo 18.º, da Constituição, que exige generalidade e abstracção para as restrições dos direitos, liberdades e garantias.

17.º É curioso notar que, em França, um acórdão da Cour d'Appel de Ruão recusou expressamente a aplicação da Lei de 12 de Abril de 1943, reguladora da afixação de publicidade, à propaganda política, «manifestação pública da liberdade de pensamento ou de expressão». Esta jurisprudência foi confirmada pelo acórdão de 10 de Dezembro de 1963 da Cour de Cassation, que considerou um regulamento municipal proibindo as afixações na via pública, fora dos locais destinados para o efeito, inaplicável à propaganda política (v. *Robert Libertés Publiques*, Paris, 1971, pp. 441-442).

#### D — Conclusões

18.º O artigo 2.º da postura em causa está viciado de:

- a) Inconstitucionalidade orgânica, por violação da alínea b), do n.º 1, do artigo 168.º, da Constituição da República;
- b) Inconstitucionalidade material, por violação dos artigos 37.º e 18.º, n.º 3, da Constituição.

19.º Nestes termos, deverá ser declarada a sua inconstitucionalidade, com força obrigatória geral.

5 — O Tribunal Constitucional não se pronunciara ainda sobre o caso no termo de 1983.

#### 3 — Extinção da Sociedade Nacional dos Armadores de Pesca de Arrasto (SNAPA)

Processo n.º 82/R-1627-DI-30-A

1 — A comissão de trabalhadores da SNAPA e os sindicatos representativos dos seus trabalhadores pediram, ao Provedor, que providenciasse pela obtenção da declaração de inconstitucionalidade do Decreto-Lei n.º 161/82, de 7 de Maio, que extinguiu aquela empresa pública.

2 — Sobre o assunto recaíram os seguintes pareceres, respectivamente do assessor incumbido do processo e do adjunto do Provedor:

Parecer do assessor:

1 — Pende já neste serviço um processo relativo à extinção da SNAPA — o 81/R-1432-A-3 — que se encontra a aguardar resposta, da Comissão Parlamentar de Agricultura e Pescas, a quem foi sugerida a abertura de um inquérito parlamentar.

2 — No presente processo, diversas estruturas representativas dos trabalhadores da SNAPA, lideradas pela respectiva comissão de trabalhadores, solicitam ao Provedor de Justiça que peça ao Conselho da Revolução a apreciação e declaração da inconstitucionalidade do Decreto-Lei n.º 161/82, de 7 de Maio, que extinguiu a SNAPA.

3 — Como fundamentos do seu pedido enunciavam os seguintes:

- a) Violação do artigo 83.º da Constituição — irreversibilidade das nacionalizações — pois a SNAPA é uma empresa pública que foi directamente nacionalizada e

da concretização da decisão tomada através do diploma em exame resultaria a transferência do património de uma empresa pública para entidades privadas, designadamente por via da venda dos seus navios;

- b) Violação da alínea b), do artigo 52.º, da Constituição, devido ao facto de o diploma legal não ter acautelado devidamente o direito à segurança no emprego dos trabalhadores da ex-SNAPA;
- c) Violação do artigo 56.º da Constituição, por não haverem sido respeitados os direitos da comissão de trabalhadores da SNAPA;
- d) Ofensa a diversas disposições legais vigentes, designadamente a Lei dos Despedimentos, da Lei das Comissões de Trabalhadores e do Estatuto das Empresas Públicas.

Eis o que se passará a apreciar.

4 — Começando precisamente pelo fim, dir-se-á que não vale a pena perder tempo com as alegadas ofensas de normas legais:

Em primeiro lugar, porque não faz sentido dizer que normas de um decreto-lei «ofendem» normas de outros decretos-leis — quando muito haverá derrogação das segundas pelas primeiras;

Em segundo lugar, mesmo que, por absurdo, tal situação de «ofensa» se pudesse verificar, sempre se trataria de uma questão de ilegalidade e nunca de inconstitucionalidade.

5 — Contudo, valerá a pena fazer uma referência à eventual contradição entre o diploma em apreço e o que dispõe o artigo 37.º do Estatuto das Empresas Públicas (Decreto-Lei n.º 260/76, de 8 de Abril). Os interessados entendem que a forma da extinção da SNAPA não se enquadra em nenhuma das permitidas naquele preceito legal, decorrendo do preâmbulo do diploma extintivo uma fundamentação ilegítima para a extinção da SNAPA — uma situação falimentar. Julgamos que não têm razão (repete-se que, se a tivessem, isso em nada viciaria o Decreto-Lei n.º 161/82). É que o n.º 1 do artigo 37.º afirma expressamente que a «extinção de uma empresa pública» pode destinar-se a [...] pôr termo à sua actividade; e o n.º 2 do mesmo artigo não tem o sentido que os interessados lhe imputam — proibir a extinção de uma empresa pública que se encontra em situação de falência — mas apenas o de afastar as normas gerais — Código Comercial, Código de Processo Civil e Código Civil, designadamente — em matéria de dissolução e liquidação de sociedades e falência e insolvência. Acresce que a parte final do n.º 1 prevê, para o caso de cessação da actividade da empresa pública «a liquidação do respectivo património».

6 — No que respeita à alegada violação do artigo 52.º, alínea b), da Constituição, creio que ela se não verifica:

Se limitarmos o sentido do texto constitucional à proibição dos despedimentos sem

justa causa, como é usual fazer — cf. Canotilho e Vital Moreira, *Constituição da República Portuguesa Anotada*, p. 141 —, parece claro que o disposto do Decreto-Lei n.º 161/82 não resulta qualquer despedimento, embora seja provável que, no futuro, se venham a verificar despedimentos cujo tipo não podemos prever;

Mas mesmo que encontremos na letra do preceito uma protecção mais vasta — e, obviamente, menos clara — de um direito à segurança no emprego, a verdade é que não encontramos no Decreto-Lei n.º 161/82 qualquer norma que atinja tal segurança. Aliás, a parte final do preâmbulo do diploma revela a preocupação de manter os trabalhadores ocupados em novos postos de trabalho resultantes da venda da frota.

7 — Quanto à também alegada violação do artigo 56.º da Constituição, as afirmações dos interessados pecam pela extrema vacuidade. Apenas se dirá que o preceito constitucional não reconhece às comissões de trabalhadores o direito de intervir na extinção das unidades produtivas, parecendo que o Decreto-Lei n.º 161/82 não viola nenhuma das alíneas do referido preceito.

8 — E chegamos à questão essencial colocada pelos interessados, e que é, em nossa opinião, realmente o problema fulcral levantado pelo Decreto-Lei n.º 161/82: a violação do artigo 83.º, n.º 1, da Constituição — princípio da irreversibilidade das nacionalizações — consubstanciado, ou pela própria extinção da SNAPA ou pela posterior liquidação e venda do seu património (de resto, já anunciada nos órgãos da comunicação social pela respectiva comissão liquidatária).

9 — É sabido que a disposição constitucional em causa tem dado lugar a doutrina e jurisprudência variadas — por exemplo, pareceres da Comissão Constitucional, como no caso das cervejeiras, e do Conselho Consultivo da Procuradoria Geral da República, como no caso da venda do património da Sociedade Nacional de Tipografia (pendeu processo no SPJ, com o n.º 77/R-480-A-3). Também é do conhecimento geral a polémica travada recentemente sobre o caso na Assembleia da República, durante os trabalhos da revisão constitucional. Contudo, nada se encontra sobre este aspecto preciso: considerando que o sentido da regra constitucional é, como geralmente se aceita, a proibição de desnacionalizar, é possível extinguir uma empresa nacionalizada, procedendo à liquidação e venda do seu património?

10 — No sentido mais vasto atribuído ao n.º 1 do artigo 83.º que conhecemos — Canotilho e Vital Moreira, *ob. cit.*, p. 207 —, constituiriam acto de desnacionalização:

- a) A revogação do acto de nacionalização;
- b) A alienação de empresas ou explorações nacionalizadas;
- c) A reprivatização total ou parcial das empresas nacionalizadas;

- d) A concessão a entidades privadas do direito de exploração de qualquer estabelecimento de uma empresa nacionalizada;
- e) A reprivatização de participações sociais de empresas nacionalizadas em empresas não nacionalizadas.

11 — Estamos em crer que o acto de extinção consubstanciado no diploma em causa apenas se poderia enquadrar na hipótese prevista na alínea b). Neste sentido poderia dizer-se que da extinção da SNAPA resultará necessariamente — o próprio preâmbulo do diploma o refere — a venda dos seus bens.

12 — Mas poderia dizer-se ainda mais: é que, se a sequência «extinção da empresa nacionalizada — alienação do património» se não enquadra no conceito de desnacionalização, então estaria encontrado o processo de defraudar o imperativo constitucional, susceptível de aplicação em qualquer empresa nacionalizada.

13 — Necessário se torna, porém, ponderar, também, as consequências da qualificação do acto de extinção da SNAPA como de desnacionalização, portanto viciado de inconstitucionalidade.

Começará por se referir que tal consideração significará a impossibilidade de o Governo extinguir qualquer empresa nacionalizada, salvo, eventualmente, para a cindir (mantendo todas as empresas resultantes públicas) ou fundir com outras empresas públicas. Supomos que se trata de uma consequência excepcionalmente gravosa, pois obrigaria o Estado — afinal todos os cidadãos contribuintes, não esqueçamos — a suportar *ad aeternum* uma unidade insusceptível de recuperação, mantida «viva» artificialmente, à custa de subsídios.

14 — Por outro lado, esta situação só aconteceria com as empresas nacionalizadas e não com as restantes empresas públicas que, falhas da protecção do artigo 83.º, n.º 1, da Constituição, poderiam ser extintas com base no artigo 37.º do estatuto das empresas públicas, como referimos. O que significaria que o Governo poderia extinguir a Caixa Geral de Depósitos ou os CTT, que já eram empresas públicas em 25 de Abril de 1974, mas não as empresas públicas que operam nos sectores dos tabacos, das cervejas ou dos cimentos, nacionalizadas após aquela data. O que nos parece um tanto bizarro.

15 — Mas, e isto é que se nos afigura o mais importante, a impossibilidade constitucional de o Governo extinguir empresas nacionalizadas, a defender-se, não o impediria de acabar com elas: em vez de as «matar» com um diploma legal, cortava-lhes os subsídios (a maioria vive deles) e elas «morriam» de «morte natural», endividando-se até à cessação total de pagamentos. E, note-se, esta situação seria bem mais lesiva do interesse público, dos direitos dos trabalhadores e dos interesses dos credores do que a extinção seguida de liquidação.

16 — Em conclusão:

- 1.º O Decreto-Lei n.º 161/82, de 7 de Maio, que extinguiu a SNAPA, não violou

o disposto nos artigos 52.º, alínea b) e 56.º da Constituição.

2.º É duvidoso, embora nos inclinemos para a negativa, que viole o disposto no n.º 1 do artigo 83.º da Constituição.

3.º Por isso mesmo, e porque ainda é ao Conselho da Revolução que compete «apreciar e declarar» a inconstitucionalidade das normas, entendemos que aquele órgão deverá ser chamado a pronunciar-se sobre a questão, para o que o Provedor de Justiça deverá usar da faculdade que lhe reconhece o artigo 281.º da Constituição.

17 — O presente processo reforça a necessidade de realização de um inquérito parlamentar ao passado recente da ex-SNAPA, conforme foi solicitado à Assembleia da República no âmbito do processo atrás referido, independentemente da solução que vier a ser superiormente determinada para este caso.

#### Parecer do adjunto:

1 — Concordo com a proposta de pedido de apreciação do Decreto-Lei n.º 161/82, pelo Tribunal Constitucional.

2 — No que concerne ao regime de extinção das empresas públicas definido no artigo 37.º do Decreto-Lei n.º 260/76 — e embora isso não tenha a ver, propriamente, com problemas de inconstitucionalidade — concordo com a opinião do Sr. Assessor.

De facto, o n.º 1 desse preceito admite que a extinção de tais empresas tenha por fim pôr termo à sua actividade, caso em que se lhe seguirá a liquidação do respectivo património.

Parece esse, precisamente, o objectivo do Decreto-Lei n.º 161/82.

A não aplicação, ordenada no subsequente n.º 2, do regime da dissolução e liquidação das sociedades, significa apenas que a liquidação das empresas públicas deverá obedecer a regras próprias, especiais, diversas das respeitantes às sociedades regidas pela lei comercial.

E a não sujeição das mesmas empresas aos institutos da falência e insolvência, determinada no mesmo n.º 2, fará com que elas não se encontrem na contingência de, por se preencherem os pressupostos da falência ou insolvência, estas virem a ser requeridas por quem tenha legitimidade para tal, face à lei geral.

Mas não obsta a que se decrete a sua extinção, nos termos do n.º 1 do artigo 37.º, para fazer cessar a respectiva actividade, com subsequente liquidação.

3 — Quanto às questões de constitucionalidade importará, se vier a requerer-se a sua apreciação ao Tribunal Constitucional, formular o parecer justificativo já com base no texto revisto da Constituição, entretanto publicado.

4 — Despedimento colectivo.

Concordo com o Sr. Assessor, em que não terá havido violação do direito à segurança no emprego, tal como a Constituição o configura.

O actual artigo 53.º da Constituição parece, de resto, claro em determinar que esse direito se traduz na proibição de despedimentos sem justa causa ou fundados em motivos políticos ou ideológicos.

E acresce, como o Sr. Assessor aponta, que a extinção da SNAPA não terá automática e forçosamente como consequência o desemprego dos seus trabalhadores. Embora não seja, é verdade, de modo algum seguro o seu destino profissional, o Decreto-Lei n.º 161/82 afirma mesmo ter em mira conseguir novos postos de trabalho que substituam os que assim desaparecem.

5 — Direitos das comissões de trabalhadores.

Sobre este ponto, parece-nos sustentável posição porventura mesmo mais negativa, em relação ao Decreto-Lei n.º 161/82, que a defendida pelo Sr. Assessor.

É certo que a Constituição não garante literalmente às comissões de trabalhadores intervir a respeito da extinção das unidades produtivas.

Fá-lo-á, porém, expressamente, no tocante à respectiva «reorganização» [artigo 53.º, alínea c)].

Não me parece, por isso, ilegítimo entender que, se as CT têm direito a intervir acerca da reorganização das unidades produtivas, por maioria de razão a deverão ter a propósito da extinção destas.

E poderá mesmo sustentar-se que o termo «reorganização» é susceptível de um entendimento lato que abranja a extinção.

6 — Irreversibilidade das nacionalizações (artigo 83.º, n.º 1).

Comungo das mesmas dúvidas do Sr. Assessor acerca da questão de saber se a extinção e liquidação de uma empresa pública, como a operada pelo Decreto-Lei n.º 161/82, viola o princípio da irreversibilidade das negociações.

No sentido afirmativo, poder-se-á dizer que:

- a) A noção de desnacionalização pode, em sentido lato, compreender situações deste tipo;
- b) Na prática, estas podem, se não juridicamente, vir a ter, economicamente, as consequências da desnacionalização, permitindo que a actividade a que a empresa pública se dedicava seja retomada por empresas privadas, existentes ou a criar, que adquiram o seu património, ou parte dele, no âmbito do processo de liquidação;
- c) A não ser assim, estaria encontrada uma forma de frustrar o princípio constitucional em causa.

Mas, em contrário, poder-se-á apontar que:

- a) Juridicamente, a desnacionalização deveria abranger apenas os casos em que da extinção da empresa pública resultaria(m) directamente empresa(s) ou unidade(s) de exploração em condições de prosseguir a actividade daquela, agora no sector privado;
- b) Esta concepção assentaria na consideração de que o que o legislador consti-



tucional terá querido evitar, com a declaração da irreversibilidade das nacionalizações, seria, não já toda e qualquer cessação de actividade de empresas nacionalizadas, mas sim o seu «regresso» ao sector privado, através da continuação, no âmbito deste, da actividade por elas exercida;

- c) Não deixa de ser verdade, como salienta o Sr. Assessor, que o Estado sempre poderá deixar soçobrar economicamente as empresas públicas que precisem do seu apoio jurídico para subsistir.

E, ainda, que pode resultar gravoso para o erário (e, portanto, para os contribuintes) a impossibilidade de extinguir as empresas nacionalizadas — que não todas as empresas públicas — cuja manutenção se revele económica e socialmente injustificada.

7 — Em face do exposto, também penso que é de pedir ao Tribunal Constitucional a declaração de inconstitucionalidade do Decreto-Lei n.º 161/82:

- a) Por um lado, com base no anterior n.º 5;  
b) Por outro, porque, embora seja duvidoso o juízo a proferir acerca da constitucionalidade desse diploma face ao artigo 83.º, n.º 1, da Constituição, também entendo, como o Sr. Assessor, que, em casos destes, o Provedor deve solicitar a intervenção daquele órgão judicial, ao qual compete apreciar e declarar a inconstitucionalidade de quaisquer normas, e com vista a que o mesmo tenha oportunidade de fixar jurisprudência sobre tais tipos de situações, em que surgem normas cuja constitucionalidade pode, pelo menos, ser posta em causa.

Acresce, neste mesmo sentido, que cessou já o período transitório de vigência da Constituição, pelo que agora importa, com mais razão, definir e tornar efectivo o conteúdo das suas normas.

3 — Tomando em consideração estes pareceres, o Provedor pediu, em 14 de Setembro de 1983, ao Tribunal Constitucional, a declaração de inconstitucionalidade do Decreto-Lei n.º 161/82, nos termos seguintes:

- 1.º O Decreto-Lei n.º 161/82, de 7 de Maio, procedeu à extinção da SNAPA — Sociedade Nacional dos Armadores da Pesca do Arasto, empresa pública (artigo 1.º do Decreto-Lei n.º 260/76, de 8 de Abril);  
2.º O artigo 83.º, n.º 1, da Constituição afirma expressamente que «as nacionalizações efectuadas depois de 25 de Abril de 1974 são conquistas irreversíveis das classes trabalhadoras»;  
3.º Da extinção da SNAPA resultará — o próprio preâmbulo do diploma o confirma — a alienação dos seus bens;

4.º Esta sequência «extinção-alienação» do património tem o significado jurídico de uma desnacionalização, já que fará regressar ao sector privado a generalidade dos bens da SNAPA (cerca de uma dúzia de embarcações já foram vendidas — ou objecto de contratos de promessa de compra e venda — a entidades privadas);

5.º Se este procedimento não se integrasse no conceito de desnacionalização, estaria encontrada uma forma expedita de defraudar o imperativo constitucional, susceptível de acabar com o sector público empresarial;

6.º Acresce que a comissão de trabalhadores da SNAPA não foi ouvida, o que contraria o disposto na alínea c), do artigo 55.º, da Constituição;

7.º É que se é direito das comissões de trabalhadores «intervir na reorganização das unidades produtivas», por maioria da razão deverão intervir na extinção destas;

8.º É até admissível atribuir ao termo «reorganização» um entendimento suficientemente amplo para abranger a própria extinção;

9.º Em conclusão, o Decreto-Lei n.º 161/82, de 7 de Maio, afigura-se inquinado de:

- a) Inconstitucionalidade formal, por violação do disposto na alínea d) do artigo 55.º da Constituição;  
b) Inconstitucionalidade material, por infracção do disposto no artigo 83.º da mesma Lei Fundamental.

Termos em que se requer a esse venerando Tribunal a apreciação e declaração da inconstitucionalidade do Decreto-Lei n.º 161/82.

4 — Até ao fim do ano em referência não fora este caso ainda decidido.

#### 4 — Prioridade conferida à residência em concursos para clínicos gerais

Processo n.º 82/R-1715-DI-34-B

1 — Um médico veio pôr em causa a constitucionalidade das disposições do Decreto-Lei n.º 310/82, de 3 de Agosto, que, para os concursos de clínicos gerais, conferem preferência à «opção pelo concelho de residência, verificada através do recenseamento eleitoral».

2 — Reiterando a posição já antes sustentada, em diversas ocasiões, acerca da natureza discriminatória ou não da residência como factor de exclusão ou preferência em concurso ou outras modalidades de recrutamento de pessoal, o Provedor pediu, em 16 de Agosto de 1983, a declaração de inconstitucionalidade do n.º 2, I, alínea b), e II, alínea a), do artigo 36.º daquele diploma legal.

3 — Fê-lo através do seguinte requerimento:

1.º No presente processo põe-se em causa o valor constitucional do Decreto-Lei n.º 310/82, de 3 de Agosto, mais concretamente o artigo 36.º de tal diploma, que no seu n.º 2, I, alínea b), e II, alínea a), fixa como critério de preferência na



colocação de clínicos a «opção pelo concelho de residência» verificada através do recenseamento eleitoral.

2.º Perante determinado factor de preferência importa indagar se ele se justifica face às tarefas que integram o cargo a preencher.

3.º Ora, à primeira vista, parece inteiramente alheia, à capacidade individual do candidato aos lugares de carreira médica de clínica geral, o factor residência.

4.º Do mesmo modo, o conteúdo funcional de tal profissão ou cargo é tendencialmente estranho ao lugar onde se reside, pois a maior ou menor inserção no ambiente social onde se é chamado a exercer funções de médico parece ser irrelevante em termos de garantir uma maior qualidade de serviço a prestar.

5.º Todavia, com boa vontade, sempre se encontrará uma razão lógica e não arbitraria para o critério estabelecido na lei.

6.º Por essa via pretende-se que o candidato a prover na área da sua residência ofereça garantias de maior estabilidade nesse local, assim beneficiando a saúde pública em geral.

7.º Só que nos parece que tal princípio de ordem pública — garantia de saúde à população — se pode salvaguardar através de incentivos de natureza económica, que não em meros critérios discriminatórios como os do presente diploma.

8.º Do que vem de dizer-se inclinamo-nos a considerar que o preceito em causa viola manifestamente o princípio da igualdade inscrito no artigo 13.º, n.º 1, da Constituição, bem como o direito de acesso às funções públicas, inscrito no artigo 50.º, n.º 1, da Constituição da República.

9.º E isto porque a igualdade perante a lei impõe que recebam tratamento semelhante os que se acham em condições semelhantes.

10.º De resto, a não se entender o preceito ferido do vício de inconstitucionalidade material, não restam dúvidas de que a fraude ao recenseamento, pese embora o respectivo sancionamento penal, desvirtuará a finalidade tida em vista com tal critério de preferência baseado no factor, também ele accidental, da residência.

11.º Não havendo, pois, em nosso entender, razões suficientemente fortes, do ponto de vista objectivo, racional e lógico (vide parecer do Procurador-Geral da República, in *Diário da República*, 2.ª série, de 27 de Junho de 1978) que justifiquem o critério de preferência adoptado, não pode o mesmo deixar de taxar-se como discriminatório, em flagrante violação da Constituição da República (neste sentido também o Parecer n.º 1/76 da Comissão Constitucional — vide *Pareceres*, 1.º volume).

Termos em que, com o duto suprimento desse Venerando Tribunal, deve ser declarada com força obrigatória geral a inconstitucionalidade do artigo 36.º, n.º 2, 1, alínea b) e II, alínea a), do Decreto-Lei n.º 310/82, de 3 de Agosto.

4 — O processo pendia ainda no final de 1983.

#### 5 — Condicionamento, por diplomas governamentais, de direitos relativos à Cooperativa Universidade Livre, C. R. L.

Processo n.º 82/R-1732-DI-35-B

A Cooperativa Universidade Livre, C. R. L. solicitou ao Provedor de Justiça que suscitasse a inconstitucionalidade de algumas disposições dos diplomas por que se rege: Decreto-Lei n.º 426/80, de 30 de Setembro, Lei n.º 15/81, de 31 de Julho, e Portaria n.º 92/81, de 21 de Janeiro.

Referiu ainda que, ao abrigo de tal regulamentação, se criara uma situação insustentável, de conflito permanente e institucionalizado entre os órgãos de gestão da Universidade e da Cooperativa.

A Cooperativa de Ensino Universidade Livre, S. C. A. R. L., foi constituída em Maio de 1977 (*Diário da República*, 3.ª série, n.º 165, p. 6870). O seu objectivo social é o «exercício de apoiar o ensino universitário, para o que poderá estabelecer salas de estudo, ministrar o ensino de cadeiras ou cursos paralelos ou complementares do ensino oficial ou particular», etc.

Os seus estatutos foram alterados em 30 de Outubro de 1980 (*Diário da República*, 3.ª série, n.º 252, p. 2976) e completamente remodelados em 5 de Maio de 1981 (*Diário da República*, 3.ª série, n.º 102, pp. 5721 e seguintes) com posterior alteração em 6 de Maio de 1982 (*Diário da República*, 3.ª série, pp. 6378 e seguintes).

A partir da última alteração passou a designar-se Universidade Livre, C. R. L. e tem, entre outros objectivos, o de promover o ensino superior, universitário ou pós-universitário.

A Cooperativa fundamenta a sua exposição principalmente no facto de através dos diplomas citados se ter feito da Universidade Livre, que era um estabelecimento da Cooperativa, uma pessoa colectiva autónoma de que aquela ficou desapropriada.

2 — Sobre a questão formulou a assessora encarregada do processo o parecer, cuja parte essencial se transcreve:

a) Nos termos do artigo 61.º da Constituição da República Portuguesa e no n.º 1 do artigo 84.º, na revisão de 1982, cabe ao Estado estimular e apoiar as cooperativas. A recente revisão da Constituição da República veio reforçar os preceitos relativos aos direitos das cooperativas.

Ao artigo 61.º foi acrescentado o n.º 3, que determina que «As cooperativas desenvolvem livremente as suas actividades e podem agrupar-se em uniões, federações e confederações».

O n.º 4 do artigo 43.º passou a garantir «o direito de criação de escolas particulares e cooperativas».

O artigo 89.º mantém a garantia de permanência do sector cooperativo entre os sectores de propriedade, consagrando, aliás, o artigo 90.º que o sector cooperativo faz parte da base de desenvolvimento da propriedade social.

b) O primeiro diploma que contém disposições contestadas é o Decreto-Lei n.º 420/80, de 30 de Setembro. O seu artigo 1.º define a Universidade Livre, enquanto estabelecimento de ensino superior particular, como pessoa colectiva de utilidade pública. As restantes disposições consagram de facto um regime que autonomiza totalmente este

estabelecimento de ensino da entidade que o criara e possuía até então, a Cooperativa de Ensino Universidade Livre. Prevê-se que a própria composição e funcionamento dos órgãos internos venham a ser definidos (como foram) por portaria do Ministro da Educação.

Entretanto, na Portaria n.º 92/81, de 21 de Janeiro, o Ministro da Educação definiu a orgânica da Universidade, em termos que poderiam ser de total independência da Cooperativa. Apenas se estabeleceu, no artigo 9.º, que do conselho administrativo, constituído por 8 elementos, fizesse parte um representante da Cooperativa de Ensino Universidade Livre e que «se a Universidade decidir não adoptar um sistema de gestão próprio, deverá a gestão administrativa e financeira dos respectivos serviços ser confiada à Cooperativa de Ensino Universidade Livre, S. C. A. R. L. ou a outra entidade privada para tanto idónea [...]».

c) Em 31 de Julho de 1981, a Assembleia da República ratificou com algumas emendas o Decreto-Lei n.º 426/80. Acrescentou um n.º 2 ao artigo 1.º, que faz depender o património da Universidade Livre dos «bens e rendimentos que lhe forem afectados» pela Cooperativa de Ensino, além dos que lhe vierem a ser doados ou deixados, bem como dos subsídios que lhe viessem a ser concedidos pelo Ministério da Educação. Revogou o n.º 2 do artigo 4.º do Decreto-Lei n.º 426/80, que era a disposição que previa o estabelecimento da orgânica e funcionamento da Universidade por portaria, mas manteve em vigor a Portaria n.º 92/81, até que fosse aprovado o estatuto da Universidade Livre, o qual, nos termos do artigo 10.º, deveria ser submetido à aprovação do Ministro da Educação pela Cooperativa de Ensino Universidade Livre, S. C. A. R. L., com parecer favorável da Universidade.

Naturalmente, os diferendos publicamente conhecidos entre os dirigentes da Universidade e da Cooperativa, que aos tribunais caberá julgar, não terão permitido até agora que o estatuto fosse aprovado.

d) Entretanto, a Cooperativa de Ensino Universidade Livre, S. C. A. R. L., criada em 1977, procedeu a algumas alterações dos seus estatutos, com o objectivo expresso de se adaptar ao Código Cooperativo.

Na última alteração, publicada no *Diário da República*, em 6 de Maio de 1982, a Cooperativa passou a designar-se apenas como Universidade Livre, C. R. L., qualificando-se como cooperativa do ramo de ensino (artigo 3.º) que se propõe entre outros objectivos, ministrar e promover o ensino superior, universitário ou pós-universitário. Dispõe, além dos órgãos sociais, de órgãos académicos, cujas funções são definidas. Parece que com estes estatutos se terá pretendido, também, dar cumprimento à Lei n.º 15/81, criando o estatuto a que se refere o seu artigo 1.º, ao emendar o artigo 10.º do Decreto-Lei n.º 426/80.

e) Também os preceitos contestados parecem não respeitar o espírito que presidiu à elaboração dos diplomas que regulamentam, na lei ordinária, o sector cooperativo. O preâmbulo do Decreto-Lei n.º 454/80, de 9 de Outubro, diz que se desejava «dotar o sector cooperativo de um ins-

trumento jurídico que garanta a sua independência perante o Estado e a sua autonomia face ao sector privado e ao sector público».

No artigo 2.º, define-se:

As cooperativas são pessoas colectivas, de livre constituição, de capital e composição variáveis, que visam através da cooperação e entreaajuda dos seus membros e na observância dos princípios cooperativos, a satisfação, sem fins lucrativos, das necessidades económicas, sociais ou culturais destes, podendo ainda, a título complementar, realizar operações com terceiros.

No artigo 52.º considera-se da competência das direcções executar o plano de actividade anual, contratar e gerir o pessoal necessário às actividades da cooperativa, etc.

Entre os ramos do sector cooperativo, prevê-se, no artigo 4.º, o do ensino.

Em 19 de Março de 1979, a Lei n.º 9/79, ao criar as bases do ensino particular e cooperativo, determinou, no artigo 4.º, que «A aplicação dos princípios desta lei às escolas de nível superior será regulada por decreto-lei, a publicar pelo governo no prazo de 180 dias». Tal diploma só veio a ser publicado em 17 de Novembro de 1981: é o Decreto-Lei n.º 310/81, recentemente revogado pelo Decreto-Lei n.º 441-A/82, de 6 de Novembro.

f) Há, finalmente, que equacionar os dispositivos legais contestados com as normas constitucionais.

Não parece, contrariamente ao afirmado pela queixosa, que o artigo 1.º do Decreto-Lei n.º 426/80, de 30 de Setembro, ofenda qualquer preceito constitucional ao erigir a Universidade Livre, enquanto estabelecimento de ensino superior, em pessoa colectiva de utilidade pública. Não se afigura que tal acto constitua em si uma desapropriação ou expropriação, pois do mesmo poderia não resultar necessariamente a desafecção da cooperativa.

Já o n.º 2 do artigo 4.º contraria o n.º 3 do artigo 61.º da Constituição, introduzido na recente revisão, e o n.º 1 do artigo 84.º e o n.º 4 do artigo 89.º, pois representa uma ingerência nas actividades da cooperativa, ofendendo também o n.º 2 do artigo 18.º, ao restringir direitos dos cooperadores.

Uma vez considerada como inconstitucional a disposição acima referida, está necessariamente também ferida de inconstitucionalidade orgânica a Portaria n.º 92/81, a qual, aliás, não devia ter continuado a vigorar, após a revogação, feita pelo artigo 2.º da Lei n.º 15/81, da norma que a legitimara. Algumas das disposições desta portaria são também materialmente inconstitucionais, por concretizarem uma ingerência, contrária aos preceitos constitucionais, do Governo numa cooperativa.

Tem, pelos mesmos motivos, de considerar-se inconstitucional o artigo 10.º da Lei n.º 15/81, n.ºs 1 e 3, que ofende o n.º 3 do artigo 61.º e os n.ºs 1 e 4 do artigo 89.º da Lei Fundamental.

g) Em conclusão, será de solicitar a declaração de inconstitucionalidade dos seguintes preceitos:

N.º 2 do artigo 4.º do Decreto-Lei n.º 426/80, de 30 de Setembro, por ofender os artigos 18.º, n.º 2, 61.º, n.º 3, 84.º, n.º 1 e 89.º, n.º 4, da Constituição da República Portuguesa;

N.º 1 do artigo 10.º do Decreto-Lei n.º 426/80, na forma dada pelo artigo 1.º da Lei n.º 15/81, de 31 de Julho, por contrariar o artigo 12.º e o n.º 2 do artigo 13.º da Constituição, pois restringe o direito que a cooperativa, enquanto pessoa colectiva, possuía (cf. artigo 89.º, n.º 4);

N.º 3 do artigo 10.º, introduzido pela Lei n.º 15/81, de 31 de Julho, por manter em vigor a Portaria n.º 92/81 cuja emissão e teor ofendem direitos fundamentais dos cooperadores, constitucionalmente consagrados nos artigos 61.º, n.º 3, 89.º, n.º 4.

3 — Sobre o assunto se pronunciou também o adjunto do Provedor, nos termos seguintes:

a) Concordo com as propostas de pedidos de declaração de inconstitucionalidade formuladas.

b) Aliás, penso que o n.º 1 do artigo 10.º do Decreto-Lei n.º 426/80 ofende também o n.º 3 do artigo 61.º da Constituição, enquanto garante às cooperativas o direito a desenvolverem livremente as suas actividades.

c) E até creio que o artigo 1.º do Decreto-Lei n.º 426/80 também é inconstitucional, mesmo com a remodelação introduzida pelo n.º 2 acrescentado pela Lei n.º 15/81.

É que, mesmo que se entenda que ele não representa em rigor uma expropriação ou desafecção de certos bens da cooperativa queixosa, a verdade é que:

c-1) Ele retira-lhe, automatizando-o por via legal e contra a vontade dos órgãos de gestão da Cooperativa, um sector — aliás, essencial — da sua actividade: o do estabelecimento de ensino superior para cuja manutenção aquela fora criada.

Viola, assim, creio, também o n.º 3 do artigo 61.º da Constituição, por cercear o direito de a cooperativa queixosa desenvolver livremente a sua actividade.

c-2) Ofende, também, por outro lado, o n.º 3 do artigo 75.º da Constituição, que determina que o Estado fiscaliza o ensino particular e cooperativo.

Quer dizer: no tocante ao ensino particular e ao cooperativo, o Estado tem apenas uma função tutelar e de fiscalização.

Ele estará a excedê-la, creio, quando toma a iniciativa de, por acto legislativo seu — de autoridade —, criar um estabelecimento de «ensino particular».

Concordo, de resto, com a queixosa, ao salientar que esta situação é diversa da da Universidade Católica, relativamente à qual, por causa da especial natureza da Igreja Católica e suas instituições, o Estado usou a via legislativa, não para criar a Universidade Católica, mas para a reconhecer como substracto já existente e para lhe atribuir determinada relevância jurídica no ordenamento interno português.

d) Note-se, de resto, que o conteúdo do artigo 1.º do Decreto-Lei n.º 426/80, mesmo na redacção resultante da ratificação, não parece coadunar-se com o regime geral das cooperativas de ensino superior.

De facto, o Decreto-Lei n.º 441/82, de 6 de Novembro, sobretudo nos seus artigos 4.º e 11.º, parece consagrar como esquema geral o de as cooperativas de ensino serem as entidades, dotadas de personalidade jurídica, que mantêm certos estabelecimentos de ensino.

Problema diverso será o de se verificar se todas as disposições deste Decreto-Lei n.º 441-A/82, respeitam as normas constitucionais relativas à competência orgânica para legislar sobre cooperativas e liberdade de ensino e às regras materiais definidoras da liberdade de ensino e da liberdade de constituição e funcionamento das cooperativas.

e) O pedido de declaração de inconstitucionalidade do n.º 2 do artigo 4.º do Decreto-Lei n.º 426/80, só deverá relevar, naturalmente, até à sua revogação pela Lei n.º 15/81.

4 — Concordando com estes pareceres, o Provedor pediu ao Tribunal Constitucional, em 15 de Julho de 1983, a declaração de inconstitucionalidade dos artigos 1.º, 4.º, n.º 2, e 10.º, n.ºs 1 e 3, do Decreto-Lei n.º 426/80, nos termos seguintes:

1.º Mesmo que se entenda que o artigo 1.º do Decreto-Lei n.º 426/80, de 30 de Setembro, não representa em rigor uma expropriação ou desafecção de certos bens da Cooperativa de Ensino Universidade Livre, a verdade é que, ele retira-lhe (autonomizando-o por via legal e contra a vontade dos órgãos de gestão da Cooperativa), um sector, aliás o essencial, da sua actividade: o do estabelecimento de ensino superior para cuja manutenção aquela fora criada.

Viola, assim, o n.º 3 do artigo 61.º da Constituição, por cercear o direito de a Cooperativa desenvolver livremente a sua actividade.

Ofende, também, por outro lado, o n.º 2 do artigo 75.º da Constituição, que determina que o Estado fiscaliza o ensino particular e cooperativo. É que, no tocante ao ensino particular e ao cooperativo, o Estado tem apenas uma função tutelar e de fiscalização. Está a excedê-la quando toma a iniciativa de, por acto legislativo seu, de autoridade, criar um estabelecimento de «ensino particular».

2.º O n.º 2 do artigo 4.º do Decreto-Lei n.º 426/80, viola, respectivamente, o n.º 3 do artigo 61.º, o n.º 1 do artigo 84.º e o n.º 4 do artigo 89.º da Constituição da República, ao interferir na esfera de actividade da Cooperativa de Ensino Universidade Livre, devendo relevar a inconstitucionalidade até à sua revogação pela Lei n.º 15/81, de 31 de Julho.

3.º O n.º 1 do artigo 10.º, do mesmo Decreto-Lei n.º 426/80, na forma dada pelo artigo 1.º da Lei n.º 15/81, infringe o artigo 12.º da Constituição, ao restringir os

direitos da Cooperativa enquanto pessoa colectiva.

4.º O n.º 3 do artigo 10.º do referido Decreto-Lei n.º 426/80, introduzido pela Lei n.º 15/81, mantém em vigor a Portaria n.º 92/81, de 21 de Janeiro, cuja emissão e teor ofendem os direitos fundamentais dos cooperadores, constitucionalmente consagrados nos artigos 61.º, n.º 3, e 89.º, n.º 4, da Constituição.

5.º A Portaria n.º 92/81, nos mesmos termos dos fundamentos anteriores, por consubstanciar uma ingerência do Estado na Cooperativa, ofende o n.º 3 do artigo 61.º e o n.º 4 do artigo 89.º da Constituição da República Portuguesa.

Termos em que deverá ser declarada, para todos os efeitos legais, a inconstitucionalidade material dos citados preceitos legais, com força obrigatória geral.

5 — A questão não foi decidida em 1983.

#### 6 — Obrigatoriedade da fixação de sede na Madeira para as empresas concorrentes a empreitadas de obras públicas nessa Região Autónoma

Processo n.º 82/R-1781-DI-36-A

1 — Em petição dirigida ao Provedor de Justiça, várias associações de empresas de construção civil suscitaram a questão da inconstitucionalidade das normas constantes da Resolução n.º 385/82 do Governo Regional da Madeira, com data de 25 de Maio de 1982, e publicada no jornal oficial daquela Região Autónoma de 3 de Junho seguinte (n.º 16, 1.ª série), que impuseram, a partir de 1 de Outubro desse ano, que nos cadernos de encargos relacionados com adjudicações a efectivar pelo mesmo Governo, serviços, institutos públicos e empresas públicas conste «a obrigatoriedade de a adjudicatária estabelecer sede social na Região Autónoma por forma a nesta ser tributada».

2 — Sobre o assunto foi elaborado parecer, cujo teor essencial foi o seguinte:

I — A Resolução n.º 385/82 do Governo Regional da Madeira e as questões que suscita.

1 — Com data de 25 de Maio de 1982, o Governo Regional da Madeira tomou a resolução à qual coube o n.º 385/82, inserta no jornal oficial daquela Região Autónoma n.º 16, 1.ª série, de 3 de Junho de 1982, do seguinte teor: «Considerando que, segundo o artigo 229.º, n.º 1, alínea f), da Constituição da República, cabe à Região Autónoma dispor das receitas fiscais nela cobradas; Considerando que das muitas adjudicações feitas pelo Governo Regional, parte tem-no sido a empresas com contabilidade integrada numa sede social cujos tributos fiscais não entram nos cofres da Região Autónoma; O Governo Regional da Madeira, reunido em plenário em 25 de Maio de 1982, resolveu:

a) A partir de 1 de Outubro de 1982, constará dos cadernos de encargos relacionados com adjudicações a efectivar pelo Governo Regional, serviços, ins-

titutos públicos ou empresas públicas sob sua tutela, a obrigatoriedade de a adjudicatária estabelecer sede social na Região Autónoma, por forma a nesta ser tributada;

- b) O disposto na alínea anterior apenas poderá ser dispensado mediante autorização justificada do plenário do Governo Regional, o qual considerará os alvarás das empresas participantes na empresa de sede regional;
- c) O Governo Regional proporá às autarquias a adopção de idêntico critério;
- d) Esta resolução deverá merecer ampla publicidade.

2 — O texto transcrito suscita uma dupla apreciação de legalidade. A primeira respeitará à conformidade da resolução em causa com a legislação ordinária reguladora das matérias pela mesma abordadas — designadamente no que toca à obrigatoriedade de as empresas concorrentes estabelecerem sede social (uma segunda sede portanto) na região. A segunda concerne a observância ou não de regras e princípios constitucionais.

II — A Resolução n.º 385/82 e a legislação ordinária.

1 — Nos termos do disposto no artigo 114.º do Código Comercial, uma das menções obrigatórias dos títulos de constituição das sociedades é a da sede das mesmas (n.º 2) (1).

Trata-se, pois, de um elemento essencial (2) que apenas poderá ser alterado pela forma prescrita para a constituição da respectiva sociedade [artigos 113.º e 116.º do Código Comercial, com referência ao artigo 89.º, alínea c) do Código do Notariado] desde que se não trate de mera deslocação dentro da mesma localidade (3).

A relevância de tal elemento decorre do facto de a nacionalidade da sociedade depender do local onde estiver situada a sede social e do respectivo centro de exploração (artigo 33.º, n.º 1, do Código Civil e artigo 110.º do Código Comercial).

De um modo geral, as sociedades são constituídas no país para desenvolverem a sua actividade em todo o território nacional — Regiões Autónomas incluídas, como é óbvio (4), razão pela qual se não descortina base legal para a exigência às sociedades concorrentes de estabelecer «outra» sede, ou mesmo sucursal, na Região Autónoma da Madeira, com o objectivo de permitir a cobrança de receitas fiscais na mesma.

Observadas as disposições imperativas da legislação comercial relativas à constituição das

(1) A firma ou denominação social, sede, estabelecimento e sucursais da sociedade.

(2) Cf. *Código Comercial Anotado*, de J. Pinto Furtado, vol. I, p. 294, e a *Lei das Sociedades por Quotas*, de A. Azevedo Souto, p. 171.

(3) Nesse caso bastará a deliberação da assembleia geral, realizando-se o respectivo averbamento no registo comercial com base em certidão da respectiva acta (artigo 91.º do Regulamento do Registo Comercial).

(4) Artigo 5.º da Constituição.

sociedades — que revestem a natureza de normas de interesse e ordem pública<sup>(5)</sup> — não poderá considerar-se legítima aquela exigência, em virtude de contrariar a vontade privada, cuja eficácia está subordinada à lei, uma vez que não é fonte directa e imediata de efeitos jurídicos<sup>(6)</sup>. E se a lei apenas vincula as sociedades a ter essa «sede principal e efectiva da sua administração»<sup>(7)</sup>, não cabe ao Executivo Regional formular exigências não consignadas na lei e contrárias, portanto, à autonomia da vontade, na resolução posta em crise pelas 2 associações reclamantes.

2 — Também o Decreto-Lei n.º 48 871, de 19 de Fevereiro de 1969, que aprovou o regime das empreitadas de obras públicas, não impõe às sociedades concorrentes que tenham sede ou sucursal nos territórios regionais. Assim, o n.º 5 do artigo 3.º determina que o empreiteiro que não possa residir no local da obra, deverá designar um representante que aí tenha residência permanente, a fim de poder responder perante o fiscal da obra pela marcha dos trabalhos. Entre os requisitos para a admissão a concurso consta, por outro lado, o da classificação dos alvarás artigo 54.º, n.º 2, alínea c), considerando que apenas são admitidas as empresas titulares de alvarás de obras públicas da categoria ou subcategoria indicada no anúncio do concurso e da classe correspondente ao valor da proposta (artigo 59.º).

A própria possibilidade de participação de concorrentes estrangeiros (artigo 61.º) sem que lhes seja exigida a abertura de sede ou sucursal no país vem reforçar o desacerto da resolução em causa.

E como se isso não bastasse, os concorrentes não estão legalmente obrigados a instruir as respectivas propostas com documento comprovativo de terem sede ou sucursal no local da execução da obra [artigo 69.º, n.º 1, alínea a)]. Apenas terão de apresentar declaração da qual conste «a denominação social, a sede, as filiais que interessem à execução do contrato (sublinhámos), os nomes dos titulares dos corpos gerentes e de outras pessoas com poderes para a obrigarem, registo comercial de constituição e das alterações do pacto social, e que não está em dívida à Fazenda Nacional por contribuições e impostos liquidados nos últimos 3 anos».

Aspectos respeitantes às qualificações dos concorrentes, documentos que instruem a proposta e admissão de concorrentes estrangeiros são reafirmados na Portaria n.º 385/76, de 25 de Junho, que aprovou os programas de concurso-tipo, os cadernos de encargos-tipo — cláusulas gerais — e os respectivos memorandos, para serem adoptados nas empreitadas de obras públicas por preço global ou por série de preços e com

projecto do dono da obra e nas empreitadas de obras públicas por percentagem.

3 — Por seu lado, a legislação relativa à eliminação da dupla tributação e da evasão fiscal Decreto-Lei n.º 579/70, de 24 de Novembro e Decreto-Lei n.º 130/74, de 3 de Abril não apoia, de qualquer modo, a resolução daquele Executivo Regional, atendendo a que as sociedades se consideram domiciliadas no local onde tiverem a «sede legal ou estatutária, lugar da administração principal, lugar da direcção efectiva ou outro critério análogo» (artigo 4.º, n.º 1, do Decreto-Lei n.º 579/70) e a que por lugar da direcção efectiva se considera o «território onde são habitualmente praticados os actos de gestão global da empresa» (artigo 6.º, n.º 1, do citado diploma).

Tendo as sociedades concorrentes sede no continente, consideram-se, para efeitos tributários, domiciliadas nesse espaço fiscal. Por isso que o cumprimento das obrigações fiscais às quais estão sujeitas, tenha de processar-se no território continental, que não nos das Regiões Autónomas. E isto apesar de o n.º 2 do artigo 1.º do Decreto-Lei n.º 579/70, se referir, unicamente, ao território português europeu e ao território de qualquer das ex-províncias ultramarinas.

Os diferentes códigos tributários referem-se ao «território do continente ou ilhas» como um único espaço fiscal, sendo certo que um dos elementos caracterizadores da territorialidade material do novo sistema fiscal é o da localização (residência ou sede) dos obrigados tributários<sup>(8)</sup>.

III — A Resolução n.º 385/82 perante a Constituição.

1 — O Governo Regional da Madeira invocou para fundamento da sua resolução o disposto na alínea f) do n.º 1 do artigo 229.º da Constituição. Não se põe em dúvida que as Regiões Autónomas possam dispor das receitas fiscais nelas cobradas e de outras que lhes sejam atribuídas (sublinhámos) e afectá-las às suas despesas. O preceito em causa é suficientemente claro. Só que ele não consente é que os Governos Regionais atribuam receitas fiscais, ainda que por via imediata, às respectivas regiões, como decorre da leitura daquela resolução.

Com efeito, o que, no fim de contas, o Governo Regional da Madeira fez, foi invocar uma disposição constitucional que lhe permite dispor de receitas fiscais cobradas na região e com base em tal disposição impor às sociedades empreiteiras de obras públicas com sede no continente que abram uma «outra» sede naquela região para na mesma poderem ser tributadas.

2 — Por muito razoáveis que se mostrem as preocupações daquele Executivo Regional, a base legal invocada nada tem a ver com a exigência feita às sociedades empreiteiras. Estas não estão legalmente obrigadas a abrir sedes ou sucursais por determinação governamental, conforme veri-

(5) Cf. o Acórdão do Supremo Tribunal de Justiça de 6 de Abril de 1976, in *Boletim do Ministério da Justiça*, n.º 256, p. 136.

(6) Cf. *A Tutela Constitucional da Autonomia Privada*, de Ana Prata, pp. 422 e seguintes.

(7) *Lições de Direito Internacional Privado*, do Prof. João Baptista Machado, pp. 344 e seguintes.

(8) V. «Curso de Direito Fiscal», do Dr. Carlos P. Corte Real, pp. 1412 e seguintes, in *Ciência e Técnica Fiscal*, n.ºs 268-270; v. também o *Manual de Direito Fiscal*, do Prof. Alberto Xavier, p. 208.

ficámos. Trata-se, pois, de um mecanismo indirecto de tributação das empresas empreiteiras naquela Região Autónoma, criado pelo Executivo madeirense à margem de qualquer disposição legal que para tanto lhe haja conferido tais atribuições.

Repare-se que o preceito constitucional se refere a «outras receitas atribuídas às regiões». Porém, tais receitas terão necessariamente de ser conferidas por lei, em obediência ao princípio constitucional da legalidade tributária — artigos 106.º, n.ºs 2 e 3 e 167.º, alínea o) (9).

Jamais poderão advir da resolução dos Executivos Regionais ou Central.

Atendendo a que a resolução não é fonte de direito fiscal, e a que o Poder Executivo não dispõe de poderes para impor às sociedades que abram sede ou sucursal neste ou naquele ponto do território nacional, é evidente que a Resolução n.º 385/82 se não insere, indiscutivelmente, nas atribuições conferidas aos executivos regionais, uma vez que está inquinada de incompetência em razão da matéria (10).

3 — Como se sustentou no Parecer n.º 28/81, da 22 de Outubro, da Comissão Constitucional, o Governo Regional pode emitir regulamentos independentes, ou seja, produzidos dentro da sua competência e para desempenho das suas atribuições [artigo 33.º, alínea b), do Estatuto Provisório da Região Autónoma do Arquipélago da Madeira, aprovada pelo Decreto-Lei n.º 318-D/76, de 30 de Abril], os quais assumem a forma de decretos regulamentares ou de resolução [artigo 8.º, alínea d), do Decreto Regional n.º 6/77/M]. Ora, não foi essa a situação que esteve na base da resolução posta em causa. Esta, exorbitando da esfera de atribuições do Governo Regional (11), pretende estabelecer um novo processo de tributação de sociedades de empreitadas de construção civil sediadas no continente, melhor, no restante território nacional.

Emanada de órgão constitucionalmente incompetente [artigos 106.º, 167.º, alínea o), e 229.º, alínea a), da Constituição] a Resolução n.º 385/82 padece de inconstitucionalidade orgânica.

4 — A Resolução n.º 385/82 ofende as regras do n.º 1 do artigo 5.º e do artigo 6.º da Lei Fundamental, enquanto obriga as pessoas colectivas legalmente constituídas em território nacional, para nele exercer as suas actividades (objecto social), a ter sede social numa parcela do mesmo território (quando já escolheram domicílio social noutra local do país), sendo certo que as socie-

dades gozam, por lei, da faculdade de escolher o local da respectiva sede.

5 — Viola o disposto no n.º 2 do artigo 12.º da Constituição, uma vez que não respeita os direitos das sociedades consagrados na lei ordinária e na Lei Constitucional relativamente à escolha do local da respectiva representação social e daquele onde exercitam a respectiva actividade.

6 — Desrespeita o direito constitucionalmente reconhecido de livre deslocação e fixação de pessoas singulares e colectivas no território nacional — artigo 44.º, n.º 1 da Constituição.

7 — Colide com o princípio do respeito pela iniciativa privada nos quadros definidos pela Constituição, pela lei e pelo Plano (n.º 1 do artigo 89.º da Constituição), atendendo a que em nenhum de tais quadros ficam as sociedades de empreitadas de obras públicas sujeitas a ter de abrir representação social em território regional, a fim de poderem candidatar-se aos concursos para execução de obras abertas nas Regiões Autónomas.

A exigência feita na resolução impedirá, por outro lado, que a iniciativa privada possa funcionar como instrumento do progresso colectivo.

8 — Traduz uma frontal violação ao disposto nas alíneas b) e c) do artigo 230.º da Constituição da República, porquanto estabelece restrição ao direito de deslocação e ao direito de residência (v. artigo 44.º da Constituição) entre o território regional e o restante território nacional, e também à liberdade de exercício de profissão (ou objecto social), às empresas com representação social naquela região (12).

Está, assim, a Resolução n.º 385/82 ferida de inconstitucionalidade material.

3 — O Provedor solicitou, pois, em 18 de Julho de 1983, ao Tribunal Constitucional, a declaração de inconstitucionalidade (orgânica e formal) e da ilegalidade das normas da resolução em causa — questão que se mantinha pendente no fim de 1983.

#### **7 — Atribuição de diferenciais de preços de venda de cereais a empresa pública, mediante decreto-lei**

Processo n.º 82/R-2212-DI-47-B

1 — Uma federação de industriais de moagem trouxe ao Provedor o problema da alegada inconstitucionalidade dos preceitos do Decreto-Lei n.º 70/78, de 7 de Abril, que obrigaram as empresas do ramo a pagar à Empresa Pública de Abastecimento de Cereais (EPAC), para crédito do Fundo de Abastecimento, os diferenciais entre os novos preços de venda de cereais nesse diploma fixados e os preços por que haviam sido comprados ou que antes vigoravam para a venda dos cereais em seu poder à data da publicação do mesmo.

2 — Estudado o assunto, o Provedor, considerando estar-se perante contribuição qualificável como verdadeiro imposto, pediu ao Tribunal Constitucional, em 1 de Agosto de 1983, a declaração de inconstitucionalidade.

(12) Trata-se de direitos que não podem ser restringidos por lei regional ou por lei da República (artigos 17.º e 18.º da Constituição).

(9) O n.º 3 do artigo 106 da Constituição determina, expressamente, que a liquidação e cobrança se processem nos termos da lei. A Resolução n.º 385/82 modifica, sem sombra de dúvidas, essas fases do processo tributário.

(10) V. «Atribuições e competências», artigo do Dr. J. Pires Machado, in *Revista de Direito Administrativo*, ano 1, n.º 5, p. 365.

(11) O Decreto-Lei n.º 365/79, de 4 de Setembro, que transferiu para a Região Autónoma da Madeira as competências e as atribuições que, no âmbito do território daquela Região, o Governo da República vinha exercendo através do ex-Ministério da Habitação e Obras Públicas, não envolveu (e nem poderia fazê-lo sem a indispensável lei) alterações no domínio da fiscalidade.

lidade dos artigos 25.º, n.º 1, e 27.º, n.ºs 1 e 2, do Decreto-Lei n.º 70/78, nestes termos:

- 1.º A Federação [...] solicita ao Provedor de Justiça que use dos poderes constitucionais no sentido de serem declaradas inconstitucionais as normas contidas nos artigos 25.º, n.º 1, e 27.º, n.ºs 1 e 2, do Decreto-Lei n.º 70/78, de 7 de Abril.
- 2.º Aduz a seu favor o argumento de que tal diploma foi decretado ao abrigo de uma autorização legislativa — Lei n.º 17/78, de 28 de Março — que apenas permitia legislar em matéria de crimes e penas não superiores a prisão até 2 anos, quando em boa verdade os preceitos em causa assumem a natureza jurídica de verdadeiros impostos, matéria esta reservada à Assembleia da República nos termos do então em vigor artigo 167.º, alínea o) da Constituição da República, hoje artigo 168.º, alínea i), da Lei Fundamental.
- 3.º Vejamos se assiste razão à peticionante.
- 4.º Com o Decreto-Lei n.º 70/78, de 7 de Abril, e em virtude dos princípios constitucionais vigentes em matéria de organização económica, o Estado visa através de uma empresa pública controlar decididamente o sector chave da economia relativo à produção cerealífera e aos seus produtos derivados, constituindo monopólio público na aquisição do trigo e intervindo na aquisição dos restantes cereais, fixando os preços de compra e venda não só dos cereais como dos seus derivados.
- 5.º Ao fixar os preços de venda dos cereais e das farinhas espoadas, veio permitir-se que os diferenciais de preços resultantes dos novos preços comparados com os preços de aquisições anteriores e os preços de venda, outrossim vigentes anteriormente, constituíssem um crédito do Fundo de Abastecimento, a liquidar, no prazo fixado à EPAC.
- 6.º Como decorre da análise dos preceitos em causa — artigo 25.º, n.º 1, e 27.º, n.ºs 1 e 2 —, os mesmos qualificam as receitas em causa como diferenciais de preços.
- 7.º E há quem sustente que, se os diplomas fazem determinadas qualificações, arreada está a hipótese de o intérprete, ao lançar mão de conceitos, poder, mediante operação intelectual, concluir por diversa qualificação.
- 8.º Todavia, está hoje assente que, não definindo a lei os critérios que permitem distinguir o imposto das figuras afins, incumbe ao intérprete, e, bem assim ao julgador, socorrer-se dos conceitos doutrinários que predominam em matéria fiscal.
- 9.º A doutrina e a jurisprudência têm sustentado que a diferença entre o imposto e a taxa se deve encontrar nos conceitos de unilateralidade e bilateralidade, considerando ser o primeiro elemento essencial do imposto e o segundo elemento essencial da taxa.
- 10.º Por outras palavras: entende-se que na taxa se visa fixar uma contrapartida específica do serviço prestado pelo ente público e de que beneficia o sujeito passivo da obrigação.
- 11.º Nesta esteira, sempre se poderia entender que as empresas que se dedicam à transformação de cereais sempre teriam algo a lucrar com a actuação reguladora do Fundo de Abastecimento e por isso o diferencial de preços que foram obrigadas a suportar pelos preceitos em causa se destinavam a compensar os benefícios recebidos.
- 12.º Não é de aceitar tal tese, porquanto da actuação da EPAC, ou mesmo do Fundo de Abastecimento, não resulta directamente a prestação de serviço dirigida aos respectivos obrigados ao pagamento dos diferenciais de preços.
- 13.º O Fundo de Abastecimento presta serviços indiferenciados a vários sectores da economia nacional, e não única e exclusivamente às empresas transformadoras de cereais e vendedoras dos produtos derivados.
- 14.º Escasseia, pois, na estipulação do diferencial de preços, o elemento essencial da taxa — a contraprestação.
- 15.º Mas, sendo assim, como nos parece que é, qual a natureza jurídica dos diferenciais de preços?
- 16.º Tratando-se, pois, de preços que oneram os valores de aquisição anteriores e de uma receita forçada de diferenças de preços entre os valores de venda anteriores e os actuais, parece evidente estarmos perante uma prestação pecuniária estabelecida por lei a favor de uma pessoa colectiva de direito público, para a realização de fins públicos, e a qual não constitui sanção de um acto ilícito (cf. *Princípios de Direito Fiscal*, Braz Teixeira, p. 35, e *Lições de Finanças Públicas*, Teixeira Ribeiro, 1977, p. 267), o que se traduz na verificação dos elementos essenciais definidores do imposto.
- 17.º Concluindo-se, assim, estarmos perante a criação de verdadeiros impostos, é igualmente de concluir que tal matéria estava reservada à Assembleia da República por força do disposto no artigo 167.º, alínea o) — hoje 168.º, n.º 1, alínea i) —, da Lei Fundamental.
- 18.º E isto porque, competindo às leis de autorização legislativa definir o objecto e extensão da autorização, na Lei n.º 17/82, de 28 de Março, não se consagrou a possibilidade da criação de impostos.
- 19.º Estão, assim, em nosso entender, os artigos 25.º, n.º 1, e 27.º, n.ºs 1 e 2, do Decreto-Lei n.º 70/78, de 7 de Abril, feridos do vício de inconstitucionalidade. Termos em que pelos fundamentos expostos, ou outros a suprir por esse Venerando Tribunal, deverá ser declarada com força obrigatória geral a inconstitucionalidade.



lidade dos artigos 25.º, n.º 1 e 27.º, n.ºs 1 e 2 do Decreto-Lei n.º 70/78, de 7 de Abril.

3 — A questão mantinha-se pendente no final de 1983.

#### 8 — Taxa fixa incidindo sobre a compra de medicamentos do receituário dos Serviços Médico-Sociais

Processo n.º 82/IP-123-DI-48-A

1 — Pela Resolução n.º 194-A/82, de 29 de Outubro, o Conselho da Revolução declarou, a pedido do Provedor de Justiça (v. Relatório de 1982, pp. 44 a 55), a inconstitucionalidade das normas constantes dos n.ºs 1 e 2 da Portaria n.º 509/82, de 22 de Maio, por violação dos artigos 201.º, n.º 1, alínea c), e 108.º, n.º 1, alínea b), e n.º 4, conjugados com o artigo 63.º, n.º 1, da Constituição.

2 — Entretanto, o titular da pasta dos Assuntos Sociais fez publicar, em 6 de Novembro de 1982 (ou seja: a da publicação daquela Resolução do Conselho da Revolução), a Portaria n.º 1023-B/82, cujo n.º 10 revogou, expressamente, a Portaria n.º 509/82, do mesmo passo que, no seu n.º 1, estabeleceu novo mecanismo de «comparticipação» dos utentes dos SMS na aquisição de medicamentos prescritos no respectivo receituário.

3 — Face à situação exposta, o Provedor de Justiça resolveu abrir novo processo, de sua iniciativa, para análise da constitucionalidade da Portaria n.º 1023-B/82.

4 — Sobre o assunto foi formulado, pelo assessor encarregado do processo, o parecer cujo teor essencial se transcreve:

a) Este diploma é, por sinal, o 4.º que o Ministro dos Assuntos Sociais fez publicar desde Janeiro de 1982 <sup>(1)</sup> no domínio de questão controversa limitada à competência legislativa dos órgãos de soberania — Assembleia da República e Governo;

b) O esquema participativo ultimamente ensaiado não foi, porém, mais feliz que os anteriores. Desde logo porque carece o Ministro dos Assuntos Sociais de competência para estabelecer essa dupla participação dos utentes: a fixa de 25\$ e a variável de 25 % ou 40 %. É que, se na realidade inexistente o objectivo de obter receitas para a Administração, não se compreende a razão de ser da taxa fixa de participação, uma vez que continua a não descobrir-se a contraprestação para o respectivo «preço». Porque se não limitou o Sr. Ministro a alterar as percentagens de 25 % e 40 % estabelecidas pela Portaria n.º 31/71?;

c) Aliás, as disposições legais invocadas na parte preambular da Portaria n.º 1023-B/82 (artigos 44.º, n.º 2, e 45.º, n.º 2, do Decreto-Lei n.º 45 266, de 23 de Setembro de 1963) não conferem poderes àquele membro do Governo para introduzir alterações no esquema de com-

participação, as quais, na prática, equivalem à criação de tributo (imposto), como a seu tempo se demonstrou.

Menos se compreende a relutância em a matéria em causa ser apreciada pela Assembleia da República;

d) O duplo esquema participativo acaba, assim, por nada ter de inovador em relação aos que o antecederam ao longo de um ano que se revelou fértil em medidas que nos pareceram pouco amadurecidas neste domínio. Disso é prova a existência das 4 portarias aprovadas desde Janeiro de 1981. Não teria sido preferível apresentar projecto à Assembleia da República ou obter desta autorização legislativa? É que, no fundo, não se mexeu naquilo em que se podia mexer, isto é, nas percentagens — 25 % ou 40 %. Estas foram mantidas e, paralelamente, criou-se a participação fixa de 25\$;

e) Cremos que se mantêm basicamente as razões que levaram à solicitação do pedido de declaração de inconstitucionalidade da Portaria n.º 509/82 e, por essa razão, será de requerer a declaração de inconstitucionalidade da Portaria n.º 1023-B/82 ao Tribunal Constitucional, logo que o mesmo inicie as suas actividades.

5 — Sobre a matéria pronunciou-se o adjunto do Provedor de Justiça nos termos seguintes:

a) Concordo com a proposta de pedido de declaração de inconstitucionalidade da Portaria n.º 1023-B/82, de 6 de Novembro;

b) Cabe, aliás, registar — a meu ver — a inadequada actuação do Ministro dos Assuntos Sociais, ao publicar, com a data da declaração de inconstitucionalidade da Portaria n.º 509/82, este novo diploma, de conteúdo e eficácia fundamentalmente idênticos.

Noutro país de tradições democráticas mais arreigadas esta actuação não teria deixado de ter reacção por parte do Parlamento;

c) A minha concordância com aquela proposta assenta, sobretudo, nos seguintes aspectos:

c.1) Apesar de apelidada de participação, a contribuição regulada na Portaria n.º 1023-B/82 não deixa de continuar a ter, declaradamente, segundo o seu próprio preâmbulo, em vista a criação dum mecanismo de tributação de consumos, por forma a moderá-los ou racionalizá-los (e não o aumento de receitas através da elevação do valor percentual das participações dos beneficiários dos Serviços Médico-Sociais);

c.2) Permanece a possibilidade de vir a pagar-se, pela aplicação do sistema assim instituído, um quantitativo superior ao do preço real do medicamento.

É certo que o artigo 2.º do diploma em causa dispõe — o que, aliás, já era também possível no âmbito da Portaria n.º 509/82, embora esta o não dissesse expressamente — que o beneficiário pode, querendo, se isso lhe for mais favorável, optar pela compra do medicamento pelo seu preço de venda, sem fazer valer a receita.

Mas o que é verdade é que ele também pode, se o preferir, comprar o medicamento através da receita dos Serviços Médico-Sociais.

(1) Portaria n.º 131/82, de 29 de Janeiro, alterada pelas Portarias n.ºs 188/82, de 13 de Fevereiro, 509/82, de 22 de Maio, e 1023-B/82, de 6 de Novembro.



Se o fizer, acabará, nos medicamentos de preço até 32\$ (se a comparticipação geral for de 25 %) ou até 40\$ (se a comparticipação geral for de 40 %), por pagar, no total, montante superior ao do preço de venda corrente do produto.

Isto parece evidenciar que o verdadeiro carácter deste tipo de contribuição não é o de uma «comparticipação» — a qual, por natureza, não poderá ser superior ao do próprio preço em cujo montante «comparticiparia»;

c.3) A Portaria n.º 1023-B/82, enquanto diploma regulamentar, não tem base legal suficiente em que se apoie, resultando também por isso organicamente inconstitucional:

Não encontra cobertura no Orçamento Geral do Estado para 1982;

Os diplomas que desenvolveram a Lei do Serviço Nacional de Saúde (Lei n.º 56/79) não atribuíram ao Ministério dos Assuntos Sociais a faculdade de criar tal contribuição por portaria;

E a própria referência aos artigos 44.º, n.º 2, e 45.º, n.º 2, do Decreto n.º 45 266, de 23 de Setembro de 1963, ao abrigo dos quais a Portaria n.º 1023-B/82 se diz publicada, resulta desajustada e irrelevante, pois aqueles preceitos obrigavam a um formalismo específico que neste caso não foi cumprido, e reportavam-se, de resto, a todo um sistema de definição de regime por acto da Federação das Caixas de Previdência ou através de acordo desta com os organismos corporativos competentes — embora num caso e noutro sujeitos à aprovação do ministro do pelouro — incompatível com a actual estrutura do Estado.

Vejam-se estes argumentos, desenvolvidamente, no voto de vencido do Dr. Ribeiro Mendes, em cuja doutrina assentou, afinal, a decisão do Conselho da Revolução sobre a Portaria n.º 509/82;

d) Isto não significa, claro, qualquer juízo de oportunidade sobre o acerto e justeza do conteúdo do diploma em análise.

Quer dizer, sim, que um tal conteúdo só pela Assembleia da República poderá ser legiferado.

e) Penso que haveria vantagem em, se se pedir a declaração de inconstitucionalidade da Portaria n.º 1023-B/82, fazer acompanhar esse pedido das considerações em que o Provedor se apoiou para tomar posição similar em relação à Portaria n.º 509/82;

6 — Concordando com estas opiniões, o Provedor pediu ao Tribunal Constitucional a declaração de inconstitucionalidade dos n.ºs 1, 2, 3 e 9 da Portaria n.º 1023-B/82, nos moldes seguintes:

1.º Pela Resolução n.º 194-A/82, de 29 de Outubro, o Conselho da Revolução declarou, a pedido do Provedor de Justiça, a inconstitucionalidade das normas constantes dos n.ºs 1 e 2 da Portaria n.º 509/82, de 22 de Maio, por violação dos artigos 201.º, n.º 1, alínea c), e 108.º,

n.º 1, alínea b), e n.º 4, conjugados com o artigo 63.º, n.º 1, da Constituição. A resolução em causa baseou-se na argumentação dos Ex.ºs Conselheiros que votaram vencidos no Parecer n.º 35/82.

2.º Entretanto, o titular da pasta dos Assuntos Sociais subscreveu, com data de 3 de Novembro de 1982, a Portaria n.º 1023-B/82, publicada em 6 desse mesmo mês, cujo n.º 10 revogou, expressamente, a Portaria n.º 509/82, do mesmo passo que, no seu n.º 1, estabeleceu novo mecanismo de «comparticipação» dos utentes dos Serviços Médico-Sociais na aquisição de medicamentos prescritos no respectivo receituário. Este diploma é, por sinal, o 4.º que o Ministério dos Assuntos Sociais fez publicar desde Janeiro de 1982 (2) no domínio da questão controversa, limitada à competência legislativa dos Órgãos de soberania — Assembleia da República e Governo.

3.º O esquema participativo ultimamente ensaiado não se afigura, porém, mais conforme à lei que os anteriores. Desde logo porque carece o Ministro dos Assuntos Sociais de competência para estabelecer essa dupla participação dos utentes: a fixa de 25\$ e a variável de 25 % ou 40 %. É que, se na realidade existe o objectivo de obter receitas para a Administração, não se compreende a razão de ser da taxa fixa de participação, uma vez que continua a não descobrir-se a contraprestação para o respectivo «preço». Por que se não limitou o Sr. Ministro a alterar a percentagem de 25 % e 40 % estabelecida pela Portaria n.º 31/71?

4.º Aliás, as disposições legais invocadas na parte preambular da Portaria n.º 1023-B/82 (artigos 44.º, n.º 2, e 45.º, n.º 2, do Decreto n.º 45 266, de 23 de Setembro de 1969) não conferem poderes àquele membro do Governo para introduzir alterações no esquema de participação, as quais, na prática, equivalem à criação de um tributo (imposto), como a seu tempo se demonstrou.

Menos se compreende a relutância em a matéria em causa ser apreciada pela Assembleia da República.

5.º O duplo esquema participativo acaba, assim, por nada ter de inovador em relação aos que o antecederam ao longo de um ano, que se revelou fértil em medidas que nos pareceram menos amadurecidas neste domínio. Disso é prova a existência das 4 portarias aprovadas desde Janeiro de 1982.

6.º A Portaria n.º 1023-B/82, enquanto diploma regulamentar, não tem base legal suficiente em que se apoie, resultando também por isso organicamente inconstitucional:

a) Não encontra cobertura no Orçamento Geral do Estado para 1982;

b) Os diplomas que desenvolveram a Lei do Serviço Nacional de Saúde (Lei n.º 56/79) não atribuíram ao Ministério dos

(2) Portaria n.º 131/82, de 29 de Janeiro, alterada pelas Portarias n.ºs 188/82, de 13 de Fevereiro, 509/82, de 22 de Maio, e 1023-B/82, de 6 de Novembro.

Assuntos Sociais a faculdade de criar tal contribuição por portaria;

- c) E a própria referência aos artigos 44.º, n.º 2, e 45.º, n.º 2, do Decreto n.º 45 266, ao abrigo dos quais a Portaria n.º 1023-B/82 se diz publicada, resulta desajustada e irrelevante, pois aqueles preceitos obrigavam a um formalismo específico que neste caso não foi cumprido, e reportavam-se, de resto, a todo um sistema de definição de regime por acto da Federação das Caixas de Previdência ou através de acordo desta com os organismos corporativos competentes — embora num caso e noutra sujeitos à aprovação do ministro do pelouro — incompatível com a actual estrutura do Estado.

Vejam-se estes argumentos, desenvolvidamente, no voto de vencido do Dr. Ribeiro Mendes, em cuja doutrina assentou, afinal, a decisão do Conselho da Revolução sobre a Portaria n.º 509/82.

7.º Isto não significa, claro, qualquer juízo de oportunidade sobre o acerto e justeza do conteúdo do diploma em análise. Quer dizer, sim, que um tal conteúdo só pela Assembleia da República poderá ser legiferado.

8.º As normas da Portaria n.º 1023-B/82 ofendem, pois, o disposto nos artigos 106.º, n.º 2, com referência à alínea i), do n.º 1, do artigo 168.º e 115.º, n.ºs 5, 6 e 7, todos da Constituição da República, o que deverá ser declarado, para todos os efeitos legais, por esse venerando Tribunal.

7 — O Tribunal Constitucional, por seu acórdão de 23 de Novembro, declarou a inconstitucionalidade dos n.ºs 1 e 2 da portaria em causa, embora, atendendo às incidências financeiras e contabilísticas da questão, atribuisse a esta declaração apenas efeitos futuros, a partir da sua publicação.

#### 9 — Regime de disponibilidade do pessoal do serviço diplomático e consular

Processo n.º 83/R-598-DI-11-A-2

1 — O Provedor de Justiça pedira, em 1982, a declaração de inconstitucionalidade dos preceitos do Decreto-Lei n.º 47 331, de 12 de Novembro de 1966, e do Decreto n.º 47 478, de 31 de Dezembro do mesmo ano, que estabeleciam e regulamentavam o regime de disponibilidade do pessoal dos serviços diplomáticos e consulares (Relatório do Provedor de Justiça, 1982, pp. 39 a 44).

Essa inconstitucionalidade foi declarada pela Resolução do Conselho da Revolução n.º 161/82, de 2 de Agosto (publicada a 2 de Setembro seguinte).

2 — O governo fez, em 9 de Fevereiro de 1983, publicar o Decreto-Lei n.º 78/73, que, dando nova redacção aos artigos 37.º e 38.º do Decreto-Lei n.º 47 331, voltou a instituir o regime de disponibilidade para o pessoal em questão e o regulou com

o propósito de — segundo o seu preâmbulo — afastar as inconstitucionalidades de que o anterior sistema padecia.

3 — O mesmo diplomata que suscitara o anterior processo veio, também em relação ao novo diploma, solicitar a sua análise pelo Provedor de Justiça, pois o continuava a considerar incompatível com a Lei Fundamental.

4 — Assim o entendeu também o Provedor, que por isso apresentou ao Tribunal Constitucional o seguinte pedido:

1.º F. [...], suscitou perante o Provedor de Justiça a questão da inconstitucionalidade das normas dos artigos 1.º e 2.º do Decreto-Lei n.º 78/73, de 9 de Fevereiro, que definem o regime de disponibilidade dos funcionários do serviço diplomático após ter sido declarada a inconstitucionalidade, pelo Conselho da Revolução, do artigo 37.º do Decreto-Lei n.º 47 331, de 23 de Novembro de 1966, que aprovou a Lei Orgânica do Ministério dos Negócios Estrangeiros. Alega, basicamente, que:

- a) Os normativos do Decreto-Lei n.º 78/83, ofendem as garantias constitucionais de defesa dos direitos individuais (artigos 13.º, n.º 2, 47.º, n.º 2, 50.º, n.º 1, este último por aplicação analógica, da Constituição da República);
- b) A disponibilidade por iniciativa do ministro, não estando sujeita a qualquer fundamentação, viola o disposto no artigo 1.º do Decreto-Lei n.º 256-A/77, de 12 de Junho, e no artigo 20.º, n.º 2, da Constituição, porquanto impossibilita a interposição de recurso contencioso pelo funcionário colocado naquela situação;
- c) O novo regime de disponibilidade colide com o disposto no artigo 282.º da Constituição, que regula os efeitos da declaração de inconstitucionalidade.

2.º O Decreto-Lei n.º 78/73, que estabelece o regime de disponibilidade dos funcionários do serviço diplomático do Ministério dos Negócios Estrangeiros, inicialmente constante dos artigos 37.º e 38.º do Decreto-Lei n.º 47 331, foi aprovado com base na competência legislativa do Executivo, prevista na alínea a) do n.º 1 do artigo 201.º da Lei Fundamental.

3.º Acontece, porém, que a figura da disponibilidade se inscreve no conceito de regime e âmbito da função pública da alínea n) do n.º 1 do artigo 168.º da Constituição, relativo à competência exclusiva da Assembleia da República.

4.º Daí que, não tendo o Decreto-Lei n.º 78/83 sido aprovado ao abrigo de alguma autorização legislativa [artigo 168.º, n.ºs 1 e 2, e artigo 202.º, n.º 1, alínea b), da Constituição], esteja o mesmo ferido de inconstitucionalidade orgânica.

5.º Reconhece-se que a nova redacção do artigo 37.º do Decreto-Lei n.º 47 331, dada pelo Decreto-Lei n.º 78/83, elimina alguns dos aspectos mais gravosos do seu primitivo regime, designadamente:

- a) A redução ou mesmo perda de vencimento;
- b) A não contagem do tempo passado nessa situação, excepto para efeitos de aposentação;

c) A possibilidade de, ao fim de 3 anos nessa situação, o funcionário ser aposentado, ou até exonerado, se não tiver direito à aposentação.

6.º Mas parece que, para além de continuar a consagrar um regime discutível, em termos de política legislativa, o Decreto-Lei n.º 78/83, parece efectivamente enfermar, ele também, de inconstitucionalidade orgânica, e, quanto a certas das suas regras, material também.

7.º É verdade que a expressão «Bases do regime e âmbito da Função Pública», utilizada na alínea n) do n.º 1 do artigo 168.º da Constituição, é bastante vaga, tendo-se já suscitado não poucas dúvidas acerca da sua correcta interpretação e aplicação.

Por outro lado, não seria impensável argumentar-se, com o fito de excluir o Decreto-Lei n.º 78/83, da previsão dessa norma constitucional, que ele se ocupa precisamente de um instituto específico de certo tipo de pessoal — o diplomático —, por isso não tratando de qualquer das bases gerais do regime do funcionalismo.

Crê-se, porém, que isto não é bastante para que se possa concluir que o mesmo não cabe na competência legislativa da Assembleia da República, tal como delimitada naquela prescrição constitucional.

8.º Com efeito, se à Assembleia da República compete legislar sobre as bases gerais do regime da função pública, isso implicará que também a ela caiba legislar no sentido da consagração — ou, pelo menos, da permissão dessa consagração — de institutos jurídicos (como este, da disponibilidade) que, especificamente aplicáveis apenas a certa ou certas categorias de trabalhadores da função pública, constituam desvio ou excepção em relação às situações jurídicas em que a generalidade do funcionalismo se pode encontrar.

9.º De outro modo, fácil seria, na prática, frustrar os objectivos da norma constitucional em causa: bastaria ao governo, para tanto, criar por decreto-lei não previamente autorizado, quaisquer institutos que pretendesse regular por si, sem qualquer intervenção da Assembleia da República.

Estas razões ganham, de resto, mais peso, tratando-se de instituto — como o presente — que de algum modo apresenta um cariz sancionatório (ou, de qualquer modo, desvantajoso) para os funcionários.

Mas, para além deste vício, parece-me que o Decreto-Lei n.º 78/83, padece, ainda, de inconstitucionalidade material.

E isto sob 3 aspectos principais, a saber:

10.º a) Falta de audição do interessado.

Sabe-se que, na prática, o instituto da passagem à disponibilidade era, antes do Decreto-Lei n.º 78/83, frequentemente utilizado com propósitos sancionatórios, mesmo disciplinares — mas sem a organização de qualquer processo disciplinar.

Mesmo que se admita, porém, que essa não será — sobretudo hoje — a natureza de tal instituto, a verdade é que ele não deixa de envolver uma situação de desfavor para o funcionário por ele atingido.

Conquanto a lei não seja muito explícita, parece que, pelo menos, o funcionário perde o direito ao lugar que ocupava (artigo 37.º, n.º 1), e, embora veja o tempo respectivo contado para aposentação e antiguidade, ele não poderá ser promovido enquanto se encontrar na disponibilidade.

Tratando-se, pois, da passagem a uma situação de qualquer modo desvantajosa para o funcionário, afigura-se que ofende o artigo 269.º, n.º 3, da Constituição — ou, melhor, o princípio geral nele reflectido — que o Decreto-Lei n.º 78/83, preveja a possibilidade de a Administração decidir nesse sentido sem prévia audição do interessado.

Esse foi, de resto, um dos fundamentos em que a Comissão Constitucional, no seu Parecer n.º 26/82 (com o qual o Conselho da Revolução veio a concordar), se apoiou para preconizar a declaração de inconstitucionalidade do artigo 37.º do Decreto-Lei n.º 47 331.

Este aspecto surge, aliás, agravado pelo facto de o Decreto-Lei n.º 78/83:

Não indicar qual a finalidade do instituto da disponibilidade, face à qual caberia aferir, em cada caso, do acerto das decisões tomadas e, designadamente, da compatibilidade com aquela da motivação invocada.

Não tipifica quaisquer situações que possam dar origem à passagem à disponibilidade, conferindo para tanto o mais lato poder discricionário à administração.

11.º b) Violação do princípio da igualdade.

O Provedor invocara também, ao solicitar a declaração de inconstitucionalidade do artigo 37.º do Decreto-Lei n.º 47 331, a violação do princípio da igualdade consagrado no artigo 13.º da Constituição.

Esse argumento não colheu a concordância da maioria dos membros da Comissão Constitucional — conquanto alguns o aceitassem, em votos de vencido.

Continua, porém, a ser relevante.

É certo que o preâmbulo do Decreto-Lei n.º 78/83, afirma que «a situação de disponibilidade corresponde a exigências decorrentes da especificidade da carreira diplomática e é aceite nas legislações dos diversos países».

Mas não se encontram razões suficientemente fortes, decorrentes da especificidade do serviço diplomático, para que esta situação jurídica deva envolver uma redução nos direitos dos funcionários que nela sejam colocados, nem para que, sem se definirem os seus objectivos e finalidades, o Ministro dos Negócios Estrangeiros possa, a seu respeito, usar de um ilimitado poder discricionário.

12.º c) Violação do artigo 282.º, n.º 1, da Constituição.

Enfim, o artigo 2.º do Decreto-Lei n.º 78/83 viola, ainda, o preceituado no artigo 282.º, n.º 1, da Constituição, acerca dos efeitos da declaração de inconstitucionalidade.

De facto, essa norma constitucional estabelece que a regra declarada inconstitucional deixa de produzir efeitos desde a entrada em vigor.

Aliás, esse mesmo princípio deveria, ao que se crê, ter-se por vigente — embora não estivesse expressamente estipulado — no domínio do originário texto da Constituição de 1976.

Assim, uma vez publicada a Resolução do Conselho da Revolução que declarou a inconstitucionalidade do artigo 37.º do Decreto-Lei n.º 47 331, o Ministério dos Negócios Estrangeiros deveria, imediata e automaticamente, ter feito regressar os elementos que se encontrassem na situação de disponibilidade aos seus anteriores lugares.

E, se estes estivessem porventura ocupados, deveria para o efeito ter criado novos lugares, em que os funcionários em questão fossem providos, com efeitos desde o início da eficácia daquela resolução.

Ora, não é esse o sistema previsto no artigo 2.º do Decreto-Lei n.º 78/83.

Este ofende a aludida norma constitucional sob 2 aspectos.

13.º Por um lado, ao prever um regime de reintegração, a requerimento dos interessados, subordinado a despacho ministerial, ele pressupõe, pelos vistos, que o regime do Decreto-Lei n.º 47 331 se aplicaria aos interessados até tal acto de reintegração. Em relação a esse período — mesmo, portanto, na fase posterior à entrada em vigor da Constituição de 1976 — os funcionários suportariam as particularmente gravosas reduções de direitos correspondentes ao instituto da disponibilidade, na sua versão primitiva.

Assim:

Veriam as suas remunerações reduzidas, ou até eliminadas, se não tivessem o mínimo de 5 anos de serviço;

Não veriam o tempo correspondente contado para efeitos de antiguidade.

Esta situação seria, em meu entender, inadmissível desde a entrada em vigor da Constituição de 1976 — momento a partir do qual se deverá considerar eficaz a resolução proferida no sentido da inconstitucionalidade do regime em questão (visto que a regra legal atingida era anterior à publicação da actual Lei Fundamental).

14.º Por outro lado, o mesmo artigo 2.º prevê que, se não requererem a reintegração, os funcionários «permanecerão na situação de disponibilidade simples ou em serviço em que se encontravam».

A utilização das fórmulas «permanecerão» e «em que se encontravam» indica que o propósito do legislador do Decreto-Lei n.º 78/83 seria o de que tais funcionários se mantivessem na situação de disponibilidade tal qual o artigo 37.º do Decreto-Lei n.º 47 331 e os artigos 169.º a 173.º do Decreto n.º 47 478 a regulavam.

15.º Também esta disposição se apresenta, pois, incompatível com os efeitos que a Resolução do Conselho da Revolução produziu face ao artigo 282.º, n.º 1, da Constituição (e, de resto, também perante o regime de declaração de inconstitucionalidade já antes implícito na Lei Fundamental de 1976).

16.º Enfim, e para além do problema da inconstitucionalidade, o Decreto-Lei n.º 78/83 não indica as finalidades e objectivos do instituto da disponibilidade, em função dos quais se pudesse ajuizar da correcta utilização do poder discricionário que a seu propósito atribui ao Ministro dos Negócios Estrangeiros.

Desrespeita, assim, a Resolução R (80) 2, de 11 de Março de 1980, do Comité de Ministros do Conselho da Europa — subscrita por Portugal —, relativa ao exercício de poderes discricionários pelas autoridades administrativas.

De facto, no relatório explicativo dessa recomendação pode ler-se, em comentário à regra segundo a qual o poder discricionário deve ser exercido em concordância com o fim para que a lei o conferiu:

In the application of this principle it is desirable that the purpose to be pursued and the nature of

the criteria to be taken into account in exercising a discretionary power appear clearly. In some cases, the intention of the legislator is evident from the legislative instrument itself but in others the purpose of the power conferred may not be apparent. It is advisable, when creating a discretionary power, that the purpose to be pursued should, depending upon the practice in the legal system concerned, be indicated as clearly as possible in the body of the text of the law conferring that power or, alternatively, in its title or preamble, or in the accompanying explanatory memorandum.

17.º Esta exigência seria, no caso presente, tanto mais relevante, quanto a prática anterior da aplicação do artigo 37.º do Decreto-Lei n.º 47 331, e o regime extremamente gravoso que na sua originária redacção se previa para o instituto disponibilidade, acabavam por conferir a este uma natureza sancionatória, que agora parece querer-se afastar, ou, pelo menos, reduzir substancialmente.

18.º As normas do Decreto-Lei n.º 78/83 ofendem, pois, os artigos 168.º, n.º 1, alínea n), 269.º, n.º 3, 282.º, n.º 1, da Constituição, o que deverá ser declarado, para todos os efeitos legais, por esse Venerando Tribunal.

5 — A questão não fora ainda dirimida no termo do ano a que o relatório se refere.

#### **C) Evolução de pedidos de declaração de inconstitucionalidade apresentados em anos anteriores**

##### **Encargos financeiros relativos às delegações escolares**

Processo n.º 82/R-1199-DI-20

O Tribunal Constitucional, pelo seu Acórdão n.º 17/83, de 3 de Novembro, decidiu não se pronunciar pela inconstitucionalidade do n.º 2 do artigo 44.º do Decreto-Lei n.º 211/81, de 13 de Julho (v. Relatório do Provedor de Justiça de 1982, p. 71), porque, entretanto, fora publicado o Decreto-Lei n.º 126/83, de 9 de Março, que estabeleceu novo regime sobre instalações e equipamentos das delegações escolares.

## **CAPÍTULO IV**

### **Principais recomendações**

#### **A) Recomendações legislativas**

##### **1) Assunto: Profissionais de informação turística**

Processo n.º 82/R-1612-B-1

##### *Secretário de Estado do Turismo:*

1 — A legislação vigente não apoia as conclusões, melhor, considerações tecidas nos n.ºs 4, 5 e 6 do ofício n.º 6788, de 20 de Outubro de 1982, do Gabinete do Secretário de Estado do Turismo, porquanto:

a) O artigo 7.º do Decreto-Lei n.º 519-F/79, de 28 de Dezembro (Regulamento do exercício de actividade dos profissionais de informação

turística) (1), determinou, expressamente, no seu n.º 1, que as profissões de informação turística apenas poderão ser exercidas por pessoas de nacionalidade portuguesa, maiores ou emancipadas, no pleno gozo dos seus direitos civis;

b) Tal direito é reconhecido aos estrangeiros residentes em território português sempre que os respectivos países de origem confirmam direito análogo aos cidadãos portugueses (n.º 2 do artigo 7.º);

c) Não faz, pois, sentido afirmar que a lei não impõe que seja indicada a identificação do pessoal de informação turística que acompanha os circuitos turísticos, uma vez que a actividade profissional de informação turística (que abrange os motoristas de turismo, transferistas, guias-intérpretes regionais, guias-intérpretes nacionais e correios de turismo) é, por lei, reservada aos cidadãos nacionais e excepcionalmente aos estrangeiros residentes;

d) Os cidadãos estrangeiros não residentes não podem exercer qualquer daquelas actividades em território nacional;

e) O regime vigente terá, certamente, tido a preocupação, aliás perfeitamente compreensível, de defender os interesses dos cidadãos portugueses, tocantemente à área profissional em causa, contra situações de desemprego;

f) Por outro lado, aceita-se que um cidadão português ou um estrangeiro residente conheça melhor a língua, costumes e história do País que um cidadão estrangeiro, e daí a restrição consagrada por lei (artigo 7.º);

g) A legislação complementar em matéria de *transfers* nada teria de acrescentar perante a clara declaração do artigo 7.º do Decreto-Lei n.º 519-F/79, ao contrário do que se sustenta no n.º 5 do ofício do Gabinete do Secretário de Estado do Turismo;

h) O Decreto Regulamentar n.º 71-F/79, de 29 de Dezembro, vai ao ponto de exigir (artigo 9.º, n.º 1) que, nas viagens a museus, palácios e monumentos nacionais, a entidade organizadora — se for agência de viagens e turismo nacional ou se a viagem vier consignada a uma agência — requisitem para essas visitas os serviços de guia-intérprete regional ou nacional, de preferência domiciliado na localidade onde essas visitas se efectuam;

i) Só na falta comprovada do profissional adequado (2) poderá o correio de turismo conduzir visitas programadas;

j) É mais do que discutível a alegada posição de operadores turísticos estrangeiros sobre a necessidade de utilização de pessoal próprio (3), tendo em consideração que as agências nacionais não podem utilizar pessoal seu sem que esteja comprovada a impossibilidade de utilização de pessoal de informação turística e que tal perspectiva é, manifestamente, contrária aos interesses dos profissionais de informação turística portugueses;

l) A exiguidade de pessoal de fiscalização da Direcção-Geral do Turismo não constitui argumento aceitável para, de qualquer modo, denegar o exacto cumprimento das disposições legais vigentes sobre o exercício da actividade profissional de informação turística.

2 — Nos termos do regime legal, afigura-se-nos de recolocar o problema ao Sr. Secretário de Estado do Turismo, com a recomendação de adoptar medidas indispensáveis à protecção e efectivo exercício do direito reconhecido aos profissionais de informação turística.

Tendo concordado com as considerações em que assentam tanto o parecer do Sr. Assessor como o parecer do Sr. Adjunto do Provedor de Justiça, cujos exemplares dactilografados se juntam, permito-me formular a V. Ex.ª, ao abrigo do que dispõem os artigos 18.º, n.º 1, alínea b), e 34.º, n.º 1, ambos da Lei n.º 81/77, de 22 de Novembro, a seguinte recomendação:

Que pela Secretaria de Estado do Turismo sejam tomadas as medidas indispensáveis para que seja assegurada a exacta observância da lei em vigor no que respeita ao exercício dos direitos reconhecidos aos profissionais de informação turística nacional.

Agradeço que seja informado da sequência que for dada à presente recomendação.

## II) Assunto: Regime de substituições. Remuneração correspondente à do cargo do substituído

Processo n.º 82/R-1007-A-2

Primeiro-Ministro:

1 — Foi apresentada queixa neste serviço por um subdirector tributário do quadro da Direcção-Geral das Contribuições e Impostos, com o fundamento de não lhe terem sido pagas as remunerações correspondentes ao cargo de director distrital de finanças (artigo 11.º do Decreto-Lei n.º 191-F/79, de 25 de Junho) — que desempenhou em regime de substituição, por impedimento do respectivo titular, de 21 de Outubro a 11 de Dezembro de 1981, com observância dos requisitos exigidos pelo artigo 41.º do Decreto Regulamentar n.º 54/80, de 30 de Setembro.

2 — A Direcção-Geral das Contribuições e Impostos, confrontada com a questão da eventual revogação do artigo 41.º do Decreto Regulamentar n.º 54/80, perante a alteração introduzida pelo n.º 1 do artigo 12.º do Decreto-Lei n.º 180/80, de 3 de Junho, e as falsas expectativas que o primeiro preceito vem criando, entendeu ser de inteira justiça a pretensão do queixoso à luz do diploma regulamentar em causa, mas reconheceu que para acolhimento da mesma se torna indispensável alterar o Decreto-Lei n.º 180/80.

3 — O Ministério da Reforma Administrativa, por seu lado, defende o entendimento da coexistência de regimes estabelecidos pelo Decreto-Lei n.º 191-F/79, (artigo 11.º, n.ºs 1 e 2) e pelo Decreto-Lei n.º 180/80 (artigo 12.º, n.ºs 1 e 2), conforme resulta do ofício n.º 4675, de 19 de Julho de 1982, do gabinete do respectivo Secretário de Estado.

(1) Cujo elenco consta do seu artigo 3.º

(2) Cf. artigo 12.º do Decreto Regulamentar n.º 71-F/79.

(3) Se é que tal regime é, de facto, praticado nos países mediterrânicos.

4 — Perante a divergência de posições detectada e por estar em causa uma questão de alcance genérico a requerer solução no plano legislativo formulo a V. Ex.<sup>a</sup>, ao abrigo do disposto no artigo 18.º, n.º 1), alínea b), da Lei n.º 81/77, de 22 de Novembro, a seguinte recomendação:

Que pelo Ministério da Reforma Administrativa seja revista a alteração introduzida pelo artigo 12.º do Decreto-Lei n.º 180/80, de 3 de Junho, ao regime jurídico da substituição de cargos dirigentes (artigo 11.º do Decreto-Lei n.º 191-F/79, de 26 de Junho), considerando que a restrição decorrente do artigo 12.º do Decreto-Lei n.º 180/80 retira sentido útil ao preceito do artigo 11.º do Decreto-Lei n.º 191-B/79, e contribui para o surgimento de situações de manifesta injustiça no seio da Administração.

Agradeço ser informado da sequência que merecer a presente recomendação.

### III) Assunto: Apresentação de recursos administrativos contenciosos

Processo n.º 83/IP-1-B-1

*Ministro da Justiça:*

1 — O regime vigente quanto à interposição dos recursos contencioso e hierárquico tem originado situações que considero claramente injustas e lesivas dos interesses dos cidadãos, afectando o seu direito de acesso à justiça, e, por vezes, a própria lógica.

2 — a) Trata-se, antes de mais, de demoras no andamento formal dos processos, resultantes da aplicação da regra do artigo 2.º, n.º 1 do Decreto-Lei n.º 256-A/77, de 17 de Junho, segundo a qual o recurso contencioso é interposto perante a entidade que haja praticado o acto recorrido;

b) Compreende-se que, com esta inovação, o legislador pretenda facultar a tal entidade a revogação do seu acto, na medida em que, nos termos do n.º 2 do mesmo artigo, lhe compete, no prazo de 30 dias, sustentar total ou parcialmente o acto recorrido;

c) E o n.º 3 desse preceito determina que, até ao termo desse prazo, a entidade recorrida remeterá ao tribunal o processo com os documentos pertinentes;

d) Só que esta disposição tem sido frequentemente violada — o que pode constatar-se, designadamente, pelos documentos 1 e 2 e pela leitura do caso descrito no Relatório do Provedor de 1981, a p. 61 (Processo n.º 81/R.1001), tanto pela administração central como pela local;

e) É certo que o n.º 4 do mesmo artigo 2.º prevê que, em caso de falta de remessa de petição no prazo legal, o interessado possa pedir ao tribunal a avocação do processo.

Só que esta se traduz, afinal, no envio de um (ou vários) ofícios por parte do Supremo Tribunal Administrativo, que muitas vezes continua sem correspondência por parte da entidade visada;

f) Por outro lado, não se estabelece na lei qualquer sanção para a falta de obediência à avocação;

g) Estas atrasos — muitas vezes de meses, e alguns, mesmo, de anos — afectam naturalmente a eficácia e objectivos do recurso contencioso;

3 — a) Por outro lado, a mesma regra, segundo a qual o recurso contencioso é interposto perante a entidade que praticou o acto recorrido tem levado o Supremo Tribunal Administrativo — em interpretação, a meu ver, excessivamente restritiva — a rejeitar frequentes recursos com base em razões de ilegitimidade e de esgotamento do prazo;

b) Assim, o Supremo Tribunal Administrativo tem vindo a rejeitar recursos que lhe são directamente enviados, e não apresentados na entidade visada.

Fá-lo, também, mesmo que o recurso seja intentado num serviço do departamento em causa, mas perante a entidade que praticou o acto.

O Supremo Tribunal Administrativo chegou já mesmo a rejeitar um recurso entregue por um adido na repartição de adidos da Secretaria de Estado da Integração Administrativa, e não no gabinete do respectivo Secretário de Estado;

c) Os cidadãos são colocados, por esta interpretação, numa situação de extrema insegurança, que por vezes leva a perderem as suas causas por meras razões formais relativa à determinação da entidade que deve receber o recurso.

E note-se que:

c.1 Frequentemente é difícil determinar qual seja essa entidade, sobretudo com as frequentes alterações orgânicas verificadas na estrutura da Administração Central.

c.2 Era entendimento corrente o de que uma reclamação ou recurso estava bem apresentado em qualquer serviço do departamento visado, que teria a obrigação de o enviar à entidade que, no âmbito do mesmo, teria competência para decidir;

c.3 É certo que o serviço em que a petição seja — segundo o Supremo Tribunal Administrativo, erradamente — apresentada pode remetê-la à entidade do mesmo departamento que tenha praticado o acto recorrido.

Mas isso coloca o destino do processo na dependência da maior ou menor diligência desse serviço — pois o Supremo Tribunal Administrativo afere o cumprimento do prazo de recurso em função da data em que é recebido, não naquele serviço, mas sim por esta entidade.

c.4 Enfim, não deixa de ser chocante, em termos de justiça, que o Supremo Tribunal Administrativo rejeite recurso cuja petição é entregue nele próprio, em tempo, e não no departamento administrativo que praticou o acto recorrido.

4 — A Administração não deixou já de seguir, por analogia, esta interpretação do Supremo Tribunal Administrativo em relação ao recurso hierárquico.

Veja-se o documento n.º 8, em que no Ministério da Educação surge a circular a considerar rejeitados os recursos hierárquicos que não sejam recebidos, no prazo de 30 dias, no Gabinete do Ministro ou Secretário de Estado que tomou a decisão contestada, rejeitando-se, assim, recursos entregues, naquele prazo, nos serviços do Ministério da Educação a que os interessados pertencem.

5 — Junto também, a ilustrar o que acima se diz, um artigo da Dr.<sup>a</sup> F. .... com cujo teor, de um modo geral concordo.

6 — Creio, pois, que caberia alterar-se o artigo 2.º do Decreto-Lei n.º 256-A/77, regressando-se ao anterior regime de interposição do recurso contencioso perante o tribunal, ou revendo-se, em termos adequados, o regime de entrega de petição perante a entidade visada, o qual, aliás, poucas vezes tem, na prática, conduzido à revogação, por esta, dos actos recorridos.

7 — É certo que a revogação desse preceito está prevista no artigo 3.º do projecto de diploma preambular do código de processo administrativo gracioso.

a) Mas a eventual publicação e entrada em vigor deste código ainda deverá demorar bastante;

b) E, entretanto, continuarão a ser rejeitados recursos nos termos em que hoje sucede;

c) E aquele artigo nem se insere na economia geral do Código do Processo Administrativo Gracioso — pelo que não haverá razões sistemáticas a obstacularem a sua adopção antecipada e isolada do código;

d) Acresce que o Decreto-Lei n.º 256-A/77 é também diploma extravagante, não incluído na Lei Orgânica do Supremo Tribunal Administrativo, pelo que também sob esse aspecto se facilita a sua eventual derrogação.

8 — Enfim, caberá analisar se é de recomendar disposição legal ou interpretativa no tocante ao problema suscitado a respeito do recurso hierárquico.

9 — A apreciação do Sr. Provedor, com proposta de abertura de IP sobre estas questões.

Efectivamente, a situação descrita no que à regra de interposição dos recursos contenciosos, para os tribunais administrativos, estabelecida no n.º 1, do artigo 2.º, do Decreto-Lei n.º 256-A/77, de 17 de Junho, tem dado origem a decisões que se tornam clamorosamente injustas e lesivas de direitos e interesses dos cidadãos e a que urge pôr cobro.

É certo que no «projecto» do diploma preambular do denominado código de processo administrativo gracioso se prevê a revogação daquele preceito, voltando-se ao regime de apresentação dos recursos na secretaria dos respectivos tribunais. E, na realidade, o sistema que foi adoptado pelo citado Decreto-Lei n.º 256-A/77, tem vindo a ser reconhecido como manifestamente inconveniente na prática.

A circunstância de não ser previsível quando venha a entrar em vigor o projectado código de processo administrativo gracioso e a premência em obstar a que se continuem a verificar decisões dos tribunais administrativos de rejeição dos recursos, em casos como os descritos, justifica que, nos termos propostos, se recomende a urgente revogação do artigo 2.º, n.º 1 do Decreto-Lei n.º 256-A/77 a S. Ex.ª o Ministro da Justiça.

Com base nos argumentos constantes dos parecer e despacho cujos exemplares dactilografados se juntam, permito-me formular a V. Ex.ª, nos termos do que dispõe a alínea b) do n.º 1 do artigo 18.º da Lei n.º 81/77, de 22 de Novembro, a seguinte recomendação:

Que pelo Ministério da Justiça se proceda à urgente revogação do n.º 1 do artigo 2.º do Decreto-Lei n.º 256-A/77, de 17 de Junho, atendendo à premência em obstar a que se continuem a verificar decisões dos tribunais administrativos de rejeição de recursos não

entregues junto das entidades recorridas e à circunstância de não ser previsível a data da entrada em vigor do projectado código de processo administrativo gracioso.

Agradeço ser informado sobre a sequência da presente recomendação.

#### **IV) Assunto: Regulamento de Disciplina Militar. Situação de reserva e reforma**

Processo n.º 82/R-1691-DI-33-B

*Ministro da Defesa Nacional:*

Considerando que o artigo 5.º do Regulamento de Disciplina Militar, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 142/77, de 9 de Abril, ao definir os deveres militares que impendem sobre os militares na situação de reserva ou reforma, adopta uma fórmula vaga e abstracta que tem levado, na prática, a interpretações subjectivas e díspares;

Considerando que a Lei n.º 29/82, de 11 de Dezembro, Lei da Defesa Nacional e das Forças Armadas, impõe que no prazo de 1 ano, a contar da sua entrada em vigor, sejam revistos, por lei da Assembleia da República ou por decreto-lei do Governo, conforme os casos, vários diplomas, entre eles o referido Regulamento de Disciplina Militar:

Permito-me formular a seguinte recomendação:

Que na futura revisão do Regulamento de Disciplina Militar venha a ser esclarecida com precisão a posição dos militares na situação de reserva ou reforma relativamente ao regime nele instituído, o que poderá alcançar-se, designadamente, através da enumeração clara dos deveres militares a que aqueles continuam a estar sujeitos.

Solicito a V. Ex.ª que me seja comunicado o andamento que vier a ser dado a esta recomendação.

#### **V) Assunto: Arrendamento de casas a funcionários. Despejo por motivo de aposentação**

Processo n.º 83/IP-63-B-4

*Ministro da Justiça:*

O jornal *O Diário* publicou, no dia 9 de Março de 1983, sob a epígrafe «chegam à idade de reforma e recebem [...] ordem de despejo», o artigo de que se junta fotocópia. E, dada a natureza do problema suscitado, determinei a abertura, por iniciativa própria, de um processo tendente ao estudo do assunto.

Analizada a questão em apreço e admitindo que as habitações em referência são atribuídas a funcionários dos Serviços Prisionais e dos Serviços Tutelares de Menores por motivos de interesse público relacionados com as funções exercidas pelos mencionados trabalhadores, afigura-se formalmente correcto que, uma vez cessada a actividade dos funcionários, eles deixassem de ter direito à utilização das citadas habitações, sob pena de vir a prejudicar-se, naturalmente.



a sua futura atribuição a outros trabalhadores que se encontrem ao serviço ou que nele hajam de ingressar.

Todavia, é manifesto que a cessação do direito à utilização das habitações em causa por motivos de reforma ou aposentação dos interessados (como também em algumas outras situações) se revela extremamente gravosa para os funcionários e respectivos agregados familiares, já que, na generalidade dos casos, não se lhes depararão grandes facilidades em encontrar novos alojamentos onde possam fixar residência.

O cerne do problema suscitado tem origens, como é óbvio, na falta de habitações acessíveis à maior parte da população.

Entretanto, e como tentativa de alcançar alguma conciliação possível entre as duas facetas opostas da questão em análise, afigura-se que seria de estudar a viabilidade de aplicação às habitações em referência de um regime idêntico ao definido no artigo 7.º do Decreto-Lei n.º 56/79, de 22 de Setembro, em cujo n.º 2 se determina que, se a cessação de funções decorrer de incapacidade permanente, doença, reforma ou morte do inquilino, não se aplica o disposto no n.º 1 (caducidade do contrato de arrendamento e obrigatoriedade de devolução da casa no prazo de 90 dias), enquanto não for posta à disposição do interessado, do cônjuge ou dos elementos do agregado familiar que dele dependam economicamente e que com ele coabitem outra casa adequada para efeitos de alojamento.

Na realidade, o regime geral previsto no artigo 7.º do invocado diploma legal para o tipo de situações em foco parece estabelecer um sistema de justo equilíbrio entre os interesses públicos e privados em presença, de forma a evitar situações socialmente gravosas como a que determinou a abertura deste processo.

Assim, e porque a situação descrita assume um aspecto de mal-estar social e humano que não deixará de merecer a consideração desse Ministério, entendendo oportuno submeter o assunto à apreciação de V. Ex.ª, permitindo-me recomendar, simultaneamente, que sejam estudadas as medidas tendentes à adequada resolução do problema enunciado, tendo em vista aquilo que acima se pondera.

Do seguimento que venha a ser dado ao assunto, agradeço que seja transmitida comunicação a este serviço.

#### VI) Assunto: Licenças, taxas, multas e seus limites. Actualização

Processo n.º 82/R-2041-B-1

*Primeiro-Ministro:*

(a) A Sociedade [...], sediada em Lisboa, suscita, no presente processo, a questão da inaplicabilidade aos emolumentos do Tribunal de Contas do Decreto-Lei n.º 667/76, de 5 de Agosto, interpretado autenticamente pelos Decretos-Leis n.ºs 296/77, de 20 de Julho, e 131/82, de 23 de Abril.

Fá-lo a propósito da empreitada de prolongamentos de segurança e ampliação do aeroporto do Funchal, aberta por concurso de 15 de Julho de 1980 e cujo contrato, outorgado em 16 de Julho de 1982, fora visado pelo Tribunal de Contas no dia anterior.

b) É do seguinte teor o artigo 18.º do Decreto-Lei n.º 667/76:

1 — As importâncias de licenças, taxas, multas e seus limites, bem como as pagas no acto da apresentação de denúncias em serviços públicos, fixadas em quantitativos específicos, e que constituem, no todo ou em parte, receitas do Estado, são actualizadas com aplicação dos seguintes coeficientes, conforme o ano em que foi estabelecida a respectiva importância em vigor à data da publicação deste diploma:

Anteriormente a 1921 .....	30
Em 1921 e 1922 .....	20
Em 1923 .....	10
De 1924 a 1942 .....	5
De 1943 a 1959 .....	3
De 1960 a 1973 .....	2

2 — Excluem-se do disposto no número anterior as licenças e taxas constantes da tabela geral do imposto do selo e, bem assim, a taxa militar.

Por seu lado, o artigo único do Decreto-Lei n.º 296/77 estatui:

As importâncias referidas no n.º 1 do artigo 18.º do Decreto-Lei n.º 667/76, de 5 de Agosto, são todas as que constituam, no todo ou em parte, e qualquer que seja a sua natureza, receita do Estado, abrangendo este todos os seus serviços, estabelecimentos e organismos, ainda que personalizados, com inclusão dos fundos autónomos.

Finalmente, o Decreto-Lei n.º 131/82 reproduz, textualmente, os n.ºs 1 e 2 daquele artigo 18.º, alterando apenas a tabela dos coeficientes, nos seguintes termos:

Anteriormente a 1921 .....	90
Em 1921 e 1922 .....	60
Em 1925 .....	30
De 1924 a 1942 .....	15
De 1943 a 1959 .....	9
De 1960 a 1973 .....	6
Em 1974 e 1975 .....	4
Em 1976 .....	3
Em 1977 e 1978 .....	2

#### II

A interessada apresentara reclamação ao próprio Tribunal de Contas, que a indeferiu em sessão de 23 de Novembro de 1982, louvando-se, aliás, em anteriores resoluções tomadas em 3 de Janeiro de 1978 e 17 de Fevereiro de 1978.

Não vamos agora analisar os fundamentos destas resoluções, todas elas constantes do processo e a de 3 de Janeiro de 1978 com as suas conclusões publicadas no *Diário da República* (2.ª série, n.º 431, de 21 de Janeiro de 1978).

É que, face às disposições combinadas dos artigos 113.º, 205.º e 212.º, n.º 1, alínea c), da Constituição (inalterados pela revisão de 1982), e 20.º, n.º 2, da Lei n.º 81/77, de 22 de Novembro, estamos perante decisão de um órgão de soberania, que este



último preceito exclui dos poderes de inspecção e fiscalização do Provedor de Justiça.

É dizer que a solução dada ao caso concreto não é passível de alteração por intervenção do Provedor de Justiça, a qual não poderá, assim, aproveitar à reclamante, neste caso.

### III

A eventual intervenção do Provedor de Justiça terá, pois, de se confinar à recomendação no plano legislativo. E a incursão a levar a cabo para o efeito deve incidir, não tanto sobre as opções de fundo subjacentes aos preceitos transcritos — e que à Administração, como poder executivo, cumpre fazer —, como à forma como tais opções lograram expressão.

O presente processo vem, com efeito, aflorar as múltiplas dúvidas que se levantam no campo da interpretação e aplicação dos mencionados preceitos, dúvidas que desde logo se revelaram na produção legislativa, jurisprudencial (judicial e administrativa) e doutrinal.

Assim é que, logo após a publicação do Decreto-Lei n.º 667/76, divergências entre as Direcções-Gerais das Contribuições e Impostos e de Viação, quanto à sua aplicação às multas cominadas no direito estradal, levaram a Procuradoria-Geral da República, no Parecer n.º 37/77, de 10 de Março (1), a excluir da previsão do artigo 18.º, em apreço, «as multas de natureza criminal, designadamente as previstas no Código da Estrada».

E o legislador aceitou esta primeira posição doutrinal e administrativa (2), já que, em 16 de Junho seguinte, sentiu a necessidade de publicar o Decreto Regulamentar n.º 40/77, determinando, especificamente, a actualização das multas contidas no Código da Estrada.

Mas, acto contínuo, deve ter pretendido pôr cobro a dúvidas semelhantes, através da interpretação autêntica operada pelo transcrito Decreto-Lei n.º 296/77.

Forma simplista esta de alargar ainda mais o já de si vago e impreciso âmbito de previsão do artigo 18.º do Decreto-Lei n.º 667/76, para alcançar aquele objectivo!

Com efeito, se o artigo já suscitava numerosas dificuldades interpretativas, aquele decreto-lei veio aditar outras.

Entre as primeiras referiremos ainda: desde logo, as decorrentes do próprio enquadramento — que aí se afigurava limitativo — das importâncias que refere, nos conceitos de licenças, taxas e multas, conhecidos como são os problemas que se levantam na conceitualização destas figuras, nomeadamente no que respeita às taxas; depois, a questão de saber o que se deva entender por importâncias «fixadas em quantitativos específicos» — se se quer referir, apenas, as importâncias fixadas, como parece ter-se entendido no aludido parecer da Procuradoria, como explicar a referência aos «limites das multas»; e estarão abrangidas as importâncias fixadas em percentagens ou permilagens, como acontece, precisamente, em certos emolumentos do Tribunal de Contas?

De entre as dificuldades que o Decreto-Lei n.º 296/77 fez crescer, citaremos as seguintes: ao acentuar que as importâncias referidas no n.º 1 do artigo 18.º do Decreto-Lei n.º 667/76 são todas as que constituem receita do Estado, qualquer que seja a sua natureza, pretendeu excluir, afinal, a necessidade de tais importâncias se reconduzirem aos conceitos de licenças, taxas e multas? E que solução deu ao já suscitado problema da aplicação da actualização às multas de montante variável? E, para quem entenda que quis, efectivamente, que o diploma interpretado se aplicasse a tais multas? Como proceder à actualização daquelas em que (apenas) um dos limites fora elevado antes do mesmo diploma (1)? E porque fugiu, de novo, a uma resposta expressa à também já levantada questão da aplicação às multas criminais (2)?

Por estranho que pareça, a verdade é que, neste contexto de mais dúvidas de que certezas e apesar dele, não se coibiu o legislador de, como vimos, repetir, no Decreto-Lei n.º 131/82, de 23 de Abril, os exactos termos do estafado artigo 18.º É dizer que se renova toda a série de dificuldades que este artigo já suscitara. Com esta estranha particularidade: como aquele decreto-lei, ao fixar o coeficiente de actualização por referência ao «ano em que foi estabelecida a respectiva importância em vigor à data da publicação deste diploma», remonta a anos (anteriores a 1973) já previstos pelo artigo 18.º, vê-se que aceitou de ânimo leve que houvesse importâncias a que não se aplicara este artigo (não cuidando de precisar quais e porquê). E, também apesar disso, reedita o regime!

### IV

Creemos ter demonstrado, à saciedade, que o legislador andou mal e, o que é pior, persistiu no erro, apesar de advertido: dele não se pode dizer, na verdade, que «consagrou as soluções mais acertadas» e, menos ainda, que «soube exprimir o seu pensamento em termos adequados», como o n.º 3 do artigo 9.º do Código Civil impõe que se presuma.

Haverá, pois, que enveredar pelo caminho certo. E, se isso não será fácil relativamente ao passado, dado já se terem produzido e radicado os efeitos dos diplomas em apreço — corrigidos, melhor ou pior, pela doutrina e pela jurisprudência —, há que evitar que, para o futuro, não se resista, de novo, à comodidade, em detrimento da correcção e da exequibilidade, risco que, como vimos, a experiência revela existir.

A tal objectivo se deverá reconduzir, em nossa opinião, a intervenção, no caso, do Provedor de Justiça.

Dada a multiplicidade e diversidade, quer quanto à natureza, quer quanto à forma da sua fixação, das receitas do Estado, que, mercê da inflação crescente, se quis e se quererá, provavelmente, actualizar, pensamos que a certeza e a segurança do direito — que neste campo, mais do que em qualquer outro, se

(1) Eco desta última dúvida pode encontrar-se na circular n.º 19/79, de 26 de Setembro, da Direcção-Geral das Contribuições e Impostos.

(2) Já no domínio do Decreto-Lei n.º 246/77, veja-se, com efeito, o Acórdão da Relação de Évora de 17 de Julho de 1979 (colect. de Juris, IV, 4 1332).

(1) *Diário da República*, 2.ª série, de 5 de Maio de 1977.  
(2) O Parecer n.º 37/77 foi homologado por despacho do Secretário de Estado da Justiça de 21 de Março de 1977.

impõem para defesa e garantias dos administrados, contra interpretações arbitrárias e, até, de duvidosa motivação — aconselham a que se abdique de formulações demasiadamente gerais, tendencialmente compreensivas de todas aquelas receitas, a favor de soluções mais precisas. Em termos mais concretos, pensamos, inclusivamente, que aqueles valores só serão assegurados, no caso, se as alterações de actualização dos montantes forem feitas por referência expressa e directa à norma — ou conjunto de normas individualmente especificadas — a alterar, de preferência sectorialmente, ou seja, por reporte diferenciado a cada um dos diplomas-base em que se integram.

## V

Em face de todo o exposto, propomos que, ao abrigo do preceituado na alínea b), do n.º 1, do artigo 18.º da Lei n.º 81/77, de 22 de Novembro, se recomende ao Governo, através do Sr. Primeiro-Ministro, que, se e quando for de novo legislado sobre a matéria que vem sendo designada pela actualização das licenças, taxas e multas, sejam tomadas em consideração as observações constantes da presente informação — da qual se remeteria fotocópia —, com especial relevo para as sugestões feitas na parte final do número anterior.

À consideração superior.

1 — Concordo inteiramente.

2 — Quanto ao caso concreto, não se poderá intervir, pois o Provedor não pode, face ao artigo 20.º, n.º 2, da Lei n.º 81/77, controlar as decisões dos tribunais, enquanto órgãos de soberania.

3 — Em geral, o parecer do Sr. Assessor ilustra bem as múltiplas dúvidas de interpretação e aplicação geradas pela legislação em causa.

4 — Reconheço que, do ponto de vista legislativo, seria mais simples — e «estético» — utilizar para o efeito expressão ou expressões genéricas, em que doutrinariamente se procurassem abarcar os vários tipos de contribuições cujo montante se pretende actualizar.

5 — Mas a multiplicidade dessas participações, acrescida das dificuldades teóricas que têm surgido a respeito do enquadramento e qualificação de várias de entre elas, aconselha, a meu ver, a que, em futuros diplomas desta natureza, se utilize critério de identificação de tais imposições mais preciso e concreto, por forma a evitar, tanto quanto possível, dúvidas de aplicação.

E é assim, sobretudo — como salienta o Sr. Assessor —, tendo-se em conta o particular relevo que nesta matéria, de imposições financeiras, assume, para os cidadãos por elas atingidas, o valor da segurança (acerca da identificação e montante das prestações pecuniárias que o Estado e outros entes públicos lhes exigem).

6 — À apreciação do Sr. Provedor.

Junto fotocópias das informações elaboradas neste Serviço a respeito das diligências e dificuldades de interpretação e aplicação dos Decretos-Leis n.ºs 667/76, de 5 de Agosto, 296/77, de 20 de Julho, e 131/82, de 23 de Abril, e pelas razões das mesmas constantes e que mereceram a minha concordância, permito-me dirigir a V. Ex.ª a seguinte recomendação:

Que, em futuros diplomas, visando a finalidade de actualização dos montantes de importâncias do tipo das abrangidas por aqueles decretos-leis,

se adoptem técnicas de formulação legislativa que usem menos expressões genéricas, em que doutrinariamente se procurem abarcar os vários tipos de contribuições, e antes critérios precisos e concretos de identificação das mesmas.

## VII) Assunto: Gestão de escolas superiores

Processo n.º 82/R-323-B-4

*Ministro da Educação:*

1 — Tendo sido suscitada, através da queixa cuja fotocópia segue em anexo, a questão da ilegalidade da Portaria n.º 1137/81, de 31 de Dezembro, foram elaboradas neste serviço as informações que a seguir se transcrevem, da autoria, respectivamente, do assessor do processo e do adjunto do Provedor de Justiça.

2 — Informação do assessor:

a) As escolas superiores em regime de instalação encontravam-se submetidas ao regime legal do Decreto-Lei n.º 402/73, de 11 de Agosto, designadamente a Universidade Nova de Lisboa (artigo 8.º).

b) Através do artigo 1.º do Decreto-Lei n.º 498-D/79, de 21 de Dezembro, é mantido o regime de instalação instituído pelo Decreto-Lei n.º 402/73, de 11 de Agosto, para as universidades, institutos universitários e demais estabelecimentos de ensino superior.

c) A Portaria n.º 1137/81, de 31 de Dezembro, vem expressamente determinar que em 31 de Dezembro de 1981 termina o regime de instalação na Universidade Nova de Lisboa ...

d) Ora, dé facto, a Portaria n.º 1137/81, neste aspecto é necessariamente ilegal, por carência de suporte legal (seria necessário diploma legal de igual força para proceder à revogação do Decreto-Lei n.º 402/73, em vigor naquela data).

e) Porém, em 4 de Fevereiro de 1982 foi publicado o Decreto-Lei n.º 35/82, que determina no seu artigo 1.º que o regime de instalação das universidades novas termina em 31 de Dezembro de 1981.

Como no artigo 7.º do referido diploma se dispõe «O presente diploma produz efeitos desde o dia 1 de Janeiro de 1982», temos de concluir que até ao dia 31 de Dezembro de 1981 se encontrou em vigor, quanto ao regime de instalação, o Decreto-Lei n.º 402/73, de 11 de Agosto.

e.1) Terá interesse desde logo esclarecer a eficácia retroactiva do Decreto-Lei n.º 35/82, de 4 de Fevereiro — não parece ser a melhor técnica legislativa a de atribuir eficácia retroactiva a um diploma legal, mas, fazendo-o, ficam no entanto salvaguardados os efeitos já produzidos pelos factos que a lei se destina a regular (artigo 12.º do Código Civil).

e.2) Quanto ao regime de instalação da Universidade Nova de Lisboa, parece pois de concluir que ele determinou em 31 de Dezembro de 1981, não em virtude da Portaria n.º 1137/81, de 31 de Dezembro, que como se viu não podia dispor nesta matéria, sendo portanto ilegal, por falta de suporte legal, mas em virtude do Decreto-

-Lei n.º 35/82, de 4 de Fevereiro, que tem eficácia retroactiva a 1 de Janeiro de 1982, com a ressalva, no entanto, dos efeitos já produzidos pelos factos que este diploma pretende regular.

Quanto a este aspecto particular, está sem dúvida a Portaria n.º 1137/81 ferida de ilegalidade.

e.3) Outro aspecto formal da questão reside ainda na ilegalidade da portaria, relativamente ao n.º 3 do artigo 2.º do Decreto-Lei n.º 35/82.

De facto, o referido artigo contempla a hipótese de definição por portaria dos órgãos académicos de gestão dos estabelecimentos de ensino superior. E com a eficácia retroactiva atribuída ao diploma parece querer abranger a Portaria n.º 1137/81 quanto aos órgãos de gestão.

Ora, como já foi anteriormente analisado, a Portaria n.º 1137/81 encontra-se ferida de ilegalidade, por falta de suporte legal. Tendo terminado o período de instalação da Universidade Nova de Lisboa em 31 de Dezembro de 1981, subsiste a lei geral, como lei aplicável à gestão dos estabelecimentos de ensino. Assim, de acordo com o artigo 58.º do Decreto-Lei n.º 781-A/76, de 28 de Outubro, «O presente diploma não se aplica às universidades ou estabelecimentos de ensino superior em regime de instalação...», uma vez que a Universidade Nova de Lisboa deixou de estar sob o regime de instalação, por força do Decreto-Lei n.º 35/82, de 4 de Fevereiro.

f) Resta, porém, outro aspecto formal da questão colocada — trata-se da ilegalidade da Portaria n.º 1137/81, relativamente ao n.º 3 do artigo 2.º do Decreto-Lei n.º 35/82.

f.1) De facto, o referido artigo contempla a hipótese da definição por portaria dos órgãos académicos de gestão dos estabelecimentos de ensino superior. E com a eficácia retroactiva atribuída ao diploma parece querer abranger a Portaria n.º 1137/81, quanto aos órgãos de gestão.

f.2) Ora, a Portaria n.º 1137/81 foi publicada em 31 de Dezembro; porém seguiu-se-lhe um período de *vacatio legis*; ora, indubitavelmente, neste período passa a vigorar o Decreto-Lei n.º 781-A/76, dispositivo legal para a gestão dos estabelecimentos de ensino superior a nível geral. Como sustenta Ferrara a fl. 192 da *Interpretação e Aplicação das Leis*, «A lei abrogativa ou modificativa deve ser posterior à lei a mudar; e a posteridade determina-se pela data da promulgação e não já da entrada em vigor» e «(...) durante a *vacatio* subsiste em vigor a lei precedente».

f.3) Continua, assim, ainda a manter-se a ilegalidade da Portaria n.º 1137/81, quanto aos órgãos de gestão dos estabelecimentos de ensino superior — não está prevista pelo diploma que regulamenta a matéria em causa — o Decreto-Lei n.º 781-A/76, de 28 de Outubro, diploma ainda sem sombra de dúvida em vigor.

Parece pois de concluir pela ilegalidade da Portaria n.º 1137/81, quanto à regulamentação dos órgãos de gestão do ensino superior, dado que o Decreto-Lei n.º 35/82 estende a sua retroactividade ao dia 1 de Janeiro de 1982; ora a referida portaria foi publicada em 31 de Dezem-

bro de 1981, não se encontrando ainda em vigor no dia 1 de Janeiro de 1982, por um lado, e, por outro lado, como terminou o regime de instalação das universidades criadas pelo Decreto-Lei n.º 402/73, será aplicável a partir de 1 de Janeiro de 1982, de acordo com o artigo 58.º do Decreto-Lei n.º 781/76, o regime de gestão de todas as escolas de ensino superior.

Não prevendo este diploma a publicação da portaria sobre gestão de estabelecimentos de ensino, parece que terá de ser substituído por diploma legal de igual força e não por uma portaria.

g) Chegados a estas conclusões sobre a ilegalidade da Portaria n.º 1137/81, ficaria prejudicada a apreciação do articulado da referida portaria que é exemplo de uma série de arbitrariedades e retrocessos quanto à eleição dos órgãos de gestão dos estabelecimentos de ensino superior. Por todos, serve o exemplo do n.º XII da referida portaria que publicada no dia 31 de Dezembro de 1981, para entrar em vigor em 5 de Janeiro de 1982, dispõe: «Até 31 do mês de Dezembro de 1981, o reitor da Universidade Nova de Lisboa submeterá à homologação do Ministro da Educação e Universidades o regulamento do processo eleitoral, do qual será imediatamente dado conhecimento público nas faculdades.»

g.1) Formalmente, parece ainda incorrecto o preâmbulo da portaria, visto remeter para legislação a publicar.

h) Em face das ilegalidades detectadas e das incorrecções de que enferma a portaria em questão, parece que deverá ser recomendada, ao Ministro da Educação, a revogação da Portaria n.º 1137/81, de 31 de Dezembro.

Informação do adjunto do Provedor de Justiça:

a) Concordo.

b) Parece-me, de facto, que a Portaria n.º 1137/81 é ilegal e até mesmo inconstitucional.

c) Do ponto de vista do seu apoio legal, tratando-se de um diploma regulamentar, a verdade é que, como aponta a Sr.ª Assessora, a Portaria n.º 1137/81 não podia retirar a sua força de legislação futura (como no seu preâmbulo se parece pretender).

Assim, terminado o período de instalação das novas universidades em 31 de Dezembro de 1981, a partir dessa data aplicar-se-lhes-ia, legalmente, o diploma geral sobre gestão democrática das escolas superiores — Decreto-Lei n.º 781-A/76, de 28 de Outubro.

O regime da Portaria n.º 1137/81 não é compatível — antes contradiz — com o deste diploma legal, designadamente no que concerne à composição do órgão executivo, no caso concreto o conselho directivo.

d) O Decreto-Lei n.º 35/82, embora publicado em 4 de Fevereiro, veio, é certo, no seu artigo 7.º, dispor que produzirá efeitos desde 1 de Janeiro de 1982.

Mas a Portaria n.º 1137/81 foi aprovada em 31 de Dezembro de 1981, sendo incluída em *Diário da República* com essa data.

Parece, pois, que não pode ter-se por abrangido pelo n.º 3 do artigo 2.º do Decreto-Lei n.º 35/82, quando determina que «Poderá o Ministério da Educação e Universidades, desde já, por portaria, definir e regular [...] etc.»

Note-se que não releva, a este respeito, em meu entender, o facto de a Portaria n.º 1137/81 só ter sido efectivamente distribuída em 19 de Janeiro de 1982 (informação obtida da Imprensa Nacional-Casa da Moeda, através do sector de Documentação).

Sabe-se, é certo, que a doutrina largamente dominante — Provedor, Supremo Tribunal Administrativo, Procuradoria-Geral da República — considera que a data da publicação dos diplomas legais é a da sua distribuição, se ela não coincidir com a constante do cabeçalho do *Diário da República* em que estejam integrados.

Mas o que aqui está em causa é a aplicação do já referido artigo 2.º, n.º 3, do Decreto-Lei n.º 35/82, na medida em que confere ao Ministério da Educação e Universidades competência para aprovar, por portaria (aliás «desde já») novos regulamentos para a gestão destas escolas.

Sendo assim, a data decisiva para o efeito é, a meu ver, a da aprovação da portaria (31 de Dezembro de 1981), pois é em relação a esse acto que cabe apreciar se o Ministério da Educação e Universidades tinha ou não, na data em que o praticou, poderes legais para tanto.

e) Para além deste aspecto, e como salienta a Sr.ª Assessora, a Portaria n.º 1137/81 contém certas afirmações e regras que se revelam manifestamente incongruentes.

Salientam-se, de entre elas:

e.1) A remissão, no seu preâmbulo, para critérios legais ainda não vigentes, a aprovar em futura legislação sobre a autonomia universitária.

e.2) A indicação (n.º XII) de que o reitor da Universidade Nova de Lisboa deveria apresentar até 31 de Dezembro de 1981 (data da aprovação da portaria e do *Diário da República*, em que foi incluída ...), para homologação pelo Ministério da Educação e Universidades, o regulamento eleitoral para os seus órgãos de gestão.

f) Enfim, e talvez sobretudo, a Portaria n.º 1137/81 estabelece certas regras cuja compatibilidade com o princípio da gestão democrática das escolas é bem duvidosa.

Trata-se, designadamente, da composição (n.º VI) do conselho directivo — órgão de gestão por excelência (já que o conselho, cuja competência não é sequer indicada, parece votado a mera função consultiva) — no qual não participam alunos nem muitas categorias de docentes.

f.1) A orientação da Portaria n.º 1137/81 corresponderá, muito provavelmente, à que já se reflectira na Base XXXVII do Projecto da Lei de Bases do Sistema Educativo, da autoria do mesmo responsável ministerial, e sobre cuja natureza vaga, e não asseguradora dessa adequada e efectiva participação por parte dos vários grupos intervenientes nas escolas, já o Provedor se pronunciara criticamente no seu relatório de 1980 (p. 30).

f.2) Mas, para além disso, hoje tal regra parece mesmo materialmente inconstitucional, face

ao artigo 70.º, n.º 1, da Lei Fundamental, que garante aos professores e alunos a participação na gestão das escolas.

g) Concordo, pois, em que se recomende ao Ministério da Educação a revogação desta portaria, por ilegal e inconstitucional.

h) Se tal recomendação não tiver sequência, poderá ser o problema posto ao Tribunal Constitucional.

3 — Em face dos argumentos expendidos nas informações antecedentes, aos quais dou a minha concordância, entendo dever formular a V. Ex.ª a seguinte recomendação:

Que seja revogada a Portaria n.º 1137/81, de 31 de Dezembro, tendo em vista a sua manifesta ilegalidade.

4 — Do seguimento dado a esta recomendação, agradeço a V. Ex.ª que me seja dado conhecimento.

#### VIII) Assunto: Notificações. Advogado já falecido

Processo n.º 83/IP-3-B-1

*Ministro da Justiça:*

Tomou conhecimento este Serviço de que, por Acórdão da Relação de Évora, de 18 de Março de 1982, e por Acórdão do Supremo Tribunal de Justiça, de 23 de Novembro de 1982, se decidiu que: «Se, numa acção cível em que é obrigatória a constituição de advogado, este faleceu, ficando este facto a ser desconhecido do mandante e do tribunal, as notificações postais para os actos processuais que continuaram a ser feitos para o escritório do falecido consideram-se válidas e eficazes.»

Sem pôr em causa, por razões óbvias, as decisões dos tribunais, a verdade é que não deixa de ser muito estranho que se considerem válidas e eficazes as notificações feitas a um advogado falecido.

Assim se privilegiou a justiça formal face à justiça material.

Permito-me, por tal, recomendar a V. Ex.ª que, por alteração da redacção do artigo 278.º do Código de Processo Civil, se evitem decisões como as acima referenciadas.

Para tanto, sugiro, em alternativa, uma das seguintes redacções para o artigo 278.º do Código de Processo Civil:

1.ª No caso da alínea b) do n.º 2 do artigo 276.º, uma vez feita a prova do facto, ou sendo este facto do conhecimento do juiz, este suspenderá imediatamente a instância com efeitos a partir da data do falecimento ...;

2.ª No caso da alínea b) do n.º 1 do artigo 276.º, uma vez feita a prova do facto, por iniciativa das partes ou do juiz se este tiver conhecimento daquele, a instância será imediatamente suspensa com anulação de todos os actos processuais praticados depois da data do falecimento do mandatário forense, independentemente das notificações que a partir de então lhe hajam sido dirigidas.

Agradeço que me seja comunicada a sequência que este caso venha a ter.

## IX) Assunto: Registo de aparelhos de televisão

Processo n.º 83/IP-8-A-3

*Presidente do conselho de gerência da Radiotelevisão Portuguesa, E. P.:*

1 — Acuso a recepção do ofício n.º 13-83/DCCT, do Departamento de Taxas, cuja fotocópia se envia, em que são prestados esclarecimentos acerca dos procedimentos seguidos nessa empresa pública com vista ao cancelamento do registo de televisores.

2 — Antes do mais, importa salientar que se afigura que tais procedimentos são arbitrários, não tendo suporte legal na legislação vigente (Decreto-Lei n.º 401/79, de 21 de Setembro, e Portaria n.º 26-N1/80, de 9 de Janeiro).

Com efeito, e embora possam justificar-se os procedimentos em causa (com vista a dificultar os cancelamentos e consequente quebra de receita dessa empresa pública), a verdade é que os mesmos são impostos aos titulares dos registos, quando, afinal, o Decreto-Lei n.º 401/79 e a Portaria n.º 26-N1/80 apenas prevêm cancelamentos nos casos de transmissão entre particulares, inutilização total ou saída para o estrangeiro dos televisores e especifica que os respectivos pedidos deverão ser efectuados no prazo de 30 dias contados a partir da data da ocorrência e dirigidos à Radiotelevisão Portuguesa em impresso próprio.

Nestes termos, e nada mais determinando a legislação em vigor, concluí ser de formular a V. Ex.ª a seguinte recomendação:

Que sejam incluídas em legislação a publicar (portaria ou, pelo menos, despacho ministerial) as normas para cancelamento de registo de televisores, o que, além de acabar com a alegada arbitrariedade, dará a tais normas a publicidade indispensável ao conhecimento dos interessados.

3 — Solicito a V. Ex.ª que se digne transmitir a este serviço o que vier a ser decidido acerca do assunto.

## X) Assunto: Progressão na carreira funcional. Tempo de serviço prestado em autarquias locais

Processo n.º 83/IP-78-B-4

*Ministro da Administração Interna:*

Correu seus termos neste Serviço um processo originado em reclamação apresentado por F... escriturária-dactilógrafa de 2.ª classe do Serviço Nacional de Parques, Reservas e Património Paisagístico.

Por ter completado 5 anos na categoria de escriturária-dactilógrafa, o serviço onde está integrada a reclamante remeteu ao Tribunal de Contas o diploma de provimento da funcionária na categoria de escriturária-dactilógrafa de 1.ª classe, nos termos do artigo 12.º, n.º 3, do Decreto-Lei n.º 191-C/79, de 25 de Junho.

Sucede que parte do tempo de serviço como escriturária-dactilógrafa foi adquirido pela funcionária enquanto ao serviço da Câmara Municipal de Monchique.

Todavia, o Tribunal de Contas (anexo 1), para efeitos de progressão na carreira, decidiu não contar o tempo de serviço prestado a uma autarquia local.

Tratando-se de uma decisão judicial, não pode a mesma ser discutida por este Serviço, pese embora tal decisão não parecer harmonizar-se não só com o disposto no artigo 4.º do Decreto-Lei n.º 180/80, de 3 de Junho, como também com o espírito dos diplomas que regulam a intercomunicabilidade entre os funcionários das Administrações Central e Local [v. g. Decreto-Lei n.º 165/82, de 3 de Novembro, artigo 8.º, Decreto Regulamentar n.º 68/80, de 3 de Novembro, artigo 53.º e artigo 25.º, n.º 1, alínea d)].

Face ao exposto, e a fim de se evitarem interpretações discriminatórias por parte do Tribunal de Contas, permito-me formular a seguinte recomendação:

Que seja tomada providência legislativa pela qual altere a redacção do artigo 4.º do Decreto-Lei n.º 180/80, de 3 de Junho, e em que, por forma inequívoca, se desfaçam as dúvidas de interpretação, dado que o despacho previsto no artigo 16.º do último diploma citado está posto em crise pelo artigo 115.º, n.º 5, da Constituição da República.

Nesta data formulo idêntica recomendação a S. Ex.ª o Ministro de Estado e Assuntos Parlamentares. Agradeço que me seja comunicada a sequência dada à presente recomendação.

## XI) Assunto: Baldios. Alienação de parcelas. Intervenção do Ministério Público

Processo n.º 82/IP-34-B-4

*Primeiro-Ministro:*

Relativamente ao conteúdo do parecer da Auditoria Jurídica do Ministério da Administração Interna que acompanhou o ofício do Gabinete de V. Ex.ª n.º 2292 — Processo n.º S26-35, de 6 de Junho de 1983, cumpre-me oferecer as seguintes considerações:

O problema focado nos ofícios deste Serviço dirigidos a S. Ex.ª o Primeiro-Ministro e à Assembleia da República não foi, em nosso entender, tratado com a profundidade que o mesmo merecia.

Na verdade, não estão tanto em causa as deliberações das autarquias que decidem da alienação ou da simples cessão de parcelas de baldios.

A gravidade do problema situa-se nos actos de apropriação levados a cabo pelos particulares.

Ora, em nossa opinião, a anulação das deliberações feridas do vício de violação da lei deixam de pé todos os actos de apropriação para os quais só o recurso aos tribunais comuns pode fazê-los regressar ao património comunal.

Para tanto, torna-se necessário que o representante do Estado — Ministério Público — possa intentar as adequadas acções cíveis de anulação.

E, em nossa opinião, é plenamente discutível que o Ministério Público hoje tenha essa competência, e isto porque do disposto no artigo 5.º, n.ºs 1 e 2, da Lei n.º 39/78, de 5 de Julho, o Ministério Público intervém como parte acessória nas causas em que sejam interessadas as autarquias

locais [artigo 5.º, n.º 2, alínea a)] e como parte principal nos casos em que a lei lhe atribua competência para intervir nessa qualidade [artigo 5.º, n.º 1, alínea f)].

Todavia, o Código Administrativo, no seu artigo 368.º, n.º 1, dispõe no sentido de o Ministério Público ser competente para propor como parte principal as acções que tenham por fim fazer valer direitos dos corpos administrativos.

Ora, é inquestionável que os baldios hoje não fazem parte do património paroquial das freguesias, antes são seguramente propriedade comunal.

Nesta medida, a atribuição da competência que o artigo 3.º do Decreto-Lei n.º 40/76, de 19 de Janeiro, concede às juntas de freguesia para interpor acções de anulação de actos de apropriação, não é em bom rigor para fazer valer um direito próprio da autarquia, mas antes a simples atribuição do pressuposto processual — legitimidade — para poder preservar o património comunal.

Daí que seja de concluir que, face ao disposto no artigo 368.º, n.º 1, do Código Administrativo é extremamente duvidoso, se não mesmo impossível, com rigor, poder afirmar-se que o Ministério Público tem legitimidade para interpor as acções cíveis de anulação.

De qualquer modo, a simples circunstância de o termo ser duvidoso, só por si justificará sempre a atribuição da legitimidade expressa ao Ministério Público.

Em minha opinião, trata-se, pois, muito simplesmente, de alterar a redacção do artigo 3.º do Decreto-Lei n.º 40/76, de 19 de Janeiro, no sentido de, inequivocamente, ser atribuída competência ao Ministério Público para, sem necessidade de solicitações das autarquias, poder propor acções de anulação.

Nestes termos, tenho por bem formular a seguinte recomendação:

Que o artigo 3.º do Decreto-Lei n.º 40/76, de 19 de Janeiro, seja alterado em ordem a atribuir-se competência ao Ministério Público para propor acções de anulação de actos de apropriação de terrenos integridos em baldios.

E que seja instituída uma acção popular a favor de qualquer comparte do baldio, à semelhança do que dispõe o artigo 369.º do Código Administrativo no que respeita aos bens das autarquias.

Agradeço que a este Serviço seja comunicado o seguimento que este assunto venha a ter.

## XII) Assunto: Pensões de aposentação. Sua actualização

Processo n.º 83/IP-80-B-1

*Ministro das Finanças e do Plano:*

1 — Muitas têm sido as reclamações que têm dado entrada neste Serviço tendo por objecto o facto de o último aumento no valor de 17 % instituído pelo Decreto-Lei n.º 106-A/83, de 18 de Fevereiro, a favor das pensões, ainda não ter sido liquidado e pago, não

obstante estarem já decorridos mais de 8 meses sobre aquela data.

2 — Na sequência do que se refere, o Provedor de Justiça promoveu uma reunião com a administração da Caixa Geral de Depósitos com vista a indagar dos motivos do atraso verificado no pagamento de tais aumentos.

Nessa reunião concluiu-se serem duas as razões fundamentais do facto: por um lado, o critério pouco linear e por isso insusceptível de rápida aplicação prática a que o Decreto-Lei n.º 106-A/83, no seu artigo 5.º, n.º 2, recorre para efeito da fixação do limite máximo dos aumentos a conceder, critério que apela para as retribuições (líquidas) no mesmo fixadas; por outro lado, e tendo ainda que ver com aquele primeiro motivo, a circunstância de a Caixa Geral de Depósitos não ter tido conhecimento com certa antecedência da data da publicação do diploma, nem do sistema de cálculo que nele foi consagrado, o que, a ter-se verificado, teria permitido que, aquando da emanação do mesmo diploma, parte dos trabalhos preparatórios do processamento dos aumentos pudesse já estar realizado.

3 — Assim, considerando que o que está a ter lugar com a aplicação do Decreto-Lei n.º 106-A/83, na parte que respeita às pensões, constitui uma grave injustiça relativamente aos funcionários aposentados, em contraste com a situação dos funcionários no activo, já que estes começaram a receber atempadamente os aumentos que naquele diploma foram também atribuídos, e atendendo à galopante desvalorização monetária em curso, o que vem avolumar os prejuízos dos pensionistas, permito-me formular a seguinte recomendação:

- 1) Que, a nível desse Ministério, sejam tomadas providências com vista a que as futuras actualizações das pensões assentem, na medida do possível, em critério de fácil aplicação que permita um rápido processamento dos aumentos concedidos;
- 2) Que a Caixa Geral de Depósitos, entidade que dá execução às actualizações, seja avisada com a necessária antecedência dos moldes que venham a ser adoptados pelos respectivos diplomas de melhoria das pensões.

Solicitando que me seja informada a posição que venha a ser assumida por V. Ex.ª face à presente recomendação, apresento os meus melhores cumprimentos.

## XIII) Assunto: Função pública. Classificação de serviço

Processo n.º 83/IP-107-DI-26-A-2

*Secretário de Estado da Administração Pública:*

Logo após a publicação do Decreto Regulamentar n.º 44-A/83, de 1 de Junho, deram entrada neste Serviço várias reclamações em que, alegando-se, numas a inconstitucionalidade, noutras a ilegalidade daquele diploma, se solicita a intervenção do Provedor de Justiça, nos termos por lei autorizados.

Foi, sobre o assunto, emitida por assessor deste Serviço a informação que seguidamente se transcreve:

1 — Em 1 de Junho de 1983, foram publicados o Decreto Regulamentar n.º 44-A/83 e a Por-

taria n.º 642-A/83 (para execução do artigo 6.º do citado decreto regulamentar).

Vêm estes diplomas substituir, revogando-os expressamente, os Decretos Regulamentares n.ºs 57/80 e 9/82, sobre cujas disposições o Provedor de Justiça tomou já oportunamente posição em outro processo deste Serviço.

2 — Com efeito, sintetizando rapidamente o que do mesmo consta:

2.1 — Acerca do Decreto Regulamentar n.º 57/80, de 10 de Outubro, o Provedor de Justiça tomou posição:

Por um lado, formulando para o então Conselho da Revolução pedido da sua declaração de inconstitucionalidade formal e orgânica, na medida em que algumas das matérias nele tratadas não têm a apoiá-las autorização legislativa da Assembleia da República e o diploma não se reveste de forma legal adequada (decreto-lei) imposta pela Constituição, bem como que o Governo invocava, para o publicar, competência que, constitucionalmente, não lhe cabia, violando, assim, os artigos 167.º, alínea *m*), 168.º, 169.º, n.º 2, e 201.º, n.º 1, alínea *b*), da Constituição da República Portuguesa.

Por outro lado, oficiando ao Secretário de Estado da Reforma Administrativa, sugerindo-lhe que em diploma adequado fosse imediatamente suspensa a aplicação do ilegal e inconveniente Decreto Regulamentar n.º 57/80, ou que providenciasse para que, com urgência, fosse publicado diploma legal, regendo a classificação de serviço e substituindo os citados diplomas, visto:

- a) Numerosas disposições do Decreto Regulamentar n.º 57/80, serem ilegais;
- b) Outras se terem provado como inexecutáveis (nomeadamente as relativas à «perequação»);
- c) O Despacho Normativo n.º 128/81, de 18 de Março, destinado a esclarecer as disposições do Decreto Regulamentar n.º 57/80 e facilitar e dinamizar a sua execução, ser igualmente ilegal, porque introduz normas contrárias àquele diploma e outras à Lei Geral (caso do seu n.º 27, por exemplo).

2.2 — Embora, conforme comunicação do Conselho da Revolução, a questão fosse remetida à Comissão Constitucional para elaboração do competente parecer, o Conselho da Revolução não chegou a formular a solicitada declaração de inconstitucionalidade do Decreto Regulamentar n.º 57/80.

2.3 — No entanto, e dando seguimento a uma das sugestões feitas pelo Provedor de Justiça, pela Secretaria de Estado da Reforma Administrativa foi, em 3 de Março de 1982, publicado o Decreto Regulamentar n.º 9/82, que mandou suspender a execução do Decreto Regulamentar n.º 57/80.

2.4 — Porém, considerando ser indispensável salvaguardar as situações às quais a referida suspensão não deverá ser aplicável, o mesmo Despacho Normativo n.º 9/82, vinha ressaltar a não execução do então suspenso Decreto Regulamentar n.º 57/80, nos casos seguintes:

- a) Efeitos resultantes das classificações de serviço atribuídas em 1981 ao abrigo do Decreto Regulamentar n.º 57/80 e reportadas ao ano de 1980 [alínea *a*) do artigo 1.º do citado Decreto Regulamentar n.º 9/82];
- b) Produção dos efeitos daquelas classificações, quando os serviços e organismos não tiverem adoptado quaisquer sistemas de classificação do serviço prestado nos anos relevantes para a promoção e progressão nas carreiras relativamente àquele período [alínea *b*) do artigo 1.º];
- c) Conclusão dos processos já pendentes e relativos à classificação do serviço prestado no ano de 1980, aos quais continuaria a aplicar-se o Decreto Regulamentar n.º 57/80 (artigo 2.º);
- d) Classificação de serviço para efeitos de conversão da nomeação provisória em definitiva, que continuaria a ser atribuída por aplicação da ficha de notação n.º 5, anexa ao Decreto Regulamentar n.º 57/80 (artigo 3.º);
- e) Aplicação do artigo 21.º, do Decreto Regulamentar n.º 57/80, nos termos estabelecidos pelo artigo 4.º do Decreto Regulamentar n.º 9/82, quando se trate de classificação de serviço prestado em 1981 (artigo 4.º).

2.5 — Em 3 de Agosto de 1982, o Provedor de Justiça dirigiu ao Secretário de Estado da Reforma Administrativa o ofício n.º 10 045 (anexo 1), no qual, fundamentando-se em que:

- a) Se lhe afigurava ilegal a aplicação do Decreto Regulamentar n.º 57/80, de 10 de Outubro, no ano de 1980, pois ilegal é a sua retroactividade a um período (1980) em cuja totalidade aquele diploma ainda não tinha existência jurídica;
- b) Reconhecendo-se, embora, a inadequação aos objectivos propostos pelas regras do Decreto Regulamentar n.º 57/80, e, apesar de no n.º 36 do Despacho Normativo n.º 128/81, ao abrigo do qual se estava procedendo à sua revisão, estar previsto que aquela revisão deveria conter solução que visasse corrigir as classificações de serviço feitas ao abrigo daquele Decreto Regulamentar n.º 57/80, se a experiência colhida em 1981 o revelar necessário, o Decreto Regulamentar n.º 9/82, que, face à experiência colhida, mandava suspender imediatamente aquele Decreto Regulamentar n.º 57/80, mantinha as classificações de serviço que, de acordo



com este diploma, e com legalidade duvidosa, tinham sido dadas em relação ao ano de 1980;

- c) E, ainda, que, no Decreto Regulamentar n.º 9/82, não só mandava respeitar as classificações de serviço já dadas [alínea a) do artigo 1.º] como ainda mandava dar seguimento aos processos pendentes relativos àquele ano de 1980 e conforme com o Decreto Regulamentar n.º 57/80;
- d) Finalmente, que a alínea b) do artigo 1.º do Decreto Regulamentar n.º 9/82 ainda ia mais longe e mandava aplicar as classificações de serviço relativas a 1980, dadas ao abrigo do Decreto Regulamentar n.º 57/80 (já, por si, de duvidosa legalidade e pelo próprio Decreto Regulamentar n.º 9/82 reconhecidas como inadequadas por não terem atingido os objectivos que se propunha aquele Decreto Regulamentar n.º 57/80), aos anos relevantes para promoção e progressão nas carreiras, relativamente àquele período, recomendou que, por efeito da suspensão estipulada pelo Decreto Regulamentar n.º 9/82, de 3 de Março, fossem anuladas as classificações de serviço atribuídas ou a atribuir ao abrigo do Decreto Regulamentar n.º 57/80, e relativas ao ano de 1980, com a consequente revogação das alíneas a) e b) do artigo 1.º e do artigo 2.º daquele Decreto Regulamentar n.º 9/82, com ressalva dos casos em que se tenham constituído direitos adquiridos por efeitos daquelas classificações de serviço, isto é das situações constituídas ao abrigo, ou por efeito daquelas classificações de serviço.

2.6 — Em 2 de Outubro de 1982, a Secretaria de Estado da Reforma Administrativa comunicou ao Provedor de Justiça (anexo II) que «porque em termos de gestão global de função pública e, mesmo no que respeita a cada funcionário, a aceitação da recomendação trará mais desvantagens que benefícios, este Ministério manterá em vigor o Decreto Regulamentar n.º 9/82, de 3 de Março, até à publicação do novo diploma sobre classificações de serviço».

2.7 — Contava aquela Secretaria de Estado da Reforma Administrativa, como expressamente se refere no preâmbulo do Decreto Regulamentar n.º 9/82, de 3 de Março, que ainda naquele ano de 1982 fosse publicado o novo regime da classificação de serviço mais adequado à prossecução dos objectivos propostos e que o processamento e atribuição das classificações de serviço relativas ao ano de 1981 já obedeceriam àquele novo regime. E daí, e com vista a permitir movimento de promoção e progressão dos funcionários ou agentes, conforme o estipulado pelo Decreto-Lei n.º 171/82, de 10 de Maio (em que se exige como factor de ponderação obrigatório a classificação de serviço em, respectivamente, 3 e 5 anos), a

insistência em manter os efeitos atribuídos ou a atribuir da classificação de serviço, relativa ao ano de 1980, para promoção e progressão na carreira, nos termos das alíneas a) e b) do artigo 1.º do Decreto Regulamentar n.º 9/82.

2.8 — Considerando estas razões e porque se estava convicto que brevemente seria, ainda naquele ano de 1982, publicado o novo regime sobre classificações de serviço, foi pelo Provedor de Justiça mandado arquivar o Processo n.º 81/R-667-DI-11.

3 — Aquele novo regime veio a ser publicado só em 1 de Junho de 1983, pelo Decreto Regulamentar n.º 44-A/83 e, com vista a permitir a execução do seu artigo 6.º, na mesma data, publicada a Portaria n.º 642-A/83.

4 — Porque, lamentavelmente, o novo diploma — Decreto Regulamentar n.º 44-A/83, de 1 de Junho — está viciado de grande parte dos vícios que pelo Provedor de Justiça tinham sido apontados ao Decreto Regulamentar n.º 57/80, de 10 de Outubro (que substitui), e cuja emenda recomendara, penso que, em coerência e no seguimento da posição já assumida, se impõe que seja dada sequência ao presente processo, procedendo-se à análise dos diplomas agora publicados e da forma como nos mesmos foram acatadas ou desrespeitadas as recomendações oportunamente feitas.

É ao que, seguidamente, se procede.

5 — Inconstitucionalidade formal e orgânica do Decreto Regulamentar n.º 44-A/83, de 1 de Junho:

5.1 — O Decreto Regulamentar n.º 57/80, de 10 de Outubro, substituído pelo Decreto Regulamentar n.º 44-A/83, de 1 de Junho, destinava-se a regulamentar o artigo 4.º do Decreto-Lei n.º 191-C/79, de 25 de Junho, e foi publicado ao abrigo do artigo 202.º, alínea c), da Constituição da República Portuguesa de 1976 (mantido na íntegra na actual Constituição da República Portuguesa).

Porque as disposições daquele Decreto Regulamentar n.º 57/80 extravasavam as normas estabelecidas no Decreto-Lei n.º 191-C/79, que deveriam regulamentar (nomeadamente o artigo 4.º, n.º 1, que estende os efeitos da classificação, não só para promoção e progressão na carreira — os únicos previstos no Decreto-Lei n.º 191-C/79 — mas ainda para conversão de nomeação provisória em definitiva e celebração de novos contratos para diferente categoria ou cargo, mesmo não se traduzindo em promoção ou progressão na carreira), pelo que nunca poderia ter revestido a forma legal de decreto regulamentar, mas sim de decreto-lei, ao abrigo do n.º 1 da alínea b) do artigo 201.º da Constituição da República Portuguesa e, porque dado o tempo decorrido para a sua publicação, estava já caduca a autorização legislativa conferida pela Assembleia da República, que legitimara a publicação do Decreto-Lei n.º 191-C/79 e legitimaria, ao abrigo do disposto no seu artigo 4.º, a publicação oportuna do Decreto Regulamentar n.º 57/80, o Provedor de Justiça solicitou ao ex-Conselho da Revolução a declaração de inconstitucionalidade orgânica e formal daquele decreto regulamentar, visto violar os ar-



tigos 167.º, alínea *m*), 168.º, 169.º, n.º 2, e 201.º, n.º 1, alínea *b*), da Constituição da República Portuguesa.

5.2 — Embora, como atrás referido, o respectivo processo tivesse transitado para efeitos de parecer para a Comissão Constitucional, nunca o Conselho da Revolução se chegou a pronunciar sobre o assunto.

Aliás, o decreto regulamentar só teve aplicação para as classificações do serviço do ano de 1980, vindo a ser suspenso pelo Decreto Regulamentar n.º 9/82, de 3 de Março.

5.3 — Verifica-se, com espanto, que o novo Decreto Regulamentar n.º 44-A/83, de 1 de Junho (regulamentando o disposto no Decreto-Lei n.º 191-C/79, de 25 de Junho, designadamente o seu artigo 4.º), volta a conter os mesmos vícios de inconstitucionalidade que inquinavam o Decreto Regulamentar n.º 57/80.

Com efeito, o seu artigo 4.º, volta a estender a classificação de serviço por aquele diploma regulada, para efeito de conversão da nomeação provisória em definitiva, ultrapassando os efeitos previstos para aquela classificação de serviço pelo Decreto-Lei n.º 191-C/79 (só para efeitos de promoção e progressão na carreira), continuando com a forma legal de decreto regulamentar, e é publicado muito após ter caducado a autorização legislativa da Assembleia da República, conferida para o Decreto-Lei n.º 191-C/79 que, se dentro dos prazos naquele diploma previstos para a sua publicação, o legitimaria.

5.4 — É, assim, o Decreto Regulamentar n.º 44-A/83, de 1 de Junho, tal como já o era o Decreto Regulamentar n.º 57/80, de 10 de Outubro, orgânica e formalmente inconstitucional, visto violar os artigos 168.º, n.º 1, alínea *u*), e n.ºs 2, 3 e 4, e artigo 201.º, n.º 1, alínea *b*), da actual Constituição da República Portuguesa.

5.5 — Tem interesse citar que, quando pelo Conselho Superior da Reforma Administrativa foi apreciado o projecto do Decreto-Lei n.º 44-A/83, de 1 de Julho, o adjunto do Provedor deste Serviço de Provedor de Justiça, Sr. Dr. Luís Silveira, que pertence àquele conselho, apresentou um parecer que vem totalmente ao encontro da opinião que defendo.

Escreve-se naquele parecer, que se transcreve com autorização do seu autor:

A) Apreciação na generalidade.

1) Forma do diploma:

O diploma em projecto apresenta-se sob a forma de decreto regulamentar. Presume-se que assim sucede por através dele se ter em vista a revogação do Decreto Regulamentar n.º 57/80, de 10 de Outubro (presunção que veio a confirmar-se, com revogação expressa daquele diploma, determinada no Decreto-Lei n.º 44-A/83, artigo 48.º, n.º 1). E, embora o seu preâmbulo o não diga, parece também que ele se terá querido apoiar no disposto no artigo 4.º do Decreto-Lei n.º 191-C/79, de 25 de Junho, que viria regulamentar.

(Presunção que igualmente veio a confirmar-se, por referência expressa feita no preâmbulo do Decreto Regulamentar n.º 44-A/

83, de que este diploma regulamenta o disposto no Decreto-Lei n.º 191-C/79, de 25 de Junho, designadamente, o seu artigo 4.º).

Penso, porém, que o diploma em causa deveria ter força legal (lei ou decreto-lei) ou, pelo menos, deveriam constar de diploma desta natureza os seus preceitos fundamentais.

Isto, sob pena de o diploma vir a enfermar de inconstitucionalidade orgânica.

Na verdade, o artigo 168.º, alínea *u*) da Constituição estabelece que é da exclusiva competência da Assembleia da República, salvo autorização ao Governo, legislar sobre bases do regime da função pública. Ora, fazem decerto parte destas bases não só a criação de um sistema de classificação dos trabalhadores da função pública como a definição das regras fundamentais a que esta há-de obedecer.

Sendo assim, não considero que o constante do artigo 4.º do Decreto-Lei n.º 191-C/79, possa ter-se como correspondendo à efectivação, no tocante à matéria de classificação de serviço, da autorização legislativa em que se apoiou.

É que as «bases do regime» da função pública referidas na norma constitucional citada são, decerto, mais que meros princípios orientadores como os que o artigo 4.º do Decreto-Lei n.º 191-C/79 refere (conhecimento do interessado; periodicidade; recurso).

A expressão «base do regime» envolve e implica a determinação das regras materiais fundamentais que o caracterizem e estruturam.

De outro modo, resultaria em grande parte comprometida a possibilidade de a Assembleia da República controlar a devida aplicação, pelo Governo, das autorizações legislativas que lhe concede.

Esse controle exerce-se — para além da habitual apreciação prévia dos projectos de diplomas governamentais ao ser discutida a própria lei de autorização — através do instituto da ratificação.

A ratificação só está, porém, prevista no artigo 172.º da Constituição, a respeito dos decretos-leis do Governo, e não dos decretos simples ou regulamentares.

A inclusão em mero decreto regulamentar, como neste caso se prevê, de todo o conjunto de regras materiais sobre a classificação, impediria a Assembleia da República de a seu respeito exercer a faculdade de controle que lhe assiste.

Entendo, pois, que o presente projecto — ou pelo menos as suas normas essenciais — deverá constar da lei ou de decreto-lei, mediante prévia autorização da Assembleia da República (nova autorização, pois a eficácia daquela em que o Decreto-Lei n.º 191-C/79 se baseava está esgotada).

5.6 — Embora a mesma opinião fosse expressa no próprio parecer do Conselho Superior da Re-

forma Administrativa, em que sobre o assunto se escreve:

b) A segunda questão será aqui apenas afiorada, porque a sua resolução não caberá ao Conselho: trata-se de saber se a forma do diploma legal em causa poderá ser a de decreto regulamentar, ou se terá de ser a de decreto-lei, e neste caso, se estará ou não sujeita a prévia autorização da Assembleia da República.

É que a alínea *u*) do n.º 1 do artigo 168.º da Constituição da República Portuguesa estabelece que é da exclusiva competência da Assembleia da República, salvo autorização ao Governo, legislar sobre as bases do regime e âmbito da função pública; e os princípios contidos no artigo 4.º do Decreto-Lei n.º 191-C/79, de 25 de Junho, relativos à classificação de serviço, não passam, de acordo com a interpretação que parece melhor, de meros princípios orientadores, estando longe de constituir as bases do regime de avaliação do mérito.

Embora o presidente do Conselho Superior da Reforma Administrativa fosse o ministro da Reforma Administrativa, muito extraordinariamente e contra o parecer daquele Conselho, o diploma então em projecto aparece sob a forma de decreto regulamentar, regulamentando o Decreto-Lei n.º 191-C/79, e nos termos da alínea *c*) do artigo 202.º da Constituição da República Portuguesa o que, por todo o exposto o enferma de inconstitucionalidade orgânica e formal.

6 — Ilegalidade do Decreto Regulamentar n.º 44-A/83, de 1 de Junho:

6.1 — Em ofício que em 25 de Setembro de 1981 o Provedor de Justiça dirigiu a S. Ex.ª o Secretário de Estado da Reforma Administrativa, acerca do Decreto Regulamentar n.º 57/80, onde se apontava a sua ilegalidade, por, entre outros motivos referidos, algumas das suas disposições excederem o conteúdo das disposições do Decreto-Lei n.º 191-C/79, que pretendia regulamentar [nomeadamente as contidas na alínea *c*) do artigo 2.º, as alíneas *b*) e *c*) do n.º 4 e o n.º 2 do mesmo artigo, daquele decreto regulamentar].

6.2 — Ora constata-se que o Decreto Regulamentar n.º 44-A/83, embora tenha eliminado as disposições ilegais constantes da alínea *c*) do artigo 2.º e n.º 2 do artigo 4.º do decreto regulamentar e, fazendo referência a categoria superior da respectiva carreira, a ilegalidade da alínea *c*) do artigo 4.º do Decreto Regulamentar n.º 57/80 (com igual numeração do presente decreto regulamentar), mantém a disposição ilegal da alínea *b*) do n.º 1 daquele artigo 4.º, no seu artigo igualmente 4.º, n.º 1, alínea *b*), do mesmo modo e pelas mesmas razões sendo também igual o n.º 3 do artigo 18.º

6.3 — Em plena concordância com o parecer que o Sr. Dr. Silveira apresentou ao Conselho

Superior da Reforma Administrativa — aliás aceite no parecer daquele conselho — não parece que a regra de concessão de competência primária para atribuir as classificações de serviço dos trabalhadores de certo departamento ao respectivo dirigente máximo (artigo 10.º, n.º 1, do Decreto Regulamentar n.º 44-A/83) possa constar de diploma regulamentar.

De facto, a definição de competência dos órgãos da Administração é matéria que deve constar de diploma com força legal — tanto mais que é em diplomas deste tipo que normalmente se contêm as principais normas de competência dos diversos organismos e serviços públicos.

Considero, assim, também ilegal o normativo do n.º 1 do artigo 10.º, na medida em que, em decreto regulamentar, vem atribuir competência a órgão da Administração, o que só o poderá ser feito por lei ou decreto-lei.

6.4 — Do mesmo modo se me afigura ser ilegal o normativo do artigo 12.º, n.º 1, em que se admite a delegação da competência para homologar as classificações de serviço, na medida em que é conferida por decreto regulamentar.

Como escreve o Sr. Dr. Silveira no seu parecer presente ao Conselho Superior da Reforma Administrativa (aliás neste também opinado):

É que a instituição de novas faculdades de delegação deve constar de diploma com força de lei, já que é em diplomas tais que se encontra hoje regulada essa matéria (Decretos-Leis n.ºs 42 800 e 48 059).

6.5 — Pelo exposto, é-se assim levado a concluir que também o Decreto Regulamentar n.º 44-A/83 é ilegal, na medida em que alguns dos seus normativos não só extravasam as matérias que pretendem regulamentar, como excedem a competência que é atribuída à sua forma legal (decreto regulamentar), dispondo sobre matérias que só poderiam ser tratadas em lei ou decreto-lei.

7 — Se seguidamente se procedesse à apreciação, na especialidade, do diploma em análise, haveria ainda a apontar numerosas dificuldades de execução do regime, imperfeições e imprecisões na redacção de alguns normativos e omissões para a sua correcta execução.

Julga-se, porém, tal não caber no âmbito do presente processo, e, sobretudo, na análise que se tem vindo a fazer do Decreto Regulamentar n.º 44-A/83, de 1 de Junho, que se destina, sobretudo, a apontar que e como não foram atendidas, no actual diploma que vem substituir o Decreto Regulamentar n.º 57/80, de 10 de Outubro, as recomendações que quanto a este foram formuladas pelo Provedor de Justiça, com vista a, tal como se supõe lhe competir, na missão que lhe está atribuída, de insistir nas diligências feitas para sanar os vícios de que já enfermava o Decreto Regulamentar n.º 57/80 e que, apesar das suas recomendações, se repetem e vem viciar o actual diploma — Decreto Regulamentar n.º 44-A/83, de 1 de Junho, que o substituiu.

8 — Em todo o caso, e a mero tipo exemplificativo, poder-se-ão apontar:

8.1 (artigo 12.º, n.º 3) — Disposição idêntica já existia no regime que fora fixado pelo Decreto

Regulamentar n.º 57/80 e já então se tinha opinado pela sua alteração, na medida em que se considera altamente duvidosa a posição objectiva do notador (dirigente) quando venha também a homologar a classificação atribuída, sobretudo se ela vier a ser contrária à sua opinião, quando actuou como notador.

Lamentavelmente, a disposição é mantida no actual regime que veio substituir o estabelecido pelo Decreto Regulamentar n.º 57/80, e isto apesar da desastrosa experiência da aplicação deste último diploma, que o fez suspender logo 1 ano após a sua execução, e de o próprio Conselho Superior da Reforma Administrativa, no parecer emitido acerca do projecto do actual Decreto Regulamentar n.º 44-A/83, quando escreve:

.....  
Quanto ao n.º 3, consagra-se nele uma solução indesejável, já que, pela confusão na mesma pessoa da qualidade de notador e de responsável pela homologação, se compromete a indispensável imparcialidade do processo, aliás salvaguardada nos restantes artigos do diploma. Parece, assim, preferível que o dirigente com competência para homologar não possa nunca intervir como notador.

8.2 (artigos 1.º, n.º 2, e 19.º, n.º 1) — Estando perfeitamente de acordo que, para efeitos de promoção no quadro de origem a que pertence o dirigente, se aplique o artigo 19.º, n.º 1, já quando da apreciação do Decreto Regulamentar n.º 57/80, se opinava que o dirigente deveria também, para efeitos de prorrogação, findo cada triénio da comissão de serviço pelo qual exerce aquele cargo, ser objecto de classificação quanto ao mérito revelado no exercício daquelas funções.

8.3 (artigo 45.º, n.º 1) — Tendo os modelos de impressos de fichas de notação, indispensáveis para o início do processo de classificação de serviço, sido só publicados (em anexo à Portaria n.º 642-A/83) em 1 de Junho de 1983 — como aliás o próprio Decreto Regulamentar n.º 44-A/83 — não se compreende como se poderá, tal como determina o n.º 1 do artigo 45.º deste decreto regulamentar iniciar-se o processo de classificação de serviço, nos termos daquela disposição, em 1 de Junho de 1983. Por certo ao estabelecer-se a medida e prazos do n.º 1 do artigo 45.º em causa, se tinha em vista que, quer o Decreto Regulamentar n.º 44-A/83, quer a Portaria n.º 642-A/83, fossem publicados bastante antes de 1 de Junho de 1983.

Aliás, esta presunção é confirmada pelo que se escreve no parecer do Conselho Superior da Reforma Administrativa — e que, mais uma vez também quanto a este assunto, não foi atendido — onde se escreve:

.....  
c) A última questão que o Conselho pretende levantar neste momento prende-se fundamentalmente com a entrada em vigor do presente decreto regulamentar (partindo do princípio, portanto, que

as duas primeiras questões das anteriores alíneas foram ultrapassadas), questões em que se opinava acerca da inoportunidade do lançamento de um sistema de classificação de serviço (ou melhor de avaliação de mérito) na função pública e da inconstitucionalidade do projecto em apreço, e em que também se não atendeu ao parecer do Conselho.

Este projecto de decreto foi dado a conhecer e sobre ele foi pedido parecer ao Conselho em data muito tardia, tomando como ponto de referência útil o fim do ano de 1982. Se até lá ele entrar em vigor não é difícil de prever (mas convém lembrar) as perturbações que irá causar e as dificuldades de gestão que, em consequência, se irão levantar: a complexidade da aplicação deste diploma tem sido sempre um pouco subestimada, a quantidade de trabalho adicional a que dá origem tem sido esquecida, a pouca simpatia que inspira em notados e notadores, tem sido ignorada. E estes são aspectos que não podem ser subestimados, esquecidos ou ignorados. Tendo o Conselho conhecimento de que está em preparação um manual do notador, instrumento que se pode considerar como quase indispensável para a correcta aplicação do diploma: tendo em atenção que é necessário tempo para que o decreto e o manual sejam lidos, interpretados e apreendidos pelos seus destinatários; atendendo a que a precipitação, neste processo da classificação de serviço, pode causar maiores danos do que a ausência de classificação ou o atraso na sua atribuição; o Conselho recomenda que, se o diploma e o manual, tal como está previsto, vierem a ser publicados na mesma data, a «vacatio legis» seja de 3 meses (1).

No caso de não ser possível esta coincidência de datas, então a *vacatio legis* deverá ser alargada de acordo com tempo previsto para a publicação do manual.

É certo que a classificação relativa ao ano de 1982 ficará substancialmente atrasada, mas em cada circunstância haverá sempre que escolher o mal menor. Em 1984, a calendarização estabelecida no diploma poderá ser já rigorosamente cumprida.

Como se verifica, face ao disposto no n.º 1 do artigo 45.º do Decreto Regulamentar n.º 44-A/83, não só não se estabelece qualquer *vacatio legis*, como se vai ao absurdo de se querer iniciar a execução do regime no próprio dia da publicação dos diplomas legais que o estabelecem.

(1) O itálico é meu.

8.4 — Embora pelo Conselho Superior da Reforma Administrativa se faça alusão a um artigo 46.º (destinado a regular a forma de resolução dos casos omissos e dúvidas na aplicação do Decreto Regulamentar n.º 44-A/83), aquele artigo ou respectivo dispositivo, não consta do diploma, o que se me afigura omissão grave e que se impõe remediar.

9 — Por todo o exposto:

9.1 — Concluindo.

9.1.1 — O Decreto Regulamentar n.º 44-A/83, de 1 de Junho, tal como já fora apontado para o Decreto Regulamentar n.º 57/80, de 10 de Outubro, que vem substituir, enferma de inconstitucionalidade formal e orgânica, com violação dos artigos 168.º, alínea *u*) 201.º, n.ºs 2, 3 e 4, e alínea *b*) do seu n.º 1 da Constituição da República Portuguesa.

9.1.2 — O Decreto Regulamentar n.º 44-A/83 é ilegal, na medida em que extravasa das regras do Decreto-Lei n.º 191-C/79, de 25 de Junho [nomeadamente o seu artigo 4.º, n.º 1, alínea *b*)], do citado decreto regulamentar, que pretende regulamentar e contraria disposição da Lei Geral (inclusivamente os seus artigos 10.º, n.º 1 e 12.º n.º 1).

9.1.3 — O Decreto Regulamentar n.º 44-A/83, contém normativos que, porque de justiça duvidosa ou de execução praticamente impossível, devem ser alterados (por exemplo o artigo 12.º, n.º 3, e artigo 45.º, n.º 1).

9.1.4 — Deve estar expressa no Decreto Regulamentar n.º 44-A/83 disposição que regule a forma como serão resolvidos os seus casos omissos e as dúvidas que venham a surgir na sua aplicação.

9.1.5 — Ou no Decreto Regulamentar n.º 44-A/83, em aditamento ao seu artigo 19.º, n.º 1, ou em diploma autónomo, deve ser estipulada norma a impor a emissão da avaliação do mérito do serviço prestado pelos dirigentes, no exercício das respectivas funções, para efeitos de prorrogação da comissão de serviço em que exerce o cargo.

9.2 — Propondo:

9.2.1 — Em conformidade com o que já se fez para o Decreto Regulamentar n.º 57/80 e em coerência com a posição então assumida, o Provedor de Justiça deve requerer ao Tribunal Constitucional, de harmonia com o disposto no artigo 5.º da Lei n.º 28/82, de 15 de Novembro, conjugado com o artigo 281.º da Constituição da República Portuguesa a inconstitucionalidade orgânica e formal do Decreto Regulamentar n.º 44-A/83, de 1 de Junho, nos termos e com os fundamentos atrás já expostos.

9.2.2 — Iguualmente no seguimento da posição já assumida anteriormente, o Provedor de Justiça deve recomendar a S. Ex.ª o Secretário de Estado da Reforma Administrativa, ou a revogação do Decreto Regulamentar n.º 44-A/83, por ilegal e a sua transformação em decreto-lei, ou a revogação (anulação graciosa), das disposições ilegais que o contém, e que só são consentâneas em lei ou decreto-lei [nomeadamente os seus artigos 4.º, n.º 1, alínea *b*), artigo 10.º, n.º 1, e artigo 12.º, n.º 1)].

9.2.3 — Deve ainda o Provedor de Justiça sugerir a S. Ex.ª o Secretário de Estado da Reforma Administrativa a alteração dos normativos citados em 9.1.3, pelos motivos atrás citados, bem como a inclusão de normas referidas em 9.1.4, e 9.1.5.

10 — Com vista a evitar que, a coberto do Decreto Regulamentar n.º 44-A/83, e sua execução, já iniciada lamentavelmente, a partir do próprio dia da sua publicação, se criem situações que as suas posteriores e tardias declarações de inconstitucionalidade ou revogação venham a tornar de difícil reparação, tomo ainda a liberdade de lembrar a necessidade da maior urgência na posição que sobre o assunto venha superiormente a tomar-se.

É o que se me oferece informar.

V. Ex.ª decidirá.

29 de Junho de 1983.

Sobre a supratranscrita informação recaiu parecer do Sr. Adjunto do Provedor, que igualmente, de seguida, se transcreve:

.....  
2 — Concordo, de um modo geral, com a opinião expressa pela Sr.ª Assessora.

Assim, designadamente:

a) Creio que o Decreto Regulamentar n.º 44-A/83 padece, de facto, de inconstitucionalidade orgânica, pelas razões já feitas valer em relação ao Decreto Regulamentar n.º 57/80;

b) Também me parece que teriam de constar de diploma com força de lei regras como as que:

Estabelecem a competência para classificar;

Permitem, a este propósito, a delegação de competência;

c) Também considero indesejável, conforme se apontou em relação ao Decreto Regulamentar n.º 57/80, a possibilidade de conjugação, na mesma pessoa, das qualidades de notador e entidades homologantes da classificação;

d) E igualmente não vejo razões para que a classificação de serviço não possa relevar para o juízo a formular acerca da renovação da comissão do pessoal dirigente.

3 — Apenas divirjo da opinião da Sr.ª Assessora em dois aspectos pontuais:

a) Creio que o artigo 115.º, n.º 5, da Constituição impossibilita, hoje, a remissão da resolução de dúvidas e casos omissos para diploma de hierarquia inferior — razão por que terá, creio, sido eliminada do projecto a regra que assim dispunha.

b) Embora concorde em que o diploma regulador das bases do sistema de classificação deva ter valor legal, penso que

ele terá, mesmo, de ser uma lei da Assembleia da República (ou um decreto-lei com nova autorização legislativa).

É que se trata, a meu ver, de um aspecto básico do regime da função pública, reservado à competência da Assembleia da República.

E a autorização legislativa utilizada pelo Decreto-Lei n.º 191-C/79 (artigo 4.º) esgotou-se nele, não podendo agora em novo decreto-lei vir, autonomamente, regular a matéria.

4 — Dado que o ex-Ministério da Reforma Administrativa não atendeu a várias das recomendações do Provedor (e do Conselho Superior da Reforma Administrativa) nesta matéria, mas tendo também em conta a importância das questões em jogo — que exigem um mínimo de segurança e continuidade de actuação, que poderá ser afectado pelo vazio jurídico criado por eventual declaração de inconstitucionalidade —, penso que convirá ponderar:

- a) Se, a pedir-se a declaração de inconstitucionalidade, não será conveniente, enquanto esta não é apreciada pelo Tribunal Constitucional, procurar, com a Secretaria de Estado da Administração Pública, discutir a alteração do diploma em causa e sua substituição de acordo com a posição defendida no processo;
- b) Ou se, antes de eventual pedido de declaração, seria de, dentro de prazo breve (1 mês ou 2, no máximo), tentar convencer a Secretaria de Estado da Administração Pública a aceitar a opinião aqui sustentada.

A hipótese a) talvez fosse preferível, por de algum modo pressionar mais a Secretaria de Estado da Administração Pública a uma cabal revisão do problema.

5 — Um dos aspectos que conviria, de todo o modo, discutir realisticamente com a Secretaria de Estado da Administração Pública, pelas suas implicações práticas, seria o de tratamento das situações ocorridas e a ocorrer até eventual nova regulamentação da matéria.

Atente-se em que foram sobretudo as dificuldades de tratamento dos casos anteriores a 1982 que levaram o ex-Ministério da Reforma Administrativa a não aceitar a posição defendida pelo Provedor em relação ao Decreto Regulamentar n.º 9/82.

Qual, pois, o regime de classificação a adotar para os anos de 1980 e de 1981 — até ao eventual novo diploma?

Que classificação devem, designadamente, levar para concursos que entretanto sejam abertos para promoção por conversão de nomeações provisórias em definitivas, para os quais se exige requisitos referentes à classificação?

15 de Julho de 1983.

Sobre o assunto e no respectivo processo, exarei o seguinte despacho:

Nos termos sugeridos pelo Ex.º Adjunto, solicita-se, antes de mais, a S. Ex.ª o Secretário de Estado da Administração Pública a revogação do Decreto Regulamentar n.º 44-A/83.

Não sendo tomada qualquer disposição por aquela entidade, no prazo de 3 meses, requeira-se a declaração de inconstitucionalidade daquele diploma nos termos do artigo 281.º da Constituição da República, em conjugação com o artigo 51.º da Lei n.º 28/82 de 15 de Novembro, diligências necessárias.

15 de Julho de 1983.

No seguimento daquele meu citado despacho e no uso da competência que a lei me confere, pelas razões e fundamentos que se desenvolveram na informação e parecer supratranscritos, a que dou a minha concordância, permito-me dirigir a V. Ex.ª a seguinte recomendação:

Que V. Ex.ª se digne providenciar para que seja revogado, por ilegal, o Decreto Regulamentar n.º 44-A/83, de 1 de Junho, sendo, em sua substituição, publicado diploma legal com a forma de lei ou decreto-lei (após a necessária autorização legislativa da Assembleia da República); ou, então, que sejam revogadas as disposições ilegais que contém e que só são consentâneas desde que insertas em lei ou decreto-lei [nomeadamente os seus artigo 4.º, n.º 1, alínea b), artigo 10.º, n.º 1, e artigo 12.º, n.º 1].

No novo diploma legal a publicar em substituição do Decreto Regulamentar n.º 44-A/83, de 1 de Junho, sugiro a V. Ex.ª a conveniência de serem alterados alguns normativos daquele decreto regulamentar, porque de justiça duvidosa ou de execução praticamente impossível (por exemplo, os artigos 12.º, n.º 3, e 45.º, n.º 1).

Afigura-se, ainda que, em aditamento ao artigo 19.º, n.º 1 do Decreto Regulamentar n.º 44-A/83, ou em diploma autónomo que venha a estabelecer o regime das chefias, em substituição ou alteração do Decreto-Lei n.º 191-F/79, de 26 de Junho, deverá ser incluída uma norma a impor a obrigatoriedade de avaliação do mérito do serviço prestado pelos dirigentes, no exercício das respectivas funções, para efeitos de prorrogação da comissão de serviço em que vêm exercendo o cargo.

Com vista a evitar que, a coberto do Decreto Regulamentar n.º 44-A/83, e em sua execução (que lamentavelmente se estipula se inicie a partir do próprio dia da sua publicação) se criem situações que, em caso de eventual declaração de inconstitucionalidade, ou de revogação por ilegalidade, venham a tornar-se de difícil reparação, tomo a liberdade de recordar a conveniência de ser tomada, com urgência, decisão acerca do assunto exposto.

Solicito a V. Ex.ª que, oportunamente, me seja comunicada a decisão que venha a ser tomada.

**XIV) Assunto: Quadro geral de adidos. Adido de imprensa do extinto Ministério da Comunicação Social. Vencimentos**

Processo n.º 83/R-132-A-3

*Ministro de Estado:*

1 — F [...] ex-agente do quadro geral de adidos, onde possuía a categoria de tradutora-correspondente da Universidade de Luanda, letra L, actualmente integrada no quadro da Direcção-Geral da Comunicação Social, na categoria de tradutora-correspondente intérprete, letra J, pediu a minha intervenção no sentido de promover a correcção de 2 situações de injustiça de que se considera ter sido alvo, que expõe desenvolvidamente e fundamenta nos documentos que vão xerocopiados em anexo — documentos n.ºs 1 a 10.

2 — A primeira dessas injustiças consiste no facto de, a partir de meados de 1980 — n.º 10, documento n.º 1 —, ter deixado de lhe ser abonada a diferença entre o vencimento da letra F correspondente ao cargo de adido de imprensa, cujas funções passara a desempenhar desde 25 de Junho de 1976 — documentos n.ºs 2, 3 e 4 —, no antigo Ministério da Comunicação Social, e o vencimento da letra L, respeitante à categoria que detinha no QGA.

As razões invocadas pela 1.ª delegação da Contabilidade Pública para a devolução da folha de pagamento dessa diferença de vencimentos — documento n.º 11 — são, apenas, de natureza formal — falta de indicação, na coluna de observações, das disposições legais que permitissem esse abono.

E a falta poderia ser suprida, pois tais disposições legais existem — alínea b) documento n.ºs 1 e 2 do artigo 26.º do Decreto-Lei n.º 294/76, de 24 de Abril, na sua redacção primitiva, e alínea c) do n.º 2 do mesmo artigo, na redacção que lhe deu o Decreto-Lei n.º 175/78, de 13 de Julho.

De notar que, a partir da entrada em vigor do Decreto-Lei n.º 389/78, de 12 de Dezembro, a reclamante passara, automaticamente e sem dependência de qualquer formalidade, ao regime de requisição — n.º 2 do artigo 1.º —, e, portanto, à situação de actividade fora do quadro geral de adidos — n.º 1 do artigo 35.º do Decreto-Lei n.º 294/76, de 24 de Abril.

Por isso, e, ainda, pelas razões que se indicam no parecer que vai xerocopiado sob o n.º 5, afigura-se ser legal esse pagamento (e, portanto, estarem em dívida as respectivas importâncias), tanto mais que foi devidamente autorizado — documentos n.ºs 3 e 4. Acresce que:

As razões invocadas no parecer sobre que recaiu o despacho de 11 de Agosto de 1980, determinativo da suspensão desse pagamento — documento n.º 12 — são, a meu ver, meramente formais, e até irrelevantes e inconclusivas, e, tanto assim, que, revisto o problema meses depois, esse despacho foi revogado por outro datado de 18 de Dezembro seguinte — documento n.º 8 —, que a Secretaria de Estado da Comunicação Social não cumpriu — documento n.º 13 —, e acerca do qual o Sr. Director-Geral da Comunicação Social, não se pronunciou na informação que lhe foi solicitada sobre o assunto — documento n.º 14.

3 — Mais complexa e de maior melindre será a resolução do outro problema levantado pela interessada — a sua integração no quadro da Direcção-Geral da

Comunicação Social, com categoria idêntica àquela em que no mesmo quadro foram integrados os antigos adidos de imprensa — técnico superior de 1.ª classe, letra E —, ao abrigo do disposto no Decreto-Lei n.º 113/82, de 12 de Abril.

Embora se reconheça que, não obstante tratar-se de situações não inteiramente idênticas, sob alguns aspectos em que há normas legais específicas, designadamente, sobre a forma de integração dos agentes adidos e categorias a atribuir-lhes, não deixa de ser chocante que indivíduos que trabalharam lado a lado durante vários anos, executando tarefas precisamente idênticas, venham a ser tratados de modo tão dispar aquando da integração de uns e de outros em quadros do mesmo serviço do Estado.

Já tive ocasião de salientar essa situação de injustiça junto do Sr. Director-Geral da Comunicação Social — documento n.º 14, n.ºs 2 a 6 —, mas a explicação que me foi dada — n.º 5 do documento n.º 15 — não parece ser inteiramente satisfatória e por tal convincente.

Que já houve vontade política de eliminá-la, e que a solução por via legislativa inovadora não repugnava à antiga Secretaria de Estado da Reforma Administrativa, resulta dos documentos xerocopiados sob os n.ºs 9 e 16, respectivamente.

Nestes termos:

4 — Submetendo à apreciação de V. Ex.ª as situações acima referidas, permito-me ao abrigo do disposto na alínea a) do n.º 1 do artigo 18.º da Lei n.º 81/77, de 22 de Novembro, formular a seguinte recomendação:

Que seja determinado o necessário para que as injustiças, delas decorrentes, pelo menos a meu ver, sejam reparadas, com recurso à via legislativa no tocante à segunda daquelas situações, designadamente, e por extensão do Decreto-Lei n.º 113/82, de 12 de Abril, aos agentes adidos que exerciam funções de adido de imprensa no extinto Ministério da Comunicação Social, com a consequente anulação da integração deles na Secretaria de Estado da Comunicação Social ao abrigo da Portaria n.º 840/82, de 2 de Setembro.

5 — Muito agradeço que V. Ex.ª mande comunicar-me o seguimento que for dado a esta recomendação.

**XV) Assunto: Acidentes de viação. Regime de transferência de doentes entre hospitais concelhios, distritais e centrais**

Processo n.º 83/R-1002-B-1

*Ministro da Saúde:*

1 — Por via de uma reclamação, que me foi apresentada por [...], chegou ao meu conhecimento que um doente, vítima de um acidente de viação na região do Algarve, teria sido inicialmente observado no Hospital de Lagos, vindo a ser remetido para o Hospital de Portimão, deste para o Hospital de Faro, de Faro para os Hospitais Cívicos de Lisboa, seguindo-se ainda a transferência de Lisboa para o Hospital de Faro e ainda deste para o Hospital de Portimão, onde acabou

por ser internado, num percurso de cerca de 1036 km, que totalizou 20 horas de viagem.

2 — O doente sinistrado veio a falecer no Hospital de Portimão, não tendo ficado provado que o falecimento tivesse resultado directamente da fractura que motivou a hospitalização.

3 — O comando dos Bombeiros Voluntários do concelho de Lagos, interveniente nas sucessivas remoções do doente entre vários hospitais, apresentou uma participação do caso, o que determinou a abertura de um inquérito organizado pela Inspeção-Geral dos Serviços de Saúde, no qual se concluiu pela ilibação da responsabilidade disciplinar dos médicos que observaram o doente no Hospital Distrital de Portimão, Concelho de Lagos e Hospitais Civis de Lisboa (fotocópias juntas). O processo disciplinar organizado contra o especialista de ortopedia do Hospital Distrital de Faro foi mandado arquivar, por não se terem dado como provados os factos de que era acusado (fotocópia junta).

4 — Do exposto resulta que foi possível sujeitar um doente sinistrado num acidente de viação aos incómodos sucessivos de remoção entre vários hospitais e à realização de um longo percurso em duração e distância, tendo como base um conflito negativo de competência entre o pessoal médico dos hospitais eventualmente obrigados à assistência médica, sem se chegar à directa responsabilização de qualquer deles pela ocorrência.

5 — O regime de transferência de doentes entre hospitais concelhios, distritais e centrais está regulado no despacho de S. Ex.<sup>a</sup> o Secretário de Estado da Saúde, de 28 de Março de 1980 (*Diário da República*, 2.<sup>a</sup> série, de 12 de Abril de 1980), com base no qual foi apreciada a conduta dos médicos intervenientes no processo.

6 — Em face de tudo o exposto, tendo em vista a competência que me é atribuída pelo artigo 18.<sup>o</sup>, n.<sup>o</sup> 1, alínea a), da Lei n.<sup>o</sup> 81/77, de 22 de Novembro, formulo a V. Ex.<sup>a</sup> a seguinte recomendação:

Que mande proceder à reanálise do despacho de S. Ex.<sup>a</sup> o Secretário de Estado da Saúde, de 28 de Março de 1980 (*Diário da República*, 2.<sup>a</sup> série, de 12 de Abril de 1980), tendo em vista a detecção de eventuais omissões ou ambiguidades normativas propiciadoras da ocorrência da situação analisada no processo de inquérito, a fim de que as mesmas sejam corrigidas para evitar no futuro a repetição de situações idênticas.

7 — Solicito a V. Ex.<sup>a</sup> que se digne manter-me informado sobre o andamento dado a esta recomendação.

#### **XVI) Assunto: Imposto de compensação incidente sobre veículos automóveis**

Processo n.<sup>o</sup> 82/R-1600-DI-28-A

*Primeiro-Ministro:*

1 — Dispõe o artigo 28.<sup>o</sup> da Lei n.<sup>o</sup> 40/81, de 31 de Dezembro:

Fica o governo autorizado a rever a incidência, isenções, taxa, garantias dos contribuintes e regime de cobrança do imposto de compensação incidente sobre

os veículos automóveis ligeiros de passageiros e ligeiros mistos que utilizam carburantes ou combustíveis não sujeitos aos impostos que oneram a gasolina.

2 — Parece configurar-se a inconstitucionalidade deste preceito, porquanto de modo algum define «o objecto, o sentido, a extensão e a duração da autorização legislativa», violando, pois, o artigo 168.<sup>o</sup>, n.<sup>o</sup> 2, da Constituição da República.

3 — Poderá dizer-se que se não está perante uma verdadeira autorização legislativa, mas sim face à lei orçamental.

Mas as normas que, nas leis orçamentais, confirmam ao governo poderes para legislar em matérias da competência da Assembleia da República [é este o caso do artigo 168.<sup>o</sup>, n.<sup>o</sup> 1, alínea i)], deverão obedecer aos mesmos requisitos constitucionais aplicáveis às leis de antecipação.

De outro modo, fácil seria frustrar a aplicação do artigo 168.<sup>o</sup>, n.<sup>o</sup> 2, pois bastaria incluir permissões para legislar, sem as restrições aí indicadas, em leis orçamentais.

4 — Afigurou-se-me, por tal, dever recomendar ao Governo que, em casos futuros, se actue de modo constitucionalmente correcto.

#### **XVII) Assunto: Remunerações complementares do pessoal dos Serviços Médico-Sociais. Quotização para a Caixa Geral de Aposentações**

Processo n.<sup>o</sup> 82/R-1792-B-1

*Secretaria de Estado da Administração Pública:*

Com base no Decreto-Lei n.<sup>o</sup> 124/79, de 10 de Maio, parte do pessoal do âmbito da Secretaria de Estado da Saúde proveniente dos serviços de acção médico-social das instituições de previdência optou pelo regime da função pública, ficando, assim, sujeito ao Estatuto da Aposentação.

Ora, sucede que casos há em que alguns complementos da remuneração-base que os interessados auferiam aquando da integração dos serviços, e aliás continuam a auferir, não são à face do referido estatuto susceptíveis de relevar para efeito de aposentação.

Isto não obstante a circunstância de esses mesmos complementos terem sido objecto de descontos para as instituições de previdência de inscrição obrigatória (descontos que visavam entre outros benefícios a pensão de reforma), enquanto os trabalhadores por elas estiverem abrangidos, isto é, até à aludida integração.

Daqui resulta a seguinte situação anómala e injusta: não verem os interessados, após vários anos de descontos sobre essas quantias, qualquer efeito útil da parte desses descontos destinados à reforma, porquanto a futura pensão a conceder ao abrigo do Estatuto da Aposentação não levará em conta essas remunerações complementares do vencimento-base, que, em alguns casos, até são superiores a este último.

Estão nessas condições, por exemplo, as remunerações por «serviço à chamada» que, embora não vinculassem os seus titulares — enfermeiros — a permanecer no local de trabalho, tinham de ser entendidas como uma contrapartida do exercício normal de funções, pois em qualquer momento a actividade daqueles poderia ser solicitada, estando eles obrigados, por con-



seguinte, a prestá-la ao abrigo de uma relação laboral com os Serviços Médico-Sociais.

Com referência a este problema se dirigiu à Caixa Nacional de Previdência o ofício que se junta fotocópia, o qual deu origem à remessa a este Serviço dos pareceres daquela Caixa que também se anexam.

Neste contexto e em atenção à salvaguarda de direitos adquiridos formula-se a seguinte recomendação:

Que em disposição legal adequada venha a ser esclarecido que as remunerações auferidas pelo pessoal dos SMS integrado na Secretaria de Estado da Saúde que, ao abrigo da lei então em vigor, foram objecto de descontos para as instituições de previdência sejam passíveis de quotização para a Caixa Geral de Aposentações independentemente dos princípios que dominam o Estatuto da Aposentação.

Agradeço a V. Ex.<sup>a</sup> a comunicação a este Serviço da posição desse departamento relativamente à presente recomendação.

#### B — Recomendações administrativas

##### I) Assunto: Regime constante do artigo 2.º do Decreto-Lei n.º 412-G/75, de 7 de Agosto

Processo n.º 81/R-2287-A-2

*Ministro da Agricultura, Comércio e Pescas:*

A análise de algumas reclamações que me têm sido apresentadas, e se prendem com o regime legal indicado em epígrafe (para melhor elucidação junto fotocópias ilustrativas dos aspectos fundamentais em causa), permitem-me as seguintes considerações:

1 — O n.º 1 do artigo 2.º do referido diploma (Lei Orgânica da Direcção-Geral de Fiscalização Económica) dispõe que o provimento de lugares do quadro daquela Direcção-Geral em categorias superiores à letra S é feito provisoriamente, mediante contrato por períodos renováveis de 1 ano e pode converter-se em definitivo findos 2 anos de bom e efectivo serviço.

E o n.º 3 do mesmo preceito acrescenta que o tempo de serviço prestado em qualquer situação na Direcção-Geral da Fiscalização Económica e na extinta Inspecção-Geral das Actividades Económicas poderá ser contado para efeito de provimento definitivo nos termos do n.º 1.

2 — Ora afigura-se-me ser algo redundante a redacção do preceito em causa quando se reporta ao período experimental do provimento por contrato.

É que este é por natureza um vínculo sujeito a prazo (em regra anual) de renovação automática caso as partes não tomem a iniciativa de pôr-lhe termo (cf. artigo 3.º do Decreto-Lei n.º 49 397, de 24 de Novembro de 1969).

3 — Daí que bem parece que o regime constante do n.º 1 do artigo 2.º do Decreto-Lei n.º 412-G/75 (mera possibilidade de os provimentos no quadro da Direcção-Geral da Fiscalização Económica serem convertidos em definitivos ao fim de 2 anos de bom e efectivo serviço)

constituirá um desvio ao sistema vigente para a generalidade dos serviços, em que, findos os 2 anos de provimento provisório, a Administração tem de decidir se o converte em definitivo ou se exonera o trabalhador por a sua colaboração não ter sido satisfatória.

De resto, a disposição legal em causa, da forma como a Direcção-Geral a interpreta, dá azo a que a situação provisória possa protelar-se por tempo indefinido, contra a própria natureza do chamado período experimental, e gerando, em consequência, para os trabalhadores, uma indesejável situação de prolongada insegurança.

E evidente se antolha que o período experimental, como, aliás, os seus próprios termos indicam, não terá de ser somente provisório como bem definido no tempo (não convirá esquecer que um período de funções com tais características se liga com as expectativas dos funcionários).

De tudo decorre que importará uma aclaração inequívoca do artigo 2.º, n.º 1, do Decreto-Lei n.º 412-G/75, de 7 de Agosto, que, de resto, não impedirá que, mesmo antes de alteração legislativa, se possa passar a proceder de acordo com um critério mais adequado e justo.

Termos em que me permito formular a V. Ex.<sup>a</sup> a seguinte recomendação:

- a) Que seja aclarado o disposto no n.º 1 do artigo 2.º do Decreto-Lei n.º 412-G/75, de 7 de Agosto, de forma a evitar a permanência por tempo indeterminado na situação de provimento provisório;
- b) Que mesmo antes de tal aclaração ou de eventual alteração legislativa se passe a proceder de acordo com um critério mais justo ou adequado, qual seja, por exemplo, um que permita que, ao fim de 2 anos de serviço prestado por cada um dos trabalhadores nas condições em questão, a Direcção-Geral de Fiscalização Económica se pronuncie acerca do mérito do serviço por ele prestado e, a ser positivo, converta, de imediato, em definitivo os respectivos provimentos.

Desde já agradeço a V. Ex.<sup>a</sup> informação a respeito da sequência que eventualmente merecer a presente recomendação.

##### II) Assunto: Descontos para a Previdência

Processo n.º 82/R-1916-B-1

*Presidente da Comissão Instaladora do Centro Regional de Segurança Social de Évora:*

O ofício n.º 46 254, de 22 de Novembro de 1982, processo C. I., cuja remessa se agradece, suscitou-nos as seguintes observações:

1 — Sustenta esse centro que a razão de nunca terem sido efectuados descontos para a Previdência em relação à reclamante foi a de ela ter sido admitida ao abrigo de um contrato de tarefa nos termos do artigo 11.º do Decreto-Lei n.º 140/



81, de 30 de Maio, o que implicou a não existência de subordinação hierárquica, não aquisição da qualidade de agente e não existência de prazo de contrato.

2 — Afigura-se-nos, porém, que as funções que a reclamante exerceu no Lar dos Pinheiros e que se traduziram na prestação de serviços aos idosos, como sejam, cuidados de higiene, tratamento de roupas, vigilância, ocupação de tempos livres, etc., não são, dada a sua natureza quando relacionada com o tipo de instituição que esse lar assume, enquadráveis na designação de trabalho de carácter excepcional empregada no artigo 11.º do Decreto-Lei n.º 140/81.

Trata-se, a nosso ver, de trabalho que se integra na organização da entidade referida e em vista do qual ela foi instituída, devendo, pois, ser considerado como dirigido à satisfação das necessidades normais dessa mesma entidade.

3 — Por outro lado, o facto de a reclamante ter sido contratada para trabalhar apenas na falta ao serviço do pessoal do quadro não confere ao trabalho que realizou natureza excepcional, porquanto esta natureza excepcional tem de ser avaliada objectivamente, isto é, independentemente do sujeito que o executa, sob pena de se ficar impossibilitado de caracterizar esse trabalho num momento em que ainda não exista alguém vinculado a prestá-lo.

Isto seria um absurdo, uma vez que tal caracterização está prevista na lei precisamente para efeito de se saber o tipo de contrato que deve ser celebrado com a pessoa que vai realizar o serviço.

4 — Além disso, há que atender a que a reclamante tinha horário de trabalho — das 16 às 24 horas —, o que revela estar-se perante um contrato de trabalho e não contrato à tarefa, pois existe nitidamente uma subordinação hierárquica no lar (a este propósito ver Monteiro Fernandes *Noções Fundamentais de Direito do Trabalho*, 3.ª ed., 1979, em que o mesmo considera como índices da existência de um contrato de trabalho, entre outros, o horário de trabalho, a propriedade dos instrumentos de trabalho e a natureza do local de trabalho).

5 — Neste contexto, e uma vez que, segundo o Decreto-Lei n.º 343/79, de 28 de Agosto «são obrigatoriamente inscritos nas caixas sindicais de previdência todos os trabalhadores que, concorrendo com a sua actividade profissional para a satisfação de *necessidades normais* do Estado, institutos públicos e autarquias locais, suas federações e uniões, zonas de turismo e demais pessoas colectivas de direito público, não reúnam as condições de inscrição na Caixa Geral de Aposentações» (o sublinhado é nosso), considero de formular a seguinte recomendação:

Que sejam pagas à Previdência as contribuições relativas ao tempo de serviço prestado pela interessada ao citado lar.

Agradeço a V. Ex.ª que me informe a posição desse centro regional relativamente a esta recomendação.

### III) Assunto: Grupo de Música Contemporânea e Segréis de Lisboa

Processo n.º 82/R-IP-37-A-1

*Secretário de Estado da Cultura:*

1 — Tomei a iniciativa, nos termos do artigo 22.º da Lei n.º 81/77, de 22 de Novembro, de mandar abrir um processo para análise da situação abordada no jornal *A Capital*, de 17 de Abril de 1982, nomeadamente na parte em que se refere a dívidas e falta de subsídios dessa Secretaria de Estado aos Grupo de Música Contemporânea e Segréis de Lisboa.

2 — Das informações que, sobre a matéria, me foram prestadas por essa Secretaria de Estado, através do ofício n.º 15 576, de 9 de Novembro de 1982, e expediente anexo, conclui-se o seguinte:

2.1 — Não se comprovam as acusações constantes da notícia acerca da marginalização de determinados grupos artísticos no planeamento das actividades;

2.2 — Comprova-se a existência de atrasos significativos no pagamento de remunerações a determinados grupos artísticos, resultantes de um «incorrecto procedimento administrativo dos serviços», facto aliás expressamente reconhecido no parágrafo final do ofício n.º 15 576, de 9 de Novembro de 1982, do Gabinete de V. Ex.ª

3 — Em face do exposto, afigura-se-me merecer «reparo» a actuação de serviços dependentes dessa Secretaria de Estado e, no uso do direito que me confere a alínea a) do n.º 1 do artigo 18.º da Lei n.º 81/77, de 22 de Novembro, permito-me formular a V. Ex.ª a seguinte recomendação:

Que de futuro o planeamento das actividades artísticas e a respectiva dotação financeira sejam organizados e coordenados de modo a evitar os atrasos de pagamento que têm vindo a verificar-se, até porque se está perante rendimentos do trabalho.

4 — Solicito a V. Ex.ª que se digne providenciar no sentido de me ser transmitido o seguimento que venha a ter a presente recomendação.

### IV) Assunto: Suspensão do exercício de funções

Processo n.º 80/R-743-A-2

*Ministério da Agricultura, Comércio e Pescas:*

1 — Na sequência da queixa que me foi apresentada por F... e das repetidas diligências efectuadas, desde Maio de 1980, junto do Gabinete do então titular da pasta da Agricultura e Pescas, do Inspector Coordenador do MAP, e da respectiva Secretaria-Geral (actual Direcção-Geral de Organização e Recursos Humanos), apurou-se que:

a) O queixoso e outros funcionários (com excepção do director e subdirector do ex-CRRAP) foram suspensos do exercício das respectivas funções, sem perda de vencimentos, por decisão do então director Regional de Agricultura no Alentejo;

- b) Tal decisão foi tomada não em processo disciplinar, mas em processo de inquérito mandado instaurar ao ex-Centro Regional de Reforma Agrária de Portalegre, via manifestamente inadequada para a aplicação daquela medida;
- c) O queixoso apresentou-se na Direcção Regional de Agricultura do Alentejo em 16 de Julho de 1979, a fim de ser recolocado no lugar que anteriormente ocupava na subregião de Portalegre (em execução do despacho ministerial de 21 de Junho de 1979) e, apesar disso, foi mandado para casa por determinação do então director regional, situação em que presentemente ainda se mantém, recebendo as remunerações correspondentes ao cargo (como pode ler-se no ofício n.º 16 225, de 26 de Agosto de 1982, da Direcção Regional de Agricultura do Alentejo, junto por fotocópia), sob o pretexto de ainda não ter sido concluído o referido processo de inquérito.

2 — Tendo em atenção que:

- a) A medida de suspensão, para além de não ter sido aplicada em processo próprio é, por natureza, de carácter transitório — conforme decorre do artigo 52.º do Estatuto Disciplinar;
- b) A suspensão decidida em 16 de Julho de 1979, e que ainda se mantém, se mostra ofensiva das disposições da legislação ordinária (v. g. do Estatuto Disciplinar) e da Lei Constitucional (artigos 59.º, 266.º, n.º 2, e 269.º, n.º 3).

Permito-me formular a V. Ex.ª a seguinte recomendação:

Que se ponha termo à situação em que se encontra o queixoso, ordenando a comparência do mesmo funcionário na Direcção Regional de Agricultura do Alentejo para retomar o exercício de funções e se mande apurar a responsabilidade que couber ao respectivo director no caso da suspensão ilegalmente decidida e mantida desde 16 de Julho de 1979.

Agradeço ser informado acerca da sequência que merecer a presente recomendação.

**V) Assunto: Benefício previsto no n.º 4 da alínea a) do artigo 29.º do Código do Imposto Complementar**

Processo n.º 82/R-551-A-2  
Processo n.º 82/R-1435-A-2

*Ministro das Finanças e do Plano:*

Juntam-se fotocópias de 2 reclamações apresentadas neste Serviço, fundadas no facto de à frequência do extinto ano propedêutico ter sido denegado, pelas entidades fiscais, o benefício previsto no n.º 4 da alínea a) do artigo 29.º do Código do Imposto Complementar.

Porque se afigura haver de facto, no caso, errada interpretação do referido preceito, foi trocada com a

Direcção-Geral das Contribuições e Impostos a correspondência que se anexa (ofícios deste Serviço n.ºs 4799 e 7288 e daquela Direcção-Geral n.ºs 2126 e 6503) e que aqui se dá por reproduzida, por suficientemente esclarecedora das respectivas posições.

Persiste a minha discordância com a posição final assumida no mencionado ofício n.º 6503, pelas razões seguintes:

- a) Ao contrário do que se passa com a aplicação analógica não é proibida a interpretação extensiva de quaisquer normas fiscais, interpretação que considero de adoptar no caso e que o próprio Ministério da Educação aconselha;
- b) Da proibição da analogia só se poderia concluir pela ilegalidade do Ofício-Circular n.º 5154 e não que tal proibição fique ao sabor do entendimento que o intérprete venha a ter do princípio da justiça tributária;
- c) Princípio que, no caso, ao permitir, no domínio de uma mesma legislação, soluções diferentes para casos iguais (consoante as respectivas liquidações ocorreram antes ou depois da data daquele ofício-circular), se traz, afinal, numa injustiça tributária.

Em face destas razões, conjugadas com as do ofício n.º 7288, deste Serviço, e que, repete-se, aqui se dão por reproduzidas, permito-me dirigir a V. Ex.ª, ao abrigo do preceituado no artigo 18.º, n.º 1, da Lei n.º 81/77, de 22 de Novembro, a seguinte recomendação:

Que, a manter-se a invocada inviabilidade da anulação oficiosa das liquidações onde não foi considerada a frequência do ano propedêutico para efeitos do preceituado no n.º 4 da alínea a) do artigo 29.º do Código do Imposto Complementar, se proceda, ao menos, à correcção daquelas que foram objecto de reclamação, como é o caso das 2 queixas anexas, apresentadas ao Provedor de Justiça.

Solicito a V. Ex.ª se digne informar-me do seguimento dado à presente recomendação.

**VI) Assunto: Carreira técnica auxiliar e carreira técnica profissional. Diferença**

Processo n.º 82/R-1584-A-2  
Processo n.º 82/R-1589-A-2

*Secretário de Estado da Saúde:*

Em 27 de Julho de 1982, deram entrada neste Serviço as 2 reclamações cujas fotocópias se juntam, bem como dos documentos que, respectivamente, lhes são anexos.

Solicitados os esclarecimentos ao Departamento de Recursos Humanos, recebeu-se em resposta o ofício n.º 33 893, de 31 de Dezembro de 1982 (processo n.º 27 126/82), cuja fotocópia se anexa também.

Pelo conteúdo daquele citado ofício do Departamento de Recursos Humanos, afigura-se que aquela direcção-geral labora no erro de confundir a carreira técnica auxiliar, na qual os reclamantes pretendem ser

reclassificados com a carreira técnica profissional reestruturada pelo artigo 10.º do Decreto-Lei n.º 191-C/79, de 25 de Junho.

Ora, o certo é que a carreira técnica auxiliar, que já existia antes do Decreto-Lei n.º 191-C/79 como independente das então existentes carreiras técnicas profissionais, ao contrário destas, não foi reestruturada pelo Decreto-Lei n.º 191-C/79, mantendo, deste modo, as suas categorias e letras de vencimento correspondentes (técnico auxiliar principal, letra J, técnico auxiliar de 1.ª classe, letra L, e técnico auxiliar de 2.ª classe, letra M), que após a reestruturação feita por aquele Decreto-Lei n.º 191-C/79, da carreira administrativa, ficaram equiparadas às categorias de 1.º, 2.º e 3.º oficial desta carreira.

Do mesmo modo mantém-se a exigência do ciclo geral dos liceus como único requisito habilitacional necessário para se ingressar na carreira (técnica auxiliar), sendo, por força do disposto no artigo 1.º do Decreto-Lei n.º 191-C/79, muito diferentes as habilitações exigidas para ingresso nas carreiras técnico-profissionais.

Considerando, assim, conforme se me afigura resultar dos documentos anexos, que a não transição dos reclamantes para a carreira técnica auxiliar se deve a erro de direito, permito-me recomendar:

Que seja sanado o erro pelo qual os reclamantes vieram a ser injustamente prejudicados, providenciando V. Ex.ª para que os mesmos possam ser reclassificados em categoria da carreira técnica auxiliar correspondente à que possuem na carreira administrativa — tal como, aliás, é proposto pelo próprio serviço onde exercem funções (Instituto de Assistência Psiquiátrica) e para o que possuem todos os requisitos legalmente exigidos.

Solicito a V. Ex.ª que, oportunamente, me seja comunicado o seguimento que a presente recomendação venha a merecer.

#### VII) Assunto: Touros de morte

Processo n.º 82/IP-52-B-1

*Presidente do Conselho de Administração da Radiotelevisão Portuguesa:*

Em referência ao caso exposto no ofício de V. Ex.ª n.º 316, de 11 de Agosto último, comunico que, tendo apreciado a matéria nela abordada, após consulta do Conselho de Informação para a Radiotelevisão Portuguesa, E. P. (RTP), concluiu-se o seguinte:

1 — O Decreto n.º 15 355, de 14 de Abril de 1928, não abrange a transmissão de espectáculos de touros de morte por via da televisão, estando proibido o recurso à analogia de leis penais incriminadoras;

2 — Contudo, deverá reconhecer-se que, existindo um juízo legal desfavorável quanto à realização de tais espectáculos em recintos circunscritos, esse juízo não é modificável pela simples ausência de norma incriminadora da exibição dos mesmos espectáculos por via televisiva.

3 — Por outro lado, a actividade televisiva, por se tratar de um meio de comunicação social de grandes massas e até pelos poderes que esta situação lhe confere, não pode nortear a sua actuação abstraindo do respeito devido a determinados valores e sentimentos comuns mesmo nos casos em que esse desrespeito não seja sancionado, em virtude da desactualização da legislação em vigor.

Em face do exposto, tendo em atenção a competência que me é conferida pelo artigo 18.º, n.º 1, alínea a), da Lei n.º 81/77, de 22 de Novembro, formulo a V. Ex.ª a seguinte recomendação:

Que até à revisão do regime do Decreto n.º 15 355, de 14 de Abril de 1928, nesta mesma data submetida à apreciação da Assembleia da República, a Radiotelevisão Portuguesa se abstenha de transmitir espectáculos com exibição de touros de morte.

Solicito a V. Ex.ª que se digne transmitir-me as providências que venham a ser tomadas na sequência desta recomendação.

#### VIII) Assunto: Acidente em serviço

Processo n.º 81/R-1496-A-2

*Director do Instituto Nacional de Sangue:*

Relativamente ao ofício acima referenciado, comunico a V. Ex.ª as considerações que a análise do assunto me suscitou:

1 — Os Serviços Centrais do Instituto não contestam que se tenha verificado um *acidente em serviço*, mas afirmam que não foi tratado como tal por não terem sido cumpridas as formalidades legais necessárias;

2 — A Delegação do Porto, ao receber o atestado médico da funcionária, enviou-o para a sede, informando *que se magoara em serviço*;

3 — Nessa data, os serviços deviam ter providenciado para que fossem ainda cumpridos os requisitos devidos;

4 — Do acontecido resultou não terem sido pagos por inteiro os dias de doença, não terem sido pagas nem comparticipadas as despesas de tratamento e não ter sido fixado o grau de incapacidade parcial permanente que a trabalhadora passou a ter.

No futuro, não poderá vir a beneficiar da valorização da pensão de aposentação, resultante de acidente em serviço, conforme se prevê no Estatuto de Aposentação (artigos 54.º, 55.º e 89.º do Decreto-Lei n.º 498/72, de 9 de Dezembro);

5 — Não se afigura justo que a trabalhadora seja prejudicada, no passado e no futuro, por uma actuação dos serviços que, a não ser revista, se poderá considerar como menos diligente;

6 — Na circular n.º 433-A, da Direcção-Geral da Contabilidade Pública, foi transmitido um despacho do membro do Governo competente em que se permite que a falta de participação possa ser relevada, através de despacho ministerial;

7 — Nestas circunstâncias, cumpre recomendar que todo o *processo deva ser revisto* e submetido a despacho de S. Ex.<sup>a</sup> o Ministro dos Assuntos Sociais, devidamente informado com documentos que provem a verificação do acidente, os abonos efectivamente pagos e os que seriam devidos na doença que ocasionou, as despesas feitas com as intervenções cirúrgicas e o grau de incapacidade que tenha sido definido.

Uma vez reconhecida a existência de *acidente em serviço*, deverá solicitar-se à Caixa Geral de Aposentações o exame médico com vista à determinação de desvalorização efectiva (artigo 89.º do Estatuto), a fim de vir a ser anotada no cadastro de subscritora.

Solicita-se a comunicação do seguimento dado ao assunto.

**IX) Assunto: Integração de cidadão oriundo do ultramar na banca portuguesa**

Processo n.º 80/R-1678-A-3

*Secretário de Estado do Tesouro:*

1 — Relativamente a uma reclamação apresentada neste Serviço pelo trabalhador bancário F. ... foi solicitada ao Banco de Portugal informação sobre o pedido do reclamante para integração na banca portuguesa, pedido que já havia sido indeferido por aquele Banco Central.

Em resposta foi recebido o ofício n.º 4128/DIC, que acompanhava xerocópia de outro ofício, também do mesmo banco, de que se juntam fotocópias.

2 — Através do segundo dos aludidos ofícios, conclui-se que, em última análise, o que impede a integração do reclamante é a circunstância de ter outorgado como cidadão cabo-verdiano no contrato que celebrou para cooperação em Angola, uma vez que o contrato assim outorgado não poderia ser autorizado pelo Governo Português, autorização esta indispensável para a integração do reclamante, conforme estipulado no Despacho Normativo n.º 305/79, de 2 de Outubro.

3 — Ora, salvo melhor opinião, parece que o fundamento aduzido assenta num aspecto de ordem formal e não numa razão de fundo que se afigura merecer inteira protecção.

Com efeito, não pode existir dúvida de que o *reclamante foi sempre cidadão português*, e o facto de o pai ter nascido em Cabo Verde não lhe altera a nacionalidade, dado que a mãe nasceu em Portugal, no concelho de Bragança (v. Decreto-Lei n.º 308-A/75, de 24 de Junho).

E o reclamante alega que nunca renunciou à nacionalidade portuguesa. Mas, mesmo que tivesse renunciado, tal renúncia só poderia ter efeitos após registo na Conservatória dos Registos Centrais (v. diploma citado e parecer da Procuradoria-Geral da República publicado no *Diário da República*, 2.ª série, de 17 de Fevereiro de 1977), não constando aquele registo da certidão por ele apresentada, cuja fotocópia também se junta.

Assim, não é pela circunstância de o reclamante ter outorgado num contrato como cabo-verdiano (o que fez por desconhecer a legislação sobre a conservação

da nacionalidade entretanto publicada em Portugal), que terá perdido a qualidade de cidadão português.

*A face da lei portuguesa o reclamante não era, nem é, cidadão estrangeiro.*

4 — Por outro lado, e tal como se informa no ofício n.º 24 409/DIC, do Banco de Portugal, datado de 13 de Dezembro passado, de que também se junta fotocópia, os contratos previstos no Despacho Normativo n.º 305/79 não foram objecto de autorizações casuísticas, pelo que não se poderá dizer que o queixoso não obteve autorização para o seu contrato, estando, neste aspecto, desprezada a aparente questão formal, em pé de igualdade com quaisquer outros bancários portugueses que beneficiaram de autorização genérica concedida pelo Governo Português para assinatura dos mesmos contratos, *dado que à face da lei portuguesa o queixoso era português na data em que assinou o seu contrato, que, no fundo, não é diferente dos demais contratos de cooperação assinados por bancários portugueses.*

Nesta conformidade, permito-me formular a V. Ex.<sup>a</sup> a seguinte recomendação:

Que, tendo em conta que o reclamante foi sempre cidadão português, e afigurando-se manifestamente injusto que um simples aspecto de natureza formal (mais aparente do que real) deva sobrepor-se a uma forte razão de fundo que assiste ao reclamante e a que a lei portuguesa dá toda a protecção, *seja revisto* o pedido do reclamante, considerando-se o seu deferimento, ainda que a título excepcional, ponderando o circunstancialismo geral em presença.

5 — Solicito a V. Ex.<sup>a</sup> que se digne providenciar no sentido de me ser dado conhecimento da decisão que venha a ser proferida.

**X) Assunto: Irregularidades na RTP**

Processo n.º 82/R-922-B-1

*Presidente do conselho de gerência da RTP:*

Relativamente ao assunto em referência, junto envio a V. Ex.<sup>a</sup> a «recomendação» que me permito formular ao conselho de gerência da RTP.

Solicito a V. Ex.<sup>a</sup> que me transmita a posição que o órgão a que preside vier a tomar sobre cada um dos aspectos nela contemplados.

**Recomendação**

Tendo em consideração as conclusões do relatório (em anexo) relativo às averiguações levadas a efeito, por determinação do Provedor de Justiça, por um assessor deste Serviço, as quais mereceram a minha inteira concordância, recomendo ao Ex.<sup>mo</sup> Conselho de Gerência da RTP, nos termos da alínea a) do n.º 1 do artigo 18.º da Lei n.º 81/77, de 22 de Novembro:

1.º Que o jornalista F. ..., afastado das suas funções na antiga redacção do *País*, *País* por uma decisão do Ex.<sup>mo</sup> Director Coordenador de Informação, viciada por «desvio de poder», seja colocado em serviço onde possa

desenvolver o seu trabalho jornalístico em condições normais;

- 2.º Que as decisões proferidas em processo disciplinar sejam *sempre* transmitidas, *na íntegra*, aos arguidos, aos superiores hierárquicos destes, e aos participantes;
- 3.º Que sejam concedidas aos jornalistas as facilidades indispensáveis à eleição de novos conselhos de redacção;
- 4.º Que as admissões de jornalistas sejam feitas *por concurso*, nos termos do disposto na cláusula 23.ª do ACT da RTP, e sempre precedidas de *parecer dos conselhos de redacção* ou, enquanto não existirem, da *audição das redacções*;
- 5.º Que se averiguem as irregularidades indicadas no preenchimento das folhas de ponto dos jornalistas, bem como as distorções existentes na prestação de trabalho extraordinário;
- 6.º Que, no âmbito da revisão da regulamentação colectiva de trabalho da RTP, sejam revistas as condições de prestação de trabalho dos profissionais afectos à informação televisiva, designadamente, no que se refere aos horários de trabalho.

**XI) Assunto: Erro na contratação de um funcionário do quadro geral de adidos para categoria funcional já não existente na universidade**

Processo n.º 82/R-1322-B-2

*Reitor da Universidade de Aveiro:*

Em 21 de Junho de 1982, foi apresentada neste Serviço a reclamação cuja fotocópia se junta (bem como dos documentos que são anexos).

Pelo expediente recebido verifica-se que a reclamante, agente técnica de 1.ª classe além do quadro dessa universidade desde 3 de Março de 1978, pretende que, ao abrigo do Decreto-Lei n.º 830/74, de 31 de Dezembro, artigo 3.º, n.º 2, conjugado com o disposto no Decreto-Lei n.º 191-C/79, de 25 de Junho, e o anexo 1 do Decreto-Lei n.º 377/79, de 13 de Setembro, lhe seja reconhecido o direito à categoria de técnico de 1.ª classe — letra H — seguida de promoção à categoria de principal. Esta sua pretensão é secundada pelo conselho directivo do Departamento de Geociências, conforme proposta n.º 99/2.03/CC feita a V. Ex.ª em 15 de Abril de 1982.

Devidamente estudado o assunto, chegou-se à conclusão seguinte:

- a) Quando a reclamante, então destacada do quadro geral de adidos, onde possuía a categoria de preparadora-chefe — letra J — foi contratada por essa universidade como agente técnica de 1.ª classe (*Diário da República*, 2.ª série, de 3 de Março de 1978), visto possuir o curso de Engenharia Química Laboratorial e Industrial, deveria, nos termos do Decreto-Lei n.º 830/74, de 31 de Dezembro, tê-lo sido, não para aquela categoria, mas para a categoria de engenheiro técnico de 1.ª classe.

- b) A reestruturação feita em algumas carreiras pelo Decreto-Lei n.º 191-C/79, de 25 de Junho, veio a incluir, como expresso no quadro 1 anexo ao Decreto-Lei n.º 377/79, de 13 de Fevereiro, a carreira de engenheiros técnicos, passando a corresponder à categoria de engenheiro técnico de 1.ª classe a letra H de vencimento.

Por força ainda daqueles 2 decretos-leis, aquela valorização de letra deverá ter efeitos a partir de 1 de Julho de 1979.

- c) Deste modo, a reclamante, *que deveria ter desde 3 de Março de 1978 a categoria de engenheiro técnico de 1.ª classe, teria passado automaticamente, desde 1 de Julho de 1979, a beneficiar da letra H de vencimento* e, 3 anos passados como titular daquela categoria — logo, a partir de 1 de Julho de 1982 poderia ser promovida para a categoria imediatamente superior —, engenheira técnica principal.
- d) A proposta para contratação da reclamante como técnica de 1.ª classe (carreira técnica prevista no artigo 9.º do Decreto-Lei n.º 191-C/79), e sua posterior candidatura para técnica principal, é legalmente inviável, pois, importando um *ingresso* em carreira em que não está integrada, por força do mesmo Decreto-Lei n.º 191-C/79, só poderia fazê-lo pela sua categoria de ingresso — técnica de 2.ª classe.
- e) Há no entanto que regularizar a situação da reclamante, que vem a ser prejudicada por erro exclusivo dessa universidade, contratando-a numa categoria que na data do contrato *já não existia*.

Deste modo, permito-me dirigir a V. Ex.ª a seguinte recomendação:

Que seja *rectificado* o contrato pelo qual, ilegalmente, em 3 de Março de 1978, a reclamante foi admitida nessa universidade, como agente técnica de 1.ª classe, sendo-lhe atribuída, *desde aquela data, a designação de engenheiro técnico de 1.ª classe*, nos termos e pelo disposto no Decreto-Lei n.º 830/74, de 31 de Dezembro, e no despacho do Ministro da Educação de 18 de Fevereiro de 1976, publicado no *Diário da República*, 1.ª série, de 10 de Março de 1976, *com todas as consequências inerentes, nomeadamente para os efeitos decorrentes, a partir de 1 de Julho de 1979, da subsequente aplicação do Decreto-Lei n.º 191-C/79, de 25 de Junho*.

Solicito a V. Ex.ª que oportunamente me seja comunicado o seguimento que esta recomendação venha a ter.

**XII) Assunto: Subsídio de Natal**

Processo n.º 83/IP-38-B-1

*Ministro dos Assuntos Sociais:*

Considerando que o Decreto-Lei n.º 724/74, de 18 de Dezembro, determinava que fosse abonado em De-

zembro aos pensionistas um subsídio de Natal de valor igual à pensão mensal a que tivessem direito em 1 desse mês;

Considerando que o Decreto Regulamentar n.º 92/82, de 30 de Novembro, que actualizou as pensões, ao estabelecer que o 13.º mês de pensão será em 1982 de valor correspondentes às pensões atribuídas até 30 de Novembro do mesmo ano, contrariou aquele diploma, sendo assim ilegal;

Considerando que a circunstância de ter sido publicado o Decreto-Lei n.º 463-A/82, de 30 de Novembro, a prever que o montante dos subsídios de Natal atribuídos em Dezembro aos pensionistas fosse estabelecido nos diplomas de actualização de pensões para o período em que se impediu a verificação daquela ilegalidade. Isto porque tal diploma foi distribuído 2 dias após a sua data, ou seja, em 2 de Dezembro, quando é certo ser a generalidade da doutrina e da jurisprudência no sentido de que a data que releva para efeito de início da vigência de qualquer dispositivo legal é a data da distribuição do *Diário da República* em que o mesmo se contém, filosofia esta que levou, aliás, a que no recente Decreto-Lei n.º 3/83, de 11 de Janeiro, se impusesse que o *Diário da República* seja distribuído no dia correspondente ao da sua data.

Permito-me formular a V. Ex.ª a seguinte recomendação:

Que os subsídios de Natal atribuídos aos pensionistas no mês de Dezembro de 1982 sejam revistos de forma a assumirem o montante das pensões a que os mesmos tinham direito em 1 desse mês.

Solicito a V. Ex.ª que me seja comunicada a posição desse departamento relativamente à presente recomendação.

**XIII) Assunto: Carreira técnica superior. Curso superior com grau de licenciatura ou curso superior adequado**

Processo n.º 82/R-1979-A-2

*Director-Geral de Turismo:*

Em referência ao vosso ofício n.º 32 534, de 20 de Dezembro de 1982 (DGT/DSA/SP — ofício n.º 593/DV/664), que agradeço, comunico a V. Ex.ª o seguinte:

1 — Toda a argumentação usada nos pareceres constantes do expediente que é remetido em anexo àquele citado ofício dessa direcção-geral se apoia numa posição, hoje ultrapassada e reconhecida por ilegal, assumida pela então DGFP, que intransigentemente defendia que a transição para a carreira técnica superior, criada pelo artigo 8.º do Decreto-Lei n.º 191-C/79, de 25 de Junho, dos funcionários à data da publicação daquele diploma inseridos na anterior única carreira técnica, regulada pelo Decreto-Lei n.º 49 410, de 24 de Novembro de 1969, só poderia dar-se desde que aqueles técnicos possuíssem curso superior com grau de licenciatura, ou curso superior adequado, estando esta exigência expressamente consagrada no respectivo diploma orgânico. Esta posição foi consagrada no n.º 5 do Despacho Normativo n.º 1/80, de 4 de Janeiro.

2 — Ora, no *Diário da República*, 2.ª série, n.º 283, de 10 de Dezembro de 1981, foi publicado despacho de 28 de Outubro de 1981, de S. Ex.ª o Primeiro-Ministro, que homologou, nos termos do n.º 2 do artigo 40.º da Lei n.º 39/78, de 5 de Julho, o parecer do Conselho Consultivo da Procuradoria-Geral da República de 10 de Abril de 1980, publicado no *Diário da República*, 2.ª série, n.º 180, de 6 de Agosto de 1980.

3 — De acordo com aquele parecer da Procuradoria-Geral da República, os funcionários dessa Direcção-Geral de Turismo inseridos na carreira técnica, por força do Decreto-Lei n.º 191-C/79 e do seu artigo 25.º, em especial, passaram a ter direito, desde a data da vigência daquele diploma, a transitar para a carreira técnica superior «sem qualquer distinção quanto a habilitações legais» ou exigência das mesmas insertas expressamente na respectiva norma contida no diploma orgânico do Serviço.

4 — Por força do disposto no artigo 40.º da Lei n.º 38/78, de 5 de Julho, nos termos do qual foi por S. Ex.ª o Primeiro-Ministro homologado aquele parecer, a interpretação nele perfilhada passa a valer como interpretação oficial perante os serviços dos ministérios a que as matérias interpretadas interessam.

5 — Não tendo sido oportunamente publicada a portaria prevista no artigo 20.º do Decreto-Lei n.º 191-C/79 (é certo que exclusivamente por dificuldades que foram levantadas pela então DGFP), só em 3 de Junho de 1982 o Decreto Regulamentar n.º 32/82, vem aprovar o novo quadro da Direcção-Geral de Turismo, fazendo o «ajustamento» dos respectivos lugares às carreiras e respectivas categorias e letras, reestruturadas pelo Decreto-Lei n.º 191-C/79.

Naquele diploma, respeitando-se o imposto, por efeito da homologação por S. Ex.ª o Primeiro-Ministro na interpretação do artigo 25.º do Decreto-Lei n.º 191-C/79 feita pelo parecer da Procuradoria-Geral da República, foi determinada a transição para a carreira técnica superior de todos os técnicos do então quadro da Direcção-Geral de Turismo.

6 — Porém, entende essa Direcção-Geral que essa transição, nos termos do Decreto Regulamentar n.º 32/82, só pode dar-se a partir do dia imediato à publicação daquele decreto regulamentar, isto é, a partir de 4 de Junho de 1982, início da vigência do diploma, conforme dispõe o artigo 29.º do mesmo diploma.

7 — Consoante se verifica pelo expediente remetido a coberto do vosso ofício em referência, os motivos que parecem apoiar aquela posição são exclusivamente de ordem económico-financeira.

8 — Ora, o certo é que, se por erro exclusivo da Administração, não se operou, oportunamente, a transição daqueles técnicos da Direcção-Geral de Turismo para a carreira técnica superior, não menos certo é que, por imposição do Decreto-Lei n.º 191-C/79, e de acordo com a interpretação que foi dada ao seu artigo 25.º pelo parecer da Procuradoria-Geral da República, os técnicos do quadro dessa Direcção-Geral de Turismo têm direito, desde a data da vigência daquele Decreto-Lei

n.º 191-C/79, 1 de Julho de 1979, às categorias que lhes são correspondentes na carreira técnica superior, não lhes podendo ser recusada aquela transição a partir daquela data, sem violação do mesmo Decreto-Lei n.º 191-C/79 e frontal e grave ofensa de direitos adquiridos.

9 — Noto, ainda, que essa Direcção-Geral apenas apresenta razões de natureza orçamental para obstar a aplicação do Decreto Regulamentar n.º 32/82 a partir de 1 de Julho de 1979.

Ora, a verdade é que o Orçamento Geral do Estado deve configurar-se de acordo com as obrigações que legalmente impendem sobre o Estado. E a inversa não é verdadeira: razões orçamentais ou de carência financeira não podem juridicamente justificar o não cumprimento pelo Estado de obrigações estabelecidas por lei. Acresce que os alegados problemas orçamentais decorrem, pelo menos em parte, da demora verificada na tomada de posição pela Administração acerca deste pessoal — desde o Decreto-Lei n.º 191-C/79 até 1982!

Mas desse atraso não são responsáveis os funcionários, e sim, apenas, a própria Administração, ao interpretar o Decreto-Lei n.º 191-C/79 em termos indevidamente restritos, de molde a exigir a emanção de despacho de S. Ex.ª o Primeiro-Ministro a dirimir a questão.

10 — A posição defendida pela Direcção-Geral de Turismo colocaria, além disso, os técnicos superiores respectivos em posição de manifesta desigualdade — não querida pelos Decretos-Leis n.ºs 191-C/79 e 377/79, que nessa matéria não fazem qualquer distinção — em face dos demais técnicos superiores da função pública a quem se fez oportuna aplicação destes diplomas, e até, pelos vistos, perante outros tipos de funcionários dessa mesma Direcção-Geral de Turismo cujas carreiras foram reestruturadas pelo citado Decreto-Lei n.º 191-C/79 e com efeitos desde 1 de Julho de 1979.

11 — Finalmente, não se afigura que o artigo 29.º do Decreto Regulamentar n.º 32/82 possa obstar a aplicação correcta do Decreto-Lei n.º 191-C/79, isto é, a partir de 1 de Julho de 1979.

Em primeiro lugar, é evidente que não poderão posteriores diplomas regulamentares dispor diversamente, sobrepondo-se ao regime fixado em decreto-lei.

Assim, mesmo que o artigo 29.º do Decreto Regulamentar n.º 32/82, de 3 de Junho, ao dizer que «entra em vigor no dia imediato ao da sua publicação», significasse esse propósito, tal norma seria ilegal, por contradizer o disposto no artigo 29.º do Decreto-Lei n.º 191-C/79, cuja aplicação a este pessoal não está já em dúvida. De resto, nem creio que o artigo 29.º do Decreto Regulamentar n.º 32/82 se deva entender nesses termos. É que, como é sabido, a entrada em vigor e a produção de efeitos dos diplomas legais e regulamentares são realidades jurídicas diversas, embora possam coincidir no tempo.

Quando o artigo 29.º do Decreto Regulamentar n.º 32/82 diz que ele entra em vigor no dia imediato à sua publicação isso significa que só a

partir dessa data poderiam operar-se os provimentos e transições de categorias nele previstas.

A produção de efeitos desses provimentos — em termos de remunerações, tempo de serviço, etc. — já estava, porém, fixada no Decreto-Lei n.º 191-C/79, em termos de retroactividade, a partir de 1 de Julho de 1979.

De resto, a mesma interpretação resulta, por aplicação analógica, do artigo 3.º do Decreto-Lei n.º 377/79, de 13 de Setembro.

Esta é, de resto, a melhor interpretação do artigo 29.º do Decreto Regulamentar n.º 32/82 — pois que se trata de um sentido possível da sua letra (aliás o tecnicamente mais adequado) e o que o compatibiliza com as normas legais a que, como diploma regulamentar, deve obediência.

Nestes termos, e por todo o exposto, permito-me dirigir a V. Ex.ª a seguinte recomendação:

Que, como manda a Lei e a Justiça, sejam os técnicos dessa Direcção-Geral de Turismo integrados, nos termos do Decreto-Lei n.º 191-C/79, de 25 de Junho, na carreira técnica superior, com todos os efeitos legais a partir de 1 de Julho de 1979, devendo ser feitas junto do Ministério das Finanças e do Plano as diligências necessárias para ser dada a necessária cobertura financeira ao encargo de tal resultante.

Agradeço a V. Ex.ª que, oportunamente, me seja comunicado o seguimento que for dado à presente recomendação.

#### XIV) Assunto: Publicação de diploma. Data da publicação e data da distribuição

Processo n.º 83/IP-B-1

Primeiro-Ministro:

Em vários processos que têm corrido neste Serviço relativamente a diplomas que alteram os preços de bens e serviços tem-se constatado que a data da publicação consignada em *Diário da República* não coincide com a data da distribuição deste, o que se traduz, não só na violação dos princípios, doutrinas e jurisprudências assentes, de que a data da publicação se deve entender como data da efectiva distribuição (por só esta permitir o conhecimento do seu conteúdo por parte dos destinatários das normas), como actualmente contraria o artigo 3.º do Decreto-Lei n.º 3/83, de 11 de Janeiro.

Tal actuação acaba, mais uma vez, de acontecer com a Portaria n.º 6-A/83, de 3 de Janeiro, que só foi distribuída efectivamente em 12 do mesmo mês.

Rigorosamente, e se tal fosse materialmente possível, deveria restituir-se aos consumidores — relativamente ao período decorrido entre 3 e 12 de Janeiro — a diferença entre os antigos e os novos preços dos combustíveis.

Porque tenho por ilegal a prática em causa, permito-me recomendar a V. Ex.ª se digne diligenciar, junto de todos os responsáveis ministeriais, no sentido do rigoroso acatamento do disposto no artigo 3.º do Decreto-Lei n.º 3/83, de 11 de Janeiro.



**XV) Assunto: Terreno. Desafecção do domínio público. Alinhamento**

Processo n.º 83/IP-21-B-1

*Presidente da Câmara Municipal de Santa Comba Dão:*

Informo V. Ex.<sup>a</sup> de que, após análise da reclamação apresentada neste Serviço por um elevado número de habitantes da povoação de Óvoa, cheguei às conclusões que a seguir se enunciam:

Um grupo de habitantes da povoação e freguesia de Óvoa, concelho de Santa Comba Dão, veio reclamar do facto de a Câmara Municipal daquele concelho nada fazer para impedir que o Sr. F. ..., também morador naquela povoação, venha ocupando um terreno com a área de 42,75 m<sup>2</sup>, situado no Largo do Chafariz daquela povoação, que, segundo os reclamantes, tinha a natureza de rua pública.

Ouvida a Câmara Municipal de Santa Comba Dão, limitou-se esta edilidade a remeter a este Serviço fotocópia do processo de alienação do referido terreno a favor de F. ...

Da consulta de tal processo pode concluir-se ter sido tal terreno alienado depois de desafectado do domínio público.

Curiosamente, porém, em tal processo de desafecção o requerente jamais justificou a sua pretensão em termos de carecer do terreno para *alinhamento*.

Acontece, todavia, que, quer a deliberação da Câmara que decidiu da alienação, quer o alvará respectivo, falam precisamente na cedência para alinhamento.

E a razão parece ser simples.

É que só no caso de *cessão para alinhamento* a Câmara estaria dispensada de proceder a *hasta pública*, como se infere do artigo 358.º, §§ 1.º e 3.º do Código Administrativo.

Ora, acontece que da planta junta aos autos se pode inferir com alguma segurança que, no caso concreto, jamais se estaria perante a situação de «alinhamento», porquanto a faixa de terreno em causa se encontra bem delimitada e encravada entre 2 parcelas de terreno pertença do adquirente do terreno em causa.

A ser assim, como nos parece que é, *ter-se-ia omitido uma formalidade* na alienação, o que constituiria vício de violação de lei (§ 1.º do artigo 358.º do Código Administrativo).

Todavia, tal vício geraria apenas anulabilidade, anulabilidade essa que só dentro do prazo legal de recurso contencioso (artigo 828.º do Código Administrativo) poderia ser invocada (artigo 364.º, § 1.º do Código Administrativo).

Não tendo sido impugnada a deliberação da edilidade em causa, é óbvio que hoje o terreno entrou no domínio privado do adquirente.

É no entanto estranho que ao tempo o secretário e o tesoureiro da Junta de Freguesia de Óvoa não tenham sustentado a defesa do domínio público de tal terreno.

Como estranho é que, tendo sido afixados editais sobre a desafecção, não tenha havido reacção da população.

De qualquer modo, a situação do terreno no local mais central da povoação parece inculcar a ideia de que o mesmo jamais terá perdido a sua utilidade pública, e que só razões não inteiramente transparentes estão na base da situação de facto referida.

Nestes termos, tenho por bem formular a seguinte recomendação:

Que essa edilidade, em articulação com a Junta de Freguesia de Óvoa, procure inteirar-se se o terreno em causa continua a ter utilidade pública como caminho ou rua, e, em caso afirmativo, diligencie pela expropriação amigável do terreno ou mesmo pela expropriação litigiosa, na falta de acordo, em ordem a fazer regressar ao domínio público a faixa de terreno em causa.

Agradeço que me seja comunicada a evolução que o caso venha a ter.

**XVI) Assunto: Região demarcada do vinho do Douro. Exclusão de 2 freguesias pertencentes ao conselho de São João da Pesqueira**

Processo n.º 82/R-2471-DI-55-A

*Ministro da Agricultura, Comércio e Pescas:*

1 — Em seu nome e no da Adega Cooperativa de São João da Pesqueira, da qual é gestor, F. ..., solicitou a intervenção do Provedor de Justiça, no sentido de ser sanada a ilegalidade (e eventualmente, a inconstitucionalidade) da Portaria n.º 1080/82, de 17 de Novembro, visto que a sua exposição de 12 de Novembro de 1981, não mereceu o desejável deferimento.

2 — Resultou o seu problema da exclusão de 2 freguesias pertencentes ao concelho de São João da Pesqueira da série de freguesias enumeradas no citado diploma como pertencentes à região demarcada de vinhos do Douro, à qual, de acordo com a legislação anterior, pertenciam também (por fazerem parte desse concelho) as freguesias agora omissas.

3 — Sobre uma questão concreta, referente ao uso da marca, já foi proferida uma sentença favorável pelo Tribunal de São João da Pesqueira, com o fundamento de que, mantendo-se em vigor o Decreto n.º 7934, de 10 de Dezembro de 1921, as uvas transportadas da freguesia de Pereiros e destinadas à Adega Cooperativa de São João da Pesqueira não careciam do certificado de trânsito da Casa do Douro, por se situarem na região demarcada, visto que essa freguesia pertence ao concelho de São João da Pesqueira (cf. documento junto).

4 — A legislação anterior — Carta de Lei de 1908 e Decreto n.º 7934 — incluem na região demarcada do Douro todo o concelho de São João da Pesqueira.

5 — Na sua discriminação incompleta, a portaria controvertida excluiu 2 das freguesias daquele concelho, assumindo, intencional ou inadvertidamente, carácter revogatório em relação aos diplomas anteriores, sem se limitar, como seria curial, a regulamentar *novas* regiões vinícolas, de acordo com o diploma-base, ou seja, com o Decreto-Lei n.º 519-D/79, de 28 de Dezembro.

6 — Este decreto-lei é bem claro, tanto no preâmbulo, como no articulado, quanto à intenção de *manter* o número «assaz limitado de regiões demarcadas, as quais correspondem apenas a parte das previstas já nos primeiros anos do século».

Dispõe o artigo 9.º que para *as novas regiões a demarcar* e que vierem a ser regulamentadas (com



estatutos definidos nesse diploma) vigorará a legislação geral vigente para as regiões já demarcadas.

No mesmo sentido, o artigo 10.º comete à Junta Nacional dos Vinhos, em coordenação com o MPA e com uma comissão regional *ad hoc*, as acções de disciplina e fomento relativos às *novas* regiões demarcadas.

7 — Parece, pois, indiscutível que a Portaria n.º 1080/82 revoga legislação anterior, contra a expressa previsão do Decreto-Lei n.º 519-D/79, que deveria apenas regulamentar.

Por outro lado, além de ser iníqua para os destinatários atingidos, viola princípios doutrinários incontestáveis quanto à hierarquia das leis, pelo que deverá considerar-se ilegal.

Se considerarmos a disposição do artigo 115.º da revista Constituição da República, que consagra expressamente esses princípios do nosso sistema jurídico-normativo, não é sequer difícil considerá-la inconstitucional.

8 — Tendo, portanto, o reclamante toda a razão quando invocada a frontal ofensa dos seus direitos, decorrentes da ilegalidade do citado diploma, nos termos das alíneas *a*) e *b*) do artigo 18.º e da alínea *c*) do n.º 1 do artigo 19.º da Lei n.º 81/77, de 22 de Novembro, permito-me formular a seguinte recomendação:

Que seja sanada a ilegalidade da Portaria n.º 1080/82, pela publicação de nova portaria que, corrigindo a primeira, mantenha na região demarcada do Douro todas as freguesias do concelho de São João da Pesqueira e porventura de outros concelhos ou freguesias que dela fizessem parte, de acordo com a legislação vigente em 17 de Novembro de 1982, isto é, à data da sua publicação.

Agradeço que oportunamente me seja comunicada a sequência que merecer a presente recomendação.

#### **XVII) Assunto: Liquidação do património da Empresa Pública do Jornal O Século**

Processo n.º 82/R-1387-B-1

*Secretário de Estado Adjunto do Primeiro-Ministro para a Comunicação Social:*

1 — Através do ofício n.º 1289, de 27 de Janeiro de 1983, junto por fotocópia, formulei ao Sr. Presidente da Comissão Liquidatária da Empresa Pública do Jornal *O Século* recomendação no sentido de ser suspensa toda e qualquer alienação do património da referida empresa, de não ser reatada a venda de bens e de não ser aplicado o produto das alienações já efectuadas sem que fosse dado cumprimento às disposições legais do Decreto-Lei n.º 260/76 e do Decreto n.º 162/79, que regem tais matérias.

2 — O Sr. Presidente da Comissão Liquidatária da EPJS recusou-se a acatar aquela recomendação, invocando, para o efeito, na carta de 3 de Março de 1983, cuja fotocópia junto, que a referida comissão vem actuando nos limites legais e de acordo com directrizes que lhe foram fixadas pelas entidades titulares.

3 — Ora, do exame da documentação fornecida pela própria comissão, conclui-se pela inobservância dos

preceitos legais do Decreto-Lei n.º 260/79, de 8 de Abril (artigo 43.º) e do Decreto n.º 162/79, de 29 de Dezembro (artigo 8.º).

4 — Por outro lado, as directrizes tutelares não podem sobrepor-se aos comandos da lei.

Nestes termos permito-me formular a V. Ex.ª a seguinte recomendação:

Que sejam transmitidas «instruções» à Comissão Liquidatária da EPJS no sentido de suspender qualquer alienação do património da empresa extinta, de não reatar as vendas de bens e de não aplicar o produto das alienações já efectuadas sem o prévio cumprimento das disposições legais dos artigos 43.º do Decreto-Lei n.º 260/71 e 8.º do Decreto n.º 162/79.

Agradeço ser informado sobre a sequência que merecer a presente recomendação.

#### **XVIII) Assunto: Processos de liberdade condicional de reclusos**

Processo n.º 82/IP-134-B-1

*Director dos Serviços Prisionais:*

Reclamações que me têm sido apresentadas por reclusos, levam-me a recomendar a V. Ex.ª a conveniência em alertar os diversos estabelecimentos prisionais para o facto de a pendência de outros processos criminais não dever impedir a organização ou reorganização, quando legalmente oportunas, dos processos de liberdade condicional.

#### **XIX) Assunto: Expropriação**

Processo n.º 78/R-405-B-4

*Presidente da Câmara Municipal de Vila Franca de Xira:*

1 — Na sequência do ofício de V. Ex.ª n.º 1881 — P.º AG-SC-C/82-037, de 14 de Março de 1983, deslocou-se a essa vila um assessor deste Serviço que, após deslocação a Alfatar, Bom Sucesso, Alverca, na companhia da Sr.ª Arquitecta F. ..., chegou às seguintes conclusões:

*a)* O local por onde a reclamante pretendia o acesso à sua urbanização é um terreno particular, nele existindo sinais de servidão de pé posto, distanciando o terreno da reclamante da via pública mais próxima cerca de vinte metros;

*b)* O terreno da reclamante não é hoje um prédio encravado, porquanto a nascente do mesmo e com ele confinante existe uma via já completamente rasgada e servida de rede de saneamento, abastecimento de água e luz eléctrica;

*c)* A via descrita na alínea anterior está assente sobre o Canal do Alviela sob jurisdição da EPAL, e tal via não tem, ainda, nos pontos em que confina com a propriedade da reclamante, o seu traçado completamente definido.

2 — Assim, considerando que o terreno por onde a reclamante pretendia o acesso não é pertença dessa edilidade, não havendo razões de interesse público que

justifiquem a sua expropriação, é de concluir que o único acesso que deve ser garantido à reclamante é aquele que é constituído pela via que passa sobre o canal do Alviela e que confina com a propriedade da reclamante.

3 — Dado, porém, que a conclusão dessa via deve pressupor normas de segurança impostas pela localização do Canal, considero de recomendar que se diligencie junto da EPAL pela definição das normas de segurança, de modo a ser possível completar a via e, conjuntamente, garantido o acesso à propriedade da reclamante em perfeitas condições.

4 — Agradeço que me seja comunicado o seguimento que o caso venha a ter.

#### **XX) Assunto: Registo civil. Averbamento ao assento de nascimento**

Processo n.º 82/R-1991-B-1

*Ministro da Justiça:*

1 — F. ..., residente em ..., apresentou-me queixa contra a 10.ª Conservatória do Registo Civil de Lisboa, pelo facto de nesta ter vindo a ser sistematicamente recusado o seu pedido para ser averbado ao respectivo assento de nascimento o facto de o bisavô materno dela ser natural de Portugal.

2 — Alega a queixosa que a Conservatória dos Registos Centrais realizou o averbamento pretendido à margem dos assentos de duas irmãs germanas (F. ... e F. ...), conforme consta das fotocópias que se juntam.

3 — Em resultado das diligências efectuadas junto da Conservatória dos Registos Centrais e da 10.ª Conservatória do Registo Civil de Lisboa foi possível apurar-se, em síntese, que:

a) A Conservatória dos Registos Centrais considerou suficiente, para o efeito de conservação de nacionalidade portuguesa pela queixosa e duas irmãs germanas, a prova de parentesco, fornecida pelas certidões de casamento e óbito, do respectivo bisavô materno F. ... natural de Portugal;

b) Procedeu ao averbamento desse facto nos assentos de nascimento das irmãs da queixosa transcritos na mesma conservatória;

c) Se o assento de nascimento da queixosa estivesse transcrito naquela conservatória, o averbamento pretendido seria também efectuado, uma vez que não há o mínimo indício de falsidade na documentação que serviu de base aos actos de registo praticados;

d) A posição da Conservatória dos Registos Centrais foi, em devido tempo, comunicada à 10.ª Conservatória do Registo Civil;

e) Sem deixar de reconhecer que a situação da queixosa é «chocante», a Sr.ª Conservadora da 10.ª Conservatória sente-se, contudo, vinculada a directrizes da Direcção-Geral dos Registos e do Notariado (emitidas no seguimento de consulta efectuada há alguns anos pelo primeiro ajudante), segundo as quais será de exigir a exibição de certidão do registo de nascimento da mãe da queixosa com o objectivo de se poder estabelecer correlação entre os assentos de nascimento da inte-

ressada e do ascendente que poderá transmitir-lhe a nacionalidade portuguesa;

f) A exibição do documento pretendido pela 10.ª Conservatória revela-se, praticamente, impossível, perante o alegado extravio de documentos e livros de registo na repartição do registo civil de Bolama, onde terá sido lavrado o assento de nascimento da mãe da queixosa;

g) A Sr.ª Conservadora da 10.ª Conservatória adiantou ter, por sua iniciativa, estabelecido contacto com a Conservatória dos Registos Centrais, a respeito do assunto da queixosa, sem ter recebido, porém, indicação concreta para efectuar o averbamento pretendido;

h) Está a Sr.ª Conservadora na disposição de efectuar o averbamento em causa se este lhe for sugerido superiormente.

4 — Nestes termos, e perante a receptividade demonstrada pelas conservatórias, com o objectivo de satisfazer à solicitação da queixosa — receptividade que me apraz registar —, permito-me formular a V. Ex.ª a seguinte recomendação:

Que, através da Direcção-Geral dos Registos e do Notariado, sejam dadas indicações à 10.ª Conservatória do Registo Civil de Lisboa para que efectue o averbamento ao assento de nascimento de F. ..., segundo o qual o respectivo bisavô materno, F. ..., era natural de Portugal.

Agradeço ser informado da sequência que vier a ser dispensada à presente recomendação.

#### **XXI) Assunto: Operador de estação aeronáutica**

Processo n.º 82/R-290-B-4

*Presidente do Conselho de Administração de ANA — Aeroportos e Navegação Aérea, E. P.*

Tendo sido recebida neste Serviço a reclamação cuja fotocópia segue em anexo, e atendendo à posição assumida pela Secretaria de Estado dos Transportes Exteriores e Comunicações (fotocópias anexas), foi a questão objecto de análise, tendo-se obtido as conclusões seguintes:

Quanto à injustiça ou ilegalidade da situação dos reclamantes, parece que:

O artigo 25.º do Decreto-Lei n.º 257/76, de 8 de Abril, previa a concessão de licenças de operador de estação aeronáutica, aos radiotelegrafistas de 1.ª, 2.ª e 3.ª classes e aos teletipistas de 1.ª e 2.ª classes, desde que estes satisfizessem as condições exigidas pelo Anexo I da Convenção sobre Aviação Civil.

Em função da posse das referidas licenças prevê o artigo 26.º a criação de uma categoria funcional — a de operador de estação aeronáutica.

Acontece que os reclamantes não detêm tais licenças, porém possuem a experiência e conhecimentos e perícia que permitem dispensar as condições exigidas pelo anexo I à Convenção sobre Aviação Civil.

Na realidade, esta Convenção admite a possibilidade de qualquer pessoa poder *exercer funções de operador de estação aeronáutica sem ser titular da respectiva licença*, desde que o Estado onde tais funções são exer-

cidas se assegure de que essa pessoa satisfaz os requisitos exigíveis para a concessão da licença — é nitidamente o caso dos reclamantes.

Não se trata, pois, fundamentalmente, da existência de ilegalidade, pois a lei exige a licença e não se afigura ilegal tal exigência. Porém, já será defensável em termos relativos a possibilidade de dispensa de licença, para integração dos reclamantes como operador de estação aeronáutica, dado estes possuírem condições para o exercício de tais funções.

Verifica-se ainda que, em termos de justiça relativa, foram integrados na referida categoria, indivíduos que não possuíam nem a experiência, nem a antiguidade, nem mesmo a categoria funcional dos reclamantes, como é designadamente o caso dos teletipistas, apenas, por terem exercido tais funções durante um ano.

Ainda assim, será pois de abonar a posição que defende a integração dos reclamantes como operadores de estação aeronáutica.

Concluindo, sob este aspecto particular o artigo 26.º, não será em si contraditório, nem ilegal, apenas contém a exigência da licença de OEA como condição de integração em determinada categoria funcional.

Não parece, pois, que se justifique qualquer alteração legislativa, neste ou naquele sentido, porquanto o preceito em apreço não contraria nenhuma norma em vigor.

Porém (...) mantém-se a situação dos reclamantes, que parece conter em si, uma situação de injustiça relativa.

Atente-se em que os reclamantes vencem pela letra H, enquanto que outros funcionários, sem a mesma experiência e qualificações, e mesmo com menor antiguidade, vencem pela letra G.

Pormenor sintomático do reconhecimento desta situação é o facto de os reclamantes já terem sido designados para passarem à fase A, à qual corresponde o vencimento da letra G.

Assim, a diferença de tratamento deste pessoal, em termos de categorias e remunerações, parece ter pelo menos um mínimo de base objectiva, não podendo, assim, afirmar-se estar sendo violado o princípio da igualdade, em geral, ou de livre e igual acesso dos cidadãos à função pública.

Não será, pois, a natureza transitória das normas em questão — ao invés do que a administração refere — que deverá conduzir a não se formular o pedido de declaração de inconstitucionalidade das mesmas.

Isto, porque se tem entendido que também normas de eficácia instantânea são susceptíveis de padecer de tal vício.

Mas o que releva, pois, é a circunstância de não se poder afirmar que a diversidade de tratamento legal dado a este pessoal não possa apoiar-se numa objectiva diferença de situações com incidências em factores de interesse para a carreira profissional em causa.

Nestes termos tenho por bem efectuar a V. Ex.<sup>a</sup> a seguinte recomendação:

Que os reclamantes sejam integrados na categoria de operador de estação aeronáutica ou em alternativa na fase A relativa a operador de telecomunicações aeronáuticas sénior.

Do seguimento dado a esta recomendação agradeço a V. Ex.<sup>a</sup> que me seja dado conhecimento.

## **XXII) Assunto: Extravio de documentos. Responsabilidade**

Processo n.º 83/R-263-A-2

*Ministro da Agricultura, Comércio e Pescas:*

1 — No seguimento da queixa apresentada pela funcionária, foi prestada pelo assessor, em 17 de Fevereiro de 1983, a informação cujo exemplar dactilografado junto.

2 — Tendo merecido a minha concordância as propostas formuladas na referida informação, permito-me formular a V. Ex.<sup>a</sup>, nos termos do disposto nas alíneas a) e b) do n.º 1, do artigo 18.º, da Lei n.º 81/77, de 22 de Novembro a seguinte recomendação:

- 1) Que seja determinado o apuramento da eventual responsabilidade da Administração no caso do extravio de documentos que impediram a integração da funcionária queixosa na carreira técnica auxiliar;
- 2) Que, a verificar-se tal responsabilidade, esse departamento considere a possibilidade de, por via legislativa, solucionar a situação criada à funcionária.

Agradeço ser informado da sequência que merecer a presente recomendação.

## **XXIII) Assunto: Concursos. Listas. Actos definitivos executórios**

Processo n.º 82/R-1045-A-2

*Secretário de Estado Adjunto do Ministro da Agricultura, Comércio e Pescas:*

A fim de evitar, para o futuro, dúvidas que se possam suscitar acerca da impugnabilidade das listas dos candidatos aos concursos regidos pela Portaria n.º 903/80, de 28 de Outubro, permito-me formular a V. Ex.<sup>a</sup>, nos termos do disposto na alínea a) do n.º 1 do artigo 18.º, da Lei n.º 81/77, de 22 de Novembro a seguinte recomendação:

Que se deixe claro, na publicação das listas definitivas dos concursos, o facto de *haverem* sido homologadas pelo Ministro, por forma que os candidatos tenham conhecimento inequívoco de que se trata de *actos definitivos e executórios*, e, portanto, contenciosamente susceptíveis de impugnação.

Agradeço ser informado sobre a sequência que merecer a presente recomendação.

## **XXIV) Assunto: Subsídio para assistência materno-infantil a funcionários do sexo masculino**

Processo n.º 82/R-2545-B-1

*Ministro da Justiça:*

1 — O Sindicato dos Trabalhadores dos Registos e do Notariado apresentou neste Serviço uma reclamação

contra o regime que vem sendo aplicado pelos Serviços Sociais do Ministério da Justiça relativamente à concessão do subsídio de 400\$ mensais para assistência materno-infantil.

Considera aquele Sindicato discriminatório o facto de o aludido subsídio ser atribuído apenas a funcionários do sexo feminino.

2 — Atendendo ao teor do despacho do Secretário de Estado da Justiça que instituiu esse subsídio, constata-se que ele visou libertar as funcionárias das preocupações atinentes à situação dos filhos durante as horas normais do serviço, com a consequente melhoria de rendimento do seu trabalho.

3 — Tendo, porém, em atenção o facto de os aspectos a que o despacho visa dar cobertura valerem para qualquer dos ascendentes, permito-me formular a V. Ex.<sup>a</sup>, com base no princípio da igualdade consignada no artigo 13.º da Constituição, a seguinte recomendação:

Que o subsídio para assistência materno-infantil concedido pelos Serviços Sociais do Ministério da Justiça seja igualmente atribuído aos filhos dos funcionários do sexo masculino nos mesmos termos em que é aos filhos dos funcionários do sexo feminino.

Solicito a V. Ex.<sup>a</sup> que me informe a posição que vier a ser assumida relativamente à presente recomendação.

## XXV) Assunto: Greve. Lista nominal

Processo n.º 82/R-680-B-4

### Secretário Regional da Educação — Madeira:

1 — Reporto-me ao ofício n.º 4261/DB, processo n.º SEOR.15-26/82, de 17 de Setembro, que agradeço, mas cuja argumentação não se me afigura aceitável, em face dos considerandos em seguida expendidos.

1.1 — É patente a oscilação de fundamentação apresentada por essa Secretaria Regional para o pedido feito.

1.2 — Em 12 de Fevereiro de 1982 foi pedida a lista nominal dos professores que nessa data faltaram, com a indicação de que isso se fazia por motivos estatísticos.

1.3 — Em 15 de Fevereiro de 1982 oficiou-se expressamente às escolas no sentido de aquela expressão dever ser «substituída» por «para efeitos meramente contabilísticos».

1.4 — Na resposta ao Serviço do Provedor de Justiça, diz-se que os objectivos em causa eram estatísticos e contabilísticos.

1.5 — Esta oscilação já faz levantar dúvidas quanto ao real motivo e base legal da oscilação em causa.

2 — Além disso, se o propósito em vista era estatístico, então não se compreenderia — e seria mesmo ilegítimo — o pedido de *lista nominal*.

Dever-se-ia antes ter adoptado critério similar ao que a Administração Central tem usado em situações análogas, pedindo aos serviços meras relações numéricas

dos funcionários em falta, com especificação dos tipos de situações (fotocópias anexas).

3 — Do ponto de vista contabilístico, é certo que a entidade pagadora tem de identificar os funcionários que faltam por greve.

3.1 — Tal entidade é, porém, a escola — que não tem autonomia financeira, mas a tem administrativa.

3.2 — É certo que cabe à Secretaria Regional de Educação controlar a gestão administrativo-financeira das escolas.

3.3 — Mas se era esse o propósito do pedido feito, não se entende bem:

3.3.1 — A razão de o mesmo ter sido feito no próprio dia da greve.

3.3.2 — O controle contabilístico seria perfeitamente possível *ex post*, face à documentação escolar relativa às faltas dos professores e aos descontos nos respectivos vencimentos.

4 — Qual a vantagem da Secretaria Regional de Educação ter logo em seu poder a lista nominal dos professores em falta — se o controle da actuação administrativo-financeira da escola só poderia ser feito face à documentação relativa às remunerações dos professores e respectivos descontos?

5 — Aliás, se a finalidade era essa, melhor se faria o controle — sem gerar dúvidas sobre os seus objectivos — em inspecções regulares às escolas, ou a algumas delas, em vez de o mesmo se pretender realizar através de circulares enviadas a todas as escolas no próprio dia da greve.

6 — Parece, assim, que a actuação dessa Secretaria Regional acabou por infringir o artigo 10.º da Lei n.º 65/77.

7 — Não se poderá concordar com a argumentação dessa Secretaria Regional, de que a recepção das listas, posterior à data da greve, afastaria qualquer propósito discriminatório ou de coacção.

8 — É que essa relevância resultaria em relação a eventuais futuras greves, passando os docentes a saber que os seus nomes iriam ser indicados à Secretaria Regional de Educação.

9 — E, mesmo em relação a esta greve, sempre poderiam os docentes passar a actuar, na sua normal actividade funcional, constrangidos pelo facto de ser do conhecimento da Secretaria Regional de Educação a sua indicação como tendo nela participado.

10 — Nestes termos, permito-me efectuar «reparo» à conduta dessa Secretaria Regional, no tratamento deste caso, dirigindo a V. Ex.<sup>a</sup>, simultaneamente, a seguinte recomendação:

10.1 — Em situações análogas, se o que se pretende é obter dados estatísticos sobre greves, não deverão ser pedidas listas nominativas, mas apenas relações globais numéricas.

10.2 — Se se tiver como objectivo controlar os descontos relativos aos dias de greve, tal deverá conseguir-se através das normais inspecções às escolas ou exame da sua documentação contabilística, e não por forma a que possam suscitar-se dúvidas sobre os objectivos visados, em termos que podem afectar indirectamente o direito à greve.

11 — Do seguimento dado a esta recomendação, agradeço a V. Ex.<sup>a</sup> que me seja dado conhecimento.

**XXVI) Assunto: Inscrição marítima**

Processo n.º 81/R-1907-A-3

*Director-Geral dos Serviços de Fomento Marítimo:*

Acuso a recepção do ofício em referência, que agradeço.

Porque não se me afiguram de subscrever as conclusões do parecer jurídico anexo à comunicação de V. Ex.<sup>a</sup>, considerei pertinente formular a seguinte recomendação:

Considerando a reclamação dirigida pelo Sindicato dos Pescadores do Distrito de Aveiro ao Provedor de Justiça quanto ao modo como a Capitania do Porto de Aveiro vem procedendo às inscrições marítimas;

Considerando que tenho por inaceitável a interpretação dada pela Direcção-Geral dos Serviços de Fomento Marítimo aos n.ºs 8 e 11 do Despacho Normativo n.º 150/78, na medida em que a definição de representatividade contida no último daqueles números apenas se aplica aos casos de pluralidade de representação sindical e nunca quando apenas existe uma associação de classe;

Considerando que esta é também a interpretação da Direcção-Geral do Pessoal do Mar e Estudos Náuticos, entidade responsável pela aplicação daquele despacho normativo, como resulta do seu próprio texto;

Considerando não existir a menor prova de consulta prévia ao Sindicato, nos termos do n.º 8 do referido despacho normativo, não parecendo suficiente a referência a um acordo (?) entre a Capitania do Porto de Aveiro e aquele Sindicato sobre inscrição marítima;

Considerando que a Direcção-Geral do Pessoal do Mar e Estudos Náuticos comunicou ao serviço do Provedor de Justiça que «em princípio, todas as inscrições marítimas efectuadas após 4 de Julho de 1978, data da publicação do Despacho Normativo n.º 150/78», pela Capitania do Porto de Aveiro, teriam sido «irregulares»:

Nos termos da alínea a) do n.º 1 do artigo 18.º da Lei n.º 81/77, de 22 de Novembro, formulo a seguinte recomendação:

- 1) Que a Capitania do Porto de Aveiro passe a aplicar o disposto nos n.ºs 8 e 11 do Despacho Normativo n.º 150/78, de acordo com a interpretação que se tem por correcta e que corresponde à da Direcção-Geral do Pessoal do Mar e Estudos Náuticos;
- 2) Que a audição das associações de classe se faça sempre formalmente, evitando-se os «acordos verbais», difíceis de provar em caso de litígio.

**XXVII) Assunto: Cooperantes. Falta de exercício efectivo de funções e de classificação nos serviços de origem. Estatuto do Cooperante. Previsão da classificação de «Muito bom»**

Processo n.º 82/R-786-A-3

*Secretário de Estado do Orçamento:*

1 — Foi-me dirigida por F..., inspector de finanças do quadro de pessoal da Inspeção-Geral de Finanças,

uma reclamação referindo que — tendo prestado serviço como cooperante na Guiné, ao abrigo do Acordo de Cooperação Científica e Técnica assinado entre Portugal e aquele país, desde Maio de 1978 até Maio de 1981, sendo o último prestado no Ministério das Finanças daquele território, na criação de um serviço de Inspeção-Geral de Finanças — se verificaram durante tal período promoções no seu quadro de origem, e que foi preterido por funcionários de antiguidade inferior à sua.

2 — Ora, são requisitos de promoção naquele quadro a permanência máxima de 3 anos na categoria e classificação não inferior a *Bom*. Por outro lado, as normas de classificação anual do pessoal da Inspeção-Geral de Finanças, aprovadas por despacho do Secretário de Estado do Orçamento de 24 de Junho de 1980 e 14 de Outubro de 1980, exigem como requisitos mínimos para a atribuição de uma classificação o tempo de serviço de 1 ano na IGF (ou em qualquer outro serviço público afim) e o exercício efectivo do cargo, durante 6 meses, no ano e na categoria a que respeita a classificação.

Conforme a IGF, o reclamante não podia ser promovido porque não fora classificado. E não tinha sido classificado, nem poderia sê-lo porque não satisfazia os requisitos mínimos atrás citados. Relativamente ao primeiro (tempo de 1 ano de serviço), admitiu a IGF que o mesmo estava preenchido por força do disposto no artigo 16.º do Acordo de Cooperação, mas que ao invés o segundo (serviço efectivo) o não estava, em virtude do contido no texto daquelas normas.

Sendo assim, o defendido por aquela Inspeção conduz-nos à seguinte conclusão: os funcionários que se encontram em serviço de cooperação não podem ser promovidos, sempre que a promoção, além do tempo de serviço prestado, dependa também de uma classificação. E como em nenhum caso a promoção deve depender somente do tempo de serviço mas também da sua qualidade revelada através de uma classificação, a conclusão final a que se chega é a de que um cooperante nunca pode ser promovido no serviço de origem, por não poder ser classificado.

Tal conclusão é insustentável e até ilegal.

Com efeito, face ao disposto no n.º 2, do artigo 8.º, do Decreto-Lei n.º 180/76 de 9 de Março, e ao estabelecido no artigo 16.º do Acordo de Cooperação, não se afigura legítimo dizer-se que o tempo de serviço prestado como cooperante é relevante para efeitos do primeiro requisito (tempo de 1 ano na IGF) e irrelevante para o segundo (serviço efectivo no cargo durante 6 meses). E não poderá obviamente assim ser, visto que são as próprias disposições citadas que mandam atender àquele tempo para todos os efeitos legais, não podendo colher a interpretação fundada na diferente natureza das situações, para além de que não podem os despachos referidos regular um regime de promoções em que por força dos requisitos a satisfazer se inviabilize a aplicação daquele princípio.

Assim, não é possível negar o direito a uma classificação por falta de «exercício efectivo de funções» quando tais funções ou similares foram exercidas noutra situação: na prestação de serviço de cooperação com os países africanos de expressão portuguesa, estando assegurada no estatuto jurídico dessa cooperação a salvaguarda pelo menos, dos mesmos direitos de que gozariam se permanecessem nos serviços de origem.

É, pois, este o espírito da lei e é nesta convicção que os cooperantes têm partido para aqueles países para prestar tal serviço.

A título de informação poderá acrescentar-se, a propósito, que se tem conhecimento de que no Ministério da Educação se atribui a todos os cooperantes a classificação de *Bom*.

E, para o futuro, se algumas dúvidas subsistirem as mesmas desaparecerão ao ser publicado o novo Estatuto do Cooperante que prevê directamente o caso, estabelecendo que durante a vigência dos contratos de cooperação a classificação de serviço do pessoal cooperante será de *Muito bom*.

3 — Em face do que precede, permito-me formular junto de V. Ex.<sup>a</sup> a seguinte recomendação:

Considerando o determinado nas disposições legais citadas (n.º 2, do artigo 8.º, do Decreto-Lei n.º 180/76 e artigo 16.º do Acordo de Cooperação) que mandam atender ao tempo de serviço prestado na cooperação para todos os efeitos legais;

Considerando que os despachos de 14 de Outubro de 1980 e 24 de Junho de 1980, que aprovam as normas de classificação anual de pessoal da IGF, não podem ser interpretados como inviabilizando o salvaguardado expressamente naquelas disposições legais contidas em diploma de mais força;

Não se afigura justo, nem adequado, negar o direito a uma classificação de serviço por falta de efectivo exercício de funções, quando funções afins foram exercidas em serviço de cooperação com os países de expressão portuguesa, cooperação que se pretende estimulada e aumentada e que cumpre não prejudicar por qualquer forma;

Noutros Ministérios, designadamente no Ministério da Educação, se atribui a todos os cooperantes a classificação de *Bom*; e no novo Estatuto do Cooperante se prevê a classificação de serviço do pessoal cooperante de *Muito bom*;

Por tal, afigura-se que deverá ser revisto o caso do reclamante, por forma a que o mesmo seja reclassificado no período em causa, rectificando-se, em consequência, a situação de preterição verificada.

#### **XXVII) Assunto: Notificações em processo disciplinar. Forma escrita**

Processo n.º 82/R-2103-B-4

*Presidente da Câmara Municipal do Porto:*

1 — Lê-se no artigo 79.º do Regulamento de Disciplina Militar, publicado no Boletim da Câmara Municipal do Porto, n.º 2368, de 4 de Novembro de 1981:

O despacho que contém a decisão do processo disciplinar, será integralmente notificado ao arguido e objecto de publicação em ordem de serviço.

2 — A notificação terá forçosamente de revestir a forma escrita, pois só esta fornece ao arguido os elementos indispensáveis a uma eventual reacção da decisão punitiva, por via de recurso.

3 — O sapedor bombeiro n.º..., e ora reclamante, ..., foi chamado ao Gabinete do Comandante da Companhia, onde lhe foi lido o teor do despacho que lhe aplicou a sanção disciplinar para efeitos do seu conhecimento, sem que tivesse havido lugar a notificação escrita.

4 — Violou-se, assim, a citada norma do Regulamento de Disciplina Militar, o que considero merecedor de «reparo».

5 — Afigura-se, também, dever dirigir recomendação a esse corpo administrativo autárquico no sentido de, em casos futuros, se proceder à notificação por escrito dos actos que decidam processos disciplinares, no âmbito do Regulamento Disciplinar Militar.

#### **XXIX) Assunto: Vencimentos relativos à vigência de contrato**

Processo n.º 80/R-359-B-4

*Director-Geral de Pessoal do Ministério da Educação:*

F ..., apresentou neste Serviço a reclamação cuja fotocópia segue em anexo.

Ouvida sobre o assunto, a Escola Secundária de Infante D. Henrique prestou a informação de que igualmente se envia fotocópia.

Analisada a questão neste Serviço, foi a mesma objecto das informações a seguir transcritas, respectivamente do assessor do processo e do adjunto do Provedor de Justiça.

Informação do assessor:

1 — Em face da fotocópia do contrato e da informação da Escola parece que:

1.1 — De acordo com o artigo 6.º do Decreto-Lei n.º 342/78, de 16 de Novembro, n.º 1, «O direito aos vencimentos adquire-se com a assinatura do contrato ...» Esse direito cessa de acordo com o n.º 2, do mesmo artigo, alíneas *a*) e *b*), «Se o contrato não for confirmado no prazo estabelecido ...» ou «se o contrato não vier a ser homologado ...».

1.2 — Ora, o contrato foi confirmado e homologado em 22 de Novembro de 1978.

2 — De acordo com o diploma regulamentar da matéria em questão, artigo 9.º, n.º 1, «O contrato pode ser denunciado por qualquer das partes, desde que tenha sido comunicada tal intenção à outra parte com 60 dias de antecedência». E o n.º 2 do mesmo artigo diz que «A denúncia por parte do Ministério da Educação e Cultura só é possível nos termos legalmente estabelecidos e será sempre objecto de despacho ministerial».

2.1 — Verifica-se que o contrato foi denunciado por parte do Ministério da Educação e Universidades, sem a comunicação prevista na lei, e sem a antecedência de 60 dias.

2.2 — Verifica-se igualmente que o despacho de denúncia não foi objecto de despacho ministerial, nem é invocada delegação.

2.3 — Em face das ilegalidades detectadas, seria sustentável o pagamento dos vencimentos devidos ao reclamante até ao termo do contrato, 31 de Julho de 1979.

2.4 — Porém, como o reclamante prestou serviço docente apenas até 12 de Maio de 1979,

parece de toda a justiça que lhe sejam liquidados os vencimentos, devidos até esta data, pelo menos. De outra maneira, verificar-se-ia injusto locupletamento do Estado.

3 — Parece, pois, de recomendar à Direcção-Geral de Pessoal que proceda à liquidação dos vencimentos em dívida ao reclamante, com base nos fundamentos que antecedem.

Informação do adjunto do Provedor de Justiça:

1 — O contrato é um acto bilateral, que não pode ser tornado ineficaz como se fosse um outro acto unilateral.

2 — Não é seguro que a pretendida acumulação fosse, no caso presente, legal.

De facto, não se demonstra que estivessem preenchidos os requisitos do n.º 2 do artigo 1.º do Decreto-Lei n.º 266/77, designadamente o de sua alínea a), inexistência de professor candidato ao concurso que, com habilitação própria ou suficiente, estivesse disposto a exercer as funções em causa, sem acumulação.

3 — A verdade, porém, é que o contrato em questão foi celebrado e homologado antes do indeferimento do pedido de acumulação.

Aliás, o Ministério da Educação bem poderia ter recusado a homologação, ou tê-la condicionado ao deferimento da acumulação, pois na comunicação do provimento desde logo se indicara que ia ser feito pedido de acumulação.

4 — Não tendo assim sucedido, o contrato só poderia, por parte da Administração, ser «denunciado»:

- a) Com antecedência de 60 dias — Decreto-Lei n.º 342/78, artigo 9.º, n.º 1;
- b) Por acto do Ministro, idem, n.º 2;
- c) Nos «termos legalmente estabelecidos», idem.

Embora a lei fale aqui de «denúncia», não parece que se tenha tido em vista esta figura jurídica (cessação do contrato no seu termo, sem renovação), mas sim a da rescisão (cessação da eficácia do contrato antes do termo do prazo normal por que foi celebrado).

Sendo assim, afigura-se que os «termos legalmente estabelecidos» a que se reporta o n.º 2 do artigo 9.º do Decreto-Lei n.º 342/78, e na falta de maior especificação do mesmo constante, hão-de ser os definidos, na lei geral, para a rescisão dos contratos dos trabalhadores da função pública.

Trata-se, pois, de aplicar o regime do artigo 3.º do Decreto-Lei n.º 49 397, de 24 de Novembro de 1969, em especial no que concerne à sua alínea e).

Aí se confirma a necessidade da rescisão com a antecipação de 60 dias (ou pagamento de indemnização correspondente), bem como a invocação de conveniência de serviço, no caso presente também não afirmada.

5 — O contrato em questão, mesmo que porventura ilegalmente, foi celebrado e homologado.

Tendo-o sido, só poderia ter sido rescindido com respeito das apontadas prescrições legais.

Não procedeu assim a Direcção-Geral de Pessoal, não parecendo, por isso, sequer, que a recusa da acumulação possa funcionar como rescisão do contrato.

Em face dos argumentos expendidos nestas informações, com as quais concordo, entendo dever formular a V. Ex.ª a seguinte recomendação:

Que sejam liquidados os vencimentos em dívida ao reclamante, relativos ao espaço de tempo durante o qual vigorou o contrato entre o reclamante e a Escola.

Do seguimento dado a esta recomendação agradeço a V. Ex.ª que me seja dado conhecimento.

**XXX) Assunto: Integração de funcionários do quadro geral de adidos nos quadros da Direcção-Geral de Saneamento Básico**

Processo n.º 82/R-2373-A-3

*Ministro do Equipamento Social:*

1 — F ..., geólogo principal do quadro geral de adidos, a prestar serviço em regime de requisição no Serviço de Hidrogeologia Aplicada de Coimbra, pediu a minha intervenção para que seja desbloqueado o problema da integração dele e de todos os seus colegas que vêm prestando a sua colaboração nos Núcleos Regionais de Saneamento Básico ou nos Serviços de Hidrologia Aplicada do Porto e Coimbra por alargamento (ou qualquer outra via legal) do quadro da Direcção-Geral de Saneamento Básico, dadas as disposições legais que invoca e os prejuízos que vêm sofrendo, designadamente, na progressão das respectivas carreiras — xerocópia anexa n.º 1.

2 — A instrução do respectivo processo — xerocópias n.ºs 2 a 10 — revelou que o problema, sobretudo no tocante aos adidos que prestam serviço nos Núcleos Regionais ou Serviços de Hidrologia Aplicada da Direcção-Geral de Saneamento Básico, caiu, vai para mais de 2 anos, num verdadeiro impasse, dada a posição assumida pela Secretaria-Geral desse Ministério — doc. n.º 5 — e que é contrária à defendida pela própria Direcção-Geral.

Por seu lado, a Direcção-Geral da Integração Administrativa, face a essa mesma posição, não pode, só por si, resolvê-lo — xerocópias n.ºs 9 e 10.

3 — Assim, nos termos do disposto no artigo 1.º, da Lei n.º 81/77, de 22 de Novembro, e ao abrigo da competência que me conferem as alíneas a) e b) do artigo 18.º, da mesma lei, permito-me formular a V. Ex.ª a seguinte recomendação:

Que se digne providenciar, em cooperação com o Ministério da Reforma Administrativa — Direcção-Geral da Integração Administrativa — no sentido de, rapidamente, serem tomadas as medidas julgadas necessárias e adequadas, inclusive por recurso à via legislativa, para que se venha a concretizar, a curto prazo, a integração em quadro ou quadros desse Ministério, dos funcionários indicados no n.º 1 deste ofício-recomendação.



4 — Muito agradeço que V. Ex.<sup>a</sup> mande transmitir-me o seguimento que for dado a esta recomendação e a solução que, a final, vier a ser encontrada para o problema.

**XXXI) Assunto: Delegação de poderes**

Processo n.º 81/R-1288-B-4

*Presidente da Câmara Municipal de Vila Nova de Famalicão:*

Informo que ordenei o arquivamento do processo iniciado com a reclamação que me foi dirigida, em Junho de 1981, por F...

Não pode, porém, deixar de me merecer reparo o facto de:

- a) Não ter sido solicitado à Direcção-Geral do Planeamento Urbanístico o parecer a que se refere o Decreto Regulamentar n.º 5/80, de 25 de Março;
- b) Ter sido desrespeitada a disposição normativa do artigo 60.º do Regulamento Geral das Edificações Urbanas;
- c) Não haverem sido cumpridas as obrigações da alínea b) do artigo 15.º, do Regulamento Municipal das Edificações Urbanas.

Paralelamente, considero de formular a seguinte recomendação:

Que nos actos administrativos proferidos ao abrigo de delegação de poderes deverá ficar sempre a constar essa circunstância, por força da regra geral do n.º 2, do artigo 8.º, do Decreto-Lei n.º 48 059, de 23 de Novembro de 1967, a fim de se poder determinar se o acto é imediatamente recorrível.

**XXXII) Assunto: Vencimentos por liquidar e pagar. Contrato colectivo de trabalho**

Processo n.º 83/R-266-B-1

*Presidente do Conselho de Gestão da União de Bancos Portugueses:*

1 — F... é empregado da União de Bancos Portugueses, desde 23 de Agosto de 1973, exercendo actividade na Agência de Alverca.

Porém, desde 1980 que deixou de comparecer ao serviço por motivo de doença, situação que tem vindo a ser acompanhada pelo departamento médico do Banco.

Submetido a duas juntas médicas, uma em Dezembro de 1981 e outra em Março de 1982, foi considerado por esta última total e definitivamente incapaz para todo e qualquer serviço bancário.

Não obstante esta decisão, a entidade patronal deixou de lhe pagar qualquer vencimento desde Outubro de 1981.

Foi, pois, deste facto que o interessado se queixou ao Provedor de Justiça.

2 — Na sequência de tal queixa, e tendo em atenção que o respectivo acordo colectivo de trabalho prevê

a concessão de mensalidades a título de pensão sempre que o trabalhador seja declarado por junta médica como definitivamente impedido para o trabalho, este Serviço inquiriu essa instituição bancária sobre o caso.

Em resposta, foi recebido o ofício CG.2.116/83, de 4 de Abril de 1983, em que se informa a existência, há cerca de 2 anos, de uma situação de conflito por manifesta falta de assiduidade do queixoso, ao abrigo, umas vezes, de baixa por doença, e de licença sem vencimento, outras.

Declara-se ainda expressamente nesse ofício que o Banco não concordou com o entendimento da junta médica que reputou o interessado como definitivamente incapaz para o serviço bancário, acrescentando-se estar a ser aguardada orientação da Secretaria de Estado do Tesouro sobre a solução a adoptar no caso.

3 — Porque se nos afigura que o conflito em causa, pela importância que reveste a matéria nele envolvida — pagamento de prestações pecuniárias nos impedimentos de trabalho por motivo de doença — não se compadece com demoras burocráticas, necessitando de ser rapidamente dirimido, optou-se pela análise imediata do mesmo face ao contrato colectivo de trabalho em vigor desde 1978 e aplicável em Março de 1982, data da aludida decisão da junta médica.

Assim, veio a concluir-se que as circunstâncias em que o caso vertente decorreu conferem ao trabalhador o direito de exigir a essa instituição bancária determinadas prestações pecuniárias.

Senão, vejamos:

Estabelece a cláusula 132.º do mencionado contrato colectivo que, no caso de doença ou invalidez, os trabalhadores em tempo completo têm direito a certas percentagens do seu vencimento.

Especifica a cláusula 134.º que, quando existir desacordo entre a instituição e o trabalhador quanto à situação de invalidez, haverá recurso a uma junta médica que «decidirá da capacidade deste para o serviço».

Segundo a cláusula 135.º, essa junta é constituída por um médico que representa a parte não concordante com a situação e por outro em representação da parte oposta. Estes dois médicos ficam, por seu turno, incumbidos de escolher um terceiro que completará a junta.

Relacionando todo este regime com o caso em apreço, tem necessariamente de concluir-se que a decisão da junta médica que nela teve lugar vincula essa instituição, dela decorrendo a necessidade de vir a ser dada aplicação ao preceituado na citada cláusula 132.º

Por outro lado, e em reforço de tal posição, há igualmente que invocar as cláusulas 29.º e 106.º do contrato colectivo, relativas aos deveres dos trabalhadores e ao poder disciplinar das entidades patronais, respectivamente.

Entre esses deveres interessa destacar, no caso presente, o que consiste em «exercer da forma diligente, leal e conscienciosa as suas funções...».

Quanto ao poder disciplinar, preceitua a cláusula 106.º que «a instituição tem poder disciplinar sobre os trabalhadores que se encontram ao seu serviço», dispondo-se ainda que esse «poder disciplinar exerce-se mediante processo disciplinar, salvo no caso de repreensão verbal».

Aplicando o regime definido nestas duas cláusulas à matéria factual em causa, tem de se concluir não dispor esse Banco de legitimidade para, com base na



falta de assiduidade do reclamante, não dar execução aos efeitos que por força do contrato colectivo decorrem de a respectiva junta médica o ter declarado incapaz para o trabalho, ou seja, não proceder ao pagamento das prestações mensais que na cláusula 132.º se prevêem.

Na verdade, para que a alegada falta de assiduidade do trabalhador surtisse efeito jurídico, teria essa empresa de lhe mover um processo disciplinar em que fosse comprovado tal facto.

Neste contexto, considero de formular a seguinte recomendação:

Que essa instituição dê acatamento à decisão da junta médica em causa, pagando ao interessado as prestações mensais que em face da mencionada cláusula 132.º lhe couberem.

**XXXIII) Assunto: Delegada de disciplina. Horas extraordinárias**

Processo n.º 80/R-64-B-4

*Secretaria de Estado do Ensino Básico e Secundário:*

1 — A professora efectiva, do 3.º grupo, F ..., apresentou-me a queixa cuja fotocópia segue em anexo.

2 — Ouvida sobre o assunto, a Direcção-Geral de Pessoal pronunciou-se nos termos constantes do ofício cuja fotocópia, igualmente, se anexa.

3 — Apesar de ter sido dirigida àquela Direcção-Geral a recomendação cujo conteúdo consta do ofício de que se junta fotocópia, esta não foi aceite, pelas razões aduzidas no parecer que segue em anexo.

4 — Ainda que possam ser admissíveis as razões da Direcção-Geral de Pessoal, não deixo de ponderar o seguinte:

4.1 — O facto de a reclamante dever ter conhecimento de que as horas extraordinárias não lhe deviam ser pagas não impede o Estado de reconhecer que ela prestou efectivamente o horário em tempo completo, não beneficiando consequentemente da redução de 3 horas semanais que lhe era devida.

4.2 — O facto de não ter impugnado graciosamente a reposição de vencimentos não é, por si só, inibidor de que a Administração aprecie a questão, designadamente por recomendação do Provedor de Justiça.

4.3 — Porque a reclamante prestou efectivamente o serviço docente que lhe seria reduzido no seu horário se não acumulasse o cargo de orientadora de estágio com as funções de delegada de disciplina, parece ser clara a conclusão de que lhe são devidas horas extraordinárias, cuja liquidação é da maior justiça, traduzindo-se a posição assumida pela DGP, num locupletamento do Estado à custa do trabalho da docente em questão.

5 — E, pois, nestes termos que me permito formular a V. Ex.ª a seguinte recomendação:

Que à professora efectiva F ..., sejam abonadas as horas extraordinárias correspondentes ao serviço efectivamente prestado como delegada de disciplina.

6 — Do seguimento dado a esta recomendação agradeço a V. Ex.ª que me seja dado conhecimento.

**XXXIV) Assunto: Cofre de Previdência das Forças Armadas. Títulos representativos, Artigo 31.º da Lei n.º 80/77, de 26 de Outubro**

Processo n.º 81/R-2133-B-1

*Ministro da Defesa Nacional:*

1 — No seguimento de queixa apresentada neste Serviço contra a decisão do Cofre de Previdência das Forças Armadas de não aceitar, para pagamento de dívida contraída perante a referida instituição, a entrega de títulos representativos do direito à indemnização (artigo 31.º, da Lei n.º 80/77, de 26 de Outubro), foi a questão colocada ao Ministério das Finanças, nos termos do disposto no n.º 23, da Portaria n.º 43/81, de 15 de Janeiro, a coberto do ofício n.º 2230, de 12 de Fevereiro de 1982, junto por fotocópia.

2 — Após sucessivas diligências efectuadas junto do Ministério das Finanças, foi recebida comunicação do Gabinete do Sr. Secretário de Estado das Finanças (ofício n.º 2283, de 8 de Junho de 1983), segundo a qual o Cofre de Previdência das Forças Armadas deve ser qualificado como instituição de previdência e, como tal, considerado abrangido pelo artigo 31.º, da Lei n.º 80/77, de 26 de Outubro.

3 — Nestes termos, e com o objectivo de ser corrigida a posição assumida inicialmente pelo Cofre de Previdência das Forças Armadas, formulo a V. Ex.ª, nos termos do que dispõe a alínea a) do n.º 1, do artigo 18.º, da Lei n.º 81/77, de 22 de Novembro, a seguinte recomendação:

Que ao Cofre de Previdência das Forças Armadas sejam transmitidas as instruções indispensáveis no sentido de aceitar, para pagamento de dívidas contraídas pelos respectivos beneficiários, títulos representativos do direito a indemnização.

Agradeço que me seja comunicada a sequência que merecer a presente recomendação.

**XXXV) Assunto: Tratamento hospitalar. Transferência de doentes**

Processo n.º 81/IP-96-B-1

*Ministro da Saúde:*

A partir de notícias, publicadas na imprensa, intituladas «Carrocel da Morte entre Hospitais Portugueses» e «Hospitais passeiam os doentes enquanto na sombra se discute», foi aberto no Serviço do Provedor de Justiça e por sua iniciativa o processo acima epigrafado, do qual se juntam, por fotocópia, os documentos mais importantes e esclarecedores.

Verificou-se que uma doente, com várias fracturas, fora enviada do Hospital do Barreiro para o Sanatório do Outão, deste para o Hospital de São José, em Lisboa, do qual veio de novo a ser remetida para aquele primeiro estabelecimento, tendo falecido durante este último percurso.

Só no serviço de banco do Hospital de São José fora prestado à doente tratamento de urgência, não havendo nenhum dos estabelecimentos referidos aceite o seu internamento.

Posta a questão à Inspeção-Geral de Saúde, concluiu-se que eventuais responsabilidades disciplinares por estes factos haviam já prescrito.

E a Direcção-Geral dos Hospitais confirmou estar-se perante situação que já mais vezes ocorrera, por falta de definição das competências próprias dos serviços hospitalares envolvidos.

Tendo em conta que não é a primeira vez que tal acontece em relação a casos concretos cujo procedimento disciplinar prescreveu por inércia dos serviços e morosidade da necessária inquirição, e havendo que acautelar para futuro a repetição de factos idênticos, tenho por oportuno e ao abrigo da alínea a) do n.º 1, do artigo 18.º, da Lei n.º 81/77, de 22 de Novembro, formular a seguinte recomendação:

- a) A averiguação de factos detectados nos hospitais com vista a eventual procedimento criminal, ou disciplinar, deverá ser feita com atenção ao prazo prescricional;
- b) Haverá que proceder a uma cuidada articulação e apetrechamento dos hospitais, de modo a que, por deficiências de organização, não seja possível a repetição de casos como o que é denunciado neste processo e provocou, eventualmente por falta de atempados cuidados de saúde, a morte de um doente.

#### **XXXVI) Assunto: Auxiliares de educação. Retribuição**

Processo n.º 82/R-112-B-4

*Governador civil do distrito de Lisboa:*

Da análise da reclamação apresentada pelo Sindicato dos Trabalhadores da Administração Local, em representação das suas associadas F ... e F ..., pode concluir-se o seguinte:

- 1.º Ambas as reclamantes tinham a categoria de auxiliar de educação do Internato de Alvor;
- 2.º Ambas trabalhavam normalmente no período que decorria entre as 20 horas de um dia e as 7 horas do dia seguinte;
- 3.º A Assembleia Distrital de Lisboa recusa-se a pagar-lhes o acréscimo de 50 % a partir das 24 horas, por considerar que a partir desse momento o seu trabalho não é equivalente ao trabalho prestado durante o dia.

Vejamos se lhes assiste razão.

Quando a lei, mais concretamente o despacho conjunto dos Ministros da Administração Interna e das Finanças, de 16 de Abril de 1975, publicado no *Diário da República*, 1.ª série, de 22 de Abril de 1975, fala em trabalho equivalente prestado durante o dia, quer-se referir-se às tarefas concretas de cada trabalhador ou à gama de tarefas compreendidas em determinada categoria profissional e como tal constituindo o conjunto possível de tarefas que possam ser exigidas aos titulares de cada categoria profissional?

Tal despacho não distingue; no entanto, sendo as categorias profissionais idênticas, em boa verdade não pode estabelecer-se diferenciação das tarefas, só porque o trabalho é prestado durante o dia ou, pelo contrário, durante a noite.

Sendo a categoria a mesma durante o dia e durante a noite, aos titulares da respectiva categoria é potencialmente exigível a mesma gama de tarefas.

Compreende-se que durante a noite as tarefas de auxiliar de educação a partir de certa hora não sejam exactamente as mesmas tarefas que são executadas durante o dia.

Só que o mesmo trabalhador não pode ter 2 categorias simultaneamente, muito embora as tarefas nocturnas no caso em apreço mais se assemelham às de vigilantes nocturnas.

De qualquer modo, a verdade é a trabalhadora, mesmo após as 24 horas, se encontrar inteiramente disponível para a entidade a quem presta serviço e indisponível para os seus lazeres, e, como tal, o referido período de tempo considera-se tempo de trabalho.

Do que se vem de dizer resulta claro que o mesmo trabalhador não pode com a mesma categoria profissional ver retribuído o seu trabalho de modo diferente, sob pena de lhe ser afectado o seu direito ao vencimento.

Nestes termos, e por não ter suporte legal a dicotomia estabelecida, pela Assembleia Distrital de Lisboa, entre o trabalho prestado antes e depois das 24 horas, tenho por bem formular a seguinte recomendação:

Deverá ser cumprido integralmente o despacho conjunto dos Ministros da Administração Interna e das Finanças de 16 de Abril de 1975, no sentido de ser reconhecido às reclamantes o direito à retribuição acrescida de 50 % do trabalho equivalente prestado durante o dia, no que respeita ao período em que o Internato do Alvor esteve submetido à jurisdição da Assembleia Distrital de Lisboa.

Agradeço que me seja comunicada a decisão que venha a ser tomada no presente caso.

#### **XXXVII) Assunto: Concurso para consultor de clínica geral. Exclusão**

Processo n.º 82/R-2359-A-2

*Ministro da Saúde:*

1 — O Dr. F ..., médico municipal do concelho de Marvão e dos Serviços Médico-Sociais, apresentou-me uma exposição em que se queixa da sua exclusão do concurso no lugar de consultor de clínica geral — despacho de 12 de Julho de 1982 — tendo como justificação o facto de a sua candidatura contrariar o n.º 6.º do Despacho Normativo n.º 159/82, de 12 de Julho, elaborado com o objectivo de esclarecer dúvidas sobre o âmbito pessoal da Portaria n.º 409/82, de 23 de Abril, esta última, por sua vez publicada para efeitos do disposto nos artigos 31.º e 22.º, n.º 3 do Decreto Regulamentar n.º 16/82, de 26 de Março (fotocópias juntas).

2 — As respostas que sobre a matéria nos foram remetidas pelo Gabinete do Sr. Secretário de Estado da Saúde foram contraditórias com base no facto de o reclamante não preencher os requisitos estabelecidos no n.º 8, do artigo 40.º, do Decreto-Lei n.º 310/82, de 3 de Agosto (o que se verificou não ser exacto, dado o reclamante exercer nos Serviços Médico-Sociais cumulativamente as funções de médico de clínica geral

nas Casas do Povo de São Salvador de Aramenha e de São Julião e as de médica estomatologista no posto clínico de Castelo de Vide), numa fase subsequente, a exclusão foi justificada tendo como argumento o custo ao país de um especialista em estomatologia e a carência verificada nessa área (fotocópias juntas).

3 — Após análise da situação, concluiu-se o seguinte:

3.1 — Nem do Decreto Regulamentar n.º 16/82, de 26 de Março, nem do Decreto-Lei n.º 310/82, de 3 de Agosto, e legislação complementar, consta disposição legal expressa estabelecendo quaisquer restrições ou condicionamentos ao princípio da liberdade de escolha da profissão médica na carreira de clínica geral aos médicos que preenchem os requisitos legalmente estabelecidos para o acesso a esta carreira e manifestem desejo de à mesma aceder;

3.2 — O artigo 41.º, n.º 1, da Constituição admite a possibilidade de a liberdade de escolha de profissão vir a ser limitada por razões de interesse colectivo mediante lei da Assembleia da República ou decreto-lei autorizado [cf. também artigos 18.º, n.º 2, e 168.º, n.º 1, alínea b), o que não ocorre na situação em análise];

3.3 — O n.º 6, do Despacho Normativo n.º 159/82, de 12 de Julho, para além de não poder funcionar como substitutivo da forma de lei exigida pela Constituição, também não estabelece de forma directa ou implícita qualquer restrição ou condicionamento ao acesso à carreira de clínica geral, limitando-se apenas a definir a situação dos médicos especialistas dos Serviços Médico-Sociais, sem regular directamente situações especiais abrangidas por este e outros números do mesmo despacho.

4 — Em face do exposto, tendo em atenção a competência que me é conferida pelo artigo 18.º, n.º 1, alínea a), da Lei n.º 81/77, de 22 de Novembro, permito-me formular a V. Ex.ª a seguinte recomendação:

Que seja revista a posição desse Ministério e seja autorizada, com efeitos reportados à data em que teve lugar a abertura do concurso, a admissão do Dr. ..., ao lugar de consultor de clínica geral.

É de acentuar, por outro lado, que a exigência em matéria de limite de idade na função pública se encontra hoje revogada.

5 — Solicito a V. Ex.ª que me mantenham informado sobre o seguimento que vier a ser dado a esta recomendação.

**XXXVIII) Assunto: Trabalhadores de seguros regressados das ex-colónias. Admissão no sector de seguros**

Processo n.º 79/R-2482-A-3

*Secretário de Estado do Tesouro:*

1 — Através de reclamações várias da ... tem vindo este Serviço a ser informado do elevado número de trabalhadores de seguros regressados das ex-colónias ainda por integrar, cerca de 250, conforme listas cujas fotocópias se juntam.

Assim, e tendo em conta o despacho do Sr. Secretário de Estado do Tesouro n.º 1104/80, de que também se envia fotocópia, que mandava dar preferência aos referidos trabalhadores de seguros em futuras

admissões no sector de seguros, e, sobretudo, por considerar de justiça a integração dos mesmos trabalhadores, venho junto de V. Ex.ª formular a seguinte recomendação:

Que seja revista a situação dos trabalhadores em causa à luz de aspectos relevantes de ordem actual, designadamente em face do aproveitamento da sua experiência profissional, da resolução do problema grave de desemprego e da situação de carência económica que muitos deles vêm enfrentando, reservando aos mesmos uma percentagem das vagas existentes e a abrir no sector de seguros.

2 — Solicito a V. Ex.ª que se digne promover no sentido de ser transmitido a este Serviço o seguimento que venha a ter a presente recomendação.

**XXXIX) Assunto: Bancários regressados das ex-colónias. Admissão no sector bancário**

Processo n.º 82/IP-70-A-3

*Secretário de Estado do Tesouro:*

1 — Tem vindo este Serviço junto dessa Secretaria de Estado a significar o interesse em que fosse cuidadosamente ponderada a situação dos bancários regressados das ex-colónias ainda por integrar, salientando que, a par das «chamadas admissões locais» da Banca, seria de justiça reservar parte das vagas existentes e a abrir àqueles desalojados bancários, contribuindo-se, assim, para uma desejável redução de desempregados no sector, com a vantagem evidente do aproveitamento da sua experiência profissional.

2 — A este propósito, foi agora recebida neste Serviço a última lista dos bancários por integrar, cerca de 700, cuja fotocópia se envia, lista apresentada pela Associação Portuguesa de Bancários para a Cooperação e que vinha acompanhada de um memorial de que salientam os seguintes aspectos:

Devido à morosidade no processo de reintegração dos bancários desalojados, alguns destes trabalhadores tiveram de ausentar-se para locais do país onde se torna difícil a comunicação, e outros até para o estrangeiro, na tentativa de angariarem meios de subsistência para a família.

Não se aceita, por conseguinte, que tenham sido eliminados do processo por falta de inscrição no Banco de Portugal, num prazo estabelecido de cerca de 30 dias.

Esta Associação é confrontada assiduamente com anúncios publicados na imprensa a solicitar empregos para as instituições de crédito, com nítido desprezo por aqueles a quem culpa alguma cabe no processo de descolonização e somente pedem um posto de trabalho a que têm direito.

Porque estamos cientes da realidade do nosso país, tal como o demonstrámos em 1975 quanto à necessidade de emprego existente, aceitamos que as vagas a abrir sejam divididas entre os bancários desalojados e os portugueses residentes.

No momento em que se clama por competência laboral, estamos certos que essa medida muito

beneficiária a actividade bancária, pela experiência destes trabalhadores.

3 — Nestes termos, e afigurando-se ser de considerar justa a integração dos referidos trabalhadores na banca portuguesa, permito-me formular a seguinte recomendação:

Que seja revista a pretensão em causa, por forma a que a mesma seja encarada, não em relação ao Protocolo de 1976, que, de facto, teve o seu efeito no âmbito da descolonização e na época que imediatamente se lhe seguiu, mas sim à luz de aspectos relevantes de ordem actual, designadamente do aproveitamento da experiência profissional dos reclamantes, da resolução do problema grave de desemprego e da situação de carência económica que muitos deles vêm enfrentando, reservando-se aos mesmos uma percentagem das vagas existentes e a abrir na banca portuguesa.

4 — Solicito a V. Ex.<sup>a</sup> que se digne promover no sentido de ser transmitido a este Serviço o seguimento que venha a ter a presente recomendação.

#### **XI) Assunto: Faltas injustificadas**

Processo n.º 83/R-1129-B-4

*Governador Civil de Aveiro:*

Informo V. Ex.<sup>a</sup> de que analisada a reclamação apresentada pela Sr.<sup>a</sup> D. F. ..., e face aos documentos remetidos por V. Ex.<sup>a</sup>, se apurou a seguinte matéria de facto:

O parecer da junta médica sobre a situação da reclamante está contido no ofício n.º 1118/35, de 2 de Maio de 1983, remetido pelo Centro de Saúde de Aveiro à Assembleia Distrital de Aveiro;

Em tal ofício considera-se que a situação clínica da funcionária não era incompatível com as funções de educadora de infância;

Face ao conteúdo de tal parecer, foi a funcionária notificada para comparecer ao serviço sob pena de as faltas dadas virem a ser consideradas injustificadas;

Tal notificação teve lugar em 11 de Maio do corrente ano;

A funcionária apresentou-se ao serviço em 12 do mesmo mês e ano e voltou a faltar a partir de 13 (sexta-feira);

A 17 de Maio de 1983 apresentou atestado médico, de cujo teor consta que os tratamentos a que está a ser submetida a impossibilitam de cumprir os seus deveres profissionais, impossibilidade essa verificada a partir de 13 do aludido mês e ano;

Sob proposta e informação do Sr. Chefe de secretaria da Assembleia Distrital, as faltas dadas pela funcionária a partir de 13 de Maio foram consideradas injustificadas pelo presidente da Assembleia Distrital de Aveiro, com o fundamento de que o atestado médico apresentado a 17 de Maio não podia ilidir o parecer formulado pela junta médica;

A funcionária retomou o serviço a 8 de Junho do corrente ano, pelo que foi considerada em situação de faltas injustificadas durante o período decorrido entre 13 de Maio e 8 de Junho do já referido corrente ano.

Dos factos dados como assentes poderia extrair-se a conclusão a que se chegou no despacho de 18 de Maio de 1983 do Sr. Presidente da Assembleia Distrital de Aveiro, no sentido da injustificação das faltas?

Pois é evidente que não.

É que o parecer da junta médica reportava-se à situação actual naturalmente verificada no momento em que é emitido, momento esse necessariamente anterior a 2 de Maio de 1983.

Tal parecer não vale para além da situação de actualidade a que se reportava.

Toda e qualquer situação posterior do ponto de vista clínico poderia impossibilitar a comparência da funcionária ao serviço.

O parecer da junta médica de data anterior a 2 de Maio de 1983 teria a virtualidade inerente ao seu conteúdo se depois de 13 de Maio de 1983 a doença de que a funcionária fosse portadora tivesse o mesmo quadro clínico.

Mas, para tal, necessário seria que os serviços da Assembleia Distrital mandassem verificar a doença da funcionária logo após a apresentação do atestado médico de 17 de Maio de 1983, facultade essa que a lei consagra (artigo 510.º, § 3.º, do Código Administrativo).

A verdade, porém, é que o teor do atestado médico não foi posto em causa, quer através do incidente da falsidade, quer pela comprovação da doença.

Assim sendo, não havendo «resultado negativo» da verificação da doença, dado que tal diligência não foi levada a cabo, não pode em boa verdade considerar-se como legal e correcto o despacho de 18 de Maio de 1983.

Nestes termos, encontrando-se tal despacho em desconformidade com o disposto no artigo 510.º, § 3.º, do Código Administrativo, está o mesmo ferido do vício de violação da lei e, assim considero de formular a seguinte recomendação:

Que V. Ex.<sup>a</sup> se digne revogar o despacho de 18 de Maio de 1983, por estar ferido de ilegalidade.

#### **XLI) Assunto: Ajudas de custo. Fixação em função das letras de vencimento**

Processo n.º 83/R-1249-A-2

*Secretário de Estado do Ensino Superior:*

Em 17 de Julho de 1983 deu entrada neste Serviço uma reclamação de ..., cuja fotocópia bem como dos documentos que lhe são anexos se juntam.

Pelo ofício n.º 9357, de 9 de Agosto de 1983, foi solicitado ao Ex.<sup>mo</sup> Chefe de Gabinete de V. Ex.<sup>a</sup>, que, «face ao exposto, se informasse qual a posição, sobre o assunto, dessa Secretaria de Estado».

Em resposta, foi remetido, a 22 de Agosto de 1983, o ofício n.º 2099, desse Gabinete, cuja fotocópia se junta igualmente.

O ofício em referência não esclarece qual a posição de V. Ex.<sup>a</sup> acerca do despacho de 17 de Abril de

1983, conforme era solicitado no nosso ofício n.º 9357, de 9 de Agosto de 1983, a que responde.

Contudo, e como é do conhecimento de V. Ex.ª, o facto de correr seus termos no STA recurso contencioso do mesmo despacho não impede que até à decisão do tribunal possa ser reconhecida pelo autor do acto a existência de ilegalidade que deva ser, desde logo, reparada, pondo cobro à situação existente e conduzindo ao encerramento do processo contencioso em curso, por perda de objecto.

Assim, também nada obsta a que o Provedor de Justiça, reconhecida que seja uma ilegalidade, desde logo recomende, no uso da sua competência, que seja revogado o acto administrativo em causa.

Ora, afigura-se-me ser procedente a posição assumida na reclamação de ...

Com efeito, as «ajudas de custo» são fixadas em função das letras de vencimento de que são titulares os funcionários ou agentes, na data da deslocação pela qual são pagas.

É, pois, óbvio que, se, por efeito do Decreto-Lei n.º 415/80, de 27 de Setembro, a partir de 31 de Dezembro de 1979 aos reclamantes passaram a corresponder certas letras de vencimento, tudo se passa, então, como se os reclamantes auferissem esses vencimentos na data das suas deslocações.

E, deste modo, não por efeito retroactivo das ajudas de custo, mas da mudança da respectiva letra — são devidas aos reclamantes as ajudas de custo estabelecidas pela respectiva tabela, correspondentes às letras de vencimento que passaram, por efeito do Decreto-Lei n.º 415/80, a ser então as suas.

Nestes termos e pelo exposto, permito-me dirigir a V. Ex.ª a seguinte recomendação:

Que seja revogado o despacho ilegal de 17 de Abril de 1983, determinando-se que ao pessoal investigador do IICT sejam pagas as diferenças entre as ajudas de custo que lhe foram pagas por deslocações feitas a partir de 31 de Dezembro de 1979, e o vencimento que lhe foi atribuído pelo Decreto-Lei n.º 415/80, a partir daquela mesma data.

A decisão de V. Ex.ª, só dignificará a Administração, pelo facto de voluntariamente reconhecer e pôr cobro a erros cometidos.

Viria ainda abreviar a resolução da situação irregular de que os interessados se queixam, bem como todos os prejuízos inerentes.

Solicito a V. Ex.ª que oportunamente me seja comunicado o seguimento e decisão que venha a ser proferida.

#### **XLII) Assunto: Transferência de médicos**

Processo n.º 83/R-660-A-2

Processo n.º 83/R-1455-A-2

*Provedor da Santa Casa da Misericórdia de Lisboa:*

1 — Em referência à matéria exposta nos ofícios dessa Misericórdia n.ºs 96 e 126, respectivamente, de 20 de Junho e de 18 de Julho de 1983, relacionada com as reclamações apresentadas neste Serviço pelos Drs. F... e F..., comunico que, após apreciado o pro-

cesso de transferência desses 2 médicos e de um terceiro do Hospital de Santana para o Hospital José de Almeida, de Carcavelos, se concluiu que o mesmo apresenta desvios que consubstanciam desigualdades no tratamento de situações idênticas e quebra do princípio de imparcialidade, relacionadas com os seguintes aspectos:

a) A medida de transferência só ter abrangido 3 médicos-chefes;

b) Um dos médicos-chefe ter sido excluído do processo de selecção dos médicos desta categoria que deveriam permanecer no hospital, a título permanente, pelo simples facto de exercer, a título temporário, funções na comissão instaladora;

c) Os 3 médicos-chefes terem sido transferidos para o Hospital José de Almeida, de Carcavelos, por alegados motivos de transferência da especialidade de traumatologia para este e outros hospitais da zona, quando os lugares para os mesmos criados naquele hospital têm a expressa menção de serem extintos à medida da sua vacatura.

1.1 — O artigo 3.º, n.º 3, do Decreto-Lei n.º 341/82, de 25 de Agosto prevê a transferência para outros estabelecimentos do âmbito da Direcção-Geral dos Hospitais do pessoal que se mostre desnecessário ao normal funcionamento do Hospital de Santana.

Compulsado o mapa de pessoal do Hospital Central Ortopédico de Santana, aprovado por despacho de S. Ex.ª o Ministro dos Assuntos Sociais, de 21 de Dezembro de 1982, verifica-se o seguinte:

a) A possibilidade de transferência para outros hospitais só foi prevista relativamente a 3 médicos-chefes do serviço de ortopedia;

b) Critério idêntico não foi aplicado a pessoal de outras categorias e áreas funcionais, para os quais se previu a aplicação do regime de extinção de lugares à medida da sua vacatura: um lugar de director de serviço de medicina interna, um lugar de chefe de serviço hospitalar de radiologia, 3 lugares de auxiliar protésico, 3 lugares de auxiliar de radiografista, um lugar de enfermeira de 3.ª classe, 2 auxiliares de educação de infância, um técnico auxiliar principal, um escriturário-dactilógrafo, 10 lugares de encarregado do pessoal de apoio geral e 3 auxiliares de secção médica.

A explicação para esta diferenciação de tratamento relativamente ao pessoal considerado excedentário não resulta expressa ou implícita, quer da legislação reguladora da matéria, quer das sucessivas actas da comissão instaladora; ofende também a lógica aparente a fundamentação apresentada para a efectivação da transferência urgente dos 3 médicos-chefes, que tem por base o argumento de que a diminuição do número de especialistas e chefes de ortopedia iria facilitar o atendimento de mais doentes, em menos tempo e com melhor qualidade (cf. ofício dirigido ao Ministro dos Assuntos Sociais, em 6 de Dezembro de 1982, pelo Provedor da Santa Casa da Misericórdia, ponto 4 *in fine* e ponto 6).

1.2 — O processo utilizado para graduar os médicos-chefes de ortopedia existentes e, por via dessa graduação, definir as 3 unidades do pessoal exceden-

tário a transferir para outros hospitais da zona, apresenta os seguintes desvios:

a) Do júri do concurso de avaliação não deveria ter participado o Dr. F..., mesmo na qualidade de membro da comissão instaladora, já que, também nessa qualidade, era pretendente a uma das vagas de chefe de clínica que foi excluída do processo de selecção;

b) Por outro lado, o facto de exercer funções na comissão instaladora, não deveria constituir justificação para o eximir do processo de selecção aplicado aos restantes médicos-chefes de ortopedia, não sendo, por tanto, aceitáveis os motivos que constam do ponto 17 do ofício da Santa Casa da Misericórdia de Lisboa, n.º 126, de 17 de Agosto de 1983, dirigido a este Serviço.

Os motivos invocados para tal facto não são de acolher, pelas seguintes razões:

a) As comissões instaladoras exercem funções a título precário e durante um período transitório por simples escolha do Ministro (cf. artigos 79.º e 85.º do Decreto-Lei n.º 413/71, de 27 de Setembro); a designação para a integração numa comissão instaladora ou para a participação em órgãos de gestão de estabelecimentos hospitalares acresce ao exercício das funções principais ou permanentes e não pode ser recusada pelo pessoal médico (cf. artigo 2.º, n.º 2, do Decreto-Lei n.º 373/79, de 8 de Setembro); é, assim, a qualidade de médico dos quadros dos hospitais que vai definir o elenco do pessoal médico susceptível de ser designado para o exercício de funções numa comissão instaladora, e não a hipótese inversa;

b) Acresce ainda que o lugar de chefe de serviço hospitalar é um lugar de carreira, o topo da carreira médica hospitalar (cf. quadro 1 anexo e artigo 32.º, do Decreto-Lei n.º 310/83, de 3 de Agosto), pelo que o exercício precário de funções numa comissão instaladora não constitui título legítimo justificativo da exclusão de um seu membro de um processo de selecção através do qual se pretenda definir o número de médicos que, a título permanente, deverá continuar no futuro integrado nos quadros de determinado hospital.

Pelas razões expostas, o referido processo de selecção ofendeu o princípio da justiça e imparcialidade previsto no artigo 266.º, n.º 2, da Constituição.

1.3 — Cabe, por último, referir que não se encontra explicação lógica para o facto de os 3 lugares criados no Hospital José de Almeida, de Carcavelos, pela Portaria n.º 641/83, de 1 de Junho (com o fim exclusivo de serem preenchidos pelos 3 médicos-chefes de serviço hospitalar a transferir do Hospital de Santana), terem a expressa menção da sua extinção à medida da sua vacatura.

Recorda-se que a fundamentação legal e da comissão instaladora do Hospital de Santana para a transferência dos 3 médicos, assentava em duas premissas básicas:

a) A afectação exclusiva do Hospital de Santana à especialidade de ortopedia (cf. artigo 2.º, n.º 1, do Decreto-Lei n.º 341/82, de 25 de Agosto e ofício de 6 de Dezembro de 1982, dirigido a

S. Ex.ª o Ministro dos Assuntos Sociais pelo Provedor da Santa Casa da Misericórdia);

b) A transferência progressiva da especialidade de traumatologia para outros estabelecimentos hospitalares da zona (cf. artigo 2.º, n.º 3, do Decreto-Lei n.º 341/82, de 25 de Agosto e Portaria n.º 641/83, de 1 de Junho, em cujo preâmbulo se justifica o acréscimo do número de lugares de chefes de serviço criados).

Ora, se a transferência de atribuições em matéria de apoio à traumatologia do Hospital de Santana para o Hospital José de Almeida, de Carcavelos, justificou também a transferência de 3 médicos, os 3 lugares criados para a viabilizar não poderiam ter a menção da sua extinção à medida da sua vacatura.

Com efeito, o instrumento legal da extinção de lugares à medida da sua «vacatura» aplica-se a 2 tipos de situações:

a) Quando há lugares de «carreiras mortas», cujo pessoal não possui qualificações habilitacionais ou de outra natureza para transitar para novas carreiras e cujos direitos adquiridos devem ser salvaguardados (o que não é o caso em apreciação);

b) Ou quando se trata de pessoal integrado em determinada carreira, cujo número de unidades é considerado excedentário em relação às necessidades permanentes de um determinado serviço (o que também não devia ser o caso, dadas as razões apresentadas para a transferência).

Não parece, assim, existir explicação lógica para a solução encontrada nesta matéria, pois que, se os lugares criados no Hospital José de Almeida, de Carcavelos, para viabilizar a transferência dos 3 médicos do Hospital de Santana têm a expressa menção da sua extinção à medida da sua vacatura, teria sido mais curial mantê-los neste último hospital (a que pertenciam originariamente há mais de 20 anos) — então aí, sim, com a menção da extinção dos respectivos lugares à medida da sua vacatura, como aliás sucedeu com o restante pessoal considerado excedentário no Hospital de Santana. A qualificação de «excedentário» no quadro de origem e não no de destino, para além do já anteriormente aludido, daria conteúdo útil à garantia de inamovibilidade constante do artigo 6.º, alínea b), do Decreto-Lei n.º 373/79, de 8 de Setembro (Estatuto do Médico).

2 — Os 3 desvios processuais assinalados justificam que solicite a V. Ex.ª uma reanálise de todo o processo que conduziu à transferência dos 3 médicos-chefes de ortopedia do Hospital de Santana para o Hospital José Almeida, de Carcavelos, tendo em vista, ou uma repetição do processo de selecção efectuado, ou uma readmissão no Hospital de Santana dos 3 médicos transferidos, hipótese esta que se coaduna melhor com o qualificativo de «excedentes» do quadro, que lhes foi aplicado no Hospital José de Almeida, de Carcavelos.

A viabilização da segunda hipótese poderia ser alcançada mediante uma alteração ao mapa de pessoal do Hospital Ortopédico de Santana, aprovado por despacho do Ministro dos Assuntos Sociais, de 21 de Dezembro de 1982, suprimindo-se a menção de que os lugares de 3 médicos-chefes de serviço hospitalar se-

riam anulados em resultado de transferência; concomitantemente com esta providência, a comissão instaladora do Hospital de Santana admitiria, subseqüentemente, em regime de comissão de serviço, os 3 médicos actualmente em funções no Hospital José de Almeida, de Carcavelos, regime idêntico ao do restante pessoal do Hospital de Santana.

3 — Em face do exposto, ao abrigo da competência que me é conferida pelo artigo 18.º, n.º 1, alínea a), da Lei n.º 81/77, de 22 de Novembro, formulo a V. Ex.ª a seguinte recomendação:

Que, com urgência, seja reanalisado o processo que levou à transferência de 3 médicos-chefes de serviço do Hospital de Santana para o Hospital José de Almeida, em Carcavelos, tendo em vista a sua readmissão ao serviço no primeiro dos hospitais.

4 — Solicito a V. Ex.ª que se digne manter-me informado sobre as diligências que venha a tomar na seqüência desta recomendação.

## CAPÍTULO V

### Apreciação na especialidade de alguns processos concluídos em 1983

#### Administração da justiça

Processo n.º 82/R/IP-23-B-1

*Sumário* — Administração da justiça. Exames médico-forenses.

*Objecto* — Medidas visando pôr termo à morosidade na realização de exames médico-forenses.

*Decisão* — Constituição de grupo de trabalho interministerial para resolução da situação.

*Síntese:*

1 — O Provedor tem recebido apreciável número de reclamações de atrasos na realização de exames médico-forenses, designadamente da especialidade de psiquiatria.

Além dessas reclamações, diversos tribunais se têm também dirigido ao Provedor, pedindo a sua intervenção junto da Administração para obviar a tais demoras.

Esta situação dificulta por forma relevante a boa administração da justiça. Ela origina, não poucas vezes, prolongamento excessivo da prisão preventiva; e, noutros casos, tem-se verificado mesmo por esgotamento dos prazos legais de prisão preventiva, a forçosa libertação de réus acusados de crimes graves.

O Provedor decidiu por isso instaurar processo de sua iniciativa, com a finalidade de apurar as causas dos atrasos que se registem em diversos estabelecimentos (Hospitais, Faculdades de Medicina) nos quais se efectuam exames médico-forenses.

2 — Ouvidos vários desses estabelecimentos, o Provedor pôde constatar que a situação deriva, por um lado, de uma certa falta de coordenação entre os vários departamentos ministeriais interessados, e, por outro, da ausência de uma adequada regulamentação geral dos exames médico-forenses, nomeadamente no tocante à conjugação com as tarefas normais das instituições em causa, bem como à distribuição da sua realização e correspondente remuneração adequada.

3 — Expôs assim a questão aos Ministérios da Justiça e dos Assuntos Sociais.

4 — Apenas deste segundo departamento se obteve resposta, tendo a Secretaria de Estado da Saúde proposto a criação dum grupo de trabalho, com representantes dos Ministérios da Justiça, Educação e Assuntos Sociais, incumbido de estudar o problema nas suas várias facetas e de apresentar propostas de medidas legislativas e administrativas destinadas a solucioná-lo.

5 — Parecendo assim adoptada a forma adequada de abordagem da questão, o Provedor encerrou o processo que sobre ela iniciara, não sem que antes houvesse comunicado o teor daquela proposta de constituição de grupo de trabalho ao Conselho Superior da Magistratura, à Procuradoria-Geral da República e aos Tribunais de Relação.

Processo n.º 76/R-835-B-1

*Sumário* — Administração da Justiça. Investigação de paternidade. Demora.

*Objecto* — Falta de andamento, durante mais de 20 anos, de processo de investigação de paternidade.

*Decisão* — Reclamação procedente. Situação regularizada.

*Síntese:*

1 — Em 2 de Setembro de 1976, uma cidadã escreveu ao Provedor dizendo que tinha intentado, mediante assistência judiciária, em 1951, no Tribunal da Comarca de Viana do Castelo, acção de investigação de paternidade ilegítima, a qual, porém, jamais tivera seguimento.

Em 1968, teria escrito ao juiz do processo, para saber do estado deste — sem qualquer resultado, porém.

A queixosa atribuía esta situação a conluio entre o seu advogado e o autor e o pessoal do tribunal, pois que, ao passo que ela era pobre, os herdeiros de seu pai eram pessoas abastadas.

Havendo então pedido a intervenção de um outro advogado, este, depois de analisar o processo, ter-lhe-ia dito que ela estava de facto a ser prejudicada, mas, como poria em jogo a actuação de colegas seus, não pretendia ocupar-se do caso.

Não sabendo a quem mais se dirigir, a reclamante conformara-se, até que, sabendo da recente criação da instituição do Provedor de Justiça, resolveu dirigir-se-lhe e expor o seu caso.

2 — Embora as afirmações (aliás pouco precisas, por se tratar de pessoa de pouca cultura) da queixosa parecessem pouco verosímeis, foi pedido, para apreciação, o processo em questão.

E a verdade é que a análise do processo revelou os seguintes e surpreendentes factos:

A acção de investigação de paternidade fora intentada, através de assistência judiciária, em 11 de Março de 1951;

Em 21 de Maio de 1952, o juiz proferira despacho declarando-se relativamente incompetente, e mandando remeter o processo à Comarca de Lisboa, onde os réus residiam;

Este despacho jamais fora cumprido, tendo o processo sido remetido ao arquivo — onde permaneceu, pois, sem seguimento, cerca de 24 anos.



Em 24 de Julho de 1968, a autora requereu ao juiz informação sobre o estado do processo; O juiz despachou sobre o requerimento, no sentido de tal informação ser dada à queixosa; Tão-pouco esta decisão fora cumprida;

O requerimento em questão, com o despacho judicial, não dera entrada no processo de investigação, vindo a ser encontrado solto, sem numeração nem carimbo de entrada, no processo de assistência judiciária;

Apesar de correição feita ao processo, em Dezembro de 1972, ele permaneceu sem seguimento até à queixa apresentada ao Provedor.

3 — Face à gravidade da situação detectada, o Provedor expô-la:

- a) Ao Procurador da República junto da Relação do Porto, com vista a retomar-se o andamento do processo, se ainda possível;
- b) Ao Conselho Superior da Magistratura, à Procuradoria-Geral da República e à Ordem dos Advogados, para apuramento de eventuais responsabilidades dos intervenientes no processo.

4 — O Procurador da República providenciou para que fosse executada a decisão de remessa do processo para a Comarca de Lisboa — e opinou que eventual responsabilidade disciplinar estaria coberta pelas inspecções entretanto realizadas ao Tribunal de Viana do Castelo.

5 — Graças ao empenhamento do patrono officioso designado à interessada na Comarca de Lisboa, e apesar da dificuldade resultante, não só da impossibilidade geográfica de com ela contactar directamente, como também do falecimento, entretanto, de algumas testemunhas, a acção de investigação veio a ser declarada procedente — 31 anos após a sua instauração!

6 — A Ordem dos Advogados informou que encerrara as averiguações sobre o caso, pois os causídicos nele envolvidos tinham já morrido.

7 — O Conselho Superior da Magistratura comunicou que o chefe da secretaria que interviera no processo também já falecera.

Do inquérito que mandara abrir, teria concluído que não houvera intenção de prejudicar a autora da acção, mas sim, apenas, negligência dos magistrados e funcionários judiciais.

De qualquer modo, quaisquer responsabilidades já estariam prescritas.

8 — Embora o estranho circunstancialismo descrito apontasse no sentido de poder ter havido mais que mera negligência, o Provedor resolveu arquivá-lo, visto que, os principais implicados já não se contam no número dos vivos, e a sua possível responsabilidade já prescreveu.

De todo o modo, congratulou-se pelo resultado ainda conseguido na acção, inerte durante cerca de 30 anos ...

Processo n.º 80/R-1882-DI-53-B-1

Sumário — Administração da Justiça. Processo penal. Direito de defesa.

Objecto — Possibilidade da leitura, em audiência de julgamento, dos depoimentos prestados por testemunhas ouvidas na instrução preparatória.

Decisão — Recomendação acatada.

Síntese:

1 — A pedido do Provedor de Justiça, o Conselho da Revolução (Resolução n.º 146-A/81, de 29 de Junho, publicada a 3 de Julho seguinte) declarou a inconstitucionalidade do artigo 439.º do Código de Processo Penal «na medida em que permite a leitura em audiência de julgamento de depoimentos de testemunhas de acusação que não compareçam naquela audiência e as quais o arguido não tenha tido previamente a possibilidade jurídica de interrogar ou fazer interrogar» — v. relatório do Provedor de Justiça de 1981, pp. 23/25.

2 — Face a esta resolução, e porque se reconheceu, não obstante, a possibilidade de em certos casos se poder justificar, sem ofensa do direito de defesa, a leitura do depoimento das testemunhas ausentes em audiência de discussão e julgamento, o Provedor resolveu, por sua iniciativa, que este aspecto do problema fosse objecto de estudo desenvolvido.

Neste estudo se concluiu que podem verificar-se determinadas situações cujo circunstancialismo faria com que a leitura de depoimentos nas condições apontadas não violaria o princípio inscrito no artigo 32.º, n.º 1, da Constituição da República.

São elas, fundamentalmente, as de:

- a) Inevitável ausência da testemunha (morte, ausência ou doença incurável);
- b) Possibilidade de, em momento anterior, a parte contrária ter contraditado o respectivo depoimento;
- c) Acordo dos interessados quanto à leitura do depoimento.

3 — Como sequência lógica do estudo, o Provedor formulou recomendação ao Ministro da Justiça no sentido de o artigo 439.º do Código de Processo Penal passar a ter a seguinte redacção: «Se alguma testemunha, cujo depoimento escrito conste dos autos, não tiver comparecido na audiência do julgamento e o motivo da falta for algum dos previstos no § 3.º, do artigo 422.º, ou quando tenha havido, em fase anterior, por parte da pessoa contra quem é produzido o depoimento, possibilidade de o contraditar, e, ainda, quando houver acordo das partes interessadas, poderá ler-se o respectivo depoimento a requerimento de quem o ofereceu».

4 — A tal recomendação viria o Ministro da Justiça a dar inteira adesão, remetendo-a à comissão encarregada da revisão do Código de Processo Penal.

Processo n.º 80/IP-58-B-1

Sumário — Administração da Justiça. Processo penal. Julgamento à revelia.

Objecto — Prazo para o requerimento de segundo julgamento ou interposição de recurso, relativamente a condenações proferidas à revelia.

Decisão — Anunciada revisão geral do regime.

Síntese:

1 — Abriu-se o presente processo por iniciativa do Provedor de Justiça, tendo em consideração o rele-



vante obstáculo ao direito de defesa que constitui o curtíssimo prazo de 5 dias estabelecido no parágrafo 3.º, do artigo 571.º, do Código do Processo Penal, para efeitos de os condenados à revelia af referidos poderem recorrer ou requerer segundo julgamento.

Tem-se verificado, com efeito, através de várias queixas apreciadas neste Serviço (cf., por exemplo, a sumariada no Relatório de 1981, p. 61 — Processo n.º 80/R-551-B-1), que, quando se trata de réus que vêm a ser capturados e internados em estabelecimentos prisionais, a exiguidade daquele prazo lhes condiciona fortemente a possibilidade de recorrer ou conseguir um novo julgamento.

Por um lado, é frequente que, ao serem capturados, os reclusos fiquem sujeitos a regime especial de internamento, que lhes dificulta a possibilidade de, por si — e, mais ainda, através de eventual recurso a advogado — exercerem a faculdade prevista na citada norma de processo penal.

Por outro lado, não é raro que os estabelecimentos prisionais, ao notificarem as condenações à revelia aos recém-capturados, deixem de lhes chamar a atenção para a possibilidade de, no breve prazo em questão, reagirem contra as condenações sofridas.

Enfim, é sabido que, com frequência, penas aplicadas à revelia acabam por sofrer importante redução em recurso ou segundo julgamento, em que o réu vem a ter a possibilidade de apresentar a sua defesa e, senão a demonstrar a sua inocência, pelo menos a valer-se de atenuantes atendíveis.

2 — Posta a questão ao Gabinete do Ministro da Justiça, em 8 de Agosto de 1980, este informou, em 17 de Outubro seguinte, que a Comissão Revisora do Código de Processo Penal, actualmente extinta, não se debruçara sobre a questão.

3 — Face a esta situação, e convicto da importância do problema dos processos de ausentes, o Provedor de Justiça, dirigiu em 18 de Março de 1981, ao Ministro da Justiça, a seguinte recomendação:

Recomendo a V. Ex.ª que, nas alterações a introduzir naquele Código, seja considerada a possibilidade e conveniência de uma sensível ampliação do prazo fixado no aludido preceito. De facto, tem-me sido dado observar, em assinalável número de processos pendentes neste Serviço, que o prazo de 5 dias para recorrer ou pedir segundo julgamento surge, na prática, como excessivamente reduzido, coarctando muitas vezes o exercício de tais direitos por parte dos condenados à revelia que venham a ser presos.

É que, por um lado, nem sempre a notificação das condenações é feita, aos reclusos, em termos de estes se apreçerem da existência daquele prazo.

Por outro lado, a situação prisional que normalmente se segue à captura e as transferências de estabelecimento de reclusão, que logo depois desta não poucas vezes se verificam, impedem, na realidade, com frequência, que os reclusos condenados à revelia possam atempadamente (e, menos ainda, com possibilidade de consultar advogado) recorrer ou requerer segundo julgamento.

4 — Como o tempo decorresse sem qualquer informação concreta quanto ao seguimento dado à recomendação — agora com a repetida alegação de que «continuam em estudo as alterações ao Código de Processo Penal» —, de novo o Provedor de Justiça interpelou o Ministro da Justiça, em 18 de Fevereiro de 1983, nos termos seguintes:

Junto tenho a honra de remeter fotocópia da recomendação que, em 18 de Março de 1981, dirigi a V. Ex.ª, por meu ofício n.º 2546, da mesma data.

Em diversos ofícios ulteriores foi solicitada, ao Gabinete desse Ministério, informação sobre o seguimento dado a tal recomendação, recebendo-se sempre a resposta de que continuam em estudo as alterações no Código de Processo Penal, resposta naturalmente vaga, por nada dizer quanto ao acolhimento ou seguimento que àquela foi dado.

Porque as recomendações do Provedor de Justiça, formuladas no uso da competência legal que o artigo 18.º da Lei n.º 81/77, de 22 de Novembro, lhe atribui, merecerão, no mínimo, um despacho concreto e a comunicação do teor desse despacho — que mais não seja para efeitos do preceituado no artigo 34.º da mesma lei — venho, de novo, insistir, agora directamento junto de V. Ex.ª, atento o tempo decorrido e o conteúdo daquelas respostas, por informação concreta sobre se a dita recomendação mereceu qualquer despacho, qual o seu teor e, se acolhida (ao menos como subsídio ou contributo para o mencionado estudo), quais as providências tomadas ou a ser tomadas para que se altere a situação vigente.

5 — Finalmente, em 26 de Maio de 1983, o Gabinete do Ministro veio informar que o projecto do novo Código de Processo Penal, em fase de conclusão, remodelará, profundamente, o processo de ausentes, em termos de excluir os julgamentos à revelia, quando a pena aplicável for de prisão.

Perante esta perspectiva de soluções legais inovadoras, foi determinado o arquivamento do processo.

#### Administração local

Processo n.º 83/R-209-B-4

*Sumário* — Administração local. Cemitério.

*Objecto* — Reparação dos danos morais causados pelo desaparecimento de ossadas num cemitério paroquial.

*Decisão* — Reclamação procedente. Situação regularizada.

*Síntese:*

1 — Uma cidadã apresentou reclamação pelo facto de terem desaparecido as ossadas do seu falecido marido do gavetão onde estavam depositadas no cemitério da freguesia da Amora.

2 — Realizada a instrução do processo, apurou-se que, certamente por razões ligadas à indicação errada da data do termo do aluguer do gavetão na própria guia de receita da taxa de aluguer, as ossadas do marido da queixosa haviam, antes de expirado esse prazo, sido removidas para a vala comum.

3 — Contactada a junta de freguesia reclamada, sugeriu-se a necessidade de ressarcir os danos morais causados à reclamante. A autarquia aceitou este ponto de vista, tendo chegado a acordo com a reclamante quanto ao montante da indemnização a pagar-lhe — assim se arquivando o processo.

Processo n.º 82/R-2430-B-4

**Sumário** — Administração local. Obras. Elaboração de Projectos.

**Objecto** — Elaboração de projectos de obras de construção civil para particulares por funcionários dos serviços técnicos da Câmara Municipal de Coruche.

**Decisão** — Inquérito.

**Síntese:**

1 — Um munícipe de Coruche comunicou ao Provedor que funcionários dos serviços técnicos da Câmara Municipal desse concelho procederam à elaboração de projectos de obras de construção civil para particulares, actividade não autorizada por lei.

2 — O Provedor pediu à Inspecção-Geral da Administração Interna a realização de um inquérito para o apuramento dos factos.

Nesse inquérito se confirmou o teor da reclamação, concluindo-se que pelas ilegalidades detectadas, fora principal responsável o anterior presidente da Câmara, que ordenara, por despacho, a elaboração dos projectos. Provou-se ainda que estes projectos apresentavam deficiências, o que não obstara a que a referida entidade promovesse o seu andamento até à aprovação pela Câmara Municipal.

Também não se encontravam isentos de responsabilidade os ex-membros do citado órgão autárquico, por não se terem oposto, pelo menos quando da aprovação dos projectos, a essas irregularidades.

3 — Esta responsabilidade já não podia, porém, nos termos do artigo 92.º da Lei das Autarquias Locais, ser efectivada.

Por esta razão, a Inspecção-Geral chamou superiormente a atenção para a conveniência de vir a ser adoptada uma medida legislativa conducente a não deixar na impunidade procedimentos de tal natureza.

4 — Finalmente, o Provedor recomendou à Câmara Municipal de Coruche que promovesse a cessação da apontada actividade ilegal, salientando-lhe que lhe prestasse informação sobre as medidas que viesse a tomar nesse sentido.

A própria Inspecção-Geral da Administração Interna comunicou ir realizar, dentro de algum tempo, uma nova deslocação ao município, para apreciação do evoluir da situação.

### Arrendamento

Processo n.º 82/R-2150-B-4

**Sumário** — Arrendamento. Renda.

**Objecto** — Recusa, por uma autarquia, do pagamento de renda actualizada, apesar de notificada para o efeito.

**Decisão** — Reclamação procedente. Situação regularizada.

**Síntese:**

1 — O proprietário de umas casas dadas de arrendamento à Câmara Municipal da Covilhã para instalação do quartel da GNR e funcionamento de um estabelecimento prisional notificou a autarquia inquilina para efeitos da aplicação do coeficiente de actualização fixado pela Portaria n.º 62/82, de 15 de Janeiro, e simultaneamente requereu a avaliação fiscal extraordinária para actualização da renda.

2 — A autarquia em causa, em resposta ao reclamante, comunicou-lhe ter deliberado não aceitar o aumento da renda pretendido.

3 — Auscultada a edilidade, esta referiu que aguardava o resultado da avaliação fiscal extraordinária referida pelo reclamante, e que só então decidiria da atitude a tomar quanto à aplicação do coeficiente da actualização.

4 — Analisada a reclamação, concluiu-se assistir razão ao reclamante, uma vez que a aplicação do coeficiente era ao tempo independente do resultado da avaliação extraordinária e destinava-se exactamente a corrigir a morosidade havida no processo de avaliação.

5 — Posta perante esta argumentação, a Câmara Municipal em causa deliberou reconsiderar o pedido do aumento da renda pretendido pelo reclamante e veio a pagar-lhe a nova renda a partir do mês seguinte ao do recebimento da notificação, como prescreve a lei, assim se alcançando o objectivo da reclamação.

### Bancos

Processo n.º 80/IP-4-A-3

**Sumário** — Bancos. Taxa de cobrança.

**Objecto** — Uniformização das taxas a pagar pelos utilizadores de serviços da banca nacionalizada respeitantes ao pagamento de recibos de água, telefone, gás e electricidade.

**Decisão** — Recomendação acatada.

**Síntese:**

1 — O Provedor de Justiça decidiu abrir processo de sua iniciativa na sequência de uma carta publicada, em 5 de Janeiro de 1980, no jornal *A Capital*, acerca da imposição de taxa pelo serviço efectuado pela União de Bancos Portugueses respeitante ao pagamento de recibos de água, telefone, gás e electricidade. Com efeito, a União de Bancos Portugueses cobrava, por cada recibo, a taxa de 50\$, que debitava na conta dos utilizadores desse serviço de cobrança, sem prévio acordo ou consentimento dos mesmos.

2 — Exposto o assunto ao conselho de gestão da União de Bancos Portugueses, este confirmou o conteúdo da carta publicada, informando embora que se iria proceder à reanálise da questão.

3 — Em 2 de Outubro de 1980, o conselho de gestão comunicou que, tendo procedido à reapreciação do assunto, não via motivos para alterar o sistema existente relativamente a clientes que apenas recorrem ao Banco para processarem movimentos de recibos de água, telefone, electricidade e/ou outros similares.

4 — Dado que havia conhecimento de que tais serviços eram prestados noutros bancos em condições diversas (exigência de valores mínimos nas respectivas contas ou manutenção nas mesmas de saldo médio de

determinado montante), existindo instituições que nada cobravam fossem quais fossem os saldos e a evolução quantitativa das contas dos utilizadores daqueles serviços, o Provedor de Justiça formulou recomendação ao Ministro das Finanças e do Plano.

Chamando a atenção para o facto de tal disparidade de procedimentos não ter justificação no âmbito da banca nacionalizada — impondo-se, por isso, uma uniformização de actuação nesta matéria —, o Provedor realçou ainda que lhe parecia abusivo debitar-se a taxa em questão sem prévio consentimento dos interessados.

5 — Após várias diligências sobre o assunto junto do Ministério das Finanças e do Plano, o Banco de Portugal veio a emanar instruções uniformes para a banca nacionalizada acerca do regime destas cobranças. Destas regras constava, designadamente, que só seria cobrada uma taxa aos consumidores pelos recibos pagos, por iniciativa deles, nas caixas dos bancos.

### Contribuições e impostos

Processo n.º 80/R-2-56-A-2

*Sumário* — Contribuições e impostos. Cancelamento de registos de televisores.

*Objecto* — Inclusão em legislação a publicar das normas que estão sendo praticadas internamente pelos serviços da Radiotelevisão Portuguesa, E. P.

*Decisão* — Recomendação acatada.

*Síntese:*

1 — Vários reclamantes dirigiram-se ao Provedor de Justiça alegando que têm sido feitas aos titulares de registo de televisores, pelos serviços da Radiotelevisão Portuguesa, e com vista à realização dos cancelamentos dos mesmos registos, exigências que não estariam previstas na lei.

Verificando tratar-se de questão de âmbito geral, o Provedor decidiu abrir processo de sua iniciativa para indagar do acerto do aludido procedimento da Radiotelevisão Portuguesa.

2 — Exposto o assunto à Radiotelevisão Portuguesa, chamou-se especialmente a atenção para o facto de no artigo 7.º do Decreto-Lei n.º 401/79, de 21 de Setembro, e no artigo 6.º da Portaria n.º 26-N1/80, de 9 de Janeiro, apenas se prever o cancelamento nos casos de transmissão entre particulares, inutilização total ou saída para o estrangeiro dos televisores.

Assim, e dado que nada mais se encontrava previsto na legislação em vigor sobre a matéria, foi solicitado à Radiotelevisão Portuguesa que informasse o que vinha sendo exigido aos utentes para proceder aos cancelamentos dos registos e quais os respectivos fundamentos.

3 — Em resposta, a Radiotelevisão Portuguesa esclareceu que, conforme normas internamente estabelecidas, vinha a proceder do modo seguinte:

- a) Os pedidos de cancelamento por transferência de propriedade não ofereciam quaisquer dúvidas, sendo prontamente atendidos;
- b) No caso de cancelamento por saída de aparelhos para o estrangeiro, era solicitado um documento alfandegário, procedendo-se de imediato ao cancelamento;
- c) Só nos casos em que se solicitava o cancelamento puro e simples (sem novo registo)

de aparelhos de aquisição recente se exigia uma declaração de um técnico, comprovando estar o receptor totalmente inutilizado. Esta exigência tinha em vista evitar a fraude consistente no cancelamento de registo por alegada inutilização do receptor, que continuava porém a ser utilizado, e por vezes até era transaccionado.

Embora admitindo poder haver razões para o critério preconizado pela Radiotelevisão Portuguesa no tocante à exigência de declaração de um técnico acerca da total inutilização dos aparelhos, o Provedor não deixou de reconhecer que essa prática não tinha apoio legal.

Assim, recomendou à Radiotelevisão que:

Em legislação a publicar, fossem incluídas normas reguladoras do cancelamento dos registos de televisores, o que, além de terminar com o referido procedimento ilegal, dará a tal regime a publicidade indispensável ao conhecimento dos interessados!

5 — A Radiotelevisão Portuguesa respondeu que, em legislação a publicar proximamente, e cujo projecto se encontrava na altura em preparação, se incluiria adequada regulamentação sobre a matéria, indo-se assim ao encontro da Recomendação formulada.

Processo n.º 80/R-2-56-A-2

*Sumário* — Contribuições e impostos. Imposto complementar.

*Objecto* — Liquidação de imposto complementar a funcionário reformado do Inatel.

*Decisão* — Reclamação procedente. Situação regularizada.

*Síntese:*

1 — Por um funcionário reformado, por invalidez, do Instituto Nacional para Aproveitamento dos Tempos Livres dos Trabalhadores foi apresentada reclamação fundada no facto de, com a passagem à reforma, ter deixado de beneficiar do regime especial de tributação, em imposto complementar, dos funcionários públicos (artigo 3.º do Decreto-Lei n.º 45 339, de 30 de Novembro de 1963) sendo certo que trabalhadores no activo daquele mesmo Instituto gozavam de tal regime.

2 — Afigurando-se, de facto, injusta e ilógica tal solução, sobre ela foi ouvida a Direcção-Geral das Contribuições e Impostos, a qual, numa primeira resposta, a justificou com o argumento de que sendo «a pensão em causa paga pela Caixa Nacional de Pensões, conclui-se que se trata do sector privado». Entendia, pois, implicitamente, que as pessoas nas condições do queixoso só teriam podido deixar de estar sujeitas a imposto complementar se recebessem pensão através da Caixa Geral de Aposentações, como instituto de segurança social específica da função pública.

3 — Confirmou-se, entretanto, que os trabalhadores no activo do Inatel não estão sujeitos a imposto pro-

fissional, não relevando por isso também as respectivas remunerações para efeitos de imposto complementar.

4 — Foi contactada de novo a Direcção-Geral das Contribuições e Impostos, com a expressa solicitação de que tomasse posição acerca da disparidade de tratamento aplicada ao pessoal do Inatel no activo e na situação de reforma.

A entidade visada remeteu a resposta que já antes dera sobre o assunto.

5 — Não se tendo, assim, obtido resposta concreta à questão posta, mais uma vez se insistiu pela reapreciação do assunto.

6 — Desta feita, o departamento em questão comunicou que, reanalisado o problema, entendera que, de facto, os reformados do Inatel não deveriam ver as suas pensões sujeitas a imposto complementar.

Reconhecia, com efeito, que o Inatel é uma pessoa colectiva de direito público, com autonomia administrativa e financeira, cabendo por isso na expressão geral do «Estado e de qualquer dos seus serviços estabelecimentos e organismos, ainda que pessoalizados», utilizada no artigo 4.º do Imposto Profissional para efeitos de suspensão da aplicação deste tributo às remunerações recebidas pelos trabalhadores ao serviço de entes públicos.

Em consequência, e por força dos Decretos-Leis n.ºs 45 399, de 30 de Novembro de 1963, e 49 410, de 24 de Novembro de 1969, também estava suspensa a aplicação de imposto complementar a tais remunerações.

Ora, sendo assim, raciocínio paralelo deveria valer no tocante à sujeição ou não das pensões de reforma ao imposto complementar.

Decisiva para o efeito seria, pois, não a natureza da entidade pagadora das pensões, mas sim a daquela a quem o trabalho desses elementos, enquanto no activo, tivesse sido prestado.

Por esta razão, a Direcção-Geral comunicou ter alterado a sua doutrina na matéria, satisfazendo assim a pretensão do queixoso e a dos demais reformados do Inatel.

Processo n.º 82/R-2265-A-2

**Sumário** — Contribuições e impostos. Imposto complementar. Notificação.

**Objectivo** — Liquidação fora do prazo. Falta de notificação.

**Decisão** — Reclamação procedente. Situação regularizada.

**Síntese:**

1 — Por um contribuinte foi apresentada reclamação fundada no facto de só em 1982, e pela circunstância accidental de ter requerido certidão, à 1.ª Repartição de Finanças de Oeiras, de que nada devia à Fazenda Nacional, ter tomado conhecimento de que o imposto complementar relativo ao ano de 1971 se encontrava em dívida, acrescido de juros e custas, aguardando a citação para a execução.

Apresentara atempadamente a declaração de rendimentos, e nunca recebera qualquer aviso ou notificação.

2 — Sobre o caso foi solicitada a posição do chefe daquela repartição, perguntando-se, concretamente, se

fora feita a notificação a que alude o artigo 51.º do Código do Imposto Complementar.

A resposta limitou-se às seguintes informações:

## I

Que, do processo individual do contribuinte, e no verbete de englobamento, consta que a liquidação do imposto complementar do ano de 1971 foi efectuada em 12 de Março de 1973, com base nos rendimentos constantes da declaração modelo n.º 1 entregue nesta repartição em 31 de Julho de 1972, tendo o imposto, na quantia de 2911\$, sido debitado em 31 de Março de 1973, pelo conhecimento n.º 2866, para pagamento durante o mês de Abril.

## II

Que, no mesmo processo não se encontra o duplicado do verbete de englobamento da liquidação, pelo que se presume que esta repartição o tivesse expedido em devido tempo ao contribuinte.

## III

Que, também do mesmo processo não consta que o contribuinte tenha sido notificado nos termos do artigo 51.º do Código do Imposto Complementar.

3 — Em face de tal resposta, suscitou-se a questão à Direcção-Geral das Contribuições e Impostos.

De facto, não se comprovava que houvesse sido realizada a notificação exigida por lei, apenas presumindo a repartição que houvesse sido remetido ao contribuinte o duplicado do verbete de liquidação.

Não parecia, assim, acertado que o queixoso fosse, por atraso que lhe não era imputável, penalizado com juros de mora e encargos processuais.

4 — A Direcção-Geral concordou com a argumentação do Provedor, decidindo que o interessado pudesse pagar o imposto complementar de 1971 sem quaisquer acréscimos.

Processo n.º 82/R-2342-A-2

**Sumário** — Contribuições e impostos. Imposto de mais-valias.

**Objecto** — Meação do cônjuge supérstite.

**Decisão** — Reclamação procedente. Situação regularizada.

**Síntese:**

1 — Pela 1.ª Repartição de Finanças do concel' o de Vila da Feira foi liquidado imposto de mais-valias pela alienação onerosa de terrenos para construção, herdados em 1940 pelo cônjuge do reclamante, casado em regime de comunhão geral de bens, e que por morte daquele, em 1968, passaram a integrar a meação do reclamante.

2 — Não pareceu que, nestas condições, fosse devido imposto de mais-valias.

De facto, por um lado, o § 1.º do artigo 2.º do Decreto-Lei n.º 46 373, de 9 de Junho de 1965, que

aprovou o Código do Imposto de Mais-Valias, estabeleceu que os ganhos por este abrangidos «só ficariam sujeitos a imposto quando o terreno tiver sido adquirido após a data deste diploma».

Ora, no caso presente, a aquisição dos terrenos ocorrera, por parte da falecida mulher do queixoso, em 1940.

E este último não herdou tais bens de sua mulher: estando eles casados em regime de comunhão de adquiridos, eles haviam-lhe sido atribuídos e integrados na sua meação, após a divisão do património comum do casal.

3 — Exposta esta argumentação à repartição de finanças visada, ela não a aceitou, essencialmente por entender que os bens vendidos haviam sido adquiridos pelo queixoso em 1968 — ou seja, na data da abertura da herança da mulher, por falecimento desta.

Esta seria, de resto, a interpretação consagrada pela Administração Fiscal acerca do preceito invocado pelo Provedor.

E acrescentou, a propósito, que, quando o interessado se lhe dirigira a reclamar da situação, ele fora esclarecido de que a mesma deveria ser dirimida por recurso aos tribunais do contencioso fiscal ou às entidades superiores da Administração Fiscal — vias de que ele se não quisera aproveitar.

4 — Não pareceu acertada esta reacção do serviço visado.

Por um lado, o interessado usara do seu direito de apresentação de queixa ao Provedor de Justiça, constitucional e legalmente consagrado como uma das vias de controle possível da Administração, e independente, aliás, de possível recurso contencioso ou administrativo.

Por outro lado, continuou o Provedor a entender que era judicialmente incorrecto concluir-se que o reclamante teria «adquirido» os bens em questão por morte de sua mulher.

5 — O Provedor levou, pois, o caso à apreciação da Direcção-Geral das Contribuições e Impostos.

Este departamento respondeu que, de facto, considerava que os ganhos resultantes da venda de bens obtidos nas condições descritas não estavam sujeitos a imposto de mais-valias, pelo que dera instruções à Repartição de Finanças de Vila da Feira para proceder à anulação oficiosa da tributação aplicada.

Processo n.º 81/R-1883-A-2

*Sumário* — Contribuições e impostos. Imposto de selo. Empréstimo para habitação.

*Objecto* — Aplicação de imposto de selo a empréstimos para aquisição de habitação própria.

*Decisão* — Reclamação procedente. Recomendação legislativa acatada.

*Síntese:*

1 — Pela comissão do Bairro da Azinhaga das Páguas (Cruz de Pau — Amora — Seixal) foi apresentada reclamação fundada no facto de os empréstimos para aquisição de habitação serem, nuns casos, onerados com imposto de selo e, noutros, não — mais concretamente, conforme a entidade mutuante era o Crédito Predial Português, por um lado, ou a Caixa Geral de Depósitos e a Caixa Económica de Lisboa anexa ao Montepio Geral, por outro.

O imposto de selo em causa era o previsto para os «juros cobrados por instituições bancárias» pelo artigo 120.º-A da Tabela Geral do Imposto do Selo, o qual não distinguia entre quaisquer daquelas instituições.

2 — Instruído o processo, concluiu-se que aquela divergência resultava do facto de a Caixa Geral de Depósitos e a Caixa Económica de Lisboa gozarem de amplas isenções fiscais pessoais, entre as quais se contava a de imposto de selo, ao contrário do que acontece com o Crédito Predial Português.

Ora, aquelas duas primeiras entidades bancárias entendiam que o imposto de selo em questão incidia sobre o mutuante, pelo que não o consideravam, nestes casos, aplicáveis, por elas mesmas gozarem de isenção pessoal.

Pelo contrário, o Crédito Predial — atendo-se, aliás, a prescrições regulamentares que apontavam nesse sentido — opinava que o imposto de selo em causa recaía sobre os mutuários, pelo que fazia repercutir sobre eles a correspondente imposição fiscal.

3 — Afigurando-se injusta a discriminação em causa, designadamente num sector, como o do crédito à habitação, que se pretende apoiar e incentivar, decidiu o Provedor de Justiça dirigir ao Ministro das Finanças e do Plano uma recomendação no sentido da uniformização do regime em questão, de preferência através da não aplicação do mencionado imposto no âmbito daquele crédito.

4 — A recomendação foi aceite, pelo que, na sequência dela, veio a ser publicado o Decreto-Lei n.º 119-B/83, de 28 de Fevereiro, que introduziu no aludido artigo 120.º-A um n.º 2, determinando que «ficam isentos do imposto os juros dos empréstimos concedidos para aquisição de habitação própria».

Processo n.º 81/R-269-B-4

*Sumário* — Contribuições e impostos. Tarifas de gás.

*Objecto* — Aplicação retroactiva de diploma que aumentou as tarifas de gás da cidade.

*Decisão* — Reclamação procedente. Recomendação acatada.

*Síntese:*

1 — Um cidadão apresentou reclamação pelo facto de a Electricidade de Portugal (EDP), E. P., estar a proceder à cobrança de gás da cidade, na sequência da publicação da Portaria n.º 1074-A/80, de 17 de Dezembro, em violação do disposto no citado diploma.

2 — Ouvida a empresa pública reclamada, esta veio a confirmar que aplicou o novo tarifário, posto em vigor pela citada Portaria n.º 1074-A/80, aos consumidores referentes ao período de 2 de Janeiro a 4 de Fevereiro de 1981.

E considerava correcto o seu procedimento, uma vez que a data da publicação da Portaria n.º 1074-A/80 seria a constante do número do *Diário da República* em que vinha inserido tal diploma, e que no caso em apreço era a de 17 de Dezembro de 1980.

3 — A importância da data da publicação da portaria em causa resultava do facto de o n.º 3 do tal diploma estabelecer que o novo preço de venda ao pú-

blico do gás da cidade só poderia ser aplicado ao consumo verificado após a primeira leitura depois da publicação do diploma.

4 — Tendo em conta que a data da publicação de qualquer diploma, segundo a orientação unânime da jurisprudência, é a da sua efectiva distribuição, solicitou-se tal informação à Imprensa Nacional-Casa da Moeda, E. P., que comunicou que o suplemento ao n.º 290 do *Diário da República*, 1.ª série, de 17 de Dezembro de 1980, que continha a Portaria n.º 1074-A/80, fora efectivamente distribuído em 16 de Janeiro de 1981.

5 — Considerando a data da referida distribuição da portaria, concluiu-se que o novo tarifário só poderia ser aplicado ao consumo verificado após 16 de Janeiro de 1981, e isto porque o conhecimento dos destinatários de qualquer norma jurídica só pode ter lugar a partir do momento em que são criadas as condições legais para a sua efectivação, que mais não é do que a sua leitura, só após a sua distribuição ao público.

6 — E assim viria a formular-se adequada recomendação, no sentido de a empresa reclamada proceder ao reembolso das importâncias indevidamente cobradas.

7 — A recomendação foi acatada, tendo a EDP emitido nota de crédito para reembolso do consumidor que havia apresentado a reclamação, além de se dispor a proceder do mesmo modo em relação às demais pretensões análogas que lhe fossem apresentadas.

Processo n.º 82/R-1919-A-3

*Sumário* — Contribuições e impostos. Taxa de radiotelevisão. Isenção.

*Objecto* — Pedido antecipado da isenção de pagamento de taxa de televisão, para os anos de 1982 e 1983.

*Decisão* — Reclamação procedente. Situação regularizada.

*Síntese:*

1 — Um cidadão idoso e reformado dirigiu-se, em Setembro de 1982, ao Provedor de Justiça, referindo ter pago em Março de 1981 a taxa de televisão respeitante a 1981, havendo logo de seguida, e ainda dentro desse mesmo mês, solicitado isenção dessa contribuição relativamente a 1982. Em Março de 1982, pediu isenção para 1983.

Entendia, por isso, não se justificar o pagamento da taxa relativo àqueles 2 anos, exigido pela Radiotelevisão Portuguesa, conforme avisos de pagamento por ele recebidos.

2 — Exposta a questão à Radiotelevisão Portuguesa, esta empresa pública sustentou que o interessado, ao enviar-lhe os seus pedidos de isenção com um ano de antecedência, fizera com que os mesmos fossem considerados como respeitantes aos anos em que haviam sido remetidos. Tinham, assim, sido indeferidos, por não respeitarem o prazo legal estabelecido (60 dias antes do mês de pagamento). Aliás, os serviços da Radiotelevisão Portuguesa, a fim de evitar casos como este, e com vista a obter informações actualizadas quanto aos rendimentos dos peticionários, haviam estabelecido um período de 60 a 90 dias antes do mês

de pagamento para o recebimento dos pedidos de isenção. É que poderia suceder que, no ano a que o pagamento da taxa respeitasse, os interessados já não preenchessem os requisitos de carência económica justificativos da isenção.

3 — O Provedor de Justiça chamou a atenção da Radiotelevisão Portuguesa, E. P., para o que a lei (Portaria n.º 26-N1/80, de 9 de Janeiro) expressamente referia quanto ao prazo em questão: envio dos pedidos de isenção até 60 dias antes do início do mês de pagamento. Esta norma continha, portanto, um limite final, mas não qualquer limite inicial, para a definição do período de tempo em que os pedidos de isenção poderiam ser formulados.

Sendo certo que se compreende a necessidade de se obter tanto quanto possível documentação actualizada, para justeza na concessão das isenções de taxa, a verdade é que a fixação de um prazo diferente do estipulado na lei não poderia fazer-se por via interna, como o fizera a Radiotelevisão Portuguesa.

Por outro lado, verificava-se que a fixação de um período de 60 a 90 dias antes do início do mês de pagamento, para o envio dos pedidos de isenção, reduziria tal prazo a 30 dias, o que viria a cercear inexplicavelmente a abertura de ordem social constante do comando legal aplicável.

4 — A RTP, acolhendo favoravelmente a argumentação aduzida, comunicou que iria conceder ao queixoso isenção de taxa para os anos de 1981 e 1982.

## Descolonização

Processo n.º 81/R-2425-A-3

*Sumário* — Descolonização. Integração na EDP.

*Objecto* — Integração na EDP de um trabalhador da SONEFE e da Hidroeléctrica de Cabora Bassa.

*Decisão* — Reclamação procedente. Situação regularizada.

*Síntese:*

1 — Um cidadão regressado de Moçambique dirigiu-se, em Outubro de 1981, ao Provedor de Justiça, referindo que, após ter trabalhado 18 anos na empresa SONEFE — Sociedade Nacional de Estudos e Financiamentos de Empreendimentos Ultramarinos, S. A. R. L., em Angola, havia prestado mais de 2 anos de serviço na Hidroeléctrica de Cabora Bassa. Assim, e no tocante ao serviço prestado na SONEFE — Sociedade Nacional de Estudos e Financiamentos de Empreendimentos Ultramarinos, S. A. R. L., preencheria, em parte, as condições firmadas no Despacho n.º 9/77, de 25 de Janeiro, com vista à integração na Electricidade de Portugal, E. P. Para cumprimento desses requisitos, solicitara que os 2 anos de trabalho na HCB — Hidroeléctrica de Cabora Bassa fossem considerados como prestados ao serviço da SONEFE — Sociedade Nacional de Estudos e Financiamentos de Empreendimentos Ultramarinos, S. A. R. L., para efeitos daquele despacho, dada a similitude de situações no respeitante ao tipo de actividade realizada numa e noutra empresa.

2 — Acerca de tal pretensão já o reclamante e a HCB — Hidroeléctrica de Cabora Bassa haviam dirigido exposições ao Secretário de Estado de Energia, sem que tivessem recebido qualquer resposta.

3 — Exposto o assunto ao referido responsável governamental, este concordou com o ponto de vista do Provedor, no que respeitava à natureza semelhante do serviço prestado na SONEFE — Sociedade Nacional de Estudos e Financiamentos de Empreendimentos Ultramarinos e na HCB — Hidroeléctrica de Cabora Bassa. O Secretário de Estado da Energia resolveu considerar equiparados esses períodos de trabalho prestados pelo interessado, determinando por isso a sua integração na EDP — Electricidade de Portugal.

Processo n.º 81/R-943-A-3

*Sumário* — Descolonização. Integração de trabalhador bancário.

*Objecto* — Integração na banca nacionalizada de um trabalhador bancário expulso de Moçambique por ter desejado manter a nacionalidade portuguesa.

*Decisão* — Reclamação procedente. Recomendação acautada.

*Síntese:*

1 — Um trabalhador bancário, expulso de Moçambique por ter desejado conservar a nacionalidade portuguesa, dirigiu-se ao Provedor de Justiça em virtude de lhe ter sido recusada a integração na banca portuguesa por não se ter prevalecido atempadamente do disposto no Despacho n.º 456/79 (que permitiu tal integração a bancários expulsos de Moçambique). Ele alegava ter estado, na altura, ausente de Lisboa, e não ler jornais por carência de meios económicos para os adquirir.

2 — Este Serviço expôs o assunto ao governador do Banco de Portugal, chamando especialmente a atenção para o facto de aquele despacho não ter sido publicado no *Diário da República*, para a situação de desemprego do reclamante e, ainda, para a circunstância de todos os bancários expulsos de Moçambique terem já sido integrados.

3 — O vice-governador do Banco de Portugal informou que, dado o prazo de inscrição para a pretendida integração concedido pelo referido despacho ter terminado em 15 de Fevereiro de 1980, não era já possível autorizá-la.

Quanto à não publicação do citado despacho no *Diário da República*, o Banco de Portugal sustentou que, porque ele consubstanciou uma «ordem» ou «mera instrução» às instituições de crédito do sector público, dando orientações sobre política de emprego no sector, havia sido entendido que não carecia de publicação para produzir efeitos, nem quanto à limitação do prazo.

4 — Em face da resposta recebida, dirigiu o Provedor de Justiça uma recomendação ao Secretário de Estado do Tesouro, acentuando que, contendo o Despacho n.º 456/79 uma norma que estabelecia um limite temporário para os bancários expulsos poderem requerer a sua inclusão nas listas de admissão na banca portuguesa, ele não poderia considerar-se uma mera ordem ou instrução interna da banca.

Com efeito, aquela norma afectava — na medida em que limitava no tempo o direito a requererem o ingresso — interesses e até direitos subjectivos conferidos pelo próprio Despacho n.º 456/79 àqueles cidadãos, pelo que tal regra não seria oponível contra os

particulares interessados, enquanto que não publicada. De resto, esta é a doutrina firmada, por exemplo, a respeito do valor dos despachos normativos reguladores de primeiro provimento não publicados.

Fazia-se notar, também, na mesma recomendação, o facto de o reclamante se encontrar desempregado, a sua situação de carência económica e, sobretudo, a questão de fundo derivada da circunstância de o interessado ter sido expulso por ter desejado manter a nacionalidade portuguesa.

5 — Em 22 de Agosto de 1983 foi, finalmente, transmitido a este Serviço, pelo Gabinete do Secretário de Estado do Tesouro, que, conforme seu despacho de 7 de Junho anterior, havia sido autorizada a inscrição do reclamante na lista do Banco de Portugal com vista à pretendida integração na banca portuguesa.

#### Direitos e liberdades fundamentais

Processo n.º 81/R-132-B-4

*Sumário* — Direito ao ambiente e qualidade de vida.

Instalação insalubre.

*Objecto* — Exploração de suínos causadora de incómodos a vizinhos.

*Decisão* — Reclamação parcialmente procedente. Situação regularizada.

*Síntese:*

1 — Um munícipe de Marco de Canaveses pediu a intervenção do Provedor pelo facto de as entidades públicas competentes não terem obstado à construção, por um vizinho seu, de uma unidade de exploração de suínos perto da estrema do terreno em que estava implantada a sua casa, o que causaria perigo para a saúde das pessoas e graves incómodos pelos ruídos provocados pelos animais.

2 — Este Serviço contactou a Delegação de Saúde e a Câmara Municipal de Marco de Canaveses, bem como a Direcção-Geral dos Serviços Veterinários, pois todos estes 3 organismos detêm, cada qual dentro da sua competência, poderes para intervir nesta matéria.

3 — Em face das respostas recebidas, apurou-se que não se confirmava que a exploração em causa gerasse os riscos sanitários proclamados pelo queixoso.

E, em rigor, ela estava em condições de ser devidamente licenciada.

4 — A verdade, porém, é que a Direcção-Geral dos Serviços Veterinários reconheceu que a instalação em questão não deixava de causar certos incómodos aos vizinhos, os quais eram evitáveis se a sua situação fosse outra.

Assim, e por composição amigável, convenceu o proprietário da exploração de suínos a instalá-la numa estrema do terreno em que não provocava já aqueles indesejáveis efeitos.

5 — E o titular da exploração requereu à Câmara Municipal de Marco de Canaveses o licenciamento da construção inicialmente feita, mas agora com adaptações para fins habitacionais — o que lhe foi autorizado.

6 — Assim se encerrou o caso, em que, embora sem estar em causa uma situação ilegal, se obteve, por via de acordo, uma solução para todos aceitável e que menos prejuízos causava.



**Sumário** — Direito ao ambiente e qualidade de vida. Poluição. Praias.

**Objecto** — Coordenação de actividade de combate à poluição das praias de Oeiras.

**Decisão** — Arquivamento, uma vez esgotadas as possibilidades de intervenção do Provedor.

**Síntese:**

1 — O Provedor de Justiça tomou conhecimento, através da imprensa, de uma nota publicada pelo conselho de administração dos Serviços Municipalizados de Oeiras acerca da «Poluição das praias de Oeiras», e, tendo em vista os factos nela relatados, determinou a abertura, por iniciativa própria, de um processo tendente à elucidação do problema em causa.

Assim, e para adequada apreciação da questão suscitada, solicitou-se aos serviços municipalizados que fossem indicadas quais as entidades oficiais contactadas com vista à possível resolução do problema, e, bem assim, que fossem remetidas a este Serviço fotocópias das respostas obtidas dessas entidades.

Em resposta, veio a ser recebida vasta documentação cuja leitura punha em evidência as muitas diligências já efectuadas no sentido da conveniente resolução do assunto, deixando em claro, no entanto, que apesar de algumas melhorias da situação que se pretendia ver corrigida, o problema ainda estava longe de obter satisfatória resolução global.

2 — Nos termos expostos, e inculcando-se na referida documentação que a adequada resolução da questão pendente — que parecia não dever ser discutida — ultrapassava a actuação e os esforços do Município de Oeiras, antes pressupondo igualmente a intervenção de outras entidades públicas no assunto, afigurou-se oportuno remeter o problema à consideração do Ministério da Qualidade de Vida, ponderando a conveniência de, no seguimento das diligências já anteriormente efectuadas, prosseguirem de modo coordenado, e com intervenção das várias entidades públicas (centrais e locais) interessadas no assunto, as acções tendentes à adequada correcção global da situação existentes (de tal diligência se deu conhecimento ao Gabinete do Primeiro-Ministro).

Em resposta, foi recebido daquele Ministério um ofício no qual se transcrevia o despacho proferido pelo Ministro de Estado e da Qualidade de Vida acerca do problema em referência — despacho esse onde se aludia, nomeadamente, à situação caótica do saneamento do concelho de Oeiras, resultante do crescimento urbano desordenado, bem como à responsabilidade que impendia sobre as câmaras municipais e o Ministério da Habitação, Obras Públicas e Transportes quanto ao que se passava em relação ao saneamento básico dos concelhos da área metropolitana de Lisboa.

3 — Considerando, pois, a alusão feita à intervenção do Ministério da Habitação, Obras Públicas e Transportes no assunto pendente, e dado o interesse da matéria em causa, submeteu-se a questão à apreciação do citado Ministério, com vista ao prosseguimento coordenado das acções tendentes à adequada correcção global da situação existente (de tal diligência se deu também conhecimento ao Gabinete do Primeiro-Ministro).

Em resposta, a Secretaria de Estado de Obras Públicas remeteu um memorial onde se dava ideia da

magnitude do empreendimento relacionado com os esgotos da Costa do Estoril (ex-Costa do Sol), abrangendo os concelhos de Sintra, Oeiras e Cascais, indicando-se as várias fases por que o projecto tinha passado e as obras que a Direcção-Geral do Saneamento Básico vinha implementando com o objectivo de minorar os problemas da poluição hídrica na Costa do Estoril, de acordo com as dotações que para o efeito lhe tinham sido atribuídas.

Acrescentou, entretanto, a referida Secretaria de Estado, que a Direcção-Geral do Saneamento Básico não poderia realizar mais obras para além daquelas que estavam previstas no seu plano, uma vez que a Lei das Finanças Locais atribuíra às câmaras municipais interessadas a realização da parte fundamental do empreendimento, cujo valor global (a preços actuais e internacionais) ascendia então a 5 milhões de contos.

4 — Assim, e verificando-se que não estava ao alcance do Provedor de Justiça mais qualquer intervenção concreta com vista à cabal resolução do problema pendente — que deveria ser solucionado pelas entidades nele interessadas, de acordo com as respectivas competências e as correspondentes capacidades financeiras —, foi determinado o arquivamento do processo organizado neste Serviço a propósito do assunto.

#### Processo n.º 82/R-2015-B-4

**Sumário** — Direito ao ensino. Acesso ao ensino superior.

**Objecto** — Integração dos candidatos ao ensino superior excluídos no ano lectivo de 1982/1983.

**Decisão** — Reclamação procedente. Situação regularizada.

**Síntese:**

1 — Um grupo de pretendentes ao ingresso no ensino superior em 1982/1983 protestou, em 15 de Outubro de 1982, pelo facto de terem sido «rejeitados» pelo computador utilizado no concurso respectivo, em virtude de não se encontrarem devidamente preenchidos os boletins da candidatura.

Mesmo nos casos em que essas deficiências se deviam aos candidatos, os queixosos contestavam que elas conduzissem à sua exclusão pura e simples, pois, por um lado, os boletins eram difíceis de redigir, e, por outro, os serviços do Ministério da Educação não haviam procedido a um controle prévio do conteúdo das mesmas, antes da introdução dos correspondentes dados no computador — o que teria evitado que assim se vissem, por meros pormenores burocráticos, preteridos por candidatos com inferiores classificações.

2 — Dada a urgência do assunto, a gravidade das suas consequências e o considerável número de concorrentes afectados, contactou-se telefonicamente o Gabinete Coordenador do Ingresso no Ensino Superior.

Obteve-se deste a resposta de que o problema estava a ser já considerado e que dentro de cerca de uma semana seria possível dar-lhe solução ajustada.

3 — Ao pedido de esclarecimentos entretanto enviado por escrito aquele Gabinete veio, na verdade, a responder, no prazo citado, que:

a) O apertadíssimo calendário fixado superiormente para a realização do concurso obri-



gara a que, ao invés do que sucedera em anos anteriores, se não tivesse procedido a um exame prévio adequado do correcto preenchimento dos boletins de concurso.

Tinham, por isso, sido «rejeitados» automaticamente pelo computador muitos boletins em que se verificavam faltas ou deficiências menores e facilmente reparáveis — tais como a ausência de indicação do número do bilhete de identidade, lapso no cálculo da média das classificações relevantes, etc.;

- b) Tendo em atenção, porém, o circunstancialismo em que esta fase do concurso tivera de processar-se, o Gabinete iria, não só apreciar todas as reclamações entretanto apresentadas, como, oficiosamente, reanalisar cada um dos casos de «rejeição» pelo computador;
- c) E comprometia-se a refazer o processo de colocar em função dos critérios de graduação relevantes, suprindo ou corrigindo todos os casos de «rejeição» de candidatos por meras razões formais.

4 — Obtida assim a garantia de que iriam ser ultrapassadas as deficiências que afectaram este concurso, o Provedor deu o caso por encerrado.

Processo n.º 81/R-929-B-1

*Sumário* — Direito ao ensino. Inscrição.

*Objecto* — Recusa de inscrição no Instituto Superior Técnico, por entrega de documentação fora de prazo.

*Decisão* — Reclamação procedente. Recomendação não acatada.

*Síntese:*

1 — Por um aluno do 5.º ano de Engenharia Mecânica do Instituto Superior Técnico foi apresentada reclamação fundada no facto de não lhe ter sido facultada a inscrição no 2.º semestre do ano lectivo de 1980-1981, por inobservância do respectivo prazo, não obstante ter feito prova documental bastante de que estivera doente no decurso da parte final desse prazo e de que, tendo nomeado o pai seu procurador para efeitos da aludida inscrição, a este haviam sido furtados, na mesma altura, os necessários documentos, incluindo a procuração e o próprio bilhete de identidade do filho.

Para comprovar estes factos, o interessado apresentara àquela escola superior atestado médico comprovando que estivera acamado desde 24 de Março a 1 de Abril de 1981 e queixa que seu pai apresentara na Polícia de Segurança Pública de Lisboa participando que, em 26 daquele mês de Março, lhe foram furtados vários documentos, entre os quais os acima referidos.

2 — Ouvido o Instituto, este comunicou que não aceitara a inscrição do aluno, por entender não se ter verificado, neste caso, justo impedimento para a apresentação do pedido de inscrição nos prazos fixados — de 9 a 20 de Março de 1981 (prazo normal) e de 21 do mesmo mês a 1 de Abril (inscrição com multa).

Baseou-se, para tanto, no regulamento de inscrição no ano lectivo de 1980-1981, que, admitindo a inscri-

ção fora do prazo mediante a prova de justo impedimento (n.º 1.3), prescrevia, a este respeito:

1.3 — Considera-se justo impedimento o evento imprevisível, estranho à vontade do aluno, que impossibilite a sua prática por si ou seu procurador.

Observação ao ponto 1.3 — Não constitui prova suficiente de justo impedimento atestado de médico, declaração dos serviços, etc.

Ora, segundo o Instituto, o pai do aluno teria podido inscrevê-lo antes do furto dos documentos, de 9 a 25 de Março, e, depois dessa ocorrência, de 27 do mesmo mês a 2 de Abril.

3 — Considerando insuficiente tal fundamentação, o Provedor de Justiça dirigiu em 10 de Julho de 1981, ao presidente do conselho directivo do Instituto a seguinte recomendação:

Considerando, com referência ao assunto dos officios em epígrafe, que:

1 — O furto dos documentos ocorreu em 26 de Março de 1981.

2 — Não considero aceitável o raciocínio que vise valorar o impedimento com o argumento de que o acto poderia ser praticado antes da sua ocorrência, desde logo porque pressupõe a previsibilidade do impedimento, que é conceitualmente negada (artigo 10.º, n.º 2, da Portaria n.º 320/74, de 24 de Abril).

Além disso, nem se afigura sequer relevante esse argumento: é que o interessado tinha a faculdade de se inscrever dentro de certo período, não lhe sendo exigível fazê-lo tão cedo quanto possível, nem lhe podendo resultar consequências desfavoráveis do facto de assim não ter procedido — desde, claro, que haja requerido a inscrição dentro desse lapso de tempo. Assim, o justo impedimento sempre relevaria desde que houvesse ocorrido no último dia do prazo — e mesmo que apenas nesse;

3 — No período entre 26 de Março e 2 de Abril — data limite para a inscrição, segundo a informação de 16 de Abril de 1981 (conquanto, na de 8 de Abril, se indique 1 de Abril e, no regulamento de inscrições, 28 de Março) — há no processo indícios bastantes, incluindo atestado médico, de que o *aluno se encontrava acamado por acidente, não podendo, por isso, renovar o bilhete de identidade furtado, necessária como seria a sua presença pessoal;*

4 — A observação contida naquele regulamento, de que «não constitui prova suficiente de justo impedimento atestado médico», não pode legalmente ter outro alcance que não seja o de que o valor probatório de tal atestado tem de ser apreciado juntamente com os demais meios de prova, que, no caso, existem, não são irrelevantes e convergem (cf. declarações da PSP e da entidade patronal). Assim: afigura-se ter havido apreciação menos correcta da matéria de facto, razão por que formulo, ao abrigo do preceituado no artigo 18.º, n.º 1, alínea a), da Lei n.º 81/77, de 22 de Novembro, a seguinte recomendação:

Que seja revogado o despacho de indeferimento e seja admitida a inscrição no 2.º semestre ao aluno do 5.º ano [...]

4 — Tal recomendação mereceu da parte do Instituto a seguinte resposta:

1 — O furto dos documentos ocorreu em 26 de Março de 1981.

2 — O término da inscrição ocorreu a 1 de Abril de 1981, o que significa que, *após o furto dos documentos, dispôs o interessado ainda de 6 dias para fazer a sua inscrição* (esteve doente).

3 — Entrada do requerimento a alegar justo impedimento (6 de Abril de 1981).

4 — Não é necessária para *inscrição* a presença pessoal do interessado, e, segundo o regulamento da Escola, exibida que fosse a prova inequívoca do furto do B. I., bastaria o interessado subscrever uma declaração, onde contasse a dificuldade da apresentação do seu B. I. para que lhe fosse concedido o prazo de 30 dias para apresentar aquele documento.

5 — Os prazos de inscrição decorrem de 21 a 31 de Março (alteração introduzida ao ponto 1.1 do regulamento de inscrições pelo aviso de 4 de Março de 1981).

6 — Houve lapso quando indicamos o 2 de Abril porque a data limite de inscrição é de facto *1 de Abril de 1981* por força do artigo 11.º da Portaria n.º 320/74.

7 — Não está assim verificado o impedimento, pelo que, nos termos do artigo 10.º, n.º 3, da portaria a que nos estamos a referir mantemos o indeferimento do pedido de inscrição fora do prazo.

5 — Face ao constante do n.º 4 do precedente ofício, solicitou, ainda, o Provedor de Justiça fotocópia do regulamento da Escola ali aludido, tendo o presidente do conselho directivo respondido que «não remetemos fotocópia do regulamento da Escola aludido no n.º 4 do nosso ofício 309, por ser procedimento usual neste estabelecimento de ensino, quando um aluno, por motivos alheios à sua vontade, não pode apresentar um documento no acto da inscrição, conceder-se um prazo de tempo considerado suficiente para a sua apresentação» (sic).

6 — O Provedor verificou, pois, que, ao contrário do que o Instituto afirmara, não existia o alegado regulamento interno da Escola.

Quanto ao caso concreto, voltou a reiterar à entidade visada que considerava ser fundamentada a recomendação que fizera. O seu não acatamento pelo Instituto — posição que, aliás, infelizmente, não representa caso único em relação a recomendações do Provedor — fez, porém, com que o assunto resultasse ultrapassado, pelo decurso do ano lectivo a que a inscrição se reportava.

Mais recomendou ainda, em geral, que o procedimento que o Instituto afirmara constituir prática corrente quanto à prorrogação de prazo de apresentação de documentos passasse a constar da regulamentação interna da escola, por forma a que não restassem dúvidas acerca da sua vigência. E isto, até, porque do regulamento de inscrição para 1980/1981 nada constava nesse sentido, antes se referindo, por exemplo, o bilhete de identidade, sem mais, como «documento necessário» à inscrição.

7 — Nem sequer esta recomendação foi aceite pelo Instituto Superior Técnico, com a alegação de que a

actuação em causa decorria de instruções da Direcção-Geral do Ensino Superior, largamente difundidas na escola.

Também esta alegação pareceu descabida, pois as instruções mencionadas se restringem à prorrogação de prazo para apresentação de bilhete de identidade pelo facto de ainda estar pendente o processo da sua passagem pelo Centro de Identificação Civil e Criminal.

8 — Resta, pois, ao Provedor transmitir à Assembleia da República, através deste relatório, as suas recomendações e a posição que o Instituto Superior Técnico face a elas assumiu.

Processo n.º 82/IP-7-B-1

*Sumário* — Direito à integridade física. Castigos corporais.

*Objecto* — Responsabilidade disciplinar por aplicação de castigo corporal em escola primária.

*Decisão* — Reparo.

*Síntese:*

1 — Com base em notícia publicada num jornal, foi aberto um processo de iniciativa do Provedor, para averiguação da aplicação de alegados castigos corporais graves verificados na Escola Primária do Teixoso (Covilhã).

Segundo a notícia, um professor dessa Escola teria provocado queimaduras em 2 alunos, ao atingir, um na face, e outro no pescoço, com um ponteiro metálico aquecido. Publicavam-se fotografias em que as queimaduras eram exibidas, e acrescentava-se que o docente dissera às crianças que se tratava de «brincadeira» e que não se fossem queixar do sucedido.

2 — Ouvida sobre o assunto, a Inspecção-Geral do Ensino informou que fora arquivado o inquérito organizado sobre o assunto, por se ter concluído que estivera em causa «um acidente imponderável, sem qualquer intenção dolosa do seu autor», e que a questão fora em parte suscitada por razões políticas.

Isto, note-se, apesar de o instrutor do inquérito ter proposto a abertura de processo disciplinar, por haver indícios de negligência na actuação do professor.

Segundo as conclusões da inspecção, o professor teria colocado inadvertidamente o ponteiro metálico sobre o aquecimento da sala, e limitara-se, depois, a usar esse instrumento para designar os alunos que deveriam «ir ao quadro» — sem portanto se ter apercebido de que o ponteiro ficara sobreaquecido.

3 — Não pôde o Provedor concordar com esta posição.

E por isso formulou à Inspecção-Geral do Ensino a seguinte recomendação:

- a) Não foi efectuada prova sobre o tipo de «apontador metálico» utilizado pelo professor (não estão descritas as características do objecto), nem como foi deixado sobre o aquecimento;
- b) Não se encontra esclarecida a simultaneidade da indicação das crianças (era pouco crível, com efeito, que, depois de causada queimadura no primeiro aluno, fosse ainda «inadvertidamente» tocado o segundo);
- c) Não se encontra esclarecida a situação relativa à actuação do professor, após ter verificado

que as crianças se encontravam queimadas («colocou saliva»);

d) Não se encontra igualmente esclarecida a situação relativamente ao acompanhamento do tratamento das crianças e comunicação aos pais («era brincadeira»).

Considero, por isso, pertinente recomendar «que seja revista a posição dessa Inspeção-Geral relativamente ao arquivamento do processo, determinando-se a instauração de processo disciplinar, onde o professor tenha possibilidade de organizar a sua defesa, e se proceda à apreciação de provas e tipificação da conduta do mesmo professor.

4 — A Inspeção-Geral do Ensino não acatou a recomendação, por a Auditoria Jurídica do Ministério da Educação entender que estava prescrito o procedimento disciplinar.

5 — Assim, foi enviado àquela entidade o seguinte «reparo»:

O inquérito não foi aprofundado e o respectivo processo não foi logo remetido a este Serviço (como fora pedido desde início).

Tal inquérito foi mandado arquivar e esta decisão não valora os factos apurados (aliás, susceptíveis de melhor esclarecimento) pela forma adequada.

Na verdade, a ocorrência devia ter sido objecto de uma mais profunda averiguação e, de qualquer maneira, havia já indícios de infracção disciplinar.

Assim, o mesmo inquérito devia ter sido reaberto ou convertido em processo disciplinar. Como não se procedeu dessa forma e os ilícitos disciplinares entretanto prescreveram, não é viável qualquer outro tipo de actuação.

Não deixo, porém, de exprimir a V. Ex.<sup>a</sup> que a actuação seguida me parece merecedora de «reparo», por indevidamente conduzida.

6 — Por não existir viabilidade de qualquer outra intervenção útil, foi então determinado o arquivamento do processo.

**Processo n.º 79/R-1937-B-1**

**Sumário** — Direito à saúde. Tratamento hospitalar.

**Objecto** — Responsabilidades pela morte de uma doente entrada no serviço de urgência do Hospital de São José, em Lisboa.

**Decisão** — Organização de inquérito pela Inspeção de Saúde. Prescrição de processo disciplinar.

**Síntese:**

1 — Em 6 de Setembro de 1979, foi mandada ao Provedor de Justiça a cópia de uma carta dirigida a várias entidades e aos órgãos de comunicação social, denunciando a morte de uma familiar do signatário, ocorrida no Serviço de Urgência do Hospital de São José cerca de sete horas depois de ali ter dado entrada e sem que lhe tivessem sido prestados cuidados imediatos, por suposta ausência de um médico no período de banco.

2 — Foi solicitada por este Serviço a intervenção do Secretário de Estado da Saúde.

3 — Determinada, por este, a realização de inquérito pela Inspeção dos Serviços de Saúde, as respectivas conclusões apontavam para a aplicação de medidas disciplinares a ponderar em processo próprio e para a regulamentação das entradas no banco do hospital, de forma a evitar a repetição de casos destes e a ficarem bem definidas as responsabilidades de cada um dos serviços e elementos intervenientes.

Com efeito, comprovava-se que a doente fora sumariamente observada por vários médicos, que não terão, contudo, tomado as providências exigidas pela gravidade do caso, deixando-a, após cada observação, permanecer no corredor do banco.

Isto sucedeu, designadamente, por todos os referidos elementos da equipa de urgência terem entendido necessário aguardar pelos resultados de determinadas análises solicitadas ao laboratório do banco — análises cuja realização tardara, todavia, tanto, que a doente entretanto viera a falecer.

Para além disto, foi preconizada a elaboração de um projecto de reestruturação do serviço, para melhor satisfação dos fins a que se destina.

Com concordância superior (despacho de 2 de Novembro seguinte), o relatório foi remetido aos Hospitais Civis de Lisboa, para instauração dos processos disciplinares e para conclusão de determinadas averiguações quanto a certos aspectos em que necessitava de aprofundamento maior que o constante do inquérito.

4 — A administração dos Hospitais Civis de Lisboa refutou, porém, a maior parte das orientações do Secretário de Estado.

Entendia, designadamente, que era aos Hospitais Civis de Lisboa que competia tomar posição sobre o assunto (e não à entidade tutelar), contestando também que da prova feita resultassem indícios suficientes da prática de infracções disciplinares, bem como o facto de, no âmbito do inquérito, não terem sido ouvidos, nem ela, entidade gestora dos Hospitais Civis de Lisboa, nem o pessoal do laboratório do banco.

5 — A Direcção-Geral dos Hospitais, entretanto, comunicara ao Provedor que aguardava despacho superior sobre a tomada de posição da administração dos HCL.

6 — Em 5 de Abril de 1980, pediram-se ao director-geral dos Hospitais esclarecimentos sobre o prosseguimento do caso, que se foi arrastando com sucessivos pedidos de informação ao Gabinete do Secretário de Estado da Saúde, até que, em 14 de Abril de 1982, este comunicou que tinha pedido à Comissão Coordenada dos HCL o envio dos elementos necessários ao completo esclarecimento do assunto.

Após novo período de insistências, este Serviço solicitou, em 14 de Outubro de 1982, urgência na resolução do caso.

A Secretaria de Estado, apesar de por várias vezes ter procurado levar a Comissão Coordenadora dos Hospitais Civis de Lisboa a mudar de posição sobre o caso, não tomou quaisquer medidas em relação à falta de resposta que, então, e por largo tempo, por parte desta entidade se verificou.

Assim, teve de ser o Serviço do Provedor de Justiça a dirigir-se, em 29 de Abril de 1983, àquela entidade.

Como resposta, obteve-se a de que o Gabinete do Secretário de Estado da Saúde já fora informado em 20 de Julho de 1982.

7 — Directamente contactado esse Gabinete, obteve-se uma longa explicação das vicissitudes sofridas pelo processo, incluindo longos períodos de falta de resposta a solicitações feitas, várias manifestações de opinião desencontradas e a confissão de que o processo, entretanto, se extraviara durante o ano de 1980.

Esta informação foi confirmada por comunicação do Secretário de Estado da Saúde, datada de 14 de Junho de 1983, na qual se referia, designadamente, que: « neste momento, a responsabilidade disciplinar dos médicos visados no inquérito *encontra-se prescrita*, nos termos do Estatuto Disciplinar», mas foram melhorados os Serviços do Banco do Hospital de São José, de forma a evitar a repetição de casos semelhantes.

8 — Perante esta informação foi determinado o arquivamento do processo, lamentando o Provedor que as delongas e desencontros burocráticos ocorridos tivessem obstado a um claro apuramento de responsabilidades.

Processo n.º 81/R-1335-B-1

**Sumário** — Direito à saúde. Tratamento hospitalar. **Objecto** — Recusa da Secretaria de Estado da Saúde em organizar inquérito acerca de intervenção cirúrgica após a qual, por inadvertência, ficou alojada uma pinça hemostática no tórax do doente.

**Decisão** — Reclamação procedente. Recomendação não acatada. Exposição à Assembleia da República.

**Síntese:**

1 — Em 6 de Julho de 1981, apresentou queixa verbal um reformado que fora operado à aorta, em 8 de Janeiro do mesmo ano, no Hospital de Santa Maria.

Apesar de ter tido alta 15 dias depois, o interessado continuou, por vários meses, a queixar-se de dores, tendo sempre obtido, na consulta do hospital, a resposta de que elas eram consequência normal da operação.

Insatisfeito, o reclamante conseguiu que um médico amigo lhe tirasse radiografias ao tórax, as quais revelaram a existência, neste, numa pinça hemostática de cerca de 14 cm de comprimento.

Tendo exibido as radiografias no hospital, foi-lhe comunicado que teria de submeter-se a nova operação.

Não quisera, porém, sujeitar-se a esta antes de expor o sucedido ao Provedor.

2 — Antes que o hospital respondesse às perguntas que sobre o caso o Provedor formulou, o interessado voltou a este Serviço, em 20 do mesmo mês de Julho, afirmando que a operação correria bem e que por isso prescindia de qualquer indemnização ou outro processo contra o médico responsável.

3 — O Provedor resolveu, porém, não encerrar o caso, atenta a gravidade deste e a sua possível importância quanto ao procedimento a seguir em futuros casos semelhantes.

4 — O Conselho de Gerência do Hospital de Santa Maria sustentou que não se justificava qualquer apuramento de responsabilidades, considerando o sucedido explicável pela urgência com que a grave operação à aorta do queixoso tivera de se realizar.

Ponderou, designadamente, que «a descarga emocional de se ter salvo uma vida numa situação em que o grau de mortalidade, em estatísticas mundiais apontam para valores elevadíssimos, pode explicar a ocorrência» e que «a frontalidade com que o cirurgião assumiu a responsabilidade do acontecimento mereceu» a devida atenção, «contribuindo decisivamente para o considerar isento de sanções disciplinares».

5 — O Provedor, não podendo concordar com esta posição, recomendou ao Ministro dos Assuntos Sociais a abertura de um processo disciplinar sobre o caso, fundando-se nas seguintes considerações:

a) Tratando-se, como se trata, de uma falha de ordem técnica no controle de instrumentos utilizados numa intervenção levada a cabo pelo cirurgião, tal falha é imputável a este especialista, nos termos do que dispõe o artigo 7.º do Decreto-Lei n.º 373/79, de 8 de Setembro, que aprovou o Estatuto do Médico;

b) A intervenção cirúrgica em causa configurou-se, por outro lado, como acto de gestão pública (artigos 1.º e 2.º do Decreto-Lei n.º 373/79), fazendo por tal motivo, incorrer o mesmo especialista em responsabilidade disciplinar (artigo 8.º do citado diploma), sem prejuízo do apuramento das eventuais responsabilidades civil e criminal decorrentes do mesmo acto;

c) Independentemente da aceitabilidade das razões invocadas pelo cirurgião e pelo Director dos Serviços de Clínica Cirúrgica, o director do estabelecimento não poderá, de modo algum, deixar de proceder disciplinarmente contra o operador, provadas que foram a prática de uma infracção disciplinar — inobservância das normas de controle de instrumentos cirúrgicos da qual resultou ter ficado um corpo estranho cirúrgico no grande epiplon — e a imputabilidade da falta àquele cirurgião enquanto executante da intervenção;

d) A responsabilidade disciplinar tem de ser apreciada em processo instaurado para o efeito com base na falada infracção, de acordo com o preceituado nos artigos 3.º, 36.º, 44.º, 45.º e 49.º, todos do Estatuto Disciplinar, subsidiariamente aplicável por força do Estatuto do Médico.

6 — Em 9 de Fevereiro de 1982, o Secretário de Estado da Saúde respondeu que, ao invés do que o Provedor recomendara, decidira não instaurar processo acerca do sucedido.

Fizera-o com base em parecer da Ordem dos Médicos que sobre o assunto colhera, e no qual, se afirmava, designadamente, «que a recomendação em vista apenas se filia no total desconhecimento de S. Ex.ª (o Provedor) quanto à realidade do exercício da Medicina» e que a mesma era «a prova mais que evidente da incapacidade dos juristas a avaliarem com justiça verdadeira e não através de simples formalismos legais, a responsabilidade médica».

Daí a posição que esta Ordem sempre assumira, «dos médicos virem a ser julgados inter-pares».

Sobre o caso concreto, a Ordem entendia que a falha técnica que efectivamente existira não se deveria a negligência culposa, mas às circunstâncias da urgência e gravidade da intervenção. Salientava também o facto de o cirurgião se ter voluntariamente disposto a fazer a operação, bem como o de o interessado ter declarado

que desistia de qualquer pretensão contra aquele.  
7 — Discordando desta atitude, o Provedor insistiu na recomendação que fizera, argumentando que:

a) A Ordem dos Médicos, não é, à face da lei, órgão consultivo da Administração em matéria disciplinar;

b) Embora o «mandar instaurar procedimento disciplinar» ou «não» constitua um poder discricionário da Administração, não se afigura curial que esse procedimento esteja dependente de um juízo antecipado de culpabilidade, ou não, do agente, pois é precisamente em processo disciplinar que se poderá apreciar, em face da instrução feita (prova pericial, testemunhal ou outras), se a culpa existe;

c) E é ainda o processo disciplinar a sede própria para o agente deduzir a sua defesa;

d) Só então se poderá concluir pela existência, ou não, da responsabilidade disciplinar. Isto, sem entrar em linha de conta com a possível existência, ou não, de responsabilidade penal ou civil.

8 — O Secetário de Estado retorquiu que não só não detinha competência para a instauração de processos disciplinares ao pessoal dos hospitais, mas também que, à data da recomendação — 13 de Novembro de 1981 —, se encontrava prescrito o direito de instaurar procedimento disciplinar, por terem decorrido mais de 3 meses sobre o conhecimento da presumível infracção por parte do conselho de gerência do hospital.

9 — O Provedor de Justiça tão-pouco pôde aceitar estas razões, pois que:

a) Já em ofício de 17 de Julho de 1981 pusera ao conselho de gerência do hospital a questão do apuramento da responsabilidade disciplinar pelos factos que constituem objecto do processo;

b) A recomendação de 13 de Novembro de 1981 fora formulada antes de decorridos 3 meses sobre o ofício em que o conselho de gerência do hospital comunicara que não pretendia exercer acção disciplinar a este respeito;

c) Por desconhecer a data concreta em que o conselho de gerência apreciara os factos em questão, o Provedor tomara, para o efeito, a data do ofício em que o teor dessa apreciação lhe foi comunicada;

d) A recomendação de 13 de Novembro fora dirigida ao Ministro dos Assuntos Sociais tendo em conta a sua competência tutelar, e visto que o conselho de gerência do hospital se recusara a exercer acção disciplinar;

e) As atitudes assumidas pelo conselho de gerência e pelo responsável governamental em causa se revelavam manifestamente irregulares e discriminatórias, perante o regime disciplinar ao qual se encontram submetidos os médicos por actos praticados ao serviço de entidades públicas e contribuem para o estabelecimento de um clima de impunidade e tolerância que em nada prestigia as instituições, nem tão-pouco os profissionais dos vários ramos sujeitos ao Estatuto Disciplinar aprovado pelo Decreto-Lei n.º 191-D/79, de 25 de Junho.

10 — Por isso, o Provedor deu conhecimento da posição por ele assumida no caso à Assembleia da

República, tendo a sua exposição baixado à respectiva Comissão Parlamentar de Segurança Social, Saúde e Família.

Processo n.º 81/1799-B-1

*Sumário* — Direito à saúde. Tratamento hospitalar. Responsabilidade civil do Estado.

*Objecto* — Efectivação da responsabilidade civil do Estado por um acidente de enfermagem donde resultaram danos para o utente de um hospital público.

*Decisão* — Reclamação procedente. Recomendação acatada.

*Síntese:*

1 — Um particular dirigiu-se ao Provedor de Justiça relatando um acidente de enfermagem sofrido por sua filha em 1 de Agosto de 1980, na altura com 15 meses de idade, ocorrido no Hospital de Dona Estefânia, em Lisboa, e donde resultou o corte da falangeta do quinto dedo da mão esquerda da criança.

2 — A administração hospitalar, tendo como base uma participação do pai da ofendida, mandou abrir um processo de inquérito sobre o caso, no qual se provou o seguinte: que no dia e local já referidos, estando a criança a receber soro endovenoso, e porque a mão estivesse muito edemaciada e envolta em grande quantidade de compressas e adesivos, a enfermeira de serviço, para mudar a posição da agulha, cortou o adesivo que estava junto à tala da mão esquerda da criança, tendo cortado também a falangeta do respectivo quinto dedo.

No processo ficou igualmente provada a imperfeita execução da operação de enfermagem. No entanto, com base nas declarações das várias testemunhas, que acentuaram as «deficientes condições da sala» (má iluminação, más condições materiais, deficiência do material utilizado), «o excessivo número de crianças a assistir» (uma média de 50/60 com doenças de tipo infecto-contagioso; a criança em questão recebeu soro), «a insuficiência do pessoal disponível no período nocturno» (2 enfermeiras por sala), donde resultava uma excessiva rapidez com que as tarefas tinham de ser executadas — excessiva rapidez em relação ao tempo necessário e teoricamente recomendável — o instrutor concluiu pela inexigibilidade de diferente comportamento e pela isenção de responsabilidade disciplinar da funcionária.

O processo foi mandado arquivar, pelos referidos motivos e, tendo em atenção os seus resultados, os Hospitais Cívicos de Lisboa não aceitaram a obrigação de indemnizar o queixoso.

3 — O Provedor de Justiça analisou todos os antecedentes do caso, tendo concluído que a posição assumida pelos Hospitais Cívicos de Lisboa, no sentido da recusa da indemnização, não era a mais consentânea com o regime em vigor sobre a responsabilidade civil do Estado por actos praticados por funcionários ou agentes seus.

O acto em apreciação deveria qualificar-se como «acto de gestão pública», por ter sido praticado no exercício ou por causa do exercício de funções públicas, em estabelecimento hospitalar do Estado (cf. artigo 12.º, do Decreto-Lei n.º 48 357, de 27 de Abril de 1968 e artigo 10.º, do Decreto n.º 48 358, da mesma data).

Nos termos dos artigos 21.º da Constituição e artigo 2.º, do Decreto-Lei n.º 48 051, de 21 de Novembro de 1967, o Estado e demais pessoas colectivas de direito público respondem civilmente perante terceiros pelas ofensas dos direitos destes, resultantes de actos ilícitos culposamente praticados pelos respectivos órgãos ou agentes no exercício das suas funções ou por causa do seu exercício.

No caso concreto em apreciação, ficou provada a deficiência de operação de enfermagem, deficiência que só não conduziu à responsabilidade disciplinar da enfermeira interveniente por ter ficado igualmente provado que as indesejáveis condições da sala e a escassez de pessoal — genericamente qualificáveis como «más condições de organização e funcionamento do serviço» — constituíram causas propiciadoras da ocorrência do acidente.

Tem sido geralmente entendido na doutrina que os actos praticados por funcionários ou agentes, no domínio da gestão pública, com diligência e zelo não manifestamente inferiores aos devidos em razão do cargo, geram responsabilidade exclusiva da Administração (cf. Marcello Caetano, *Manual de Direito Administrativo*, 8.ª ed., t. II, p. 1146); e ainda que a falta de serviço tanto pode resultar da negligência ou erro dos agentes como da «má organização dos próprios serviços administrativos» (cf. autor citado, *Manual de Direito Administrativo*, 7.ª ed., p. 372).

Idêntica posição foi defendida no acórdão do Supremo Tribunal Administrativo, de 28 de Janeiro de 1966 (*Acórdãos Doutrinários do Supremo Tribunal Administrativo*, ano V, n.º 51, p. 321) e no acórdão do Tribunal de Conflitos, de 10 de Julho de 1969 (publicado no apêndice ao *Diário do Governo*, de 4 de Novembro de 1971, que admite nos seus considerandos a responsabilidade exclusiva da Administração, sem direito de regresso, «nos casos de simples mau funcionamento dos serviços».

O critério exposto é o que melhor se coaduna com os condicionamentos da Administração Pública na vida actual, em que as decisões e actos materiais dos seus agentes são condicionados por uma multiplicidade de variáveis, que transformam muitas vezes «uma sucessão de pequenas faltas desculpáveis — diluídas por múltiplos departamentos e diferentes níveis de chefia — num conjunto globalmente qualificável, *ex-post*, como facto ilícito culposo» (cf. Diogo Freitas do Amaral, *A Responsabilidade da Administração no Direito Português*, pp. 34/35).

4 — Na sequência da posição tomada, recomendou-se ao Secretário de Estado da Saúde que «no âmbito da sua competência tutelar sobre Hospitais Cíveis de Lisboa, providenciasse no sentido de estes assumirem, voluntariamente, e por acordo com o interessado, a obrigação de o indemnizar pelos danos causados na menor e no sentido de serem ultrapassados os condicionamentos concretos de precário funcionamento dos serviços de enfermagem do Hospital de Dona Estefânia — devido a más condições de instalação e iluminação, excesso de doentes e falta de pessoal — que estavam na origem ou constituíram causa propiciadora da ocorrência do acidente (nexo causal)».

A recomendação foi acatada, tendo o queixoso entrado em acordo com a administração hospitalar no sentido da fixação do montante da indemnização (no valor de 100 000\$), que já foi recebida.

Processo n.º 82/IP-52-B-1

**Sumário** — Liberdade de informação. Touros de morte. Transmissão na Televisão.

**Objecto** — Não transmissão futura de espectáculos televisivos incluindo touros de morte. Elaboração de legislação respeitante à mesma matéria.

**Decisão** — Recomendação à RTP, E. P. Recomendação legislativa à Assembleia da República.

**Síntese:**

1 — No dia 22 de Maio de 1982, a Radiotelevisão Portuguesa exibiu, em transmissão directa a partir da Praça de Touros de Madrid, um espectáculo incluindo vários touros de morte, o que determinou a abertura de um processo da iniciativa do Provedor da Justiça, por se tratar de espectáculo cuja realização física é proibida no nosso país e ainda por a transmissão ter ocorrido em dia e hora considerado como um dos períodos de maior audiência infantil.

2 — O Conselho de Informação para a Radiotelevisão Portuguesa, E. P., no parecer que, depois de auscultado, remeteu a este Serviço sobre o assunto, defendeu a actualização urgente do Decreto n.º 15 355, de 14 de Abril de 1928, tendo em vista abranger na proibição legal a transmissão de espectáculos de touros de morte por via televisiva.

3 — A Radiotelevisão Portuguesa, E. P., informou que o espectáculo em causa fazia parte de um acordo celebrado com a TVE para a realização de uma série de iniciativas conjuntas, visando a divulgação de actividades de outros países, pelo que também já tinha sido transmitida em Espanha uma corrida à antiga portuguesa; por outro lado, o Decreto n.º 15 355 não abrangeria a transmissão de espectáculos de touros de morte por via da televisão, estando proibido o recurso à analogia de leis penais incriminadoras.

4 — Analisado o assunto, concluiu-se que a desactualização da legislação reguladora da matéria e a ausência de norma legal incriminadora da exibição de tais espectáculos por via de televisão não justifica que os valores que o Decreto n.º 15 355 visou preservar deixem de constituir uma directriz na actuação da televisão. Assim, existindo um juízo legal desfavorável quanto à realização de tais espectáculos em recintos circunscritos, esse juízo não é modificável pela simples ausência de norma incriminadora da exibição dos mesmos espectáculos por via televisiva. Por outro lado, a actividade televisiva, por se tratar de um meio de comunicação social de grandes massas, e até pelos poderes que esta situação lhe confere, não pode nortear a sua actuação abstraindo do respeito devido a determinados valores e sentimento comuns, mesmo nos casos em que esse desrespeito não seja sancionado, em virtude da legislação em vigor.

5 — Nesta linha de consideração, foi feita recomendação ao presidente do conselho de administração da Radiotelevisão Portuguesa, E. P., no sentido de esta se abster de, para o futuro, transmitir espectáculos com exibição de touros de morte.

Na mesma data levou-se a situação ao conhecimento do Presidente da Assembleia da República, com o pedido de comunicação a todos os grupos parlamentares, tendo em vista uma reformulação do regime constante do Decreto n.º 15 355, de 14 de Abril de 1980, no sentido de se abranger na proibição legal a transmissão de touros de morte por via televisiva.



A recomendação foi acatada pelo conselho de gerência da RTP, E. P., que deu instruções à direcção de programas e informação no sentido propugnado pelo Provedor de Justiça.

De igual modo, o Presidente da Assembleia da República deu conhecimento da posição do Provedor aos grupos parlamentares.

### Empresas

Processo n.º 80/R-1725-A-3

**Sumário** — Empresas. Gestor público. Nomeação. Audição da comissão de trabalhadores.

**Objecto** — Falta de audição da comissão de trabalhadores na recondução de um administrador por parte do Estado.

**Decisão** — Reclamação procedente. Recomendação não acatada.

**Síntese:**

1 — Os estatutos de uma sociedade anónima participada pelo Estado (CELBI) impunham — artigo 21.º — a consulta dos órgãos representativos do colectivo dos trabalhadores antes da nomeação dos administradores por parte do Estado.

2 — Em 1980, o Conselho de Ministros resolveu reconduzir um administrador por parte do Estado, prescindindo da referida consulta por se tratar de uma recondução (Resolução n.º 146/80, de 15 de Abril, publicada no *Diário da República*, 1.ª série, de 24 do mesmo mês).

3 — Considerando terem sido violados direitos seus, a comissão de trabalhadores da empresa queixou-se ao Provedor de Justiça.

4 — Posta a questão à Presidência do Conselho de Ministros, foi recebida resposta do Secretário de Estado das Finanças, no sentido de não considerar aplicável o artigo 21.º dos estatutos da CELBI ao caso em análise, pois não se tratava da primeira nomeação, mas sim de recondução de um gestor.

Aliás, essa seria a prática seguida em casos análogos, e, aquando da originária nomeação do administrador em causa, já fora ouvida a comissão de trabalhadores da empresa.

5 — O Provedor não considerou convincente esta argumentação.

Na verdade, a recondução representava uma nova nomeação.

E é bem mais significativa a opinião de uma comissão de trabalhadores em relação a um administrador cuja actividade já teve oportunidade de apreciar, do que no tocante à primeira nomeação de um gestor cujas efectivas qualidades não poderá conhecer suficientemente.

Por isso recomendou ao Ministro das Finanças e do Plano, por um lado, a reabertura do processo de recondução em causa, com audição da comissão de trabalhadores da empresa, e, por outro, que, para o futuro, passasse a ser adoptado o critério que assim preconizava.

6 — O Ministro das Finanças e do Plano proferiu, sobre o caso, o seguinte despacho, em 18 de Fevereiro de 1981:

Visto. Não aceito a recomendação. Trata-se de um administrador da parte do Estado e não de

um gestor de empresa pública. Houve recondução e não nova nomeação.

7 — Não se conformando com esta resposta, aliás muito lacónica e escassamente fundamentada, o Provedor insistiu nas recomendações que fizera, agora perante o Primeiro-Ministro, baseando-se na seguinte argumentação:

Mantenho o entendimento que presidiu àquela recomendação.

Com efeito:

Não é fácil, nem se crê possível, aceitar a tese de que só há que dar cumprimento ao preceituado no artigo 21.º dos estatutos da CELBI — audição da comissão de trabalhadores — quando se procede à nomeação de um novo administrador, não existindo tal obrigação quando se trate de reconduzir um administrador nas funções que já vinha exercendo.

E muito menos que semelhante critério possa ser justificado com a alegação de que se trata de «prática habitualmente seguida».

De facto, tal posição, para além de não encontrar qualquer vislumbre de apoio na letra do artigo 21.º dos estatutos da CELBI, é manifestamente desconforme ao próprio espírito do preceito.

Realmente, que sentido teria o condicionar a nomeação de um novo administrador à consulta prévia da comissão de trabalhadores — que provavelmente desconhecerá ainda, nessa altura, os seus méritos — e dispensar essa consulta nos casos de recondução, que são exacta e precisamente aqueles em que os representantes dos trabalhadores se encontram em melhores condições para formularem opinião sobre as qualidades (ou insuficiências ou defeitos) da pessoa designada, face ao conhecimento, tornado possível, do mérito da actividade anteriormente exercida?

Aliás, indo-se um pouco mais longe, poderá até afirmar-se parecer indiscutível que, ao contrário e diferentemente da audição prévia à nomeação — que traduzirá geralmente e tão-só uma atitude de deferência — a audição para a recondução alcança uma amplitude muito mais profunda, integrando e possibilitando um autêntico juízo de valor quanto à capacidade das entidades nomeadas.

Bastaria esta circunstância — que se me afigura inquestionável — para fazer valer de pleno a regra da audição, por maioria de razão justificada inteiramente para as hipóteses de recondução, sem o que se restringiria a área de intervenção das comissões de trabalhadores no momento em que mais avultaria o interesse dessa intervenção.

Por outro lado, a referência que antecedentemente se fez ressaltar à «prática habitualmente seguida» só reforça a bondade da posição expressa na recomendação, pela preocupação a respeito da reiteração deste tipo de critério, no futuro.

8 — O Primeiro-Ministro também se recusou, em 12 de Abril de 1983, a aceitar as ditas recomendações.

Além de referir que o caso concreto estava já algo ultrapassado, por se reportar ao mandato de 1980-1983, e por entretanto ter sido publicado o Estatuto do Gestor Público, manteve a posição de que o proce-

dimento adoptado era o que correspondia ao habitualmente seguido em casos de recondução de gestores.

9 — Perante estas sucessivas recusas de acatamento das recomendações em referência, o Provedor viu-se forçado a encerrar o processo, expondo o problema à apreciação da Assembleia da República através do presente relatório.

Processo n.º 81/R-2188-A-3

*Sumário* — Empresas. Licenciamento industrial.

*Objecto* — Irregularidades no funcionamento do Shopping Center Brasília.

*Decisão* — Reclamação procedente. Recomendação aceite.

*Síntese:*

1 — A União dos Sindicatos do Porto apresentou, em 28 de Outubro de 1981, por ocasião da visita do Provedor de Justiça a esta cidade, uma queixa relativa a diversas irregularidades alegadamente verificadas na construção e funcionamento do Shopping Center Brasília.

2 — O Provedor de Justiça solicitou esclarecimentos a diversas entidades públicas da cidade do Porto, entre as quais a Câmara Municipal, a Delegação da Inspeção do Trabalho, a Delegação de Saúde, o comando do Batalhão de Sapadores Bombeiros, o comando distrital da Polícia de Segurança Pública, a Direcção de Fiscalização Eléctrica do Norte, a Direcção de Finanças do distrito, o conselho de administração dos Serviços Municipalizados de Gás e Electricidade e a Comissão Instaladora do Centro Regional de Segurança Social do distrito e ainda o director do *Jornal de Notícias*, órgão de informação que havia dedicado alguns artigos à situação do centro comercial em causa.

3 — Todas estas entidades, com uma única excepção, prestaram ao Provedor de Justiça interessantes e valiosos esclarecimentos, que permitiram traçar um quadro — bem preocupante — da situação do Shopping Center Brasília.

A excepção foi constituída pela Câmara Municipal do Porto, que manteve silêncio absoluto. O que era tanto mais criticável quanto é certo ser a maior responsável pela situação de reiterado desrespeito pela lei a que se chegara.

4 — Através das indagações feitas pôde o Provedor concluir que, além de uma assinalável falta de coordenação entre as diversas entidades públicas competentes para intervir no licenciamento e/ou fiscalização de empreendimentos deste género, se detectavam, em relação ao centro comercial em questão, múltiplas e variadas infracções à legislação vigente.

O próprio imóvel, para o qual não existia licença de utilização, fora objecto de diferentes alterações, não autorizadas, do inicial projecto de construção.

Para além disso, observavam-se: desrespeito das normas de segurança contra incêndios, gerando graves riscos de ocorrência destes; péssimas condições sanitárias (falta de alvarás sanitários para estabelecimentos que dele necessitavam); utilização de água imprópria para consumo; insuficiência de instalações sanitárias; graves deficiências nas instalações eléctricas; repetidas violações das normas sobre horários de trabalho e de funcionamento de estabelecimentos; infracções fiscais

quase generalizadas — em matéria de contribuições predial e industrial; e impostos do selo, de turismo, e de transacção, profissional, sisa.

5 — Em face da gravidade do caso, o Provedor expô-lo à Assembleia Municipal do Porto e fez publicar nos órgãos de comunicação social escrita uma nota oficiosa (jornais de 23 e 24 de Outubro de 1982), censurando a omissão da Câmara Municipal do Porto, quer no tocante ao exercício das suas competências próprias na matéria, quer na ausência de resposta às interpelações deste Serviço.

6 — Simultaneamente, tendo podido apurar que a situação não era isolada, e que outras do mesmo tipo se verificavam, sobretudo no Porto e em Lisboa, o Provedor recomendou ao Primeiro-Ministro que fosse preparada legislação adequada para disciplinar a actividade dos centros comerciais, fazendo-se previamente um levantamento completo da situação existente.

7 — A recomendação foi aceite, tendo sido já desencadeadas acções tendentes à sua concretização, do mesmo passo que foram intensificadas as acções de fiscalização dos vários departamentos competentes.

8 — Por seu turno, a Assembleia Municipal do Porto respondeu que comungava nas preocupações do Provedor, tendo o assunto sido já discutido por mais de uma vez nas respectivas sessões.

9 — Enfim, o novo Presidente da Câmara Municipal do Porto, que tomara posse em 14 de Janeiro de 1983, apressou-se, em 19 desse mês, a pedir desculpa ao Provedor pela ausência de resposta às suas solicitações, prometendo que a edilidade iria ocupar-se devidamente da situação, no normal exercício da sua competência.

Processo n.º 81/R-2093-A-3

*Sumário* — Empresas. Ocupação de empresa. Auto-gestão.

*Objecto* — Fixação de renda a pagar pelos ocupantes pela utilização das instalações da empresa.

*Decisão* — Reclamação procedente. Recomendação não acatada.

*Síntese:*

1 — Um empresário cuja empresa fora ocupada, depois do 25 de Abril de 1974, requereu ao então Ministro da Indústria e Tecnologia, nos termos dos artigos 31.º, 101.º, alínea e), e 56.º da Lei n.º 68/78, de 16 de Outubro, que fosse fixada uma renda mensal a liquidar pela cooperativa que ocupa as instalações da sua firma. Com efeito, o primeiro dos citados preceitos confere aos titulares de empresas ocupadas o direito de solicitar ao Instituto Nacional das Empresas em Autogestão a fixação de uma renda relativa à utilização daquelas; e o segundo dispõe que, até o Instituto começar a funcionar, a sua competência será exercida pelo Ministério de tutela.

2 — Perante o silêncio do Ministério, o empresário reclamou para o Provedor de Justiça. Interpelado o Ministério competente, veio este a informar que não podia fixar a renda porque a lei não continha sanções para a eventual falta de pagamento.

Ora, a comissão de gestão da empresa referia que não via fundamento para o pagamento da renda pedida, nem dispunha de meios financeiros para o fazer. Face



a esta situação, o Ministério entendia que não dispunha de poderes capazes de efectivar o cumprimento do pagamento da renda que eventualmente viesse a fixar.

3 — Insatisfeito com a resposta, o Provedor de Justiça decidiu recomendar a fixação da renda.

Na verdade, mesmo que a empresa não estivesse, de momento, em condições de pagar a renda, isso não retiraria sem mais utilidade à fixação da renda — que poderia vir a ser paga quando aquela viesse a dispor de recursos para tanto.

Por outro lado, se a empresa entendia que a renda não era devida, essa era questão a apreciar, perante a fundamentação nesse sentido apresentada, pela entidade competente para proceder à respectiva fixação.

Além disso, a falta de sanção específica prevista na lei para o eventual incumprimento desta obrigação tão-pouco retiraria sentido ao pretendido acto de estabelecimento da renda: isso apenas significaria que seria de aplicar, no caso, o regime geral, de direito comum, relativo à execução judicial das dívidas não cumpridas.

Enfim, a falta de decisão ministerial sobre a matéria — qualquer que ela fosse — tornava inoperante a faculdade de recurso para os tribunais comuns prevista na parte final da alínea e) do n.º 1 do artigo 31.º da Lei n.º 68/78.

4 — O Ministro da Indústria e Tecnologia não aceitou a recomendação, alegando não dispor de meios técnicos e humanos que lhe permitissem exercer esta competência que a Lei n.º 68/78 lhe atribuíra.

5 — Inconformado, o Provedor de Justiça informou o Ministro de que entendia que, num Estado de direito, as leis existem para serem cumpridas: se não existem meios para tal, ou se obtêm, ou se alteram as leis, colocando-se dentro dos limites dos meios existentes. O incumprimento é que não é solução admissível.

6 — O Ministro respondeu, então, fornecendo completas explicações sobre a situação e prestando-se mesmo a acatar a recomendação, embora defendendo que a solução adequada do problema residiria na criação — há muito prevista — do Instituto Nacional das Empresas em Autogestão ou na alteração da lei.

Ponderava, com efeito, que os tribunais é que são as instituições adequadas para a tomada de decisão deste tipo, e que os serviços do seu Ministério, se fossem chamados a fixar as rendas em questão, não tinham meios para conseguir que esse seu procedimento se apoiasse em elementos minimamente seguros.

Assim, achava preferível, nas condições actuais, rejeitar os pedidos deste género, assim possibilitando o recurso dos interessados para os tribunais.

7 — Compreendendo as razões do Ministro, o Provedor de Justiça optou por não insistir na sua recomendação e expor o caso à Assembleia da República, já que parece estar-se perante uma situação de inexecutabilidade, ou difícil execução, de uma lei aprovada por esse órgão de soberania.

Processo n.º 82/R-1780-A-3

*Sumário* — Empresas. Ocupação de empresa. Autogestão.

*Objecto* — Irregularidade no processo de nomeação de comissão de gestão para uma empresa hoteleira em autogestão.

*Decisão* — Reclamação parcialmente procedente. Reparo.

*Síntese:*

1 — Trabalhadores do Hotel Baía reclamaram para o Provedor de Justiça das condições de nomeação de uma comissão de gestão para o hotel, por parte do Secretário de Estado do Turismo, bem como de uma acção violenta contra os trabalhadores do mesmo, promovida por aquela comissão no dia 4 de Agosto de 1982, e da alegada cobertura, por omissão, fornecida pela Polícia de Segurança Pública a tal acção.

2 — O Provedor de Justiça entendeu que os elementos existentes não justificavam que se discutisse a actuação da Polícia de Segurança Pública a propósito da ocorrência.

Tendo a comissão de gestão sido nomeada, não se afigurava, desde logo, ilegítimo que ela tivesse, perante a oposição com que deparou, forçado, com o apoio de pessoal de segurança, a entrada nas instalações da empresa.

E a Polícia de Segurança Pública não interviu na ocorrência porque não lhe competiria tomar posição acerca de qual a entidade a que, em termos de direito comum, cabia efectivamente a posse das instalações da empresa.

3 — Mas, apesar de sobre o assunto pender recurso no Supremo Tribunal Administrativo, o Provedor entendeu ter sentido averiguar se teria sido legalmente correcto o processo de nomeação da comissão de gestão do hotel.

Isto, designadamente, no que se refere à audição prévia do colectivo de trabalhadores, exigida pelos n.ºs 2 e 1 do artigo 2.º da Lei n.º 68/78, de 16 de Outubro (Lei das Empresas em Autogestão).

Solicitou, pois, cópia desse parecer à Secretaria de Estado do Turismo.

4 — A Secretaria de Estado respondeu que a audição em questão se apurara através de um ofício, de 10 de Dezembro de 1981, cuja cópia juntava, e no qual se teria solicitado a «comissão de gestão» e o «plenário do colectivo de trabalhadores» a pronunciarem-se sobre vários pontos — o que todavia não viera a suceder.

Com esse ofício entendia o departamento em causa que ficava «inequivocamente comprovado que foi dado cumprimento legal à formalidade de audição prévia».

5 — A verdade, porém, é que o ofício em causa não indicava explicitamente o propósito de exoneração total ou parcial da comissão de gestão em funções e/ou da nomeação de uma outra comissão de gestão para a empresa.

Esse ofício — dirigido ao «Director do Hotel Baía» — determinava que, «nos termos do n.º 1, do artigo 22.º, da Lei n.º 68/78», a comissão de gestão e o plenário do colectivo dos trabalhadores se pronunciassem, querendo, no prazo de um mês, sobre vários pontos relativos à situação legal e financeira da empresa.

A Secretaria de Estado do Turismo não conseguiu, assim, fazer prova de que procedera, nos termos legais, à prévia audição do colectivo dos trabalhadores, antes da nomeação da comissão de gestão.

O Provedor formulou-lhe, por isso, o reparo adequado.

6 — O Secretário de Estado do Turismo não aceitou o reparo, contestando que:

- a) A comissão de gestão existente e os trabalhadores da empresa tinham, efectivamente, tomado conhecimento do ofício em discussão;
- b) Tal ofício teria tido a «única intenção» de saber qual a situação, de facto e de direito, do estabelecimento hoteleiro — e não a de comunicar a decisão do Secretário de Estado, que só poderia ser, como o fora, posterior.

7 — Não pareceu convincente esta argumentação.

É claro que, ao exigir a «audição prévia» do plenário do colectivo de trabalhadores a respeito da eventual exoneração da comissão de gestão de uma empresa em autogestão, o n.º 1, do artigo 22.º, da Lei n.º 68/78 pressupõe, logicamente, que a entidade com poderes para tomar tal decisão anuncie esse propósito ou eventualidade ao auscultar aquele órgão representativo.

Só assim ele se poderá manifestar com clareza e segurança sobre a questão.

O Provedor resolveu, porém, arquivar o caso, visto que, entretanto, o litígio entre os trabalhadores em autogestão, e os originários titulares da empresa fora solucionado, por acordo extrajudicial.

### Expropriação

Processo n.º 79/R-2177-B-4

*Sumário* — Expropriação. Zona degradada.

*Objecto* — Devolução de quantias recebidas pela Câmara Municipal de Lisboa a título de «renda» de prédios expropriados ao abrigo do Decreto-Lei n.º 273-C/75, de 3 de Junho.

*Decisão* — Reclamação procedente. Situação regularizada.

*Síntese:*

1 — À reclamante foram expropriados, pela Câmara Municipal de Lisboa, 2 prédios urbanos, ao abrigo das disposições do Decreto-Lei n.º 273-C/75, de 3 de Junho.

2 — O município tomou posse administrativa dos mesmos em 22 de Agosto de 1977, tendo adquirido a respectiva propriedade, automaticamente, decorridos 5 dias, nos termos do artigo 5.º do diploma em causa.

3 — A autarquia começou, então, a cobrar aos «inquilinos» dos imóveis as quantias equivalentes à renda paga à queixosa até à extinção do seu direito de propriedade.

4 — Por resolução do Conselho da Revolução veio a ser declarada, com força obrigatória geral, a inconstitucionalidade de normas do Decreto-Lei n.º 273-C/75, designadamente a do seu artigo 5.º

Atendendo à eficácia retroactiva desta declaração, o Provedor entendeu que a queixosa tinha sido restituída, de pleno direito, à titularidade dos prédios expropriados.

E, em consequência, tinha perdido base legal o recebimento, pela Câmara Municipal, das rendas que exigira aos arrendatários dos imóveis em questão.

Esta, pois, a posição que o Provedor assumiu, no caso, perante a autarquia.

5 — A Câmara Municipal de Lisboa aceitou a opinião do Provedor de Justiça, tendo vindo a adquirir, de novo, os bens, mas por acordo celebrado mediante escritura pública de 28 de Julho de 1982.

Além disso, restituiu à queixosa as quantias que até essa data recebera a título de rendas.

### Fornecimento de electricidade

Processo n.º 82/R-2223-A-2

*Sumário* — Fornecimento de energia eléctrica. Subsídio.

*Objecto* — Atraso no pagamento de subsídio para apoio da distribuição de energia eléctrica para fins de distribuição rural.

*Decisão* — Reclamação procedente. Situação regularizada.

*Síntese:*

1 — O queixoso reclamou do não pagamento, a seus pais, pequenos agricultores, de um subsídio concedido ao abrigo do Decreto-Lei n.º 48 337, de 17 de Abril de 1968, diploma que tem em vista «impulsionar a pequena distribuição de energia eléctrica» para fins de electrificação rural e agrícola.

A atribuição do subsídio ocorrera em 14 de Outubro de 1980, fora publicada no *Diário da República*, 2.ª série, de 3 de Novembro seguinte e condicionava a liquidação da respectiva verba — do montante de 158 400\$ — à conclusão dos respectivos trabalhos até 30 de Abril de 1982.

Apesar os os trabalhos estarem concluídos 1 ano antes do limite temporal fixado, em 4 de Novembro de 1982, data da reclamação, não fora ainda paga aos interessados qualquer quantia.

A agravar a situação, o reclamante teria sido informado, na Direcção-Geral de Energia, de que a validade da documentação necessária ao processamento contabilístico do subsídio teria «caducado».

2 — Este Serviço dirigiu-se, pois, à Secretaria de Estado da Energia, chamando a atenção para o atraso verificado e para os prejuízos que ele estava a causar aos interessados.

E salientou, a propósito, que a situação se apresentava irregular, já que, tendo a atribuição do subsídio sido publicada no jornal oficial, ela consubstanciara um acto constitutivo de direitos, cuja eficácia só poderia ser posta em causa se ele fosse ilegal — o que não era o caso.

3 — A Secretaria de Estado veio a informar, em 1 de Fevereiro de 1983, que o subsídio fora finalmente pago, em 11 do mês anterior.

### Habitação

Processo n.º 79/R-1617-B-4

*Sumário* — Habitação. Arrendamento. Renda.

*Objecto* — Desocupação. Recebimento de rendas.

**Decisão** — Reclamação procedente. Recomendação acatada.

**Síntese:**

1 — A Câmara Municipal de Évora promovera, com o acordo do reclamante, a ocupação de uma casa de habitação que lhe pertencia, para alojar famílias carenciadas.

Mais tarde, porém, o interessado deparara com dificuldades para desalojar os ocupantes, receber as rendas relativas à utilização do prédio e serem executadas as obras de reparação necessárias à reposição da habitação no estado anterior ao da ocupação.

Por isso pediu a intervenção do Provedor.

2 — Analisada a questão, concluiu-se que a ocupação havia sido promovida por alguns gestores da autarquia em causa, que, obviamente, nas circunstâncias concretas em que actuaram, visaram a realização de um objectivo social e de interesse da colectividade, e não interesses pessoais. Por essa razão, havia fundamentos bastantes para responsabilizar a edilidade pelos prejuízos sofridos.

3 — A Câmara Municipal, contactada por este Serviço, promoveu, desde logo, a desocupação da habitação.

Tornou-se, porém, mais morosa a realização das obras de reparação e, bem assim, o pagamento da contrapartida pela ocupação.

4 — Dado que a habitação havia, antes da ocupação, sido dada de arrendamento a uma instituição pública, concluiu-se ser justo o pagamento dessa renda relativamente ao período pelo qual aquela se desenrolou.

5 — A recomendação que, deste modo, o Provedor formulou, quanto ao pagamento das rendas e à execução das obras, foi plenamente acatada.

Processo n.º 81/IP-9-B-4

**Sumário** — Habitação. Construção de fogos.

**Objecto** — Atraso na conclusão de edifícios por uma empresa intervencionada.

**Decisão** — Situação regularizada.

**Síntese:**

1 — O Provedor de Justiça resolveu, em 2 de Fevereiro de 1981, abrir um processo de sua iniciativa, com base numa notícia de um vespertino que informava estarem ainda por entregar aos promitentes compradores cerca de 50 casas começadas a construir, 10 anos antes, por uma empresa agora intervencionada pelo Estado.

2 — Ouvido o Ministério de Habitação e Obras Públicas, este referiu que o prosseguimento das construções em causa estaria dependente da obtenção de aval do Estado, a acrescer às garantias reais já antes constituídas.

3 — Depois de muitas tentativas, o Provedor conseguiu também contactar a comissão administrativa, nomeada pelo Estado, da empresa construtora intervencionada.

Com efeito, este Serviço tem entendido que o Provedor dispõe de controle sobre as empresas deste tipo, na medida da intervenção estadual a que estejam sujeitas.

A comissão comunicou ter sido empossada recentemente, não tendo elementos bastantes para se pronunciar sobre a gerência anterior.

E esclareceu que não dispunha de qualquer pessoal ao seu serviço, limitando-se a sua actividade, praticamente, a assegurar a ligação com os promitentes compradores.

Promovera, para o efeito, a constituição de sociedades civis entre os vários grupos de promitentes compradores, para os quais transmitira a posse das casas em questão.

E estava a preparar a celebração, com as mesmas, de escrituras de venda dos mesmos imóveis.

4 — O Provedor arquivou o processo quando verificou estarem já a efectivar-se as primeiras dessas transacções.

## Obras

Processo n.º 82/R-1542-B-4

**Sumário** — Obras. Licenciamento.

**Objecto** — Falta de resolução favorável do pedido de licenciamento de uma construção fabril localizada parcialmente em zona sujeita à jurisdição dos serviços hidráulicos.

**Decisão** — Reclamação procedente. Situação regularizada.

**Síntese:**

1 — Determinado cidadão dirigiu ao Provedor de Justiça uma reclamação contra a Direcção dos Serviços Regionais da Hidráulica do Sul, alegando a falta de resolução favorável do pedido de licenciamento de uma construção fabril situada perto da linha da margem do ribeiro de Adua.

2 — Para adequada apreciação do problema em causa, solicitaram-se à mencionada Direcção de Serviços Regionais os esclarecimentos considerados úteis a propósito do assunto, designadamente no que respeita à posição actual do processo de licenciamento da obra a que aludia o reclamante, bem como às razões pelas quais o referido processo ainda não tinha sido deferido.

Em resposta, veio a ser recebida da Direcção dos Serviços Regionais da Hidráulica do Sul vasta documentação contendo diversas exposições do interessado relacionadas com a questão em apreço, bem como várias informações e despachos que já haviam sido oportunamente exarados a propósito do assunto.

3 — Analisado o teor da citada documentação, onde se referiam as normas legais aplicáveis à situação em foco e as razões pelas quais o processo de licenciamento da obra em causa ainda não fora objecto de resolução favorável, o Serviço do Provedor de Justiça entendeu necessário solicitar à Direcção de Serviços Regionais esclarecimentos complementares tendentes à melhor elucidação do problema pendente.

E com tal objectivo se inquiriu, entre outros factos, se as disposições legais em vigor impediam necessariamente o licenciamento da questionada obra pelos Serviços Hidráulicos, em virtude de a mesma se situar a menos de 5 m da linha da margem do ribeiro de Adua (como se inculcava na documentação anteriormente recebida no Serviço do Provedor de Justiça), e, na hipótese afirmativa, quais eram, especificamente, essas disposições legais. De facto, o artigo 12.º, n.º 2, do Decreto-Lei n.º 468/71, de 5 de Novembro, o ar-

tigo 261.º do Regulamento dos Serviços Hidráulicos, reposto em vigor pelo Decreto-Lei n.º 513-P/79, de 26 de Dezembro, e o artigo 1.º, n.º 8, do Decreto-Lei n.º 383/77, de 10 de Setembro (todos citados na aludida documentação), prevendo, embora, um regime de licenciamento pelos Serviços Hidráulicos, não pareciam prejudicar, forçosamente, a possibilidade de licenciamento da obra em referência pelos mesmos Serviços, em virtude de essa obra se localizar a menos de 5 m da linha da margem do ribeiro de Adua.

4 — Em resultado da diligência efectuada, a Direcção dos Serviços Regionais da Hidráulica do Sul remeteu ao Serviço do Provedor de Justiça uma informação elaborada acerca das dúvidas suscitadas a propósito do assunto em estudo, acrescentando que a dita informação fora enviada à Direcção-Geral dos Recursos e Aproveitamentos Hidráulicos para emissão de parecer.

E, em aditamento à sua comunicação anterior, a citada Direcção de Serviços Regionais esclareceu posteriormente que, face aos despachos que haviam incidido sobre a mencionada informação, decidira proceder à legalização da obra em causa, a título excepcional.

5 — Encontrando-se, pois, favoravelmente resolvido o problema exposto pelo reclamante, arquivou-se o respectivo processo.

Processo n.º 79/R-51-B-4

*Sumário* — Obras coercivas.

*Objecto* — Arquivamento do processo de cobrança coerciva relativo a despesas causadas por uma obra da iniciativa de um grupo de cidadãos.

*Decisão* — Reclamação procedente. Recomendação acatada.

*Síntese:*

1 — Um cidadão foi intimado pela Direcção-Geral dos Recursos e Aproveitamentos Hidráulicos a desobstruir um regato que havia sido entulhado em consequência do arranjo de um caminho vicinal, obra realizada por uma comissão ou grupo de moradores da freguesia de Azóia de Cima (Santarém).

2 — Dado que o mandado de intimação não fora respeitado, os serviços da referida Direcção-Geral executaram as obras em causa, que importaram em 5836\$, valor este cujo cumprimento coercivo vinha a ser exigido ao reclamante, com o fundamento de que aquela comissão ou grupo de moradores fora por ele encabeçada.

3 — Realizaram-se averiguações sobre os factos ocorridos, com a colaboração activa do delegado do Procurador da República do Tribunal da Comarca de Santarém.

Nestas averiguações procedeu-se, nomeadamente, à audição de vários intervenientes na obra, com vista a verificar as condições em que ela tivera lugar.

Apurou-se, assim, que: a obra havia sido orientada por um cantoneiro da câmara; embora a sua realização tivesse sido da iniciativa de vários populares ela beneficiara vários proprietários e interessava a diversas povoações, tendo havido mesmo um peditório popular para suporte das correspondentes despesas.

4 — Face às conclusões a que se chegou quanto à matéria de facto, considerou-se não haver razões para imputar ao reclamante, isoladamente, o evento verifi-

cado. Por isso, o Provedor recomendou o arquivamento da cobrança coerciva.

5 — Por despacho do Secretário de Estado das Obras Públicas, depois de obtido o prévio parecer da auditoria jurídica desse departamento, viria a ser ordenado o arquivamento do respectivo processo de cobrança coerciva, assim se dando satisfação à pretensão do reclamante.

## Pesca

Processo n.º 81/R-1907-A-3

*Sumário* — Pesca. Inscrição marítima.

*Objecto* — Inscrições marítimas de pescadores feitas pela Capitania do Porto de Aveiro com ofensa das normas aplicáveis, designadamente em matéria de audição das estruturas representativas dos pescadores.

*Decisão* — Reclamação procedente. Recomendação.

*Síntese:*

1 — O Sindicato dos Pescadores do Distrito de Aveiro, em exposição dirigida ao Provedor de Justiça, acusou a Capitania do Porto de Aveiro de cometer irregularidades na inscrição marítima de pescadores, designadamente não o consultando previamente às inscrições, em violação do n.º 8 do Despacho Normativo n.º 150/78, publicado no *Diário da República*, 1.ª série, n.º 151, de 4 de Julho de 1978.

2 — Ouvidas as Direcções-Gerais dos Serviços do Fomento Marítimo — que superintende nas Capitánias dos Portos — e do Pessoal do Mar e Estudos Náuticos — a quem compete a matéria de inscrições marítimas — constatou-se que:

- a) A primeira rejeitou formalmente as acusações sindicais e sustentou a tese da Capitania do Porto de Aveiro, segundo a qual o Sindicato dos Pescadores do Distrito de Aveiro não era representativo da classe alegando que, apesar disso, ouvira a sua opinião através de «contactos frequentes»;
- b) A segunda concordou com as razões do sindicato reclamante — e que este expressamente reafirmara em face de cópia da comunicação da Direcção-Geral dos Serviços de Fomento Marítimo que o Serviço do Provedor de Justiça lhe enviara — rejeitando, designadamente, a interpretação feita por esta Direcção-Geral do n.º 8 do Despacho Normativo n.º 150/78.

3 — Tratava-se fundamentalmente da interpretação dos n.ºs 8 e 11 do Despacho Normativo n.º 150/78.

Segundo o n.º 8, a autorização para a inscrição marítima em caso de dispensa da habilitação de um curso das escolas de formação adequadas far-se-á «ouvidas (...) as associações representativas de armadores e sindicais, se as houver».

E o n.º 11 acrescenta que se consideram «representativas, para efeito deste diploma, as associações sindicais e de armadores que representam mais de metade dos trabalhadores e mais de metade do armamento, dentro dos respectivos âmbitos...».

4 — A Direcção-Geral dos Serviços de Fomento Marítimo entendia que, face ao critério definido no n.º 11 do Despacho Normativo n.º 150/78, o Sindicato recla-

mante não podia considerar-se representativo dos profissionais da pesca artesanal local, pois os inscritos marítimos nessa actividade eram cerca de 3500, e os sócios do sindicato com a mesma ocupação não excederiam o milhar.

A Direcção-Geral do Pessoal do Mar e Estudos Náuticos, ao invés, considerava que esse preceito seria apenas aplicável em caso de existência de mais de um sindicato interessado, para o efeito de se resolverem eventuais conflitos de representatividade.

5 — Embora a letra da norma regulamentar em questão parecesse apontar no sentido da opinião sustentada pelo primeiro daqueles departamentos, o Provedor concluiu que era a posição do segundo que deviam merecer acolhimento, já que:

- a) O entendimento de que, havendo apenas um sindicato na área, esse deve ser ouvido acerca da inscrição marítima em causa, é o que se revela mais favorável ao princípio da audição das associações sindicais, que parece ter norteado o legislador nesta matéria;
- b) A expressão «dentro dos respectivos âmbitos» deve reportar-se, não ao conjunto de pescadores ou inscritos marítimos da área em questão (como pretendia a Direcção-Geral dos Serviços de Fomento Marítimo), mas sim ao conjunto dos pescadores sindicalizados;
- c) É tradicional, no direito laboral, a adopção de normas do tipo da do n.º 11 do Despacho Normativo n.º 150/78 apenas para efeitos de escolha em termos de representatividade entre vários sindicatos.

6 — Acrescendo, ainda, aos vários argumentos expostos, o facto de ser à Direcção-Geral do Pessoal do Mar e Estudos Náuticos que cabe aplicar o regime do Despacho Normativo n.º 150/78, o Provedor recomendou ao outro departamento envolvido que passasse a interpretar o respectivo n.º 11 nos termos preconizados por aquele.

E recomendou também que, para se evitarem possíveis dúvidas e litígios, a audição das associações de classe deveria ser sempre realizada em termos formais, não se limitando a quaisquer contactos ou consultas verbais, de difícil comprovação.

### Polícia

Processo n.º 82/R-2288-B-1

*Sumário* — Polícia. Armas.

*Objecto* — Recusa de licença de uso e porte de arma de defesa.

*Decisão* — Reclamação procedente. Situação regularizada.

*Síntese:*

1 — Um reclamante apelou para este Serviço alegando que o Comando-Geral da PSP lhe havia indeferido um pedido de licença de uso e porte de arma de defesa, destinada a ser utilizada nas funções de guarda das instalações fabris da empresa onde trabalhava.

A decisão fora proferida sobre recurso hierárquico, que o interessado tivera de interpor em relação a inde-

ferimento proferido pelos serviços da PSP. Ambos esses actos se baseavam em alegada falta de idoneidade do queixoso para poder usar armas, mesmo de defesa.

O reclamante insurgia-se contra estas recusas, referindo nada constar em seu desabono e manifestando-se alarmado pela perspectiva de perder o seu lugar de guarda.

2 — Apesar de ciente da natureza discricionária da decisão em causa, não deixou o Provedor de Justiça de abordar aquele Comando, dados os diversos documentos abonatórios do bom comportamento do reclamante, uns provenientes de entidades privadas — como a empresa onde trabalhava desde 1965 —, outros de entidades públicas — no caso, a respectiva junta de freguesia.

3 — Em resposta, acabou o mencionado Comando-Geral — ao qual se solicitara indicação dos fundamentos da decisão, considerando aqueles testemunhos abonatórios — por comunicar que decidira conceder a licença requerida.

### Reforma agrária

Processo n.º 78/R-891-A-3

*Sumário* — Reforma Agrária. Frutos pendentes. Indemnização.

*Objecto* — Falta de pagamento do valor dos frutos pendentes.

*Decisão* — Reclamação procedente. Situação regularizada.

*Síntese:*

1 — Uma cidadã proprietária rural da chamada «zona de intervenção» reclamou para o Provedor de Justiça, em 1978, da falta de pagamento, por parte do Centro Regional da Reforma Agrária de Beja, do valor dos frutos pendentes à data da intervenção do Estado (Julho de 1975), no montante de mais de 3 milhões de escudos.

2 — Não obstante a quantia em dívida ser reconhecida por aquele Centro Regional, jamais se conseguiu que fosse paga à reclamante.

Isto, não obstante 20 (!) comunicações escritas dirigidas a vários departamentos do Ministério em causa (hoje, Ministério da Agricultura, Florestas e Alimentação) e ao próprio Gabinete do Ministro e incontáveis diligências pessoais e telefónicas realizadas pelos 2 últimos titulares do cargo de Provedor de Justiça. Todos estes anos se consumiram em intermináveis e exasperantes trocas de correspondência, em que os Gabinetes do Ministro e do Secretário de Estado da Estruturação Agrária, o Centro Regional de Beja e a Direcção Regional de Agricultura do Alentejo se limitaram a remeter ao Serviço do Provedor de Justiça cópias dos ofícios que entre si iam trocando sobre o caso — ofícios esses ineficazes no tocante à resolução do problema.

3 — Em 11 de Maio de 1983, enfim, quase 9 anos após o início do problema, e 5 depois da formulação da queixa a esta instituição, o Provedor de Justiça mandou arquivar o processo, em face da promessa do Secretário de Estado da Estruturação Agrária de que a reclamante iria em breve ser paga com títulos emitidos pela Junta do Crédito Público, estando o processamento dessa operação em vias de conclusão.

Com efeito, face à falta de disponibilidades financeiras dos Serviços de Gestão e Estruturação Fundiária de Beja para saldar a dívida em causa, tivera a responsabilidade por esse pagamento de ser assumida a nível central.

4 — Não obstante poder-se entender que teria poucas razões para tanto — mesmo no que respeita à eficácia da intervenção do Provedor — a interessada, numa rara manifestação de civismo, manifestou o seu reconhecimento pelo cuidado e empenho postos no tratamento do caso.

### Regime prisional

Processo n.º 81/R-1485-B-1

*Sumário* — Regime Prisional. Liberdade condicional. Perdão.

*Objecto* — Desigualdade na relevância atribuída ao perdão por diversos Tribunais de Execução de Penas, relativamente à concessão de liberdade condicional.

*Decisão* — Reclamação procedente. Recomendação legislativa.

*Síntese:*

1 — Um recluso de nacionalidade francesa cumpria pena de 15 anos de prisão maior no estabelecimento prisional de Coimbra, do qual já completara 6 anos.

Atendendo ao perdão de 18 meses que lhe seria aplicável e que a reclusos de outros estabelecimentos já fora descontado, considerava ter atingido o meio da pena e poderia ser proposto para liberdade condicional.

2 — Não era, porém, esse o entendimento do Tribunal de Execução de Penas de Coimbra, corroborado por parecer da auditoria jurídica do Ministério da Justiça de 10 de Outubro de 1977. Segundo esta opinião, os perdões só seriam de considerar no cálculo do meio da pena quando a lei expressamente o referisse, como acontecera com o artigo 3.º do Decreto-Lei n.º 271/74, de 21 de Junho, mas não quanto ao Decreto-Lei n.º 758/76, de 22 de Outubro, aplicável no caso concreto do queixoso.

Se bem que o artigo 5.º deste diploma se referisse a penas já aplicadas — o que poderia pôr em dúvida, no caso em análise, a sua aplicação a uma pena correspondente a sentença não transitada — a verdade é que apenas o Tribunal de Execução de Penas de Coimbra não fazia o desconto para cálculo do meio da pena, ao contrário do que se averiguou suceder com os Tribunais de Execução de Penas de Lisboa, Porto e Évora.

Com efeito, o Provedor decidiu contactar os agentes do Ministério Público junto de diversos Tribunais de Execução de Penas, em ordem a obter uma visão geral do modo como a legislação em causa estava a ser aplicada.

E fê-lo porque, embora não disponha de controle sobre as decisões judiciais, não estaria excluída — uma vez comprovada a alegada situação de injustiça relativa, sempre geradora de insegurança jurídica —, eventual formulação de recomendação legislativa ou a solicitação da intervenção da Procuradoria-Geral da República em relação à uniformização da actuação, na matéria, dos agentes do Ministério Público.

3 — Nestas circunstâncias — e porque não seria difícil alinhar argumentos a favor de qualquer das posições, em termos de doutrina — o Provedor entendeu adequado expor a situação ao Procurador-Geral da República, sugerindo-lhe que promovesse, no âmbito do Ministério Público, a definição de um critério uniforme de aplicação do diploma referido.

Acolhida esta sugestão, a Procuradoria-Geral emitiu o Parecer n.º 77/83, votado em 28 de Abril, que deu prevalência à prática seguida pela maioria dos tribunais e segundo a qual seria de sobrepor, à exigência de um tempo mínimo de reclusão, o sentido pedagógico e «ressocializador» das penas.

Esse parecer apresentou, como conclusão, que:

Para a concessão da liberdade condicional, além do pressuposto de a condenação comunicada na sentença ser em prisão em duração superior a 6 meses, deve verificar-se, entre outros, o pressuposto de o recluso ter cumprido metade da pena de prisão que em concreto deve cumprir, ou seja, considerados os perdões ou o perdão de que tenha beneficiado, mesmo que daí resulte uma pena de prisão em concreto a cumprir de duração inferior a 6 meses e 1 dia.

4 — Para maior segurança na resolução destas situações — e porque a relevância do Parecer referido, entretanto homologado pelo Ministro da Justiça, em 2 de Setembro de 1983, se teria necessariamente de restringir ao Ministério Público, podendo assim ser eficaz quanto às promoções dos agentes desta instituição, mas não no tocante às decisões dos juizes de Execução de Penas —, o Provedor recomendou que, por via legislativa, se promovesse a consagração da doutrina que a Procuradoria-Geral considerara mais correcta.

Processo n.º 82/R-2440-B-1

*Sumário* — Regime Prisional. Trabalho. Alimentação.

*Objecto* — Privação parcial de refeição a recluso que se recusava a trabalhar.

*Decisão* — Reclamação procedente. Situação regularizada.

*Síntese:*

1 — Através da queixa de um recluso do estabelecimento prisional de Alcoentre, chegou ao conhecimento do Provedor de Justiça que nesse estabelecimento os reclusos que se recusavam a trabalhar não eram abonados da refeição completa (privação do prato principal), tendo esta actuação como justificação legal o disposto na 2.ª parte do n.º 1 do artigo 24.º do Decreto-Lei n.º 265/79, de 1 de Agosto.

2 — Analisado o assunto, concluiu-se que o n.º 1 do artigo 24.º do Decreto-Lei n.º 265/79 — ao prescrever que as refeições a fornecer devem ter «em consideração a índole e a natureza do trabalho realizado pelos reclusos, a estação do ano e o clima — tem objectivos dietéticos (e até de reforço de alimentação), pelo que não poderá ser aplicado com função sancionatória. Por outro lado, a medida imposta ao queixoso não consta da indicação taxativa das penas disciplinares prevista no artigo 133.º do mesmo diploma legal.

3 — O assunto foi exposto à Direcção-Geral dos Serviços Prisionais, que deu instruções à direcção do estabelecimento prisional visado no sentido de pôr termo à prática de não fornecer as refeições competentes aos reclusos que se recusam a trabalhar.

### Responsabilidade civil

Processo n.º 82/R-714-B-4

*Sumário* — Responsabilidade civil. Obras públicas.

*Objecto* — Indemnização pela demolição de construção e ocupação parcial de terreno, sem prévia expropriação.

*Decisão* — Reclamação procedente. Situação regularizada.

*Síntese:*

1 — Uma munícipe de Góis reclamou para o Provedor pelo facto de a Câmara Municipal desse concelho ter, no âmbito das obras de construção de uma estrada, feito demolir um forno e um muro situados em terreno seu, bem como ocupado cerca de 40 m<sup>2</sup> deste imóvel.

E isto, sem expropriação nem qualquer contacto prévio com a interessada.

2 — Contactada a autarquia, esta respondeu que nunca recebera antes qualquer reclamação da interessada, cujo nome não constava da lista de proprietários a expropriar para a realização daquela obra.

Confirmavam-se, porém, as aludidas demolições e ocupação.

3 — O Provedor sempre tem entendido que, além de ilegal, é reprovável a realização de obras públicas que impliquem ocupação e/ou danificação de bens de particulares sem prévia expropriação ou contacto com os interessados.

Fê-lo ver à entidade visada, salientando que considerava ter esta o dever de indemnizar espontaneamente a queixosa, nos termos do Decreto-Lei n.º 48 051, de 21 de Novembro de 1967, sobre responsabilidade civil da Administração por danos causados a particulares através de actos de gestão pública.

4 — Depois de várias insistências, a Câmara Municipal de Góis assim procedeu, tendo ressarcido a interessada dos prejuízos que sofrera.

Processo n.º 81/R-709-B-1

*Sumário* — Responsabilidade civil do Estado. Acidente de viação.

*Objecto* — Pagamento da indemnização estabelecida, por acordo entre a vítima de acidente de viação causado por veículo do Estado e o Ministério Público, em representação deste último.

*Decisão* — Reclamação procedente. Situação regularizada.

*Síntese:*

1 — Um sinistrado, vítima de acidente de viação com uma viatura do Estado, pediu, em 8 de Abril de 1981, a intervenção do Provedor de Justiça para obter

o pagamento da indemnização por aquela dívida, e que havia sido acordada quase há meio ano atrás.

2 — Começou por se ouvir o delegado do Procurador da República no tribunal de Vila Pouca de Aguiar, comarca onde o acidente se produzira.

3 — Esta entidade enviou a cópia do termo de transacção celebrado em 24 de Outubro de 1980, entre o reclamante, o Estado e outros, acordo já homologado por sentença transitada em julgado e que fora entregue ao Procurador do círculo.

4 — Tendo-se pedido a este órgão do Ministério Público esclarecimentos sobre o seguimento dado ao processo, recebeu-se resposta imediata no sentido de que a cópia da sentença fora remetida ao Ministério da Agricultura e Pescas, como departamento de tutela do serviço da Administração Pública envolvido no sinistro.

5 — Contactado o Ministério, e após 4 insistências, conseguiu-se, em 26 de Fevereiro de 1982, a informação de que a importância de 300 000\$ em dívida não podia ser processada pela Secretaria-Geral do Ministério das Finanças e do Plano por falta de entidade sucessora da Junta de Colonização Interna, organismo já extinto e proprietário da viatura envolvida.

6 — Tratava-se, porém, de problemas internos da Administração, que não poderiam pôr em causa o inegável direito do reclamante à indemnização acordada. Por isso se continuou a insistir pela resolução do caso.

7 — O Ministério da Agricultura e Pescas remeteu então o processo à Direcção Regional de Agricultura de Trás-os-Montes, departamento em cuja área a ocorrência tivera lugar.

8 — Depois de novas insistências, agora perante a referida Direcção Regional, esta informou, enfim, que a importância em dívida fora paga ao queixoso em 22 de Dezembro de 1982.

### Saúde pública

Processo n.º 81/IP-80-B-1

*Sumário* — Saúde Pública. Apreensão.

*Objecto* — Apreensão de produtos impróprios para consumo.

*Decisão* — Arquivamento. Actuação correcta da Administração.

*Síntese:*

1 — Com base na notícia publicada num matutino lisboeta sob o título «Lapso cometido pela Direcção-Geral de Higiene e Alimentação leva empresa à falência», o Provedor de Justiça determinou a instauração de processo com o objectivo de averiguar da veracidade e condicionalismos da falada apreensão injustificada de produtos fabricados por empresa portuguesa com sede em ...

2 — De acordo com aquela notícia, a Direcção-Geral teria comprometido a sobrevivência de uma empresa portuguesa e a manutenção de 200 postos de trabalho ao emitir instruções para a apreensão de produtos com a denominação ..., fabricados pela mesma empresa, desconhecendo que esta os fabricava com composição diferente da que vinha sendo utilizada por uma empresa espanhola que os lançava no mercado sob a mesma denominação (e que, estes sim, não respeitariam as normas vigentes).



3 — Dos contactos estabelecidos com as Direcções-Gerais de Fiscalização Económica, do Comércio Alimentar e da Saúde apurou-se que:

- a) Pelo Instituto Ricardo Jorge foram analisadas amostras do referido produto, tendo-se concluído que as mesmas eram impróprias para consumo, em virtude de conterem agentes químicos conservantes não permitidos pela legislação em vigor;
- b) A empresa nacional foi notificada pela Direcção-Geral de Saúde, na sequência desse parecer, para, nos termos legais, não lançar no mercado o produto em questão e para retirar do mesmo, até 31 de Dezembro de 1982, todas as embalagens desses produtos contendo aqueles conservantes;
- c) A Direcção-Geral de Saúde concedeu, entretanto, à mesma empresa prazo, que expirou em 30 de Abril de 1982, para retirar do mercado todos os produtos com a mencionada designação, fabricados no Verão de 1981;
- d) As medidas adoptadas permitiram conciliar os interesses da saúde pública com os da empresa em causa e dos respectivos trabalhadores.

4 — Face aos resultados de toda esta averiguação, o Provedor arquivou o caso, por considerar justificada a actuação da Administração, fundada na defesa da saúde pública, tanto mais que esta concedera à empresa um prazo razoável para retirar do mercado o produto em questão.

#### Segurança social

Processo n.º 83/R-86-B-1

*Sumário* — Segurança Social. Abono de família. Certificado de estudos.

*Objecto* — Reposição de abonos de família referentes ao período de Julho de 1978 a Janeiro de 1982, por alegada falta de apresentação de documentos.

*Decisão* — Reclamação procedente. Situação regularizada.

*Síntese:*

1 — Um beneficiário do Centro Regional de Segurança Social de Setúbal, pediu a intervenção do Provedor de Justiça para que fosse anulada a guia de reposição de cerca de 20 000\$ que lhe era exigida por não ter provado anualmente a frequência escolar de 2 filhos, prova que, aliás, nunca lhe teria sido exigida.

Juntava fotocópias, todas datadas de Dezembro de 1982, que comprovavam a frequência escolar anterior.

2 — Este Serviço ponderou ao Presidente da Comissão Instaladora do Centro Regional de Segurança Social que, se não poderia o beneficiário invocar o desconhecimento da obrigação de provar atempadamente a frequência escolar de seus filhos, também não era menos certo que a entidade pagadora deveria ter suspenso o pagamento, em tempo oportuno, com base na falta da prova exigida pelos artigos 17.º a 24.º do Decreto-Lei n.º 197/77, de 17 de Maio. Ora, o abono havia sido pago, sem exigência de tal prova, em 1979,

1980 e 1981, e sem que da sua falta o beneficiário tivesse sido informado.

3 — Como resposta, obteve-se a informação de que, após revisão do processo, e tendo em consideração que nos anos referidos houve, efectivamente, frequência escolar, foi deliberado proceder à anulação da guia de reposição n.º 64/82.

Processo n.º 82/R-1453-B-1

*Sumário* — Segurança Social. Acidente em serviço militar.

*Objecto* — Falta de oportuna comunicação ao interessado da decisão que considerou o acidente de que ele foi vítima como não tendo ocorrido em serviço, o que o privou de exercer o seu direito de recorrer.

*Decisão* — Reclamação procedente. Situação regularizada.

*Síntese:*

1 — Solicitou o reclamante ao Provedor de Justiça que fossem tomadas providências no sentido de levar o Estado-Maior do Exército a considerar como ocorrido em serviço o acidente de que ele fora vítima.

Isto, para além de se queixar de não lhe ter sido comunicada oportunamente a decisão que recaía no processo respectivo, o que o impedira de recorrer dessa decisão por ter decorrido o prazo para o efeito.

2 — Pelo que respeita à classificação do acidente, considerou o Provedor de Justiça não ser de efectuar qualquer diligência, porquanto, atentas as circunstâncias em que ele teve lugar, não era líquido que devesse ser reputado como acidente de serviço em face da base v, n.º 2, alínea b), da Lei n.º 2127.

3 — No que concerne à falta de notificação oportuna da decisão proferida no processo de acidente em serviço, foi ouvido o Distrito de Recrutamento e Mobilização de Viseu, que informou encontrar-se no processo individual do interessado uma fotocópia na *Ordem de Serviço* onde constava que o acidente em causa não tinha relação com o serviço.

Atentando, porém, em que o reclamante já se encontrava na disponibilidade aquando da emissão daquela *Ordem de Serviço*, e verificando-se que existiam outros casos semelhantes a este, salientou-se ao Estado-Maior do Exército a vantagem que havia em, se não estivesse ainda traçada orientação nesse sentido, se emitiu directiva com vista à notificação pessoal dos despachos relativos à qualificação dos acidentes, designadamente tratando-se de elementos já não integrados no serviço militar activo.

4 — O Chefe do Estado-Maior do Exército, concordando com a sugestão do Provedor, emanou, em 15 de Julho de 1983, o Despacho n.º 59/A/83, segundo o qual as decisões que definam posição sobre se determinado acidente ocorreu ou não em serviço devem ser notificados pessoalmente aos interessados, salvaguardando-se deste modo a situação dos sinistrados que já se encontrem na disponibilidade.

Processo n.º 80/IP-113-B-1

*Sumário* — Segurança Social. Aposentação. Exercício de actividade remunerada por aposentados parcialmente incapacitados.



*Objecto* — Não acumulação de pensão por invalidez parcial com mais de um terço da remuneração do trabalho prestado pelo aposentado.

*Decisão* — Recomendação legislativa.

*Síntese*:

1 — Tomou o Provedor de Justiça a iniciativa de determinar a abertura de um processo com vista a analisar a justeza da aplicação do disposto no artigo 79.º do Estatuto da Aposentação, aos aposentados por incapacidade parcial.

No âmbito desse processo, e após estudo do problema, o Provedor de Justiça dirigiu, em 5 de Março de 1981, ao Ministro da Reforma Administrativa, um ofício do seguinte teor:

- 1) Segundo o artigo 78.º do Estatuto da Aposentação, os aposentados não podem exercer funções remuneradas ao serviço do Estado, salvo em regime de mera prestação de serviços.

A aplicação de tal regime aos aposentados por *invalidez parcial* determina uma situação de injustiça para a qual se não encontra qualquer explicação razoável.

Com efeito, se aquela regulamentação tem plena justificação lógica relativamente aos funcionários que se aposentaram com base em invalidez total, uma vez que esta se traduz numa incapacidade *geral* de ganho, o que, só por si, pressupõe que o sinistrado não poderá voltar a desempenhar cabalmente uma função profissional, já o mesmo não sucede, porém, no que concerne aos parcialmente inválidos, porquanto é sempre de admitir que haja outro tipo de tarefa que eles possam realizar integralmente. Logo, se eles a desempenharem como qualquer indivíduo totalmente válido, não se vê razão para os impedir de terem um vínculo permanente à função pública;

- 2) Estabelece, por outro lado, o artigo 79.º do Estatuto da Aposentação que, nos casos em que aos aposentados seja permitido desempenhar outras funções públicas, é-lhes mantida a pensão de aposentação e abonada *uma terça parte da remuneração* que competir a essas funções, salvo se lei especial determinar ou o Conselho de Ministros autorizar abono superior, até ao limite da mesma remuneração.

Este princípio geral da não acumulação de pensão com mais de um terço da respectiva retribuição, quando aplicado à aposentação resultante de uma desvalorização parcial, origina que casos haja em que o servidor parcialmente inválido que continua todavia a trabalhar na Administração Pública receba do Estado um valor global (pensão + vencimento) inferior ao que lhe era pago pelo exercício do cargo que ocupava aquando do acidente em que se incapacitou.

Isso só não acontecerá na hipótese, muito pouco provável, de o vencimento recebido pelo aposentado ser de molde a que a sua terça parte, adicionada à pensão de aposen-

tação, perfaça valor igual ou superior ao da primitiva retribuição do funcionário. Aliás, esta hipótese, pelo menos em teoria, não é de admitir, já que, tendo sido reconhecida ao indivíduo uma desvalorização na sua «capacidade geral de ganho» e sendo esta calculada em função, designadamente, da profissão do interessado (ver Tabela Nacional de Incapacidades *in* Decreto n.º 43 189, de 23 de Setembro de 1960), é pois pouco crível que em tais condições possa o mesmo conseguir um posto de trabalho que lhe proporcione ganhos superiores aos que fruíra quando se incapacitou.

Assim, afigura-se que, como princípio, deveria ser sancionada a acumulação de pensão de aposentação extraordinária por incapacidade parcial com o vencimento por inteiro. E mesmo que esta acumulação fosse de montante superior ou igual ao do vencimento do cargo em que o funcionário se invalidou, teria sentido manter essa possibilidade de acumulação, justificando o respectivo acréscimo de ganhos a título de compensação pela desvalorização, não só física mas também psíquica sofrida pelo sinistrado.

Atendendo, contudo, a que esta matéria é algo permeável a fraudes, poder-se-ia, com vista a desencorajar a prática das mesmas, fixar um «limite» para tal acumulação, em termos de esta não poder exceder o vencimento do funcionário na data do acidente. Neste ponto, seria desejável que esse limite fosse sempre comportando «as sucessivas actualizações de ordem geral» que entretanto se verificariam no vencimento inicial do interessado se ele não tivesse deixado de exercer as correspondentes funções, por força da incapacidade;

- 3) Tendo em conta as considerações atrás expostas, solicito a V. Ex.ª que se digne informar o que tiver por conveniente quanto à possibilidade de vir a ser revisto o regime legal em causa.

2 — O Gabinete do Secretário de Estado da Reforma Administrativa respondeu que fora preparado projecto de diploma legal destinado a regular o problema suscitado pelo Provedor, e acolhendo, no essencial, as recomendações por este formuladas.

3 — Como, entretanto, não tivesse sido emitido o diploma projectado, e porque o assunto nele inserido interfere com diversos casos submetidos ao Provedor de Justiça, voltou várias vezes a insistir-se perante a Secretaria de Estado da Administração Pública com vista à concretização da orientação preconizada pelo Provedor.

Depois de várias respostas no sentido de o diploma em causa estar em preparação, recebeu-se, em Outubro de 1983, a indicação de que o mesmo tinha sido remetido ao Ministério das Finanças e do Plano, em virtude de, pelas suas implicações financeiras, e dada a política de congelamento de admissões na função pública, dever ter a concordância daquele departamento.

4 — Em face desta última comunicação, o Provedor de Justiça, determinou o arquivamento do processo aberto no Serviço, por considerar esgotada a sua intervenção na matéria.

Processo n.º 82/IP-95-B-1

*Sumário* — Segurança social. Assistência materno infantil. Infantário.

*Objecto* — Maus tratos e inadequadas condições de funcionamento de internato para crianças. Publicação de legislação respeitante ao licenciamento e fiscalização de internatos com fins lucrativos destinados a receber crianças e jovens.

*Decisão* — Reclamação procedente. Situação regularizada.

*Síntese:*

1 — Através da leitura de uma reportagem inserta na revista *Ela — Donas de Casa* da primeira quinzena de Setembro de 1982, chegou ao conhecimento do Provedor de Justiça que num internato particular as crianças internadas eram objecto de sevícias e mau tratamento por parte da responsável, conforme depoimentos prestados por diversas entidades, nomeadamente professores e médicos das escolas da zona frequentadas pelas crianças; paralelamente, referiam-se também as más condições e inadequação das instalações para o fim em vista. O Provedor de Justiça determinou a abertura de um processo para análise e apuramento deste caso.

2 — As diligências do processo foram orientadas segundo dois vectores:

- a) O relacionado com a competência interventora do curador de menores;
- b) O respeitante à competência tutelar dos organismos da segurança social, quanto à matéria de licenciamento da actividade e fiscalização do funcionamento de estabelecimentos com fins lucrativos destinados à recepção de crianças.

Para efeitos de apuramento da matéria de facto e para sanção da situação, quer pela execução de medidas concretas, quer pela publicação de providências legais adequadas à sua tutela, foram realizadas diligências junto de variadíssimas entidades: todos os directores das escolas primárias e secundárias sediadas Santa Casa da Misericórdia de Lisboa, Director-Geral de Apoio Médico, Curador de Menores, Provedor da Santa Casa da Misericórdia de Lisboa, director-geral de Segurança Social e comissão instaladora do Centro Regional de Segurança Social de Lisboa.

3 — Mediante decisiva intervenção do Procurador da República no Tribunal de Família de Lisboa, as crianças internadas no estabelecimento foram do mesmo retiradas por uma actuação-surpresa directa com a colaboração da Polícia Judiciária, do Instituto de S. Domingos de Benfica (instituição tutelar do Ministério da Justiça), do corpo de assistência social do Tribunal de Menores e da Misericórdia de Lisboa. O juiz do Tribunal de Menores decidiu confiar, provisoriamente, os menores que estavam internados no estabelecimento visado à Direcção-Geral dos Serviços Tutelares de Menores, fazendo-os remover para o Instituto de S. Do-

mingos de Benfica, onde aguardariam os ulteriores termos dos respectivos processos.

4 — O aspecto relacionado com uma adequada e permanente fiscalização, pelos organismos competentes, dos requisitos de instalação e funcionamento de estabelecimentos com fins lucrativos destinados a receber crianças, foi também ultrapassado com a publicação urgente, nos termos propugnados pelo Provedor de Justiça, do Decreto Regulamentar n.º 69/83, de 16 de Julho, que teve em vista dar plena exequibilidade ao Decreto-Lei n.º 350/81, de 23 de Setembro.

Processo n.º 81/R-1890-B-1

*Sumário* — Segurança Social. Assistência médica. Intervenção cirúrgica no estrangeiro.

*Objecto* — Recusa de comparticipação que caberia ao funcionário se a intervenção cirúrgica a que foi submetido tivesse sido realizada em Portugal.

*Decisão* — Reclamação procedente. Situação regularizada.

*Síntese:*

1 — Iniciou-se este processo com uma exposição em que o seu autor reclamava pelo facto de a Assistência na Doença aos Servidores do Estado se ter negado a participar no pagamento da intervenção cirúrgica a que, de urgência, o mesmo fora submetido em Londres, não obstante a sua pretensão ter apenas por objecto o reembolso que teria lugar se aquele acto médico houvesse ocorrido em Portugal.

2 — No seguimento da reclamação, ouviu-se a ADSE sobre as razões do indeferimento do pedido em causa.

Em resposta, aquele departamento deu conhecimento da orientação que ao tempo era seguida em matéria de assistência médica realizada no estrangeiro, cujos termos eram os seguintes:

*Em actos de assistência médica realizada no estrangeiro, uma vez que a comparticipação da ADSE nesta modalidade só se justifica em casos excepcionais e devidamente confirmados pelos competentes serviços oficiais, foi determinada a seguinte orientação prática, que deverá ser observada rigorosamente:*

- 1) A declaração da necessidade de deslocação ao estrangeiro, assim como a indicação do hospital recomendado, deve ser feita pelo serviço da especialidade de um hospital central e nunca por médicos particulares;
- 2) Nestas circunstâncias a ADSE participa de acordo com as despesas efectuadas ao nível de internamento em enfermaria;
- 3) Difusão ampla destas normas pelos beneficiários, já que, actualmente, o regime vigente nas circulares é diferente;
- 4) A ADSE enviará à Direcção-Geral dos Hospitais uma fotocópia da declaração passada pelo hospital central, a fim de lhe dar conhecimento das carências que forem detectadas.

3 — Sucede, porém, que o caso vertente se não enquadrava naquela orientação, visto que esta pressupõe que o utente, antes de sair de Portugal, já tem necessidade de ser operado no estrangeiro, enquanto que o reclamante, quando partiu para Londres, estava de perfeita saúde, tendo a enfermidade surgido já naquele país.

Concluiu-se, assim, que se tratava de um caso omisso, pelo que se submeteu o assunto à consideração do Ministro das Finanças e do Plano, em ordem à sua resolução.

4 — Em resposta, o Secretário de Estado das Finanças, actuando por delegação do Ministro, pôs em dúvida estar-se perante um caso omisso, e isto com base no artigo 2.º do Decreto-Lei n.º 45 688, de 27 de Abril de 1964, na medida em que nele expressamente se dispõe que «a concessão de benefícios se fará por zonas e mediante programas a aprovar pelo Ministro das Finanças.»

5 — O Provedor contrapôs que não lhe parecia correcta essa interpretação, designadamente face ao parágrafo único do citado artigo 2.º, visto que a referência a «zonas» se reportaria, nesse preceito, à área do domicílio do assistido, e não à do local do tratamento.

E insistiu em que continuava a entender tratar-se de caso omisso, pois que a situação de doença do interessado só ocorrera ou se manifestara após a sua saída do País.

6 — O Secretário de Estado decidiu, então, que, «a título excepcional», a ADSE pagasse as despesas do reclamante, «nas mesmas condições como se os cuidados fossem prestados em Portugal.»

7 — Interessa realçar que, conquanto este despacho tenha sido proferido a título excepcional, a orientação defendida pelo Provedor de Justiça no caso vertente veio a ter consagração legal no Decreto-Lei n.º 118/83, de 25 de Fevereiro (artigo 33.º).

Processo n.º 82/R-1258-B-1

*Sumário* — Segurança Social. Direito a transporte. Reformado da CP.

*Objecto* — Recusa de concessão de transporte em 1.ª classe a reformado da CP, em desigualdade com o pessoal no activo e outros grupos de reformados.

*Decisão* — Reclamação procedente. Recomendação não acatada.

*Síntese:*

1 — Reclamou o interessado, chefe de estação da CP reformado, de lhe ser concedido, nos Caminhos de Ferro, direito a transporte em 2.ª classe, quando o pessoal daquela categoria, mas que se encontrava no activo, bem como algum que se reformou posteriormente a ele, poderia viajar em 1.ª classe.

2 — Na sequência de tal reclamação, pediram-se ao conselho de gerência dos Caminhos de Ferro Portugueses, E. P., os seguintes esclarecimentos:

Existe algum preceito normativo que preveja a concessão de viagem aos reformados? Em caso afirmativo, qual?

Na hipótese de inexistência desse preceito, a atribuição ao reclamante da concessão de trans-

porte em 2.ª classe traduziu um acto discricionário da companhia?

Tratando-se deste último caso, qual o inconveniente que essa companhia vê na atribuição aos reformados da concessão de transporte na classe a que tem direito o pessoal da mesma categoria mas que se encontra no activo?

3 — Em resposta, a CP referiu que não teria existido qualquer atitude discriminatória contra o queixoso, pois que o regulamento aplicável, datado de 1 de Julho de 1977, dispõe que os reformados dessa empresa pública têm, nos caminhos de ferro, direito a concessão de transporte na mesma classe que lhes caberia enquanto no activo.

4 — Embora a actuação da CP estivesse a coberto do mencionado regulamento, o Provedor recomendou a alteração deste, ponderando que a situação vigente se revelava discriminatória, não devendo os reformados ficar, nesta matéria, vinculados ao regime de que beneficiavam na data da passagem à reforma.

E isto por entender que a todos os reformados, independentemente do momento em que ingressaram nessa situação, deve ser reconhecida igual dignidade, aliás ao nível do pessoal da mesma categoria do activo.

5 — A CP retorquiu que não considerava viável dar seguimento à recomendação do Provedor, por três razões fundamentais:

- a) O alargamento de benefícios deste tipo iria agravar o seu já muito pesado défice financeiro;
- b) Em rigor, só estava juridicamente vinculada, nesta matéria, em relação ao pessoal do activo, em resultado de negociações colectivas que tiveram lugar em 1981;
- c) Seria, além do mais, difícil estabelecer hoje uma exacta correspondência entre as actuais categorias do pessoal do activo e as dos reformados.

6 — Face às invocadas razões económicas e dificuldades em comparar as actuais categorias profissionais com as que existiram no passado, o Provedor de Justiça determinou o arquivamento do processo.

Processo n.º 81/R-2253-B-1

*Sumário* — Segurança social. Dupla inscrição.

*Objecto* — Obrigatoriedade de descontos para o regime geral de previdência como condição indispensável do direito de assistência na doença do pessoal da EPPI que à data do ingresso na empresa já era subscritor da Caixa Geral de Aposentações.

*Decisão* — Reclamação procedente. Recomendação acatada.

*Síntese:*

1 — A comissão de trabalhadores da Empresa Pública de Parques Industriais reclamou para o Provedor de Justiça do despacho de 14 de Abril de 1981, do conselho de gerência, o qual, consagrando uma orientação que teve a concordância do Secretário de Estado da Indústria, traduzida no seu despacho de aprovação emitido em 1 de Outubro de 1981, esta-

beleceu o seguinte, relativamente aos trabalhadores que à data em que ingressaram na empresa eram subscritores da Caixa Geral de Aposentações:

Obrigatoriedade de inscrição nas respectivas caixas de previdência, com os consequentes descontos;

Possibilidade de os mesmos trabalhadores continuarem a descontar para a Caixa Geral de Aposentações ao abrigo da opção que lhes é facultada pelo artigo 38.º, n.º 2, do Estatuto da Empresa, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 275/78, de 6 de Setembro;

A não existir aquela inscrição na Previdência, ficariam os interessados desprovidos de assistência na doença, uma vez que, mesmo optando pela sua manutenção como subscritores da Caixa Geral de Aposentações, lhes não seria aplicável o regime da ADSE, dado que deixaram de reunir os requisitos exigidos pelo Decreto-Lei n.º 476/80, de 15 de Outubro, ao transitarem para o quadro da EPPI, cujo pessoal está sujeito ao regime geral da Previdência, como o de qualquer empresa privada (ver artigo 38.º, n.º 1, atrás citado).

2 — Para fundamentar a orientação do referido despacho, sustentou a EPPI o seguinte:

- 1) O artigo 38.º, n.º 2, do Estatuto da Empresa Pública de Parques Industriais, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 275/78, de 6 de Setembro, consigna apenas a faculdade de os trabalhadores que forem subscritores da Caixa Geral de Aposentações continuarem a manter esse direito de inscrição e desconto, e não já o direito à assistência médica e medicamentosa dado pela ADSE;
- 2) Com efeito, os pressupostos de que depende o direito de inscrição na Caixa Geral de Aposentações — artigo 1.º do respectivo Estatuto, na redacção dada pelo Decreto-Lei n.º 191-A/79 — e o âmbito de aplicação pessoal dos benefícios concedidos pela Assistência na Doença aos Servidores do Estado — artigo 1.º, n.º 3, do Decreto-Lei n.º 476/80, de 15 de Outubro — assentam em preceitos autónomos, em leis distintas e não têm uma conexão necessária entre si;
- 3) Por força dos princípios constitucionais consagrados nos artigos 63.º e 64.º da Constituição e já parcialmente desenvolvidos na lei ordinária, os trabalhadores por conta de outrem não podem ficar desprotegidos na doença, na assistência médica e medicamentosa;
- 4) Tal dever, se se impõe a todos os empresários, obriga, por maioria de razões, uma empresa pública;
- 5) Em resultado desse dever, que requer uma interpretação correctiva do artigo 38.º do Estatuto, a EPPI tem o dever de inscrever esses funcionários na Previdência, com as normais consequên-

cias em matéria de descontos, quer da entidade patronal quer dos trabalhadores.

A lei nem sequer permite cindir o direito para o seguro de doença e para a pensão de aposentação;

- 6) Se os trabalhadores optarem pela manutenção do seu direito de inscrição na Caixa Geral de Aposentações, ficarão sujeitos a um duplo desconto sem contrapartida apreciável, visto não serem cumuláveis pensões resultantes da mesma actividade;
- 7) Tal situação anómala resulta de deficiente concepção do artigo 38.º, o qual carece de revisão urgente;
- 8) Em sede interpretativa não é, porém, possível ir além do cumprimento das normas preceptivas sobre a obrigatoriedade de inscrição na Previdência, na falta de um regime geral alternativo de benefícios.

A solução de a EPPI celebrar um acordo com a ADSE não pode ser imposta àquela empresa pública e tão-pouco se pode estabelecer um regime misto Previdência-Caixa Geral de Aposentações com a correspondente repartição de encargos;

- 9) Só em sede de alteração legislativa é, assim, possível, portanto, chegar a uma solução satisfatória dos interesses dos trabalhadores e da EPPI que desenvolva harmoniosamente os princípios constitucionais.

3 — Esta posição da EPPI mereceu, neste serviço, a seguinte apreciação:

A — Considera-se de interesse começar por transcrever o artigo 38.º do Estatuto da EPPI.

#### ARTIGO 38.º

(Regime de previdência do pessoal)

- 1) Ao pessoal da empresa é aplicável o regime geral da Previdência;
- 2) Ao pessoal da empresa que à data da entrada para a EPPI seja subscritor da Caixa Geral de Aposentações é, no entanto, permitido que opte pela manutenção desse regime;
- 3) Através das obras de carácter social e de previdência da EPPI, poderão ser concedidos ao pessoal abrangido pelos 2 números anteriores, e consoante o caso, benefícios em ordem a uma equiparação da situação beneficiária.

Reconhece-se que este preceito, sob o ponto de vista puramente literal, não é concludente quanto ao problema de saber se o legislador visou nessa norma atribuir ao pessoal que à data de entrada para a EPPI seja subscritor da Caixa Geral de Aposentações, a par

da faculdade de manter a sua inscrição nessa Caixa, a de continuar a beneficiar do regime da ADSE.

Todavia, atentando nos antecedentes do referido Estatuto, ponderando no próprio contexto do artigo 38.º e atendendo aos princípios que em matéria de saúde se contém na Constituição, consegue captar-se o verdadeiro espírito desse artigo, o que nos autoriza a fazer uma interpretação extensiva do seu texto em termos de concluir que a opção nele prevista se reporta igualmente à conservação da qualidade de beneficiário da ADSE.

Senão, vejamos:

B-1 — Começemos por compulsar o artigo 33.º do Decreto-Lei n.º 260/76, de 8 de Abril, diploma base das empresas públicas, e os artigos para onde ele directa e indirectamente remete.

#### ARTIGO 33.º

(Regime de previdência do pessoal)

O regime de previdência do pessoal das empresas públicas é o regime geral da previdência para os trabalhadores das empresas privadas, com a possível excepção dos casos em que o pessoal estava sujeito a um regime de direito administrativo ou a ele fica sujeito nos termos do n.º 1 do artigo 30.º

#### ARTIGO 30.º

(Estatuto do pessoal)

- 1) O estatuto do pessoal das empresas públicas deve basear-se no regime do contrato individual de trabalho, salvo quanto ao pessoal das empresas que explorem serviços públicos, para o qual, de acordo com o n.º 2 do artigo 3.º, pode ser definido, em certos aspectos, um regime de direito administrativo baseado no Estatuto do Funcionalismo Público, com as modificações exigidas pela natureza específica da actividade de cada empresa;
- 2) .....

#### ARTIGO 3.º

(Direito aplicável)

- 1) .....
- 2) Os estatutos das empresas que explorem serviços públicos, asseguram actividades que interessem fundamentalmente à defesa nacional ou exerçam a sua actividade em situação de monopólio podem submeter determinados aspectos do seu funcionamento a um regime de direito público bem como conceder-lhes especiais privilégios ou prerrogativas de autoridade.

Verifica-se que o referido artigo 33.º admite 2 excepções ao princípio segundo o qual o pessoal das

empresas públicas deve ficar sujeito ao regime geral de previdência. São elas:

O caso do pessoal que estava sujeito ao direito administrativo;

O caso das empresas que explorem serviços públicos.

Fica, assim, demonstrado que já o Decreto-Lei n.º 260/76 consignava a possibilidade de ao pessoal que à data do ingresso na empresa pública fosse funcionário público ser permitido continuar a fruir de todo o regime de previdência inerente ao sector do Estado, sem distinção entre o regime da Caixa Geral de Aposentações e o regime da ADSE.

E não se diga que o preceito apenas permite a subtracção do pessoal em causa ao regime geral de previdência, não prevendo, pois, a sua manutenção na previdência estatal. Isto porque, para além de ao tempo já haver a tendência para cobrir todos os trabalhadores pela segurança social, o referido artigo 33.º coloca no mesmo plano aquele pessoal e o pessoal de empresas que explorem serviços públicos, prevendo-se para este expressamente, no artigo 30.º, n.º 1, a possibilidade de definir um regime de direito administrativo baseado no Estatuto do Funcionalismo Público.

2 — Interessa agora comparar o artigo 38.º do actual Estatuto da EPPI com o artigo 22.º do Estatuto anterior que lhe corresponde e extrair eventuais conclusões que relevem para efeito de resolução do problema que nos ocupa.

Estatuto aprovado pelo Decreto-Lei n.º 133/73, de 28 de Março:

#### ARTIGO 22.º

O pessoal da empresa fica submetido ao regime geral de previdência social aplicável ao das empresas privadas, salvo aquele a que se refere o n.º 2 do artigo 20.º, que continua sujeito ao regime aplicável ao pessoal do respectivo quadro de origem.

#### ARTIGO 20.º

- 1) .....
- 2) Poderão exercer funções na empresa, em comissão de serviço, funcionários do Estado, dos institutos públicos e das autarquias locais, ficando os mesmos sujeitos, no que respeita às relações com os quadros de origem, ao regime sobre comissões de serviço aplicável ao respectivo quadro.

Não existe no actual Estatuto da EPPI qualquer preceito que, à semelhança do artigo 22.º do Estatuto anterior, se refira expressamente ao regime de previdência dos funcionários do Estado que, em comissão de serviço, fazem parte do pessoal da empresa.

Assim, há necessariamente que entender que o artigo 38.º, n.º 2, actualmente em vigor, já atrás transcrito, engloba esses trabalhadores e aqueles que, sendo funcionários públicos à data da entrada na empresa, ingressem nos quadros desta, desligando-se da função pública. Sendo a todos eles aplicável a regulamentação que se contém nesse número.

Consequentemente, a interpretação desse artigo 38.º, n.º 2 que o conselho de gerência da EPPI fez, com base na qual proferiu o seu despacho de 14 de Abril de 1981, donde resulta a obrigatoriedade de inscrição na Previdência do pessoal que à data de ingresso nos quadros daquela era funcionário público, teria de ser também aplicada aos funcionários em comissão de serviço, visto que eles, sob o prisma de cobertura social, não são visados em qualquer outro preceito.

Ora, parece-nos isso uma incongruência, não só com o regime constante do Estatuto anterior para cuja alteração neste ponto se não vê justificação, como ainda com os princípios gerais que dominam em sede de comissões de serviço.

3 — Passamos agora a deter-nos no contexto do mencionado artigo 38.º

Está este preceito sob a epígrafe «Regime de Previdência do Pessoal».

Sucede que o «regime de previdência» abrange não só a cobertura dos riscos provenientes da invalidez e velhice mas ainda de outros, como sejam os que derivam da doença, cobertura essa a que se destinam as contribuições dos trabalhadores.

Ora, é pouco curial que o legislador, num preceito com aquela epígrafe, contemplasse uma parte do pessoal com essa cobertura ampla de riscos e outra parte com uma cobertura mais restrita.

Deste modo, há que concluir que o vocábulo «regime» empregado no artigo 38.º, n.º 2, deve ser interpretado em sentido lato, de forma a significar o regime de previdência inerente ao pessoal do Estado (o qual desconta para a Caixa Geral de Aposentações), incluindo-se assim nesse «regime» não só o regime daquela Caixa mas ainda o regime da ADSE.

A posição assumida pelo conselho de gerência da EPPI no que concerne à interpretação desse preceito, na medida em que dele extrai a obrigação de inscrever o pessoal em causa no regime geral de previdência, faz letra morta do verbo «optar» que nele figura, subvertendo por completo o seu sentido etimológico.

Com efeito, sendo o termo «optar» sinónimo de «escolher», tem pois de se reconhecer que o n.º 2 do artigo 38.º atribui ao pessoal a que se dirige o direito de escolher entre ficar abrangido pelo regime geral de previdência e continuar a ser subscritor da Caixa Geral de Aposentações.

Isso sob pena de se desprezar o princípio consignado no artigo 9.º, n.º 2, do Código Civil, segundo o qual não pode ser considerado pelo intérprete o pensamento legislativo que não tenha na letra da lei um mínimo de correspondência verbal, ainda que imperfeitamente expresso.

4 — Também o artigo 64.º da Constituição, sob a óptica por que encaramos o termo «optar», nos orienta no sentido de considerar que a alternativa de manutenção no regime da Caixa Geral de Aposentações envolve a manutenção no regime da ADSE.

Não será, pois, legítimo, face à obrigação imposta ao Estado naquele preceito constitucional, de garantir o acesso de todos os cidadãos aos cuidados da medicina, fazer uma interpretação que admita a solução de os trabalhadores ficarem desprovidos de assistência médica e medicamentosa quando optem pela sua manutenção na Caixa Geral de Aposentações.

4 — Considerando, pois, que a aludida posição da EPPI:

- a) Não tem em conta o elemento histórico relativo ao Estatuto das Empresas Públicas;
- b) Atribui ao artigo 38.º do Estatuto da EPPI um sentido que conduz a uma solução incongruente, que não é de presumir o legislador tenha querido: a inscrição dos trabalhadores em causa em 2 sistemas de segurança social, para ambos descontando, embora só podendo beneficiar de um deles;
- c) Não consegue desligar-se de uma interpretação demasiado literal da lei;
- d) Não atende ao sentido usual e jurídico do termo «opção»;
- e) E conduz a um resultado claramente injusto — como a própria entidade visada reconhece.

O Provedor de Justiça formulou ao Secretário de Estado da Indústria a seguinte recomendação:

Que, de harmonia com o artigo 5.º do Decreto-Lei n.º 275/78, diploma que aprovou o Estatuto da EPPI e o considerou sua parte integrante, seja adoptada uma das seguintes soluções, ainda que a primeira me pareça a mais correcta:

A — A elaboração de um despacho a esclarecer o seguinte, relativamente ao sentido do artigo 38.º do Estatuto:

- 1) O n.º 2 desse preceito vincula a EPPI a acordar com a ADSE a concessão de assistência na doença ao pessoal que, transitando para o quadro da empresa, opte pela sua manutenção na Caixa Geral de Aposentações;
- 2) Não pode a EPPI inscrever no regime geral de previdência o pessoal que tenha feito aquela opção.

B — Considerando que o legislador não previu no artigo 38.º, n.º 2, do Estatuto a assistência na doença, seja elaborado um despacho que, preenchendo essa lacuna com base no n.º 3 do artigo 10.º do Código Civil, determine a orientação referida nos n.ºs 1 e 2 da solução anterior.

5 — No seguimento desta recomendação, veio a ser publicado no *Diário da República*, n.º 5, 1.ª série, de 7 de Janeiro de 1983, o Despacho Normativo n.º 9/83, cuja parte útil se transcreve:

Deste modo se esclarece que o regime referido no n.º 2 do artigo 38.º do Estatuto da Empresa Pública de Parques Industriais — EPPI, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 275/78, de 6 de Setembro, abrange a assistência na doença através da ADSE relativamente aos trabalhadores a ele sujeitos.

Para assegurar tal efeito, a EPPI deverá celebrar acordo com a ADSE para assegurar aos trabalhadores beneficiários da Caixa Geral de Aposentações a concessão de assistência na doença através daquela entidade.

Os encargos com os cuidados de saúde prestados a estes beneficiários serão da responsabilidade da EPPI, a qual reembolsará a ADSE de acordo com a capitação anualmente determinada para a generalidade dos beneficiários.

Os trabalhadores abrangidos pelo presente despacho ficam sujeitos ao desconto legal para a ADSE, a depositar pela empresa nos termos da lei.

Processo n.º 82/R-2025-B-1

**Sumário** — Segurança Social. Pensão de aposentação. Processo disciplinar.

**Objecto** — Conversão da situação de desligado para efeitos de reforma na de reformado, na pendência de processo disciplinar.

**Decisão** — Reclamação procedente. Situação regularizada.

**Síntese:**

1 — Um guarda da PSP, desligado para reforma em 30 de Julho de 1980, na sequência de junta médica, apresentou ao Provedor de Justiça uma exposição solicitando a sua intervenção junto da Caixa Geral de Aposentações, no sentido de lhe ser fixada pensão definitiva, já que há mais de 3 anos estava a receber pensão provisória, sem beneficiar das actualizações aplicáveis aos aposentados e reformados.

2 — A Caixa Geral de Aposentações, informou que a conclusão do processo de reforma do interessado se encontrava dependente da resolução de um processo disciplinar e outro de corpo de delito que lhe haviam sido instaurados e corriam os seus trâmites através dos Serviços de Polícia Judiciária Militar. A não conclusão do processo prendia-se, assim, com o disposto nos artigos 76.º e 77.º, do Decreto-Lei n.º 498/72, de 9 de Dezembro.

3 — Diligenciou-se de novo junto da Caixa Geral de Aposentações, informando-a de que os invocados artigos 76.º e 77.º, do Decreto-Lei n.º 498/72 (com a nova redacção dada pelo Decreto-Lei n.º 191-A/79, de 25 de Junho) não mandam suspender a marcha do processo de aposentação de indivíduos sujeitos a processos disciplinares ou criminais, antes regulando os efeitos de penas já aplicadas nesses processos a funcionários ou agentes já aposentados ou desligados para aposentação (estes últimos por força do disposto no n.º 2, do artigo 74.º, do Estatuto de Aposentação); ao exponente também não era aplicável o regime constante do artigo 98.º, do Estatuto de Aposentação, dado ter sido desligado para efeitos de reforma independentemente da existência de processos disciplinares ou penais. Aliás, verifica-se que o processo disciplinar aguardava a conclusão do processo criminal, estando este último em fase de instrução, que se mostrava demorada devido à excessiva acumulação de processos.

4 — A Caixa Geral de Aposentações reviu o assunto, tendo mandado proceder à conclusão do processo de reforma, de acordo com a orientação preconizada pelo Serviço do Provedor de Justiça.

Processo n.º 80/R-157-A-3

**Sumário** — Segurança Social. Pensão de aposentação. Remuneração relevante.

**Objecto** — Revisão do montante de pensão de aposentação já fixada definitivamente.

**Decisão** — Reclamação parcialmente procedente. Recomendação acatada.

**Síntese:**

1 — Um antigo adjunto de administrador de concelho dos Serviços da Administração Civil das ex-colónias, que exercera, interinamente, o cargo de administrador de concelho (ao qual correspondia a letra J de vencimento) pediu a intervenção do Provedor de Justiça no sentido de ser revista a sua pensão definitiva de aposentação, com o fundamento de não ter conseguido obter da entidade competente do Governo da República Popular de Angola, antes da fixação definitiva da pensão, os documentos comprovativos de, à data do desligamento do serviço para efeitos de aposentação, auferir o vencimento da letra J e, bem assim, de, no biénio anterior, ter recebido remunerações acessórias que deveriam ter sido consideradas no cálculo da mesma pensão.

2 — Requisitado o respectivo processo, e depois de se ter procedido a uma análise cuidada do mesmo, verificou-se que o interessado tinha razão, embora parcialmente e não pelos fundamentos legais que invocava — aplicação ao seu caso da norma do n.º 1 do artigo 4.º do Decreto n.º 52/75, de 8 de Fevereiro.

Em consequência, foi dirigida à Caixa Geral de Depósitos — Caixa Geral de Aposentações — a seguinte recomendação:

Verifica-se que o interessado auferiu, no período de 1 de Junho de 1973 a 31 de Maio de 1975, vencimentos no montante global de 250 408\$ e diversas remunerações acessórias.

Destas, será relevante, para efeitos de aposentação, apenas a gratificação do imposto geral mínimo, do quantitativo de 26 408\$.

Prova-se que esses vencimentos e remunerações dizem respeito ao exercício dos cargos de adjunto de administrador de concelho, com menos de 5 anos na categoria, letra L, e de administrador de concelho *interino*, letra J.

Este último cargo foi exercido durante apenas 11 meses. Daí que a norma aplicável ao caso do reclamante seja a do n.º 2 do artigo 4.º do Decreto n.º 52/75, de 8 de Fevereiro. E quanto às remunerações acessórias que forem relevantes, deve, a meu ver, ter-se em vista o disposto na alínea b) do n.º 4 desse mesmo artigo.

É certo que o reclamante veio pedir, em 23 de Janeiro de 1980, com base nesses documentos e alegando não lhe ser imputável a falta de apresentação, em devido tempo, dos mesmos, a revisão do quantitativo da pensão definitiva de aposentação que fora fixada (por despacho publicado no *Diário da República*, 2.ª série, n.º 298, de 29 de Dezembro de 1978), e que o fez fora do prazo fixado, para o efeito, nas disposições combinadas dos artigos 101.º, n.º 2, e 104.º, n.º 1, do Estatuto de Aposentação.

Daí o indeferimento da respectiva petição. Todavia, atendendo a que:

As resoluções finais em matéria de aposentação podem ser revistas oficiosamente — n.º 1 daquele artigo 101.º;



A pensão definitiva foi fixada exclusivamente atendendo ao vencimento base e diuturnidades, de conformidade com os elementos juntos ao processo pelo interessado na fase antecedente à desligação do serviço;

São significativas e de aceitar, até por serem do conhecimento público, as razões por ele invocadas para a tardia apresentação dos documentos relevantes acima referidos.

De resto, a inimputabilidade ao queixoso desse atraso resulta, ainda, do teor dos documentos cuja xerocópia tomo a liberdade de juntar e que fazem parte de um processo instaurado neste Serviço.

Embora o interessado peça, apenas, a revisão da decisão final com a alegação de que deverá ser tomado em conta o vencimento base correspondente à categoria de administrador de concelho, letra J — 8700\$ mensais —, por, na data do acto determinante da sua aposentação, se encontrar investido interinamente no exercício das funções de administrador do concelho de Ambuila, com sede em Nova-Caipemba (Angola), fundamento que não tem cobertura legal, como acima refiro, nada impede se tenha em conta um outro fundamento legal para a pretendida revisão e que resulta dos mesmos documentos — a média de remunerações percebidas no último biénio.

Tenho a honra de recomendar a V. Ex.<sup>a</sup> que se digne, oficiosamente, ordenar a revisão da decisão que fixou a pensão definitiva de ...

3 — Esta recomendação veio a ser integralmente acatada pela Caixa Geral de Aposentações e, em consequência, rectificada a pensão definitiva de aposentação do interessado, fazendo-se intervir, no respectivo cálculo, a média das remunerações percebidas no último biénio.

Processo n.º 82/R-1799-B-1

**Sumário** — Segurança Social. Pensão de aposentação. Reposição.

**Objecto** — Reposição de quantias indevidamente pagas a aposentados exigida pela Caixa Geral de Aposentações após o decurso de longo período de tempo.

**Decisão** — Reclamação procedente. Situação em vias de regularização.

**Síntese:**

1 — Queixou-se o reclamante, invocando a sua situação de lesado pelo incorrecto funcionamento dos serviços, de a Caixa Geral de Aposentações o ter notificado para repor determinada quantia que lhe fora abonada indevidamente a título de pensão durante um período de cerca de 3 anos.

2 — Tendo em atenção o facto de serem várias as queixas que têm dado entrada no Serviço do Provedor de Justiça com objecto idêntico ao que consubstancia a presente reclamação, o Provedor de Justiça salientou à referida Caixa a necessidade de providenciar no sentido de, na medida do possível, serem evitados lapsos de cálculo nas pensões que obriguem os aposentados a repor importâncias por cujo pagamento não foram responsáveis. Isto, tendo em conta que a gene-

ralidade dos pensionistas não dispõe de recursos avultados, pelo que a restituição de elevados montantes, embora em várias prestações, lhes causa normalmente grandes prejuízos, dado o reduzido valor da maioria das pensões e o facto de as quantias a devolver terem, em regra, por virtude da função alimentar das pensões, sido já há muito tempo despendidas.

3 — Em resposta, a direcção da Caixa remeteu o ofício cuja parte útil do seu teor a seguir se transcreve:

Como V. Ex.<sup>a</sup> sabe, os diplomas respeitantes a actualização de pensões têm vindo a ser publicados com pequenos intervalos de tempo para serem aplicados a mais de 150 000 pensionistas.

A complexidade dessa legislação implicou, muitas vezes, cuidadoso estudo a nível individual, quando exigiu que a situação em que cada um se aposentou fosse comparada com actual posição equivalente, sendo por vezes demorada a definição de equivalência responsabilizada em sector a que esta Instituição é alheia.

Por outro lado, tem-se imposto às melhorias concedidas uma limitação que obriga ao cálculo das pensões que aos funcionários actuais e em situação idêntica seriam atribuídas.

Aplicando-se depois estes princípios aos funcionários civis, aos militares, aos conservadores, notários e funcionários de justiça, aos funcionários de diversas empresas públicas, etc., etc., cada sector com suas características específicas, ter-se-á de reconhecer que a fraca pernilagem de casos a corrigir é francamente consoladora.

E os interessados que a este Serviço se dirigem, embora naturalmente queixosos, deverão também compreender a fatalidade que sempre existe de erro, e que a restituição do que a mais receberam, por vezes ao longo de longo período, lhes é solicitada em prestações, sem qualquer factor de actualização.

Acrescentarei que no processo informático a que se está procedendo nestes Serviços deverá ser possível reduzir, ainda mais, a taxa de erro a que nos estamos referindo.

Face a estas explicações, e à previsão de melhoria do funcionamento deste serviço, através da automatização, o Provedor deu por encerrado o presente processo.

Processo n.º 82/R-1157-B-1

**Sumário** — Segurança Social. Pensão de desalojado. **Objecto** — Demora na concessão de pensão de desalojado.

**Decisão** — Reclamação não procedente.

**Síntese:**

1 — Esta reclamação tinha por base a alegação de atraso na concessão de pensão como desalojada, que a interessada requerera, apresentando a documentação pedida.

Só passado um ano, e por iniciativa da reclamante em procurar saber o estado do processo, lhe teria sido comunicada a falta de um atestado que prontamente teria entregado.

2 — Ouvido o Centro Nacional de Pensões, este ponderou que só tinham direito à pensão de velhice,

os desalojados que tivessem comprovado as condições económicas exigidas no n.º 1, do artigo 2.º, do Decreto-Lei n.º 259/77, de 21 de Junho. Ora, qualquer dos documentos juntos pela queixosa não satisfazia a prova exigida.

Ainda segundo a mesma entidade, a reclamante teria sido expressamente advertida da necessidade de comprovar em termos bem definidos a sua situação económica, o que não acontecera. A falta do atestado necessário para demonstrar a carência económica resultava, aliás, do próprio processo de concessão, pois a reclamante se limitara a apresentar um atestado de uma junta de freguesia comprovando a sua residência e a qualidade de desalojada.

3 — Assim, foi determinado o arquivamento do processo e informada a reclamante de que a queixa não tinha fundamento, por continuar por fazer a prova que segundo a lei devia apresentar. Além disso, foi aconselhada a desistir da concessão da pensão, no caso de possuir rendimentos superiores aos máximos indicados pela lei, ou a fazer concretamente a prova que lhe era exigida, no caso de serem inferiores os seus proventos.

Processo n.º 80/R-2257-B-1

*Sumário* — Segurança Social. Pensão de reforma. Acumulação.

*Objecto* — Impossibilidade de os actuais bancários que contribuíram para a Caixa de Previdência do Banco de Angola acumularem a pensão que lhes venha a ser concedida pelo Banco onde prestam serviço com pensão daquela Caixa.

*Decisão* — Reclamação procedente. Recomendação.

*Síntese:*

1 — Queixou-se o reclamante, que foi trabalhador do ex-Banco de Angola e actualmente se encontra ao serviço da União de Bancos Portugueses, na qual aquele Banco se fundiu, de não dispor de qualquer contrapartida relativamente às reservas matemáticas resultantes das contribuições que oportunamente em seu nome deram entrada na Caixa de Previdência dos Empregados do Banco de Angola.

2 — Ao analisar-se a situação, constatou-se que o pessoal do ex-Banco de Angola começou por contribuir para a respectiva Caixa com o objectivo de vir a fruir de determinadas regalias sociais, designadamente pensão de reforma, a que a generalidade dos trabalhadores bancários ao tempo não tinha acesso.

3 — Sucedeu, porém, que, posteriormente e por via sindical, foi incluído no contrato colectivo de trabalho do sector bancário um regime de segurança social idêntico ao da referida Caixa, mas extensivo a toda a classe e a cargo da entidade patronal.

Isto determinou uma desigualdade entre os que foram trabalhadores do Banco de Angola e os demais trabalhadores bancários: enquanto estes passaram a beneficiar das regalias sociais aplicáveis aos primeiros sem que para isso tivessem sido obrigados a contribuir para o efeito, aqueles em atenção a essas mesmas regalias, estiveram sujeitos ao pagamento de contribuições para a Caixa de Previdência dos Empregados do Banco de Angola, contribuições essas que, no presente

não lhes garantem qualquer direito à restituição das suas reservas matemáticas.

4 — Face ao exposto, o Provedor de Justiça formulou ao Secretário de Estado da Segurança Social a seguinte recomendação:

Que venha a ser estudado e resolvido o problema suscitado pelo facto de não estar consagrada qualquer contrapartida relativamente às contribuições efectuadas pelo pessoal do ex-Banco de Angola para a caixa de previdência privativa desse Banco.

5 — Em resposta, foi recebida a comunicação de que a resolução do problema em causa estava dependente da solução a dar a uma outra questão, bastante mais vasta e de grandes implicações político-financeiras, qual seja a relativa à integração dos trabalhadores bancários no regime geral de segurança social, questão cuja pendência remonta a 1977.

Foi igualmente comunicado que ia ser determinada a revisão dos estudos em devido tempo já efectuados.

Processo n.º 83/R-600-B-1

*Sumário* — Segurança Social. Pensão de reforma. Revisão.

*Objecto* — Revisão de pensão com base em descontos efectuados e não considerados.

*Decisão* — Reclamação procedente. Situação regularizada.

*Síntese:*

1 — Por não ter sido contemplado com qualquer aumento de pensão em 1981 e 1982, e como a resposta do Centro Nacional de Pensões, aos seus pedidos nesse sentido, fora a de que não efectuara os necessários descontos, um reclamante pediu a intervenção do Provedor de Justiça, alegando os seus 14 anos de descontos para a Segurança Social.

2 — Contactados os serviços competentes, verificou-se que o beneficiário tinha direito à pensão do regime geral desde 1 de Janeiro de 1974, data em que entrara em vigor o Decreto n.º 486/73, de 27 de Setembro.

3 — Assim, o processo foi sujeito a revisão, deixando de ser paga a pensão mínima que o interessado vinha recebendo e passando a ser-lhe paga a pensão correcta, bem como os retroactivos em dívida.

Processo n.º 81/IP-70-B-1

*Sumário* — Segurança Social. Pensão social.

*Objecto* — Montante da pensão social e sua acumulabilidade com outros benefícios sociais.

*Decisão* — Recomendação parcialmente acatada.

*Síntese:*

1 — A análise do Decreto-Lei n.º 464/80, de 13 de Outubro, feita a propósito de várias queixas recebidas no Serviço do Provedor de Justiça relativamente ao regime da pensão social, permitiu detectar nesse diploma 2 aspectos que se traduzem em algo de injusto e até de incoerente.

2 — Assim, considerou-se injustificado ser o quantitativo da pensão social inferior ao da pensão mínima no regime contributivo.

Isto, ao atentar-se em que a pensão mínima, sendo por natureza uma pensão de valor superior ao que matematicamente caberia ao beneficiário em função do seu tempo de contribuição e do nível das suas remunerações, pressupõe necessariamente que a sua instituição obedeceu ao entendimento de que não é possível uma pessoa subsistir com importância inferior à fixada para a mesma.

Ora, por uma razão de coerência e justiça, este raciocínio deveria estar igualmente presente em sede de pensão social.

3 — Por outro lado, também dificilmente se admite que a pensão social não seja acumulável com qualquer montante proveniente de um regime contributivo de inscrição obrigatória desde que inferior a 30 % do salário mínimo nacional, quando é certo que este montante, se outra for a sua proveniência, já é compatível com tal pensão.

Constata-se, pois, que igualmente neste campo sobressaem a incoerência e a injustiça focadas no ponto anterior.

Na verdade, se se permitiu que a pensão social fosse acumulável com determinado nível de rendimentos, ainda que apenas em determinados casos, é porque se partiu do princípio de que o resultado dessa acumulação, pelo baixo valor que atinge, não justifica que a pensão social seja reduzida.

Logo, tal princípio também deve ser válido quando a origem do rendimento em causa seja um regime contributivo de inscrição obrigatória.

4 — Neste contexto, o Provedor de Justiça tomou a iniciativa de formular ao Secretário de Estado da Segurança Social as seguintes recomendações:

Que o valor da pensão social coincida com o montante que estiver estipulado para a pensão mínima;

Que a pensão social seja acumulável com qualquer outro benefício pecuniário, mesmo proveniente de um regime de segurança social de inscrição obrigatória, desde que o seu montante não exceda o limite máximo de rendimentos estabelecido no estatuto da pensão social como condição de recurso.

5 — Em resposta, a Secretaria de Estado da Segurança Social informou que não era possível acatar a primeira parte da referida recomendação, em virtude de a sua adopção acarretar um aumento de encargos, logo no 1.º ano de vigência, da ordem dos 16,5 milhões de contos, verba cuja disponibilidade estava fora de causa. Isto, uma vez que teria, pelas mesmas razões, de ser elevada também a pensão de regime dos rurais.

6 — Quanto à impossibilidade de acumulação com outras pensões, comunicou a mesma Secretaria de Estado que a questão se encontrava em estudo e que seria globalmente encarada nos trabalhos de preparação da Lei de Bases da Segurança Social, cujo projecto estava em vias de ser presente à Assembleia da República.

**Processo n.º 81/R-1781-A-3**

**Sumário** — Segurança Social. Renda vitalícia.

**Objecto** — Actualização das rendas vitalícias pagas pelo Estado, tendo em conta o crescimento do custo de vida.

**Decisão** — Reclamação procedente. Recomendação acatada.

**Síntese:**

1 — Uma cidadã idosa dirigiu-se, em Setembro de 1981, ao Provedor de Justiça, referindo receber do Estado uma renda vitalícia de importância diminuta, quantia que nos últimos anos não vinha sendo actualizada proporcionalmente ao aumento do custo de vida.

Mais referiu a reclamante não ter recebido os juros do dinheiro que entregara ao Estado.

2 — Solicitada a Junta de Crédito Público para se pronunciar acerca do assunto, esta respondeu que a operação de renda vitalícia pressupõe a entrega de um capital que é por ela aplicado em títulos, que passam a ser pertença do Fundo de Renda Vitalícia. É, pois, através do rendimento desses títulos, conjugado com a diminuição anual da reserva de cada rendista, que se obtém a quantia necessária para se proceder ao pagamento de rendas, não possuindo o Estado verbas de outra proveniência para suportar esse encargo.

Contudo, o Governo, através do Despacho Normativo n.º 47-C/77, procedera já a um ajustamento destas rendas, admitindo a Junta vir a submeter a situação descrita pela reclamante ao Secretário de Estado do Tesouro, designadamente no tocante à degradação das rendas face ao aumento do custo de vida.

Relativamente à alusão aos juros não recebidos pela reclamante, a Junta informou que todas as rendas vencidas haviam já sido pagas, pressupondo que a reclamante pretendesse que o capital convertido em renda vencesse juros às taxas actuais remuneradas pela banca, o que seria manifestamente inviável.

3 — Na sequência da informação prestada pela Junta de Crédito Público, o Provedor de Justiça dirigiu ao Ministro das Finanças e do Plano uma recomendação no sentido de se proceder a novo ajustamento dos quantitativos das rendas em causa, tendo em conta o período decorrido desde o ajustamento anterior, e considerando a inflação entretanto verificada e o facto de os rendistas serem, na generalidade, pessoas idosas e de recursos muito limitados.

Tal recomendação foi atendida, tendo sido publicado no *Diário da República*, 2.ª série, de 23 de Dezembro de 1982, um despacho do Secretário de Estado do Tesouro reajustando as rendas vitalícias dentro dos limites das disponibilidades existentes.

**Processo n.º 80/R-1114-B-1**

**Sumário** — Segurança Social. Subsídio supletivo de pensão de aposentação.

**Objecto** — Recusa de concessão, a um ex-ajudante de posto do Registo Civil, do subsídio supletivo da pensão de aposentação previsto no n.º 4, do artigo 1.º, do Decreto-Lei n.º 134/79, de 18 de Maio.

**Decisão** — Reclamação procedente. Recomendação acatada.

**Síntese:**

1 — Ao reclamante, ex-ajudante de posto do Registo Civil, fora recusada a concessão de pensão de aposentação, por se entender que a sua posição perante o Estado e a remuneração que recebia, restringida ao emolumento por cada acto praticado, não permitia a

inclusão de tais elementos no âmbito do Estatuto da Aposentação.

Confirmada a legalidade desta situação, o interessado pediu a intervenção do Provedor de Justiça no sentido de, pelo menos, conseguir que a Caixa Geral de Aposentações considerasse os ajudantes dos postos rurais do Registo Civil abrangidos pelo n.º 4, do artigo 1.º, do Decreto-Lei n.º 134/79 de 18 de Maio, que prevê a concessão de um subsídio supletivo da pensão de aposentação aos que, embora sem terem podido estar inscritos na Caixa Geral de Aposentações, hajam efectivamente prestado ao Estado um mínimo de 5 anos de serviço.

2 — Resolveu-se, assim, ouvir a Caixa Geral de Aposentações, acerca dos fundamentos da sua posição de recusar aos ajudantes de posto do Registo Civil também o referido subsídio.

Embora se soubesse que a posição da Caixa decorria de recente parecer da Procuradoria-Geral da República, segundo o qual o tempo de serviço prestado pelos ajudantes de posto não seria computável para aposentação, ponderou-se que isso não pareceria implicar, necessariamente, a não aplicação também do subsídio consagrado pelo Decreto-Lei n.º 134/79.

É que, por um lado, este diploma tivera precisamente em vista alargar a protecção de segurança social a elementos não susceptíveis de obter pensão de aposentação.

E, por outro, a verdade é que os ajudantes de posto, além de possuírem diploma de funções públicas, exerciam funções em relação de subordinação aos conservadores, não se encontrando por isso na posição de autonomia que, segundo o n.º 4 do artigo 1.º do mencionado diploma, excluiria a aplicação do regime nele previsto.

3 — A Caixa Geral de Aposentações não aceitou esta argumentação, opinando que o tipo de remuneração dos ajudantes de posto excluiria qualquer hipótese de se poder calcular o montante de subsídio que pretendessem receber.

E acrescentava que os ajudantes de posto, não sendo funcionários nem agentes do Estado, prestavam a este um verdadeiro «serviço cívico».

4 — Esta posição pareceu pelo menos discutível, já que os ajudantes de posto, além de sujeitos aos mesmos requisitos de ingresso aplicáveis no funcionalismo, trabalham todos os dias úteis, em horário definido pelos conservadores e a estes subordinados.

E, de qualquer modo, sempre pareceu injusta a manutenção de situação jurídica com a precariedade desta, que nem dava, segundo a Administração, direito a qualquer protecção no âmbito da segurança social.

5 — Entretanto, fora publicada a Lei Orgânica dos Registos e do Notariado (Decreto-Lei n.º 519-F2/79, de 29 de Dezembro), que parecia continuar a admitir a criação de novos postos rurais.

Assim, e tendo em conta as razões acima expostas, o Provedor recomendou ao Ministro da Justiça que se estabelecessem normas que claramente vedassem o recrutamento, para os postos, de pessoal não vinculado ao Estado, prevendo-se expressamente que os de maior movimento fossem ocupados por pessoal das conservatórias.

A não se proceder assim, para os ajudantes de posto não vinculados ao Estado, então que se estabelecesse um regime de remuneração e segurança social mais justo.

6 — Aceitando esta orientação, veio a ser publicado o Decreto-Lei n.º 379/82, de 14 de Setembro, cujo artigo 7.º estabeleceu que os ajudantes de posto não vinculados ao Estado passariam a receber uma remuneração mensal certa, calculada em função da média mensal das quantias recebidas nos últimos 3 anos (e actualizável mediante portaria, sempre que fossem revistos os emolumentos a cobrar por actos de registo).

A certeza desta remuneração passou, assim, a permitir, para o futuro, a sua relevância para efeitos de pensão de aposentação.

7 — O processo deste Serviço veio a ser arquivado quando o Ministro da Justiça informou, mais tarde, que interpretava a legislação vigente (apesar de pouco explícita, a esse respeito) no sentido de não ser possível a criação de novos postos rurais, extinguindo-se os existentes à medida que vagassem.

Deixavam, por isso, de ter aplicação as sugestões feitas pelo Provedor acerca do melhor regime de futuros provimentos em tais postos.

### Seguros

Processo n.º 82/R-1502-B-1

*Sumário* — Seguros. Acidente de viação. Indemnização.

*Objecto* — Responsabilidade das seguradoras pelos prejuízos causados a terceiros, por acidente de viação, no período de imobilização, para conserto, dos respectivos veículos.

*Decisão* — Reclamação procedente. Situação regularizada.

*Síntese:*

1 — Um cidadão apresentou queixa, em 14 de Julho de 1982 contra a Fidelidade, Grupo Segurador, alegando que, tendo a viatura automóvel de que é proprietário sido embatida por outra cujo dono transferiu a responsabilidade por danos causados a terceiros para a referida seguradora, ela se recusara a pagar-lhe a quantia de 16 166\$, proveniente da despesa com aluguer de viaturas que se viu forçado a realizar, no período de imobilização, para reparação do seu automóvel.

2 — Acrescentou o queixoso que a actividade profissional que desenvolve se não compadecia com as demoras na atribuição de outro veículo pela seguradora, a qual viera aliás a rejeitar o pagamento de parte das despesas de aluguer que efectuara e a não proceder à entrega do veículo dele na data prevista.

3 — Não pareceu correcta a actuação da seguradora, pois as despesas que o reclamante invocava se revelavam aceitáveis e suficientemente comprovadas.

Por iso se insistiu, por várias vezes, para que essa empresa pública pagasse a quantia reclamada.

Assim veio, finalmente, a acontecer, em 30 de Dezembro de 1982.

### Trabalho — Administração local

Processo n.º 81/R-1789-B-4

*Sumário* — Trabalho. Administração local. Disciplina.

*Objecto* — Suspensão preventiva do director-delegado dos Serviços Municipalizados de Sintra.

**Decisão** — Reclamação procedente. Recomendação acatada.

**Síntese:**

1 — A Câmara Municipal de Sintra deliberou, na sua reunião de 26 de Agosto de 1981, levantar inquérito à actuação do director-delegado dos Serviços Municipalizados, bem como suspendê-lo preventivamente por 60 dias, ao abrigo do artigo 52.º do Decreto-Lei n.º 191-D/79, de 25 de Junho.

2 — Porém, nem o artigo citado, nem qualquer outro do diploma em causa, permite que um funcionário visado em inquérito seja preventivamente suspenso. Isso só é possível no âmbito de processo disciplinar.

Por outro lado, o artigo 52.º refere 2 tipos de razões que poderão legalmente fundamentar a suspensão como medida preventiva de procedimento disciplinar: a inconveniência da presença do arguido para o serviço ou para o apuramento da verdade.

3 — A deliberação camarária, ao determinar a suspensão de um funcionário sem instauração de procedimento disciplinar contra o mesmo, estava eivada de ilegalidade na modalidade de violação da lei.

Por seu turno, não só o próprio acto de suspensão não se mostrava fundamentado, como nem a proposta do presidente da Câmara Municipal, nem a discussão havida antes da deliberação camarária faziam qualquer referência a algum dos 2 tipos de razões que, segundo o mencionado artigo 52.º, poderiam legalmente motivar tal suspensão, pelo que a deliberação em causa também se apresentava ferida de ilegalidade por vício de forma.

4 — Pelos motivos expostos, foi dirigida recomendação à Câmara Municipal de Sintra no sentido da revogação da deliberação que suspendeu preventivamente, por 60 dias, o reclamante.

5 — A recomendação foi aceite, tendo sido determinado o reembolso ao interessado do vencimento de exercício que lhe havia sido deduzido à remuneração dos 2 meses em que esteve ilegalmente suspenso.

Processo n.º 81/R-2205-B-4

**Sumário** — Trabalho. Administração local. Disciplina. **Objecto** — Aplicação irregular de pena de inactividade por um ano.

**Decisão** — Reclamação procedente. Situação regularizada.

**Síntese:**

1 — Uma técnica auxiliar de BAD de 1.ª classe dos quadros da Biblioteca Municipal do Porto apresentou queixa ao Provedor contra a decisão do presidente da Câmara Municipal do Porto que, em 31 de Outubro de 1980, lhe aplicara, após processo disciplinar em que fora acusada de injúrias e desrespeito à directora daquele departamento concelhio, a pena de 1 ano de inactividade.

A funcionária salientou que, embora a Câmara Municipal tivesse revogado tal decisão disciplinar, o seu presidente se recusava a executar essa deliberação.

2 — Ouvida a Câmara Municipal, esta informou que sobre o assunto pendia recurso contencioso na Auditoria Administrativa do Porto — o que levou o Provedor, inicialmente, a mandar arquivar o processo.

3 — Inconformada, a reclamante veio afirmar que o recurso que pendia na auditoria administrativa não dizia respeito à punição disciplinar em questão, mas a outro litígio que tinha com o Município.

E insistiu em que a sua reclamação para o Provedor se baseava no facto de o presidente da Câmara se recusar a dar cumprimento à deliberação, de 29 de Julho de 1981, deste órgão colegial, de cujo teor juntava cópia, o qual por maioria decidira revogar aquela pena disciplinar, por considerar não provadas as acusações de que fora alvo.

4 — Tendo o Provedor mandado reabrir o processo, foi de novo ouvida a Câmara Municipal, que voltou a responder estar sobre o assunto a correr recurso contencioso.

5 — Insistindo o Provedor em que a queixosa referia ser diversa a questão que estava a ser objecto de apreciação pela auditoria administrativa, o presidente da Câmara Municipal do Porto esclareceu, então, que não dera execução à mencionada deliberação camarária por a considerar nula e de nenhum efeito. Na verdade, em seu entender, a eficácia da punição disciplinar não podia ser destruída senão mediante anulação contenciosa ou processo de revisão.

E acrescentou que a deliberação em causa ocorrera já depois de esgotado o prazo de eventual recurso contencioso.

6 — Esta posição afigurou-se juridicamente contestável, já que a Administração pode sempre, e a todo o tempo, revogar actos administrativos não constitutivos de direitos, como o são as punições disciplinares. E, aliás, o presidente da Câmara, ao punir a queixosa, fizera-o no exercício de poderes delegados pela edilidade.

7 — Por isso de novo se indagou da posição definitiva da Câmara Municipal.

Este órgão autárquico, cuja composição entretanto mudara, na sequência de eleição, deliberou, em 18 de Maio de 1983, dar execução à revogação da pena disciplinar aplicada à queixosa, efectivando assim a anterior decisão camarária e restituindo à interessada as remunerações que em virtude daquela deixara de receber.

Processo n.º 82/R-42-B-4

**Sumário** — Trabalho. Administração local. Disciplina. **Objecto** — Procedimento disciplinar levantado pelo conselho de administração dos Serviços Municipalizados de Água e Saneamento do Porto a um funcionário, com o fundamento em acumulação de cargos.

**Decisão** — Reclamação procedente. Situação regularizada.

**Síntese:**

1 — Foi apresentada queixa por um dirigente dos Serviços Municipalizados de Água e Saneamento do Porto contra o respectivo conselho de administração, por este órgão lhe haver instaurado procedimento disciplinar sob a acusação de acumulação de cargos.

2 — Em conclusão do processo disciplinar, foi aplicada ao reclamante a pena de rescisão disciplinar do seu contrato de provimento, por deliberação do conselho de administração de 5 de Fevereiro de 1982.

3 — Desta punição interpusera o interessado recurso hierárquico para a Câmara Municipal do Porto.

4 — Tratava-se de funcionário em relação ao qual os Serviços Municipalizados haviam tomado outras acções disciplinares, a propósito dos quais o Provedor já fora também chamado a intervir.

5 — Analisada a situação, afigurou-se pouco compreensível a acusação feita ao queixoso, até porque os Serviços Municipalizados de Água e Saneamento do Porto, consultados pelo organismo, de outra autarquia, que pretendia obter a colaboração dele, haviam respondido que não se opunham a essa nomeação, desde que cumpridas as formalidades legais.

Mal se entendia, assim, a acusação de tomada de posse sem prévio pedido de exoneração do cargo exercido na entidade visada.

E menos se justificava, ainda, a conjugação daquela acusação com a de abandono de lugar, que também lhe era assacada.

5 — Por estas razões resolveu o Provedor intervir junto da Câmara Municipal do Porto, perante a qual pedia o recurso hierárquico já aludido.

6 — Depois de várias insistências deste Serviço, a Câmara Municipal, decorrido quase ano e meio sobre a pena aplicada, resolveu revogá-la, repondo assim a legalidade.

Processo n.º 80/R-2082-B-4

**Sumário** — Trabalho. Administração local. Provimento. **Objecto** — Provimento ilegal de um funcionário como director de serviços de pessoal da Câmara Municipal de Lisboa.

**Decisão** — Reclamação procedente. Situação sanada pelo decurso do tempo, sem impugnação contenciosa.

**Síntese:**

1 — O Sindicato dos Trabalhadores da Câmara Municipal de Lisboa (STCML) dirigiu ao serviço do Provedor de Justiça uma reclamação contra o presidente daquele órgão autárquico, com fundamento na nomeação ilegal de um funcionário da Junta Nacional dos Produtos Pecuários para o cargo de director dos serviços de pessoal da autarquia.

2 — Apreciado o assunto à luz dos esclarecimentos sobre ele colhidos da Câmara Municipal de Lisboa, da Junta Nacional dos Produtos Pecuários e da Direcção-Geral da Administração e da Função Pública, afigurou-se que não teria existido ilegalidade no facto de a nomeação do aludido funcionário para o cargo em apreço haver sido resolvida por despacho do presidente da Câmara Municipal, e não por deliberação do citado órgão autárquico, tendo em vista, para além do disposto nos artigos 62.º, n.º 1, alínea b), e 63.º, n.º 1, da Lei n.º 79/77, de 25 de Outubro, o estatuído no artigo 112.º do mesmo diploma legal e o preceituado no artigo 102.º do Código Administrativo — que reconheceu aos presidentes das Câmaras Municipais de Lisboa e Porto poderes próprios para a prática de actos desta natureza.

Por outro lado, também não pareceu que tivesse consubstanciado ilegalidade o mero facto de o funcionário nomeado para o cargo em referência não pertencer ao quadro de pessoal do Município de Lisboa, uma vez que o artigo 4.º, n.º 3, do Decreto-Lei n.º 466/

79, de 7 de Dezembro, consagrava uma simples preferência, e, que segundo a Câmara Municipal, não se conhecia nos seus serviços funcionário que reunisse as condições legais para provimento no cargo de director dos serviços de pessoal (circunstância que o Serviço do Provedor de Justiça não estava, obviamente, em posição de discutir).

Quanto à circunstância de o aludido funcionário ser licenciado em Economia, e não em Direito, não se viu, igualmente, que daí resultasse a falta de habilitação adequada para provimento no cargo em referência, já que nem o artigo 2.º do Decreto-Lei n.º 191-F/79, de 26 de Junho, nem o artigo 4.º do Decreto-Lei n.º 466/79, de 7 de Dezembro, nem tão-pouco as normas respeitantes à estruturação da Direcção dos Serviços de Pessoal do Município de Lisboa exigiam especificamente a habilitação daquela segunda licenciatura para preenchimento do questionado cargo de director de serviços.

3 — Todavia, e sem prejuízo dos aspectos antecedentemente focados, concluiu-se que a nomeação do indicado funcionário para o cargo de director dos serviços de pessoal da Câmara Municipal de Lisboa padecera de ilegalidade, por violação do disposto no artigo 2.º, n.º 2, alínea a), do Decreto-Lei n.º 191-F/79, de 26 de Junho, aplicável ao assunto em causa por força do estatuído no artigo 4.º, n.º 2 do Decreto-Lei n.º 466/79, de 7 de Dezembro.

Na realidade, o funcionário visado detinha na Junta Nacional dos Produtos Pecuários a categoria de técnico superior de 1.ª classe, e não a de chefe de divisão ou de assessor, mencionada no artigo 2.º, n.º 2, alínea a), do invocado Decreto-Lei n.º 191-F/79.

Por outro lado — e de acordo com o entendimento transmitido pela Direcção-Geral da Administração e da Função Pública —, embora o interessado viesse exercendo funções de director administrativo da empresa GEL-TERRA, como delegado daquela Junta (funções essas para as quais fora nomeado por despacho do presidente do conselho da direcção do mesmo organismo), não se afigurava legítimo concluir que a situação apontada conferia ao seu titular a categoria de director de serviços, na estrita asserção em que essa expressão era utilizada no n.º 2 do artigo 2.º do Decreto-Lei n.º 191-F/79, uma vez que as funções de delegado da Junta Nacional dos Produtos Pecuários junto da citada empresa não tinha sido objecto de equiparação expressa a qualquer outro cargo existente na estrutura do organismo em apreço — e, por extensão, a qualquer dos cargos tipificados no invocado diploma legal.

4 — Não pareceu, todavia, que o vício antecedentemente referido houvesse acarretado a nulidade absoluta do acto de nomeação do indicado director de serviços, visto não se tratar de situação enquadrável no âmbito do artigo 363.º do Código Administrativo, nem estar em causa um problema de ordenamento de pessoal subsumível no estatuído no artigo 40.º do Decreto-Lei n.º 466/79, de 7 de Dezembro.

Assim, e a ter-se gerado mera anulabilidade do aludido acto de nomeação, o vício de que padecera este último ficara sanado pelo decurso do prazo sem que houvesse sido feita a respectiva impugnação em recurso contencioso (artigo 364.º, § 2.º, do Código Administrativo).

Nos termos expostos, e porque, embora a forma de provimento do mencionado cargo de director de ser-

viços de pessoal da Câmara Municipal de Lisboa fosse a comissão de serviço, a mesma só podia cessar ou ser dada por finda nos casos e nas condições previstas nos artigos 4.º e 5.º do Decreto-Lei n.º 191-F/79, foi determinado o arquivamento do respectivo processo — sem prejuízo de se ter realçado a ilegalidade acima evidenciada.

Processo n.º 79/R-1932-B-4

**Sumário** — Trabalho. Administração local. Remunerações.

**Objecto** — Remuneração, como trabalho extraordinário, da tarefa de hastear e arrear a bandeira nacional aos domingos e feriados.

**Decisão** — Reclamação procedente. Recomendação acatada.

**Síntese:**

1 — Um escriturário-dactilógrafo do Governo Civil de Leiria apresentou reclamação pelo facto de em ordem de serviço lhe ter sido cometida, além do mais, a tarefa de hastear e arrear a bandeira nacional no edifício respectivo aos domingos e feriados, uma vez que não havia contínuo para realizar tal trabalho.

2 — Analisada a questão, concluiu-se que a tarefa em causa era de interesse público e que, por isso, teria de ser desempenhada, sendo certo, no entanto, que, por ser realizada fora do período normal de serviço, deveria ser remunerada como trabalho extraordinário.

3 — Entendeu-se, aliás, que a duração do trabalho em causa não deveria ser qualificada apenas pelo tempo prestado a hastear e arrear a bandeira, mas ainda pelo período de indisponibilidade, para os tempos livres e repouso do funcionário, causada pela necessidade de deslocação dele ao edifício do Governo Civil nos domingos e feriados.

Por isso, o Provedor formulou recomendação no sentido de ao reclamante vir a ser pago como trabalho extraordinário todo o tempo de indisponibilidade decorrente do facto de lhe estar cometida a tarefa de hastear e arrear a bandeira.

4 — A entidade reclamada contestou a posição do Provedor, apesar de vários insistências nesse sentido, acompanhadas da adequada contra-argumentação.

5 — Como o Provedor mantivesse a sua recomendação, o Governo Civil resolveu expor o assunto à consideração do Ministério da Administração Interna, vindo mais tarde o Secretário da Administração Interna a solicitar parecer ao Procurador-Geral da República.

6 — A Procuradoria-Geral da República viria a emitir parecer concordante com a posição do Provedor.

Este parecer foi homologado pela entidade que o solicitara, assim se resolvendo o caso no sentido preconizado pelo Provedor.

Processo n.º 79/R-2803-B-4

**Sumário** — Trabalho. Administração local. Remunerações.

**Objecto** — Pagamento de remuneração extraordinária por trabalho prestado aos domingos, por turnos.

**Decisão** — Reclamação procedente. Recomendação não acatada.

**Síntese:**

1 — Uma encarregada de posto de turismo da Câmara Municipal de Lisboa dirigiu ao Serviço do Provedor de Justiça uma reclamação contra aquele mesmo órgão autárquico, alegando designadamente que, a partir de Julho de 1978, este lhe impusera um horário de trabalho de 6 horas diárias, incluindo sábados e domingos, com um dia de descanso semanal variável de segunda a sexta-feira.

Acrescentou ainda que, havendo pedido à Câmara Municipal de Lisboa o pagamento de horas extraordinárias com referência aos domingos em que trabalhara nos períodos compreendidos entre Julho e Dezembro de 1978 e Janeiro e Maio de 1979, não obtivera qualquer resposta aos seus requerimentos.

2 — Para adequada apreciação do problema em causa, o Serviço do Provedor de Justiça solicitou ao referido órgão autárquico os esclarecimentos considerados úteis a propósito do assunto, nomeadamente no que respeitava à fundamentação legal do horário de trabalho imposto à reclamante, bem como à posição assumida sobre os requerimentos nos quais a interessada pedira o pagamento de horas extraordinárias.

Em resposta, a Câmara Municipal de Lisboa comunicou que o horário de trabalho de todos os encarregados de posto de turismo era, quanto à sua distribuição, imposto pelo normal funcionamento dos respectivos serviços, e alegou, por outro lado, que o trabalho normal dos encarregados de posto de turismo prestado aos sábados e domingos compreendidos nos turnos correspondentes não devia considerar-se trabalho extraordinário, face ao teor da circular do Gabinete de Apoio às Autarquias Locais n.º 6/80, de 3 de Março de 1980, em cujo n.º 6 se referia que «o trabalho prestado, sob o regime de turnos, aos domingos e sábados, não dá direito à remuneração por trabalho extraordinário, salvo se forem excedidos os limites semanais ou diários».

3 — Entretanto, e para melhor elucidação do assunto, o Serviço do Provedor de Justiça solicitou à Direcção-Geral da Acção Regional e Local esclarecimento quanto à sua posição acerca do problema pendente, designadamente no que respeitava aos aspectos seguintes:

a) Se competia exclusivamente à Câmara Municipal de Lisboa determinar quais os seus serviços que deveriam funcionar em todos os dias da semana;

b) Se no caso em apreço deveria entender-se, efectivamente, que o trabalho prestado pela reclamante aos sábados e domingos não lhe dava direito a remuneração por trabalho extraordinário (desde que não excedesse os limites semanais ou diários), em virtude de se considerar trabalho por turnos, visto se deprender da exposição da interessada que a mesma, para além do trabalho prestado aos sábados, trabalhou ainda na maior parte dos domingos (32) durante o período de 11 meses que decorreria entre Julho de 1978 e Maio de 1979.



Em resultado de tal diligência, a mencionada Direcção-Geral transmitiu ao Serviço do Provedor de Justiça que a competência para autorizar a realização e o pagamento de horas extraordinárias pertencia aos órgãos executivos das autarquias locais, e, por essa razão, embora se aceitasse que a funcionária em apreço fosse remunerada por trabalho extraordinário (não pelo facto de ter excedido a *quantidade* de horas de trabalho, mas pelo desvirtuamento do seu *programa*, uma vez que a dita funcionária, dada a rotatividade que devia presidir à organização do trabalho por turnos, não contava trabalhar numa série tão extensa de domingos seguidos), relativamente aos domingos em que não lhe competiria trabalhar se os turnos houvessem sido bem organizados, era à Câmara Municipal de Lisboa que cabia ajuizar da bondade do entendimento exposto e deliberar sobre o pagamento, ou não, de horas extraordinárias.

Acrescentou ainda a Direcção-Geral da Acção Regional e Local que vinha sendo exigida autorização superior sempre que se pretendesse uma alteração nos horários normais de trabalho; com efeito, se, nos termos do despacho oportunamente exarado pelo Secretário de Estado da Administração Regional e Local, a propósito do assunto, a adopção de horários flexíveis estava sujeita à prévia aprovação do regulamento por parte do Ministro da Administração Interna, ouvida a Secretaria de Estado da Administração Pública, por identidade de razão se devia fazer depender de autorização superior o horário de um serviço que o interesse público reclamasse que estivesse em funcionamento em todos os dias da semana.

4 — Na sequência dos mencionados esclarecimentos, o Serviço do Provedor de Justiça solicitou à Câmara Municipal de Lisboa informação complementar acerca do que viesse a ser resolvido a propósito da remuneração da interessada por trabalho extraordinário, tendo recebido, em resposta, a comunicação de que, à data da sua admissão, a impetrante já tinha conhecimento do regime de prestação de serviço, que incluía a presença em postos de turismo com funcionamento aos domingos, sem direito a remuneração suplementar, por se tratar de trabalho por turnos.

Não se afigurou, entretanto, que a referida comunicação constituísse uma resposta adequada ao problema em causa, considerando não só o horário de trabalho que a reclamante afirmara haver-lhe sido imposto a partir de Julho de 1978, como ainda a circunstância de se desprender da exposição da interessada que a mesma, para além do trabalho prestado aos sábados, trabalhara na maior parte dos domingos (32) durante o período de 11 meses decorrido de Julho de 1978 a Maio de 1979.

Nem se julgou curial a invocação, naquele momento (quando o espírito da legislação laboral era muito diferente), do regime da prestação de serviço existente à data da admissão da interessada na Câmara Municipal (1963), e que, aliás, haveria sido modificado a partir de Julho de 1978.

Assim, e tendo em vista o disposto no artigo 18.º, n.º 1, alínea a), da Lei n.º 81/77, de 22 de Novembro, recomendou-se ao aludido órgão autárquico que remunerasse a exponente por trabalhos extraordinários relativamente aos domingos em que não lhe competiria trabalhar se os turnos houvessem sido bem organizados.

5 — Em resposta, a Câmara Municipal de Lisboa informou que o serviço por turnos prestado nos postos de turismo do Município fora convenientemente organizado e que o seu esquema fora constituído de acordo com os respectivos trabalhadores e com o seu prévio conhecimento, pelo que não se afigurava possível alterar a norma que fora seguida.

Tal informação deu origem a que o Serviço do Provedor de Justiça solicitasse ao indicado órgão autárquico esclarecimentos complementares acerca dos aspectos seguintes:

- a) Quando e por que forma dera a reclamante a sua anuência ao sistema de turnos de que se queixara, e se na altura da organização desses turnos ficara desde logo evidenciada a necessidade de ela trabalhar na maior parte dos domingos;
- b) Se continuava a verificar-se a necessidade de a reclamante trabalhar em grande número de domingos;
- c) Quais as razões concretas por que a Câmara Municipal entendia não ser possível pagar à interessada remuneração por trabalho extraordinário, nas condições a que aludira o Serviço do Provedor de Justiça, uma vez que esse entendimento não constituía corolário forçoso da impossibilidade de alterar a norma seguida relativamente à organização e funcionamento dos turnos em referência.

6 — Sobre o assunto veio a ser remetida pela Câmara Municipal de Lisboa uma informação elaborada pelos respectivos serviços de pessoal, informação essa na qual se expunha, designadamente, que o trabalho prestado em regime de turnos não era trabalho extraordinário, porque não ultrapassava o total de horas semanais e porque era observado o dia de descanso semanal; que, até prova em contrário (que não fora feita), a organização dos turnos correspondera às necessidades dos serviços e salvaguardara os interesses de todos os funcionários que dela haviam tido conhecimento e os quais tinham dado a sua concordância; e que, a entender-se de remunerar a impetrante, dever-se-ia atender à situação de todos os funcionários que nas mesmas condições vinham prestando serviço em regime de turnos, em dia de descanso semanal (poderia defender-se que se estava perante uma excepção à regra de descanso dominical).

Não questionara, porém, a aludida informação que os trabalhadores que gozarem o seu descanso semanal em dia que não seja domingo se vêem privados do convívio dos seus familiares e amigos, e de grande número de manifestações religiosas, culturais e recreativas que em regra se verificam aos domingos. Daí c haver admitido que o trabalho prestado aos domingos, por acarretar para os trabalhadores uma penosidade análoga à do trabalho nocturno, pudesse ser remunerado — embora nada obrigasse a Câmara Municipal a fazê-lo — em condições semelhantes à do trabalho nocturno, mas não como trabalho extraordinário prestado ao domingo.

Sobre tal informação fora elaborado um parecer concordante, onde se formulavam, todavia, algumas dúvidas acerca da viabilidade legal da solução preconizada.

7 — Analisado o conteúdo da informação e do parecer anteriormente mencionado, o Provedor entendeu de ponderar à Câmara Municipal de Lisboa que:

- a) A recomendação anteriormente formulada se alicerçara no pensamento acolhido pela Direcção-Geral da Acção Regional e Local no sentido de se aceitar que a interessada fosse remunerada por trabalho extraordinário relativamente aos domingos em que não lhe competiria trabalhar se os turnos houvessem sido bem organizados (não pelo facto de ter excedido a *quantidade* de horas de trabalho, mas pelo desvirtuamento do seu programa, uma vez que a impetrante, dada a rotatividade que devia presidir à organização do trabalho por turnos, não contava trabalhar uma série tão extensa de domingos);
- b) Não se discutia se a organização dos turnos em referência correspondera, ou não, às necessidades dos serviços autárquicos; mas, independentemente disso, não estava elucidada a forma como a reclamante dera anuência ao sistema de turnos de que se queixara, nem estava esclarecido se, na altura da organização dos mencionados turnos, ficara desde logo evidenciada, ou não, a necessidade de a reclamante trabalhar na maior parte dos domingos.

Por outro lado, parecia evidenciar-se que a alegada salvaguarda dos «interesses» dos funcionários não impedira que a impetrante, além do trabalho prestado aos sábados, houvesse trabalho ainda na maior parte dos domingos;

- c) Decorrendo da parte final da citada informação, bem como do parecer sobre ela elaborado, que os serviços de pessoal do Município não tinham arredado completamente a viabilidade e a justiça de uma compensação remuneratória do trabalho prestado pelos funcionários aos domingos, nas condições descritas na mesma informação, curial se afiguraria que as dúvidas que à Câmara Municipal de Lisboa se suscitassem acerca do enquadramento normativo de tal compensação remuneratória fossem expostas à Direcção-Geral da Acção Regional e Local, na sequência do entendimento por ela transmitido ao Serviço do Provedor de Justiça a propósito do assunto.

8 — Apesar destas razões, o presidente da Câmara Municipal de Lisboa veio a proferir sobre o caso o despacho seguinte:

O problema deve ser considerado sob 2 aspectos distintos:

- 1.º O domínio legal, em que não se suscitam dúvidas;
- 2.º O domínio moral, em que a única decisão poderá ser o reconhecimento à trabalhadora do cumprimento do seu dever.

Nestas condições, entende-se que o processo deve ser arquivado.

As razões aduzidas no invocado despacho para o arquivamento do processo em referência pela Câmara Municipal de Lisboa não pareceram facilmente aceitáveis, considerando não só os antecedentes do mesmo processo, como também as observações que acerca dele haviam sido oportunamente formuladas ao Município.

Com efeito, a viabilidade de a interessada ser remunerada por trabalho extraordinário já fora esclarecida pela Direcção-Geral de Acção Regional e Local; e a obrigação que impedia sobre a reclamante em matéria de cumprimento dos seus deveres não deveria conduzir ao alheamento da Câmara Municipal no tocante ao desvirtuamento do programa de trabalho da impetrante, a que aludia a mencionada Direcção-Geral (isso, tanto mais que continuavam por esclarecer alguns aspectos anteriormente focados pelo Serviço do Provedor de Justiça).

Atendendo, porém, ao facto de o Município de Lisboa não haver acatado a recomendação que lhe fora formulada no sentido de remunerar a exponente «por trabalho extraordinário relativamente aos domingos em que não lhe competiria trabalhar se os turnos houvessem sido bem organizados», concluiu-se não existir outra alternativa que não fosse a do arquivamento do processo, lamentando-se embora a falta de acatamento da citada recomendação e reiterando-se o pensamento de que, se acerca do enquadramento normativo da compensação remuneratória a abonar à interessada se suscitassem dúvidas à Câmara Municipal, adequado se tornaria que o assunto fosse exposto à Direcção-Geral da Acção Regional e Local, na sequência do entendimento já perfilhado por aquele departamento a respeito da questão enunciada.

Processo n.º 80/R-877-B-4

*Sumário* — Trabalho. Administração local. Remunerações.

*Objecto* — Definição da entidade responsável pelo pagamento dos retroactivos de aumentos de remunerações devidas a trabalhadores dos quadros permanentes do Município de Mirandela, transferidos para a Electricidade de Portugal (EDP), E. P.

*Decisão* — Reclamação procedente. Situação regularizada.

*Síntese:*

1 — Diversos trabalhadores dos quadros permanentes do Município de Mirandela (afectos aos serviços de electricidade) que haviam transitado para a Electricidade de Portugal (EDP), E. P., em conformidade com o disposto no artigo 11.º do Decreto-Lei n.º 502/76, de 30 de Junho, dirigiram ao Provedor de Justiça uma reclamação relacionada com a determinação da entidade a quem competiria suportar os encargos decorrentes da aplicação aos interessados das disposições do Decreto-Lei n.º 191-C/79, de 25 de Junho, e do Decreto-Lei n.º 466/79, de 7 de Dezembro, no que concerne ao período que antecederia a mencionada transferência — verificada em 1 de Novembro de 1979.

A tal reclamação anexaram os impetrantes fotocópia de um ofício remetido pela Câmara Municipal de Mirandela à citada empresa pública e no qual se expunha que o pagamento dos retroactivos das remunerações a que os trabalhadores em causa tivessem direito (de acordo com as normas decorrentes da aplicação dos Decretos-Leis n.ºs 191-C/79 e 466/79), relativamente ao período decorrido entre 1 de Julho de 1979 (data da entrada em vigor daquele primeiro diploma legal, bem como do início da produção dos efeitos do último deles) e 1 de Novembro de 1979 (data da integração dos aludidos trabalhadores na EDP, nos termos do protocolo correspondente), deveria competir à Electricidade de Portugal (EDP), E. P., e não ao Município de Mirandela.

Isso, em conformidade com parecer emitido pelos consultores da Câmara Municipal de Mirandela, e que merecera a aprovação do mesmo órgão autárquico.

Tal responsabilidade não fora aceite, porém, pela EDP, por alegada falta de suporte legal, consoante se evidenciava na reclamação dos exponentes.

2 — Estudado o problema, o Provedor concluiu, com base no artigo 11.º, n.º 4, do Decreto-Lei n.º 502/76, de 30 de Junho, não oferecer dúvidas que, à data da transferência dos trabalhadores em causa para a referida empresa pública, já haviam os mesmos adquirido um direito à aplicação das disposições do Decreto-Lei n.º 191-C/79, de 25 de Junho, e do ulterior Decreto-Lei n.º 466/79, de 7 de Dezembro, com a inerente melhoria das respectivas situações e remunerações (sendo caso disso), pois que, embora este último diploma legal houvesse sido publicado em momento posterior ao da integração dos interessados na EDP (1 de Novembro de 1979), aquele direito já lhes fora reconhecido pelo artigo 1.º, n.º 3, do Decreto-Lei n.º 191-C/79 (cf., igualmente, o seu artigo 29.º).

Mas não se viu que daí resultasse iniludivelmente a consequência de o pagamento dos retroactivos dos aumentos de remunerações em causa dever constituir encargo da Electricidade de Portugal (EDP), E. P., e não da entidade ou entidades a cujos quadros de pessoal haviam pertencido os trabalhadores transferidos para a mesma empresa pública, com referência ao período decorrido entre 1 de Julho de 1979 (da entrada em vigor do Decreto-Lei n.º 191-C/79 e do início da produção dos efeitos do ulterior Decreto-Lei n.º 466/79) e 1 de Novembro de 1979 (data da integração dos mesmos trabalhadores na EDP).

Com efeito, uma coisa era o direito dos trabalhadores em apreço à aplicação das disposições dos mencionados diplomas legais e ao consequente aumento de remunerações resultante (quando caso disso) das alterações nele previstas, e outra seria o problema da determinação da entidade ou entidades a quem competiria efectuar o pagamento dos retroactivos das ditas remunerações, no período considerado.

Ora, nem o artigo 11.º, n.º 4, do Decreto-Lei n.º 502/76, nem as regras do protocolo referido no processo atribuíam, só por si, à EDP o encargo do pagamento de tais retroactivos; e tão-pouco seria manifestamente incompatível com a salvaguarda dos direitos adquiridos dos interessados a imputação desse encargo à entidade ou entidades a cujos quadros de pessoal pertencessem esses trabalhadores, no período questionado.

Por outro lado, o ponto n.º 4.1 das Normas aprovadas pelo Despacho Conjunto publicado no *Diário da República* n.º 79, 2.ª série, de 4 de Abril de 1979, tendia a inculcar que as responsabilidades da EDP em matéria de pagamento de remunerações aos trabalhadores nele integrados se iniciavam na data da integração operada.

Considerando, entretanto, algumas dúvidas suscitadas acerca do alcance do estatuído no artigo 8.º do Decreto-Lei n.º 502/76, bem como acerca da suficiência ou insuficiência do conteúdo do mesmo preceito legal para fundamentar uma ou outra das soluções postas em confronto no processo, submeteu-se o assunto à apreciação dos Ministérios da Indústria e Energia e da Administração Interna, para eventual aplicação do artigo 18.º do citado decreto-lei, que permite que as dúvidas surgidas na execução do mesmo diploma sejam resolvidas por despacho conjunto dos responsáveis por aqueles departamentos ministeriais.

3 — Em resultado das diligências acima indicadas, veio a ser recebida da Secretaria de Estado da Energia e Minas uma informação elaborada pela Comissão de Acompanhamento e Arbitragem das Transferências de Instalações e Serviços da Pequena Distribuição — CAAT, informação essa na qual se concluiu que o encargo com o pagamento dos retroactivos das remunerações a que os trabalhadores interessados tivessem direito, nos termos dos Decretos-Leis n.ºs 191-C/79 e 466/79, deveria caber ao Município de Mirandela.

Tal não foi, porém, o entendimento dos serviços do Ministério da Administração Interna, cuja Direcção-Geral da Acção Regional e Local remeteu ao Serviço do Provedor de Justiça uma informação na qual se propugnava, com base no estudo do assunto, que a responsabilidade do mencionado encargo deveria competir à Electricidade de Portugal (EDP), E. P., no período questionado.

Verificando-se, pois, manifesta divergência de entendimento entre a referida Comissão e a citada Direcção-Geral acerca do problema pendente, submeteu-se novamente o assunto à consideração da Secretaria de Estado de Energia e Minas e da Direcção-Geral da Acção Regional e Local, com vista à resolução uniforme das dúvidas equacionadas no processo, como se afigurava curial em presença do estatuído no artigo 18.º do Decreto-Lei n.º 502/76.

4 — Na sequência do procedimento então adoptado, veio a ser recebida da Secretaria de Estado da Energia uma nova informação, onde a Comissão de Acompanhamento e Arbitragem das Transferências de Instalações e Serviços da Pequena Distribuição — CAAT, embora mantendo o pensamento de que cabia ao Município de Mirandela o encargo do pagamento dos retroactivos em questão, admitia e propunha — havendo obtido a concordância de S. Ex.ª o Secretário de Estado da Energia — que:

A EDP pagasse aos ditos trabalhadores as diferenças de remunerações que resultassem da aplicação dos invocados diplomas legais;

As importâncias em causa, relativamente ao período questionado, fossem consideradas para todos os efeitos como encargo do Município de Mirandela e, por isso, a ele debitados pela EDP, devendo o seu montante ser tomado em linha de conta nas eventuais regularizações a realizar oportunamente entre as entidades en-

volvidas, por efeito da operação da integração dos serviços de electricidade do aludido Município na Electricidade de Portugal (EDP), E. P.

Por seu turno, a Direcção-Geral da Acção Regional e Local comunicou ao Serviço do Provedor de Justiça que também mantinha o pensamento já expandido na sua anterior informação acerca do problema em apreço, havendo acrescentado, entretanto, que embora não pudesse concordar com o segundo dos pontos propostos na nova informação da Comissão acima indicada, julgava de acolher a proposta formulada no primeiro desses mesmos pontos, já que a divergência de entendimentos a propósito da questão suscitada punha em causa um direito de trabalhadores da EDP — direito esse que podia e devia ser satisfeito independentemente da solução que viesse a ser encontrada para o problema da definição da entidade responsável pelo encargo em referência.

5 — Face ao que precede, oficiou-se de novo à Secretaria de Estado da Energia, solicitando esclarecimento complementar acerca da posição do assunto pendente.

E, em resultado dessa diligência, veio a ser enviada ao Serviço do Provedor de Justiça fotocópia de um ofício da Electricidade de Portugal (EDP), E. P., no qual a dita empresa pública esclarecia que o assunto já se encontrava completamente regularizado, pois os trabalhadores reclamantes haviam recebido directamente da Câmara Municipal de Mirandela as diferenças de remunerações a que tinham direito.

O aludido Município resolvera, assim, aceitar o encargo com o pagamento daquelas importâncias, havendo deixado de pretender que fosse a EDP a assumir a responsabilidade por tal pagamento.

6 — Encontrando-se solucionado, por consequência, o problema que dera origem à reclamação dos impreterantes, procedeu-se ao arquivamento do respectivo processo.

Processo n.º 83/R-2-B-4

*Sumário* — Trabalho. Administração local. Rescisão de contrato.

*Objecto* — Reintegração de trabalhador de uma Junta de Turismo cujo contrato fora rescindido.

*Decisão* — Reclamação procedente. Situação regularizada.

*Síntese:*

1 — Por uma associação sindical foi apresentada reclamação pelo facto de um trabalhador assalariado eventual da Junta de Turismo da Costa do Estoril ter visto cessar o seu contrato por mera comunicação por escrito e com invocação de conveniência de serviço. 2 — Auscultada a Junta de Turismo, veio a apurar-se que o trabalhador em causa havia sido admitido por mero ajuste verbal, e que a rescisão ocorrera por conveniência de serviço, embora não se houvessem alegado factos que integrassem tal conceito.

A situação parecia encaminhar-se para uma solução definitiva, na medida em que o interessado havia interposto recurso contencioso para a Auditoria Administrativa de Lisboa.

3 — Estudado o assunto, concluiu-se que o assalariamento eventual não confere ao interessado a posi-

ção de agente administrativo e, por isso, tal contrato encontrava-se sujeito ao regime jurídico das relações de trabalho subordinado seguido pelo Direito Privado, como resultava do disposto no artigo 663.º do Código Administrativo.

4 — Nessa medida, os actos da Administração em relação a tais contratos, porque não praticados no exercício de um poder público, não assumem a natureza de actos administrativos, e, consequentemente, não sendo actos definitivos e executórios (artigo 15.º, n.º 1, da Lei Orgânica do Supremo Tribunal Administrativo), a sua apreciação não caberia aos tribunais administrativos, incompetentes em razão da matéria (v. neste sentido Acórdão de 24 de Julho de 1975 in *Acórdão Doutrinal* n.º 171, 319; Acórdão de 17 de Fevereiro de 1977, in *Acórdão Doutrinal* n.º 188/189, 738 e Acórdão de 24 de Fevereiro de 1977, in *Acórdão Doutrinal* n.º 195, 332).

5 — Por poder estar condenado ao insucesso o recurso contencioso desencadeado junto da Auditoria Administrativa, e por se entender que o contrato em apreço estava submetido à disciplina própria dos contratos de trabalho, alertou-se a associação sindical da necessidade de, para acautelar o direito do trabalhador seu associado, ser requerida tentativa de conciliação junto do Ministério Público, nos termos e para os efeitos do artigo 49.º do Código de Processo de Trabalho, em tempo de evitar a prescrição prevista no artigo 38.º do Regime Jurídico do Contrato Individual de Trabalho, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 49 408, de 24 de Novembro de 1969.

6 — A associação sindical em causa aceitou a sugestão, requerendo a tentativa de conciliação, da qual haveria de resultar um acordo entre as partes e através do qual o trabalhador veio a receber a indemnização por que optou, em vez da reintegração inicialmente pretendida. Assim se pôs termo ao processo, por ter sido alcançado o resultado pretendido pelo reclamante.

#### Trabalho — Contrato de trabalho

Processo n.º 80/R-2200-A-3

*Sumário* — Trabalho. Contrato de trabalho. Cessação. Indemnização.

*Objecto* — Falta de pagamento de indemnização devida pela cessação de contrato de trabalho.

*Decisão* — Reclamação procedente. Situação regularizada.

*Síntese:*

1 — Um trabalhador da antiga Cantina da Armada e Brigada Naval reclamou para o Provedor de Justiça por, alegadamente, haver sido despedido sem qualquer indemnização, contrariamente aos seus colegas.

2 — A comissão liquidatária daquela Cantina — ligada a uma instituição (a Brigada Naval) extinta após o 25 de Abril de 1974 — começou por sustentar que o reclamante não havia sido despedido, mas que fora ele próprio que denunciara o contrato de trabalho, motivo pelo qual não seria devida qualquer indemnização.

3 — Em Janeiro de 1981, o Provedor de Justiça solicitou ao Gabinete do Ministro da Administração Interna, entidade tutelar, que lhe fossem remetidas cópias dos documentos que fundamentaram tal posição.

4 — Após incompreensíveis demoras (insistiu-se pelo envio dos documentos (11 vezes), a comissão liquidatária informou, 2 anos depois, o Provedor de Justiça, de que havia revisto a sua posição e pago a indemnização — pelos vistos devida — logo em Abril de 1981.

Lamenta-se que a incompreensível demora nesta comunicação tivesse conduzido este Serviço a realizar bastantes diligências de insistência, afinal desnecessárias.

### Trabalho — Função pública

Processo n.º 83/R-67-A-3

**Sumário** — Trabalho. Função pública. Adidos. Aposentação.

**Objecto** — Restituição da categoria e letra de vencimento única e exclusivamente para efeitos de aposentação.

**Decisão** — Reclamação procedente. Situação regularizada.

**Síntese:**

1 — Um antigo operário de 2.ª classe, caldeireiro de ferro, dos Serviços de Portos, Caminhos de Ferro e Transportes de Moçambique, adquirira direito, em 2 de Maio de 1974, de transitar para a letra N, por então ter completado 5 anos de bom e efectivo serviço na classe.

Ingressou, em 1977, no quadro geral de adidos com a mesma designação funcional, mas de 1.ª classe, e letra P de vencimento. Porém, mais tarde, em 1979, viu rectificada a letra de vencimento de origem para a O, com base no disposto no artigo 19.º do Decreto-Lei n.º 294/76, de 24 de Abril, ou seja, «em ordem a assegurar a necessária adequação entre as categorias da ex-administração ultramarina e as correspondentes categorias da administração pública portuguesa».

E com essa mesma letra O de vencimento foi desligado do serviço para efeitos de aposentação, pouco tempo depois.

Inconformado, pediu a restituição da categoria e letra de vencimento de origem, apenas para efeito de aposentação, com base no n.º 2 do artigo 7.º do Decreto-Lei n.º 175/78, de 13 de Dezembro.

A sua pretensão foi indeferida com o fundamento de este preceito legal permitir, apenas, a restituição das categorias e letra de vencimento de origem nos casos de reclassificação e não nos de rectificação, como sucedera no caso dele. Invocou-se, além disso, o disposto no n.º 4 do artigo 4.º do Decreto-Lei n.º 330/76, que veio abolir o sistema de atribuição de diuturnidades por mudança de letra.

2 — Pedida a intervenção do Provedor de Justiça, foi solicitado ao director-geral da Integração Administrativa que reexaminasse o problema, pois, numa primeira análise da questão, e apenas com base nos elementos fornecidos pelo interessado, era de concluir que este tinha razão, uma vez que, no sistema jurídico-administrativo da antiga administração ultramarina, eram diferentes os conceitos de «diuturnidade» e de «mudança de letra de vencimento ao fim de alguns anos de serviço», de que beneficiavam determinadas classes de funcionários, como diversas eram as situações jurídicas deles decorrentes.

Ao contrário do que sucedia com o regime geral das diuturnidades, prescrito no artigo 166.º do Estatuto do Funcionalismo Ultramarino para os funcioná-

rios que ocupavam lugares sem acesso, a «mudança de letra por tempo de serviço na classe» originava uma modificação simultânea na categoria.

É o que resulta dos artigos 90.º e 91.º do mesmo Estatuto, onde se estabelece o princípio de que a cada categoria dos funcionários ultramarinos corresponde uma letra de vencimento.

Nesse sentido se pronunciou também a doutrina — generalidade dos comentadores do Estatuto do Funcionalismo Ultramarino e o próprio Conselho Ultramarino.

Por outro lado, o n.º 4 do artigo 4.º do Decreto-Lei n.º 330/76, de 7 de Maio, refere-se apenas ao sistema vigente, na altura, na função pública portuguesa, e a legislação específica na matéria, existente nas ex-colónias, deixara de ser aplicável aos funcionários por ela abrangidos, pelo simples facto de terem ingressado no quadro geral de adidos (artigo 24.º do Decreto-Lei n.º 294/76, de 24 de Abril).

Daí que as situações de «mudança de letra por tempo de serviço na classe», subjectivas no antigo ultramar português, tenham de ser respeitadas e reconhecidas em Portugal, pelo menos quando se trate de direito adquirido com base em legislação emanada dos competentes órgãos legislativos durante o tempo em que Portugal exerceu direitos de soberania plena sobre os territórios das ex-colónias, nos termos das disposições genéricas do n.º 1 do artigo 1.º do Decreto-Lei n.º 23/75, de 22 de Janeiro, e no artigo 19.º do Decreto-Lei n.º 294/76, de 24 de Abril, nas suas primitiva e actual redacções.

A segunda parte do despacho de 21 de Novembro de 1977 do, ao tempo, Secretário de Estado da Administração Pública, que determinara, precisamente, o contrário, afigurou-se ser flagrantemente ilegal, por violadora dos princípios e normas acima indicados, estabelecidos por um lado, por decreto com força de lei emanado do poder central — Decreto n.º 46 982, de 27 de Abril de 1966 — e, por outro, pelos referidos Decretos-Leis n.ºs 23/75 e 294/76.

De qualquer modo, a fundamentação do despacho rectificativo («em ordem a assegurar a necessária adequação entre as categorias da ex-administração ultramarina e as correspondentes categorias da administração pública portuguesa») mostra, claramente, que se tratou de *reclassificação* ao abrigo do disposto na alínea b) do n.º 1 do artigo 19.º do Decreto-Lei n.º 294/76, e não de *rectificação* de categoria, nos termos do disposto na alínea a) do mesmo número e artigo.

3 — Estas considerações foram, de per si, suficientes para que o acto administrativo em crise fosse revogado e substituído por outro, que veio a dar inteira satisfação à pretensão do reclamante.

Processo n.º 82/R-2525-A-3

**Sumário** — Trabalho, função pública. Adidos. Categoria de ingresso.

**Objecto** — Correção de ilegalidade cometida e reconhecimento da categoria de origem para efeitos de integração no quadro geral de adidos.

**Decisão** — Reclamação procedente. Recomendação acatada.

**Síntese:**

1 — Um antigo controlador de tráfego aéreo de 2.ª classe dos Serviços de Aeronáutica Civil de Angola

viu, no acto do seu ingresso no quadro geral de adidos, a sua categoria de origem rectificada para a de terceiro-oficial.

Recorreu, hierarquicamente, para o Ministro da Reforma Administrativa, mas sem êxito.

Pediu, por isso, a intervenção do Provedor de Justiça, uma vez que continuava convencido da ilegalidade (e injustiça) do procedimento da Administração.

2 — Pelos elementos reunidos no processo, apurou-se que o reclamante:

2.1 — Exercera, até 30 de Dezembro de 1974, as funções de terceiro-oficial do quadro privativo dos Serviços de Aeronáutica Civil de Angola, pois que, nessa data, havia tomado posse do cargo de controlador de tráfego aéreo de 2.<sup>a</sup> classe, do mesmo quadro.

2.2 — No decurso do tempo em que foi segundo-oficial frequentara o curso de controlador de tráfego aéreo, tendo obtido aprovação nos respectivos exames finais.

2.3 — No concurso aberto, naqueles Serviços, para o provimento das vagas de controlador de tráfego aéreo, tendo obtido aprovação nos respectivos exames

2.4 — Por despacho publicado no *Boletim Oficial de Angola*, 2.<sup>a</sup> série, de 26 de Dezembro de 1974, foi nomeado, provisoriamente, controlador de tráfego aéreo, indo ocupar uma vaga resultante da criação de lugar dessa categoria por despacho de 4 de Maio de 1972.

3 — Esta matéria de facto estava em manifesta contradição com aquela que invocava a Direcção-Geral da Integração Administrativa, a saber:

Só em Dezembro de 1974, e, portanto, durante o exercício de funções do governo provisório de Angola, teria o interessado adquirido a categoria de controlador de tráfego aéreo;

Muito embora o funcionário houvesse completado o curso de formação de controlador de tráfego aéreo, este ter-se-ia iniciado e concluído durante o exercício de funções daquele governo;

Esse curso, só por si, não daria quaisquer direitos àquela categoria. Teria, ainda, de ser provido no cargo, na sequência de aprovação no concurso para preenchimento das respectivas vagas, o qual não teria chegado, sequer, a ser aberto.

4 — O Provedor alertou, por isso, o director-geral da Integração Administrativa para o que se afigurava ser um manifesto erro dos Serviços, e ponderou que a alínea a) do n.º 1 do artigo 19.º do Decreto-Lei n.º 294/76, de 24 de Abril, na redacção que lhe foi dada pelo Decreto-Lei n.º 819/76, de 12 de Novembro, prescreve, ao contrário do que uma interpretação meramente literal do preceito poderia inculcar, a irrelevância perante a Administração Pública Portuguesa, não de todos os provimentos efectuados pelos governos provisórios ou de transição das ex-colónias (por promoção, ou até, por nomeação, assalariamento ou contrato), mas, apenas dos efectivos por actos administrativos desses governos, com base em diplomas legais deles emanados, e que não estivessem conformes com os princípios genéricos indicados, na matéria, pelo Estatuto do Funcionalismo Ultramarino, ou com as normas específicas de cada serviço ou organismo, prescritas nas respectivas leis orgânicas e que não contrariem aqueles. O director-geral revogou o ante-

rior acto administrativo, na parte em que admitira o reclamante no quadro geral de adidos com a categoria de terceiro-oficial, determinando que essa admissão se fizesse na categoria de controlador de tráfego aéreo de 2.<sup>a</sup> classe.

E com inteiro acerto, pois no provimento do interessado, muito embora efectivado durante o período em que o governo provisório de Angola exerceu funções, haviam sido respeitados os requisitos genericamente indicados nos artigos 16.º e seguintes do Estatuto do Funcionalismo Ultramarino, e, ainda, o preceituado no Decreto-Lei n.º 76/72, de 7 de Março (Lei Orgânica dos Serviços de Aeronáutica Civil de Angola e de Moçambique, designadamente no seu artigo 49.º).

#### Processo n.º 79/R-2805-A-3

*Sumário* — Trabalho. Função pública. Adidos. Diuturnidades. Subsídio de refeição.

*Objecto* — Pagamento de diuturnidades e de subsídio de refeição a um agente do quadro geral de adidos, que prestou serviço, como motorista, na Embaixada de Portugal em Luanda, ocupando vaga do quadro de pessoal auxiliar da mesma Embaixada.

*Decisão* — Reclamação procedente. Recomendação aca-  
tada.

*Síntese*:

1 — Um antigo condutor de viaturas automóveis, contratado, do quadro dos Serviços de Património do Governo de Angola, passou a prestar serviço na embaixada de Portugal em Luanda, «em regime de comissão de serviço», em Novembro de 1975.

Posteriormente, foi admitido no quadro geral de adidos, com efeitos reportados ao dia 1 desses mesmo mês e ano, continuando porém a receber os seus vencimentos pelo Ministério dos Negócios Estrangeiros.

Em Dezembro de 1976, pediu que lhe fossem concedidas as diuturnidades a que tinha direito, em face do disposto no Decreto-Lei n.º 330/76, de 7 de Maio.

Três anos decorreram sem que fosse proferido despacho sobre esse pedido, pelo que o interessado solicitou a intervenção do Provedor de Justiça.

2 — O Ministério dos Negócios Estrangeiros, por solicitação deste Serviço, informou que o problema se inseria no âmbito do estatuto do pessoal integrado nos quadros auxiliares das missões diplomáticas e consulares, e que a decisão a tomar sobre ele decorreria da posição que na matéria viesse a assumir a Procuradoria-Geral da República, em parecer já pedido, em face das muitas dúvidas de natureza jurídica que se levantaram nesse domínio.

E, em fins de Junho de 1981, o Sr. Director-Geral dos Serviços Centrais do mesmo Ministério informou que o reclamante não tinha direito às diuturnidades e subsídios que reclamara, pelo menos durante o tempo em que havia ocupado o lugar de motorista do quadro de pessoal assalariado da embaixada de Portugal em Luanda — 1 de Novembro de 1975 a 22 de Janeiro de 1981 —, por se ter concluído no parecer da Procuradoria-Geral da República n.º 153/79, de 24 de Janeiro de 1980, homologado por despacho de 21 de Fevereiro de 1980, do Secretário de Estado dos Negócios Estrangeiros, que os agentes administrativos do quadro de pessoal assalariado das missões diplomáticas e postos consulares portugueses no estrangeiro,



como era o caso daquele motorista, não gozam do estatuto legal próprio da função pública, analisando-se o vínculo que liga aqueles agentes ao Estado Português como uma relação laboral regulada, nos seus aspectos essenciais, pelas legislações de direito privado laboral dos países em que prestavam a sua actividade.

3 — Uma análise deste parecer conduziu à conclusão de que a situação do reclamante se não enquadrava na hipótese ali versada, pela razão simples de que se tratava de agente com vínculo pleno ao Estado (antiga Administração Ultramarina Portuguesa), que ingressara no quadro geral de adidos com efeitos desde 1 de Novembro de 1975, dia a partir do qual passara a prestar serviço na embaixada de Portugal, em regime de comissão de serviço.

E como os agentes adidos mantêm as prerrogativas comuns a todo o funcionalismo público — artigo 25.º do Decreto-Lei n.º 294/76, de 24 de Abril —, era-lhe aplicável o regime geral das diuturnidades instituído pelo Decreto-Lei n.º 330/76, de 7 de Maio, como, aliás, se reconhece, expressamente, no n.º 1 do Despacho publicado no *Diário da República*, 2.ª série, de 7 de Dezembro de 1977.

Solicitou-se, por isso, àquela entidade que reexaminasse o problema.

Todavia, o director-geral dos Serviços Centrais do Ministério dos Negócios Estrangeiros mantendo a sua posição inicial, esclareceu que os pedidos de pessoal do quadro geral de adidos, através da Secretaria de Estado dos Negócios Estrangeiros, indicavam já o conteúdo funcional que se pretendia, e estabeleciam as remunerações fixas a atribuir de acordo com a lei local.

Por isso, os candidatos, a partir do momento em que aceitavam uma situação análoga ao assalariamento local, ficavam sujeitos à legislação laboral dos países onde se encontravam a prestar serviço, esbatendo-se, para esse efeito, o vínculo que os ligava à função pública, enquanto durasse aquele regime.

4 — Em face desta posição, o problema foi posto, directamente, ao Ministro dos Negócios Estrangeiros, a quem se dirigiu a seguinte recomendação, que acabou por ser inteiramente acatada:

As razões invocadas pela Direcção-Geral dos Serviços Centrais para a não concessão de diuturnidades e subsídio de refeição ao reclamante, designadamente, a aplicação ao caso dele da doutrina consagrada no parecer da Procuradoria-Geral da República, publicado no *Diário da República*, 2.ª série, n.º 232, de 7 de Outubro de 1980 são, a meu ver, de validade muito duvidosa, porquanto implicariam a criação de uma situação extremamente injusta, como seria a de um funcionário com vínculo pleno ao Estado, embora pertencente ao QGA — quadro geral de adidos —, em regime de comissão de serviço noutro departamento do Estado, ficar privado de regalias gerais do funcionalismo público (direito a diuturnidades e subsídio de refeição).

Por outro lado, e como já tive ocasião de salientar, o parecer da Procuradoria-Geral da República acima referido aplica-se aos elementos do quadro de pessoal auxiliar dos serviços diplomáticos «que não pertencem ao funcionalismo português» — conclusão 1.ª —, ao contrário do que

sucede no caso do reclamante, que pertence a esse mesmo funcionalismo português; e por isso mesmo é que ele esteve colocado «em comissão» na embaixada de Portugal em Luanda.

Além disso, a tese defendida pelo Sr. Director-Geral dos Serviços Centrais levaria ao absurdo de, estando o interessado sujeito ao regime jurídico do contrato individual de trabalho vigente na República Popular de Angola, poder ele vir a ser despedido pelo Ministério, como, aliás, já sucedeu em relação a elementos cuja situação era de facto regida pela lei laboral local.

Nestes termos, permito-me recomendar a V. Ex.ª, ao abrigo do disposto na alínea a) do n.º 1 do artigo 18.º da Lei n.º 81/77, de 22 de Novembro, que se digne mandar reexaminar a situação do reclamante, em ordem a que lhe sejam pagas as diuturnidades e subsídios que reclama, como se afigura ser de direito e inteira justiça.

Processo n.º 81/IP-40-A-3

*Sumário* — Trabalho. Função pública. Adidos. Ingresso no QGA.

*Objecto* — Alteração de vários aspectos da legislação, actualmente em vigor sobre o ingresso no quadro geral de adidos de agentes originários das ex-colónias, suas situações, direitos e deveres.

*Decisão* — Recomendação não acatada.

*Síntese*:

1 — A situação de instabilidade e de insegurança em que se viveu em Angola e Moçambique na última fase do processo da descolonização destes territórios deu origem a actos de abandono de funções, mesmo antes da entrada em vigor do Decreto-Lei n.º 23/75, de 22 de Janeiro, que instituiu o quadro geral de adidos, o que, em muitos casos, motivou desvinculação relativamente aos serviços onde os respectivos funcionários e agentes exerciam a sua actividade.

Esse procedimento, humanamente compreensível e, até, inteiramente justificado na maioria das situações, teve como consequência não poderem os interessados ser admitidos no quadro geral de adidos, por inexistência de vínculo ao Estado ou aos corpos administrativos das antigas colónias em 22 de Janeiro de 1975, data limite estabelecida, inicialmente pelo Decreto-Lei n.º 23/75, da mesma data, e, depois, mantida pelo Decreto-Lei n.º 294/76, de 24 de Abril, um tanto ou quanto arbitrariamente e sem ter tido em conta estas situações específicas.

2 — Este último decreto-lei alargou o direito ao ingresso no quadro geral de adidos aos agentes assalariados eventuais, contratados e outros, não pertencentes aos quadros da ex-administração colonial, essencialmente com base em considerações de justiça, e, até, de humanidade de tratamento. Não foram contemplados os casos dos trabalhadores dos organismos corporativos (grémios, sindicatos, etc.) mesmo que de constituição obrigatória, ao contrário do que sucedeu com agentes de homólogos organismos corporativos da metrópole de constituição obrigatória, e, até, não obrigatória — por exemplo pessoal do Grémio dos Industriais de Cerâmica, que foi objecto de legislação específica.



Não se vislumbra uma razão justificativa da diferença de tratamento, já que se trata de organismos da mesma natureza e submetidos a idêntico regime jurídico.

3 — Objecto de inúmeras reclamações foi, também, a situação dos trabalhadores das instituições de previdência complementares da segurança social assegurada pela Administração ultramarina aos seus agentes e funcionários — cofres de Previdência, Montepios, etc. —, sujeitos a um regime de direito privado, mas com tendência, em muitos aspectos, para o direito público, v. g. regime disciplinar e de aposentação.

Estas instituições foram criadas por iniciativa do Estado e nelas eram inscritos, e para elas contribuíam, obrigatoriamente, os agentes e funcionários da antiga Administração Ultramarina.

Em sede de mera justiça relativa, deveria, também, dar-se-lhes a hipótese de continuarem em Portugal, a exercer funções da mesma ou idêntica natureza (de verdadeiro interesse público, aliás), mas com vínculo ao Estado, atenuando-se, por essa forma, os prejuízos que sofreram com o processo da descolonização.

4 — De não menos acuidade era o problema dos pedidos de ingresso no quadro geral de adidos apresentados na estação oficial competente já depois de terem expirado os prazos indicados, para o efeito, no n.º 2 do artigo 1.º do Decreto-Lei n.º 356/77, de 3 de Agosto, e não abrangidos pelo conceito genérico do justo impedimento — artigo 146.º do Código do Processo Civil —, com a extensão às situações específicas dos agentes e funcionários ultramarinos que lhe foi dada pelo despacho, de 5 de Março de 1980, do Secretário de Estado da Reforma Administrativa.

Questão delicada, dadas as implicações de diversa natureza a que dava lugar, e a quase impossibilidade de prova dos factos invocados, por vezes altamente chocantes.

5 — Numa tentativa de ultrapassar todas estas situações, que se afigurava serem merecedores da tutela jurídica adequada, foi instaurado, neste Serviço, um processo da iniciativa do Provedor de Justiça, no seguimento do qual se alertou o Secretário de Estado da Reforma Administrativa para as situações de injustiça que se afigurava estarem-lhes subjacentes.

A receptividade encontrada foi boa, e tanto assim que chegou a ser elaborado um projecto de decreto-lei que, se não solucionava todos os referidos problemas, poria termo às situações mais angustiantes.

Todavia, o Conselho de Ministros, em sua reunião de 6 de Janeiro de 1983, decidiu não lhe dar a sua aprovação, por várias razões, designadamente, tendo em conta o acréscimo de encargos a que a reforma preconizada daria lugar.

Processo n.º 82/R-1688-A-3

*Sumário* — Trabalho. Função pública. Adidos. Mudança de carreira.

*Objecto* — Alteração das designações funcional e carreira de integração.

*Decisão* — Reclamação procedente. Situação regularizada.

*Síntese:*

1 — Um antigo apontador principal dos Serviços dos Portos, Caminhos de Ferro e Transportes de Moçam-

bique, ingressado no quadro geral de adidos com a sua categoria de origem, prestes a ser integrado no quadro técnico da Acção Social Escolar, do Ministério da Educação, com a categoria de técnico auxiliar de 2.ª classe, alertou o Provedor de Justiça para a injustiça de que iria ser alvo, já que, vindo a exercer, desde 1979, naquele organismo, funções administrativas, aliás a inteiro conteúdo dos seus superiores hierárquicos, como demonstrava, corria o risco de, irreversivelmente, vir a ficar vinculado a uma carreira técnica para a qual se não sentia vocacionado.

Invocou a diferença de tratamento em relação a seus antigos colegas e prejuízos resultantes de diferenças remuneratórias, e pediu a sua reclassificação, para efeitos de integração na categoria de segundo-oficial da carreira administrativa, dado o tempo de serviço que já tinha, e visto que possuía as necessárias habilitações académicas.

2 — Posto o problema ao director-geral da Integração Administrativa, não sob o aspecto de violação da lei (que, no caso, não existiria), mas sim, no plano de justiça da Administração, já que não havia conflito significativo de interesses entre ela e o administrado, foi decidido reclassificar a categoria de ingresso do reclamante no quadro geral de adidos — apontador principal — para a de segundo-oficial da carreira dos oficiais administrativos da Administração Pública Portuguesa, com satisfação da pretensão do interessado.

Processo n.º 83/R-175-A-3

*Sumário* — Trabalho. Função pública. Adidos. Remunerações.

*Objecto* — Pagamento de diferenças de remuneração devidas na situação de disponibilidade e em actividade dentro do quadro geral de adidos.

*Decisão* — Reclamação procedente. Recomendação acatada.

*Síntese:*

1 — Um agente adido foi destacado para prestar serviço na Directoria do Porto da Polícia Judiciária.

Por despacho da entidade competente, foi dado por findo, a partir de 18 de Dezembro de 1978, esse destacamento, e, em consequência, aquele agente mandado regressar, de seguida, ao seu quadro de origem.

Todavia, só em 8 de Março de 1979 é que se verificou a cessação efectiva de funções por só então se ter dado conhecimento ao interessado e ao próprio serviço daquele mesmo despacho.

O director dos Serviços de Administração-Geral da Direcção-Geral da Integração Administrativa entendeu que a data limite a ter em consideração, para efeitos do abono do vencimento, por inteiro, era a de 18 de Dezembro de 1978, em que, de direito, cessara o destacamento, e não 8 de Março de 1979, dia em que, de facto, o interessado deixara de prestar serviço. Mandou, consequentemente, que ao interessado fossem abonados apenas 60 % dos vencimentos que lhe competiam em relação àquele período.

2 — Na sequência da reclamação apresentada neste Serviço, foi dirigida ao director-geral da Integração Administrativa a seguinte recomendação:

a) F ..., ex-agente adido, hoje colocado na Repartição de Finanças do Concelho de Penafiel,

dirigiu-me a reclamação que vai xerocopiada em anexo;

- b) Em face do que se diz na declaração de efectividade, passada em 27 de Julho de 1979, pela Directoria do Porto da Polícia Judiciária, dúvida não se põe de que o reclamante prestou serviço até 8 de Março de 1979, não obstante o seu destacamento ter sido dado por findo em 19 de Dezembro de 1978 por despacho da mesma data do Sr. Director-Geral daquela Polícia.

A razão por que a prestação de serviço não cessou, de facto, nesta última data, não é imputável ao reclamante, antes lhe é inteiramente alheia, sendo da exclusiva responsabilidade daquela Directoria-Geral, que só em 1 de Março de 1979 faz expedir o pertinente ofício, comunicando a decisão de dar por findo o destacamento a partir de 19 de Dezembro de 1978.

Não pode o interessado sofrer-lhe as consequências.

De resto, o vencimento dos funcionários públicos é a contrapartida do trabalho por eles prestado ao Estado, e não pode este, obviamente, locupletar-se com o produto desse trabalho, em prejuízo de quem o prestou.

É princípio de direito e de justiça há muito adquirido e hoje expressamente consagrado no Código Civil.

Se não existe uma situação de direito que permita o pagamento do vencimento por inteiro ao reclamante, há uma situação de facto, em que ele se encontra de inteira boa fé, que justifica e impõe esse pagamento.

É, aliás, uma situação em tudo semelhante, senão idêntica, à dos funcionários públicos que exerçam «de facto» e não de direito as respectivas funções.

- c) Nestes termos, tenho a honra de recomendar a V. Ex.<sup>a</sup> que se digne reapreciar a decisão, em contrário, tomada pelo Sr. Director dos Serviços de Administração-Geral dessa Direcção-Geral.

3 — Esta recomendação foi integralmente acatada.

Processo n.º 79/R-2500-A-2

*Sumário* — Trabalho. Função pública. Carreiras.

*Objecto* — Revisão da categoria e letra de vencimentos de «médicas analistas» que há longos anos estavam, com tal designação, a receber vencimento inferior ao da categoria de técnicos superiores.

*Decisão* — Reclamação procedente. Recomendação aca-

*Síntese:*

1 — Duas médicas analistas da Faculdade de Medicina de Lisboa apresentaram reclamação por continuarem a ser remuneradas pela letra I da tabela de vencimentos da função pública, embora exercessem, desde o início da sua actividade, há mais de uma dezena de anos, funções próprias de técnicos superiores.

2 — A Direcção-Geral do Ensino Superior, auscultada sobre o assunto, respondeu que a situação das queixosas e das demais colegas em idênticas condições só poderia ser resolvida por ocasião da reformulação geral do quadro do pessoal técnico das universidades.

3 — Não considerando adequado que o departamento competente não tomasse a iniciativa de resolver o problema, o Provedor formulou ao Ministro da Educação a recomendação seguinte:

As médicas analistas da Faculdade de Medicina da Universidade de Lisboa apresentaram-me, em Novembro de 1979, queixa relativa às remunerações que lhes são pagas, pois, apesar de há anos esperarem a revisão da sua situação, que expuseram ao então titular desse departamento em Maio de 1978, nunca receberam resposta, nem a mesma foi solucionada. Desde então, têm sido desenvolvidas, por este Serviço, múltiplas diligências junto da Direcção-Geral do Ensino Superior.

Afigura-se-me inaceitável que, ao fim de mais de 2 anos sobre o levantamento do problema que diz respeito a uma situação objectivamente injusta — pois licenciadas com mais de 10 anos de actividade profissional intensa e responsável, como mostram os currículos, continuam a ser remuneradas por uma letra de vencimento inferior à que actualmente é atribuída aos técnicos que iniciam carreira — os serviços competentes respondam da forma imprecisa como o fizeram.

Entretanto, em virtude da publicação do Despacho n.º 208/80, de 10 de Julho, os técnicos auxiliares que são dirigidos pelas interessadas, remuneradas entre as letras J e G, poderão começar a receber vencimento superior ao seu — o que se anota, não porque tais revisões remuneratórias não tenham sido consideradas justas pelas próprias, mas pelo insólito da situação, que mais realça a sua injustiça.

Nestes termos, entendo dever dirigir-me directamente a V. Ex.<sup>a</sup>, a fim de que sejam tomadas as medidas que considere necessárias à consideração urgente da situação referida, assim como do restante pessoal técnico ao serviço das universidades.

4 — O Gabinete do Ministro, depois de várias insistências, respondeu que, segundo a Direcção-Geral do Ensino Superior agora informava, a situação das interessadas podia resolver-se pela sua transição para a carreira de investigação.

5 — Contactada nesses termos a Faculdade de Medicina de Lisboa, esta informou que, de facto, as interessadas haviam, em princípio, optado pela carreira de investigação.

O processo de integração nessa carreira estava, porém, demorado, devido às delongas verificadas na constituição dos júris encarregados de estabelecer as equiparações aos novos lugares das carreiras de investigação.

6 — Como as reclamantes não tivessem excluído a hipótese de colocação na carreira técnica superior, o Provedor insistiu por que assim se procedesse — o que, depois de novas demoras decorrentes de dificuldades orçamentais, veio afinal a acontecer, com o seu provimento como assessoras, com efeitos a partir de 1 de Junho de 1979.

Processo n.º 81/R-1547-A-3

**Sumário** — Manutenção. Função pública. Carreiras.  
**Objecto** — Manutenção de vínculo de nomeação definitiva de uma funcionária da Junta de Investigações Científicas do Ultramar.

**Decisão** — Reclamação procedente. Situação regularizada.

**Síntese:**

1 — Uma funcionária da Junta de Investigações Científicas do Ultramar (JICU) com a categoria de investigador (letra E), de nomeação definitiva, dirigiu, em Agosto de 1981, ao Provedor de Justiça, uma reclamação referindo que no Decreto-Lei n.º 415/80, de 27 de Setembro, que definiu a carreira de investigação no âmbito do Ministério da Educação, para que viria a transitar, se previa que os elementos com a sua categoria passariam a ser contratados. As únicas categorias que, segundo aquele diploma, teriam vínculo de nomeação definitiva seriam as de investigador auxiliar (letra C), investigador principal (letra B) e investigador coordenador (letra A).

2 — Exposta a questão ao presidente da Junta de Investigações Científicas do Ultramar, e tendo-se indagado também das razões do atraso que se vinha a verificar na reclassificação do pessoal investigador daquela instituição que transitaria para o novo quadro do Ministério da Educação, foram recebidas sucessivas informações explicativas de tal demora.

Tratou-se, por um lado, de atrasos na elaboração e homologação dos pareceres dos júris competentes para propor as novas categorias do pessoal a reclassificar e, por outro, da necessidade de publicação de novo diploma legal que esclarecesse e completasse alguns aspectos de regulamentação deixados em aberto pelo Decreto-Lei n.º 415/80.

O Provedor chamou ainda a atenção para o facto de lhe parecer injusta, e violadora dos direitos dos funcionários em questão, a norma do diploma citado que previa a transição dos elementos na situação da queixosa, da posição de funcionários nomeados a título definitivo para a de contratados.

Correspondendo a esta preocupação do Provedor, o Decreto-Lei n.º 160/83, de 19 de Abril, que veio completar o regime de transição do pessoal da Junta de Investigações Científicas do Ultramar (JICU), estabeleceu (artigo 4.º, n.º 3) que tais funcionários manteriam a natureza definitiva do respectivo provimento.

Tendo-se, entretanto, operado enfim a transição da categoria da queixosa, o processo foi encerrado, por se não justificar ulterior intervenção do Provedor.

Processo n.º 82/R-133-A-2

**Sumário** — Trabalho. Função pública. Carreiras.

**Objecto** — Transição para a categoria de técnico auxiliar de emergência médica principal.

**Decisão** — Reclamação procedente. Situação regularizada.

**Síntese:**

1 — Uma técnica auxiliar principal (letra J) do quadro técnico do Serviço Nacional de Ambulâncias (SNA) apresentou queixa ao Provedor de Justiça a respeito do modo como estavam a ser atendidas as

regras de transição do pessoal daquele organismo para o Instituto Nacional de Emergência Médica (INEM).

Ela fora nomeada nos termos do n.º 1 do artigo 27.º do Decreto-Lei n.º 494-A/75, de 10 de Setembro, em face do qual os portadores da licenciatura que possuía constituíam mesmo o primeiro grupo de candidatos em condições de serem providos como técnicos auxiliares do SNA.

Ao regular a transição do pessoal do SNA para o quadro do INEM, o artigo 61.º do Decreto-Lei n.º 234/81, de 3 de Agosto, determinara, porém, que seriam integrados na carreira de técnicos auxiliares de emergência médica os técnicos auxiliares daquele primeiro organismo titulares do curso geral dos liceus ou equivalente e aprovados no estágio especial que, a par da licenciatura adequada, constituía, segundo a legislação do SNA, requisito de admissão à carreira de técnico auxiliar.

Não contendo essa norma referência expressa aos técnicos auxiliares possuidores de licenciatura, o SNA considerara que a interessada não poderia ser colocada na carreira técnica auxiliar de emergência médica.

2 — Auscultada sobre o assunto, a entidade visada justificou a sua posição na letra da lei, bem como na alegação de que o legislador não teria pretendido proceder à integral transição dos técnicos auxiliares do SNA para a nova carreira criada no INEM.

E acrescentou que a queixosa não era prejudicada, pois mantinha a mesma letra de vencimento.

3 — Não pareceu convincente esta argumentação. Se a lei não expressava o propósito de fazer transitar todos os técnicos auxiliares do SNA para a carreira de técnicos auxiliares de emergência médica, a verdade é que ela quis proporcionar essa possibilidade.

E o que é certo é que a carreira de emergência médica oferece melhores condições de progressão que aquela outra.

Enfim — e sobretudo — não parecia aceitável um mero entendimento literal da norma de transição em discussão: ela deveria ser entendida no sentido de, por maioria de razão, permitir a transição para a carreira de emergência médica aos que, como a queixosa, possuíam a licenciatura que era condição preferencial para o provimento como técnico auxiliar do SNA.

4 — Esta a posição que o Provedor expôs ao Secretário de Estado da Saúde, o qual acabou por concordar com ela, procedendo à nomeação da interessada como técnica auxiliar de emergência médica principal.

Processo n.º 82/R-613-A-2

**Sumário** — Trabalho. Função pública. Carreiras.

**Objecto** — Reclassificação de ex-auxiliares de puericultura dos hospitais.

**Decisão** — Reclamação procedente. Recomendação acatada.

**Síntese:**

1 — Algumas funcionárias ex-auxiliares de puericultura, nas creches dos Hospitais Cívicos de Lisboa, reclassificadas como auxiliares de apoio e vigilância, por aplicação do Decreto n.º 109/80, de 20 de Outubro, reclamaram por estarem distribuídas a esta categoria funções que nunca desempenharam.

2 — O Departamento de Recursos Humanos da Secretaria de Estado da Saúde confirmou que as recla-

mantes desde sempre haviam trabalhado no acompanhamento de crianças. Mas entendeu que não poderiam ter sido reclassificadas de outro modo, pois pertenciam à categoria de empregadas diferenciadas e não possuíam quaisquer habilitações específicas.

3 — Entendeu-se que:

As carreiras previstas no anexo ao Decreto n.º 109/80, de 20 de Outubro, parecem mais restritas que as constantes da Portaria n.º 779/80, de 3 de Outubro. Enquanto no quadro de pessoal dos hospitais civis, anexo a esta portaria, constava a categoria de «empregado diferenciado», sem definição do seu conteúdo funcional, naquele decreto prevêem-se, nas carreiras de apoio geral dos serviços hospitalares, várias de auxiliares, mas a descrição das suas funções não corresponde às que as reclamantes exerciam. Tal facto parece natural, na medida em que o Decreto n.º 109/80 institucionalizara as carreiras do pessoal de apoio geral dos serviços hospitalares e as queixosas trabalhavam em creches, anexas aos hospitais, destinadas aos filhos do seu pessoal. Com rigor, teria de se convir que não são pessoal hospitalar, ainda que se compreenda que, certamente por motivos de ordem orçamental, estejam integradas no quadro dos respectivos hospitais.

À categoria que lhes fora atribuída, de «auxiliares de apoio e vigilância», compete, nomeadamente:

- a) O controle de entradas e saídas de pessoas, veículos e mercadorias;
- b) As informações e o acompanhamento dos utentes em todas as áreas;
- c) O serviço de mensageiro e relações com o público;
- d) A recepção e a expedição da correspondência;
- e) O zelo e a segurança dos bens e haveres;
- f) A limpeza de utensílios e instalações e acessos.

É óbvio que esta descrição não corresponde minimamente às actividades desenvolvidas pelas reclamantes, de acordo com o que as mesmas informam e os serviços confirmam.

O artigo 18.º do Decreto n.º 109/80 salvaguarda os direitos adquiridos pelos trabalhadores, estabelecendo, genericamente, que:

1 — A aplicação do disposto no presente diploma não prejudica em caso algum a situação que os trabalhadores já detêm.

Assim, esta disposição será violada se da aplicação do diploma resultar alteração da prestação de actividade exigida às reclamantes que a torne mais gravosa.

Se os serviços, atendendo ao restrito número de trabalhadoras (dado só existirem 2 creches nos hospitais civis) e à falta de tecnicidade das suas funções, optaram por as integrar em categorias da mesma letra de vencimento, ainda que com diferente conteúdo funcional, deverão, em obediência à disposição acima referida, continuar a exigir-lhes a mesma actividade, podendo vir a adoptar

o critério de extinguir os lugares à medida que vagarem, se tais categorias deixarem de ter interesse.

4 — Neste sentido, foi emitida recomendação, pois parecia corresponder tanto ao interesse da administração como aos das queixosas que estas continuassem a desenvolver as funções que já antes lhes cabiam.

Os Hospitais Civis de Lisboa informaram que transmitiram tal recomendação aos estabelecimentos neles integrados.

Processo n.º 82/R-2421-A-2

*Sumário* — Trabalho. Função pública. Carreiras.

*Objecto* — Reclassificação de auxiliares de saúde pública, completado o curso de enfermagem e com exercício de funções.

*Decisão* — Reclamação procedente. Situação regularizada.

*Síntese*:

1 — Um sindicato apresentou reclamação no interesse de várias auxiliares de saúde pública que, apesar de terem completado o curso de enfermagem geral e estarem a exercer funções como enfermeiras, continuaram a figurar nas listas de provimento no Centro de Saúde Regional de Beja com a categoria que possuíam, e não com a correspondente às habilitações obtidas e à natureza do trabalho que já prestavam.

2 — Posto o assunto ao Departamento de Recursos Humanos do Ministério da Saúde, este confirmou a razão da queixa, tendo, por rectificação da lista de provimento, colocado as interessadas na posição de enfermeiras, a que tinham direito.

Processo n.º 82/R-765-A-2

*Sumário* — Trabalho. Função pública. Carreiras.

*Objecto* — Integração no quadro privativo de uma escola de funcionária do quadro supranumerário.

*Decisão* — Reclamação procedente. Situação regularizada.

*Síntese*:

1 — Uma terceira-oficial supranumerária da Escola Preparatória de Chaves apresentou reclamação por estar a ser retardada a sua integração no quadro, numa vaga de segundo-oficial a que se considerava com direito.

2 — Analisado o assunto, considerou-se que a queixosa reunia as condições de habilitações e tempo de serviço previstas, no artigo 4.º do Decreto Regulamentar n.º 63/80, de 20 de Outubro, para a integração na categoria pretendida.

3 — A Direcção-Geral de Pessoal começou por entender, porém, que esse provimento deveria aguardar a criação, na Escola em causa, de mais uma vaga de segundo-oficial, já que a única existente estaria em princípio destinada à colocação de um segundo-oficial vindo de um colégio particular, cujo pessoal fora absorvido pelo estabelecimento de ensino em referência.

4 — Não pareceu acertado este procedimento, já que, segundo o regime legal aplicável, os elementos a integrar nos quadros das escolas oficiais oriundos

de estabelecimentos particulares é que teriam, se necessário, de ser providos em lugares a criar expressamente para o efeito.

5 — Tendo-se insistido com a Direcção-Geral de Pessoal pela resolução da situação, esta veio a informar que promovera, enfim, a queixosa, na vaga de segundo-oficial por esta reivindicada, e para cuja ocupação satisfazia, com efeito, os requisitos legalmente impostos.

Processo n.º 82/R-2359-A-2

*Sumário* — Trabalho. Função pública. Carreiras médicas. Clínica geral.

*Objecto* — Inserção, em listas de candidatos aprovados em concurso, de um médico indevidamente excluído.

*Decisão* — Reclamação procedente. Recomendação. Aguarda resposta.

*Síntese:*

1 — Um médico municipal, exercendo em regime de acumulação funções nos Serviços Médico-Sociais, apresentou ao Provedor de Justiça uma exposição em que se queixava da sua exclusão do concurso para o lugar de consultor de clínica geral, aberto por despacho do Secretário de Estado da Saúde de 12 de Julho de 1982, a qual se baseava no facto de a sua candidatura contrariar o n.º 6 do Despacho Normativo n.º 159/82, de 12 de Julho, elaborado com o objectivo de esclarecer dúvidas sobre o âmbito pessoal da Portaria n.º 409/82, de 23 de Abril, esta última por sua vez publicada para efeitos do disposto nos artigos 31.º e 22.º, n.º 3, do Decreto Regulamentar n.º 16/82, de 26 de Março.

2 — As respostas obtidas do Gabinete do Secretário de Estado da Saúde foram contraditórias, já que numa fase inicial a exclusão do concurso fora justificada com base no facto de o reclamante não preencher os requisitos estabelecidos no n.º 8 do artigo 40.º do Decreto-Lei n.º 310/82, de 3 de Agosto (o que se verificou não ser exacto, dado o reclamante exercer nos Serviços Médico-Sociais tanto funções de médico de clínica geral, em determinados postos clínicos, como as de médico estomatologista, noutros); numa fase subsequente, a exclusão foi justificada tendo como argumentos razões pragmáticas, baseadas no custo, para o País, de um especialista em estomatologia e na carência verificada nessa área — o que desaconselharia a transição do interessado para a carreira de clínica geral.

3 — Após análise do assunto, concluiu-se que nem do Decreto Regulamentar n.º 16/82, nem do Decreto-Lei n.º 310/82 e legislação complementar constava disposição legal expressa estabelecendo quaisquer restrições ou condicionamentos ao princípio da liberdade de escolha da profissão médica, na carreira de clínica geral, aos médicos que preenchessem os requisitos legalmente estabelecidos para o acesso a esta carreira e manifestassem o desejo de à mesma aceder.

O artigo 41.º, n.º 1, da Constituição admite a possibilidade de a liberdade de escolha de profissão ser limitada por razões de interesse colectivo, mediante lei da Assembleia da República ou decreto-lei emanado com autorização legislativa [cf. também artigos 18.º, n.º 2, e 168.º, n.º 1, alínea b)], o que não ocorria na situação em análise.

Acrescia também que o n.º 6 do Despacho Normativo n.º 159/82, para além de não poder funcionar

como substitutivo da forma de lei exigida pela Constituição, também não estabelecia, de modo directo ou implícito, qualquer restrição ou condicionamento ao acesso à carreira de clínica geral, limitando-se apenas a definir a situação dos médicos especialistas dos Serviços Médico-Sociais, sem regular directamente situações especiais abrangidas por este e outros números do mesmo despacho.

4 — Tendo como base estas conclusões, o Provedor de Justiça recomendou ao Ministério da Saúde que fosse autorizada, com efeitos reportados à data em que teve lugar a abertura do concurso, a admissão do reclamante ao lugar de consultor de clínica geral.

Processo n.º 79/R-815-A-3

*Sumário* — Trabalho. Classificação de serviço.

*Objecto* — Qualificação atribuída à prática farmacêutica de ajudante de farmácia.

*Decisão* — Reclamação procedente. Situação regularizada.

*Síntese:*

1 — Em Abril de 1979, um ajudante de farmácia reclamou para o Provedor de Justiça da falta de decisão de um recurso, que havia interposto para o Ministro dos Assuntos Sociais, da qualificação atribuída pelo farmacêutico seu patrão à sua prática farmacêutica no ano de 1977.

2 — Essa classificação, «insuficiente aproveitamento e regular comportamento», mostrava-se discrepante com as obtidas nos anos anteriores e posteriores a esse.

E afectava o interessado na sua carreira, pois impedia-o de ascender a categoria superior.

3 — Depois de variadas insistências, o Gabinete do Ministro dos Assuntos Sociais enviou a este Serviço informação de que, em 24 de Abril de 1978, e apesar da não comparência do representante do Sindicato Nacional dos Farmacêuticos, aquele responsável governamental ordenara à Comissão competente para se pronunciar sobre o assunto que ela o fizesse no prazo de 30 dias.

O parecer da Comissão fora no sentido do provimento do recurso, pois se comprovava que o farmacêutico de que o queixoso era empregado atribuíra a este a classificação em causa «como forma de contestação do actual sistema de registo de prática farmacêutica».

Verificava-se que este parecer fora remetido ao Gabinete do Secretário de Estado da Saúde — mas nada constava acerca do seguimento que, a partir de então, o caso tivera.

4 — Continuou, pois, a insistir-se pela resolução do caso, quer através de ofícios, quer telefonicamente.

5 — Somente em Fevereiro de 1983 a Direcção-Geral de Saúde informou o Provedor de Justiça de que o Secretário de Estado da Saúde havia, por despacho de 25 de Janeiro, dado provimento ao recurso.

6 — Entre a data da abertura do processo, neste Serviço, e a desta comunicação, o Provedor de Justiça dirigiu ao Ministro dos Assuntos Sociais e ao Secretário de Estado da Saúde 13 comunicações escritas, o que não pode deixar de se considerar lamentável.

*Sumário* — Trabalho. Função pública. Concursos.

*Objecto* — Falta de colocação de um professor por erro dos Serviços na classificação do boletim do concurso.

*Decisão* — Reclamação procedente. Situação regularizada.

*Síntese:*

1 — Uma professora profissionalizada auxiliar de Trabalhos Manuais queixou-se ao Provedor por não ter sido colocada no concurso de professores efectivos de 1979, considerando-se preterida por candidatos de inferior graduação.

Concretamente, verificara, na lista dos concorrentes admitidos, que a sua graduação estava referida com o código 6. Não tendo conseguido ser esclarecida sobre o significado desse número de código, presume que o mesmo teria sido correctamente atribuído.

Soubera depois, porém, que o número de código que lhe deveria ter sido atribuído era o 5 (o que teria permitido a sua colocação) — mas a Direcção-Geral de Pessoal já não aceitara reparar o erro cometido pelos seus serviços.

2 — Ouvida a entidade visada, esta sustentou que já nada seria possível fazer, pois a interessada não reclamara dentro do prazo legal da lista de admissão, através do qual ela bem teria podido detectar o lapso cometido em relação ao seu posicionamento.

3 — Não pareceu de acolher esta tomada de posição. Com efeito, se o prazo de reclamação, por parte dos concorrentes, estava de facto ultrapassado, a verdade é que a Administração continuava a poder, por sua iniciativa, revogar a decisão referente à não colocação da queixosa.

E não era contestado que houvesse, de facto, erro na graduação desta por parte dos serviços da Direcção-Geral de Pessoal.

4 — Seguiu-se uma demorada fase de contactos directos com responsáveis da Direcção-Geral de Pessoal com vista a demovê-la da posição assumida.

5 — Visto que, depois de 10 contactos, telefónicos uns, pessoais outros, a situação se mantivesse, apesar de a Direcção-Geral continuar a admitir o lapso cometido, o Provedor escreveu ao Ministro da Educação e das Universidades, em 30 de Setembro de 1981, solicitando a sua intervenção directa para a resolução do caso.

6 — Suscitada assim a Direcção-Geral de Pessoal a reapreciar a questão, esta veio, em 18 de Dezembro de 1981, a dar parecer no sentido de que, na verdade, a não colocação da queixosa fora ilegal.

Assim, para reparação da situação, dever-se-ia considerar a professora como colocada na posição de efectiva desde 1 de Outubro de 1979 — data do provimento dos concorrentes colocados através do concurso em causa.

E, conseqüentemente, deveriam ser-lhe pagas as correspondentes diferenças de vencimentos, no tocante a fases e serviço extraordinário, entre aquela data e 1 de Outubro de 1980 — momento em que ela obtivera a posição de efectiva, através do concurso a que, no ano seguinte, se candidatara.

7 — O processo continuou pendente ainda durante cerca de 1 ano, e só veio a ser arquivado em 12 de

Janeiro de 1983, data em que, finalmente, se recebeu a confirmação de que o parecer citado obtivera concordância ministerial e de que, na sequência desta, haviam sido pagas à interessada as diferenças de remuneração devidas.

Processo n.º 81/R-1107-B-4

*Sumário* — Trabalho. Função pública. Concursos.

*Objecto* — Não recondução de professor provisório por, devido a lapso, não ter sido, para o correspondente concurso, declarada a vaga em que aquela colocação poderia ter tido lugar.

*Decisão* — Recomendação legislativa.

*Síntese:*

1 — Uma professora provisória do 3.º grupo colocada havia 4 anos na Escola Preparatória de Arraiolos viu denegada a sua recondução, nesse estabelecimento, para o ano escolar de 1980-1981, pelo facto de, por lapso da respectiva titular, ao habilitar-se à colocação ao abrigo da Lei dos Cônjuges, não ter sido declarada a vaga correspondente a um lugar docente do referido grupo que teria permitido aquela recondução.

2 — Ouvida sobre o assunto, a Direcção-Geral de Pessoal do Ministério da Educação alegou que seria «impossível verificar se a vaga em causa reverteria ou não a favor (da interessada), pois as reconduções só se efectuam após a colocação dos professores concorrentes ao abrigo da preferência conjugal e profissionalizados».

3 — Não pareceu aceitável, sem mais, esta posição.

Através dos boletins de candidatura sempre seria possível determinar se, de facto, se haviam candidato à vaga em questão professores profissionalizados ou concorrendo ao abrigo da Lei dos Cônjuges — os quais, na afirmativa, teriam preterido a queixosa.

Se, porventura, a Administração alegasse relevante dificuldade burocrática para a realização de tal operação (não pode esquecer-se que se trata de concurso com várias dezenas de milhares de candidatos), então haveria que discutir com o Ministério da Educação a adopção de medidas legais que possibilitem a reparação de situações destas.

É que, juridicamente, a não ter havido candidatos preferentes à vaga em questão, a reclamante, enquanto requerente de recondução, teria tido direito a esta forma de colocação.

De resto, o Supremo Tribunal Administrativo já decidira que a falta de consideração, em concurso, de vaga realmente existente, é imputável à Administração e afecta a legalidade das decisões a que tal lapso dê origem.

3 — Solicitou-se, por isso, à Direcção-Geral de Pessoal que procedesse à referida análise dos boletins de concurso de professores do 3.º grupo, profissionalizados ou invocando a Lei dos Cônjuges, que se tivessem candidatado à escola em causa.

4 — A entidade visada respondeu que, face ao número destes, operação não era «humana e materialmente possível».

5 — Perante esta resposta, o Provedor recomendou, em 7 de Março de 1983, ao Secretário de Estado da Administração Escolar, que fossem criados os meca-

nismos legais que permitissem a reparação deste tipo de erros em concursos de docentes.

6 — Depois de insistência, a Secretaria de Estado informou, em 9 de Novembro de 1983, estar-se a proceder à revisão da legislação sobre concursos.

Embora isso não tenha sido esclarecido em tal comunicação, o Provedor pressupôs que ela significava que, nessa revisão, a sua recomendação iria ser tida em conta.

Processo n.º 81/R-2443-B-4

**Sumário** — Trabalho. Função pública. Concursos.

**Objecto** — Ilegalidade — por falta de concurso — do provimento no lugar de aferidor de pesos e medidas do quadro de pessoal de uma câmara municipal.

**Decisão** — Reclamação procedente. Situação regularizada.

**Síntese:**

1 — Determinado cidadão dirigiu ao Provedor de Justiça uma reclamação contra a Câmara Municipal de Ourique, alegando que aquele órgão autárquico provera irregularmente (sem concurso) um outro cidadão no lugar de aferidor de pesos e medidas do quadro de pessoal do município.

2 — Para adequada apreciação do problema, solicitaram-se à referida Câmara Municipal os esclarecimentos considerados úteis a propósito do assunto, e, recebidos que foram tais esclarecimentos, diligenciou-se posteriormente junto da Direcção-Geral da Acção Regional e Local com vista à elucidação de algumas questões suscitadas acerca do problema em foco.

3 — Em face dos elementos que vieram a ser recebidos da mencionada Direcção-Geral, verificou-se que o respectivo entendimento a propósito do assunto em análise se harmonizava com aquele em que se alicerçara a formulação das questões que lhe haviam sido expostas pelo Serviço do Provedor de Justiça, sendo de concluir, por consequência, que o aludido provimento fora efectuado ilegalmente, já que:

- a) O interessado, embora diplomado com o respectivo curso especial, apenas estava habilitado com o segundo grau da instrução primária, não possuindo o curso geral do ensino secundário ou equiparado (também não lhe aproveitava o disposto no artigo 38.º, n.º 2, do Decreto-Lei n.º 466/79, de 7 de Dezembro, pois não se achava provido, na altura, em qualquer categoria da carreira de aferidor de pesos e medidas);
- b) O provimento em causa não fora precedido da abertura de concurso, como impunham as normas do Decreto Regulamentar n.º 68/80, de 4 de Novembro (cf. v. g., os artigos 1.º, 2.º e 3.º).

E os termos em que fora aberto, antes da publicação daquele decreto regulamentar, um anterior «concurso documental para o provimento vitalício do lugar de aferidor de pesos e medidas» não se identificava com a alternativa prevista na segunda parte da alínea b) do n.º 1 do artigo 14.º do citado diploma regulamentar, uma vez que a abertura de concurso de provimento, não apenas para as vagas existentes, mas

também para aquelas que vierem a verificar-se, deve constar de anúncio a publicar no *Diário da República*.

4 — A circunstância mencionada no antecedente n.º 3, alínea a), não se enquadrava em nenhum dos números, do artigo 363.º do Código Administrativo e, por isso, apenas teria gerado vício de anulabilidade, já sanado pelo decurso do prazo de impugnação contenciosa (artigo 364.º do mesmo Código).

Mas outro tanto não sucedida com a circunstância referida na alínea b), pois que o citado artigo 363.º, conjugado com o seu n.º 6, fulminava com a nulidade absoluta, independentemente de declaração pelos tribunais, as deliberações «que nomearem funcionários sem concurso, nos casos em que a lei o exige ...».

E assim, adequado se afigurou que a Câmara Municipal de Ourique declarasse a nulidade absoluta da deliberação que resolvera sobre a nomeação para o questionado lugar de aferidor de pesos e medidas. Isto mesmo se ponderou ao citado órgão autárquico, com o pedido de ulterior esclarecimento acerca da deliberação que viesse a ser tomada para regularização da situação existente.

5 — Tal nulidade veio a ser efectivamente declarada pela referida Câmara Municipal, havendo, em consequência disso, sido determinado o arquivamento do processo organizado no Serviço do Provedor de Justiça com base na reclamação do impetrante.

Processo n.º 83/R-214-A-2

**Sumário** — Trabalho. Função pública. Concursos.

**Objecto** — Abertura de concursos para lugares que não estavam vagos nem se previa que o viessem a estar dentro do respectivo prazo de validade.

**Decisão** — Reclamação procedente. Recomendação acatada.

**Síntese:**

1 — Em 24 de Novembro de 1981 foi publicado aviso de abertura de concurso para «lugares vagos e a vagar» na categoria de técnico principal existente na Delegação Regional de Faro do Ministério da Indústria e Energia.

Cerca de um ano depois, em 26 de Novembro de 1982, foi finalmente publicado o resultado do concurso. No correspondente aviso se comunicava, porém, que o 1.º (e único) candidato classificado não poderia ser provido por não existir afinal qualquer vaga da categoria indicada.

Considerando injusta a situação, um sindicato representativo dos técnicos do Estado veio expô-la ao Provedor, no interesse daquele concorrente, seu associado.

2 — Ponderou-se que a administração não é obrigada a prover os candidatos aprovados em concurso.

Além disso, nada impede a administração de abrir concurso para lugares providos, mas que se espera venham a vagar dentro do respectivo prazo de validade.

Mas o que já não parecia acertado era, por um lado, que se tivesse afirmado, no aviso de abertura do concurso, que este se reportava a lugares «vagos» (e a vagar) — quando, afinal, não os havia já então, nessas condições, no quadro em questão.

Por outro lado, tão-pouco era correcto que o mesmo concurso respeitasse ainda a lugares que viessem a



vagar se, porventura, já à data da abertura fosse pouco provável que isso viesse a suceder dentro do correspondente prazo de validade.

3 — O Secretário-Geral do Ministério, ouvido sobre o caso, respondeu que aceitava que teria sido preferível abrir o concurso apenas para lugares a vagar.

E, na data da abertura, esperava-se que a reestruturação das delegações regionais do Ministério da Indústria e Energia, então em preparação, viesse a proporcionar, ainda dentro do prazo de validade do concurso, a disponibilidade de vagas para os que nele tivessem sido aprovados.

Agora, porém, em Julho de 1983, essa expectativa estaria gorada, por atraso nos trabalhos de tal reestruturação.

4 — Verificou-se, porém, que no respeitante a semelhantes concursos abertos para as Delegações Regionais de Coimbra, Évora, Lisboa e Porto ocorrera situação idêntica: isto é, também em relação a estes concursos haviam sido publicados avisos comunicando que, afinal, não se tornava ainda possível qualquer provimento dos candidatos aprovados, por inexistência de vagas.

Parecia, pois, estar-se perante situação geral de deficiente planeamento deste aspecto de gestão de pessoal, com conseqüente frustração de expectativas de não poucos interessados.

5 — Por isso, o Provedor recomendou ao Ministro da Indústria e Energia que os diplomas de reestruturação das delegações regionais fossem publicados dentro dos prazos de validade dos concursos e, na impossibilidade de isso se conseguir, se prorrogassem estes mesmos prazos.

6 — O Ministro da Indústria e Energia aceitou a recomendação, proferindo o seguinte despacho:

Considerando que o aviso de abertura de concursos para a Delegação de Faro estabeleceu o prazo de validade de 1 ano a partir da data da homologação da lista de candidatos aprovados;

Considerando que dependendo a existência de vagas da implementação das acções de reestruturação orgânica das delegações e não tendo sido ainda possível concluir-se tal processo pelo que é de admitir-se que venha a finalizar-se só após ter expirado o prazo de validade do concurso;

Considerando que conforme recomendação do Provedor de Justiça não se afigura ser de justiça não salvaguardar nestas circunstâncias as legítimas expectativas dos candidatos admitidos ao concurso, determina-se:

O prazo de validade estabelecido no n.º 2 do aviso da Secretaria-Geral deste Ministério, publicado no *Diário da República*, 2.ª série, n.º 271, de 24 de Novembro de 1981, deve prorrogar-se por mais 1 ano a partir deste despacho.

Processo n.º 83/R-758-A-2

Sumário — Trabalho. Função pública. Concursos.

Objecto — Suspensão da abertura de concursos para lugares de ingresso e acesso na função pública.

Decisão — Reclamação procedente. Recomendação parcialmente acatada.

Síntese:

1 — O Decreto-Lei n.º 171/82, de 10 de Maio, estabeleceu genericamente — como de resto é justo, e corresponde ao princípio definido no n.º 2 do artigo 47.º da Constituição — que o recrutamento para lugares de ingresso ou acesso dos quadros da função pública se faria por concurso.

E no seu artigo 18.º determinara que para os diversos organismos e serviços públicos seriam aprovados regulamentos de concursos adequados.

Em 14 de Fevereiro de 1983, foi publicado o Despacho Normativo n.º 51/83, do Ministro da Reforma Administrativa, mandando suspender a abertura de quaisquer concursos para recrutamento de pessoal dos organismos e serviços relativamente aos quais ainda não houvessem sido publicados regulamentos ao abrigo do artigo 18.º do Decreto-Lei n.º 171/82.

Um sindicato representativo dos técnicos da função pública reclamou, em 10 de Março de 1983, para o Provedor alegando que o Despacho Normativo n.º 51/83 gerava situações de injustiça relativa.

2 — Analisada a questão, verificou-se que, de facto, enquanto diversos organismos e serviços haviam já publicado regulamentos de concursos, facultando assim o ingresso ou acesso aos lugares respectivos, muitos outros ainda o não haviam feito, frustrando assim as expectativas dos indivíduos em condições de se candidatarem aos correspondentes quadros e dando azo, pois, a uma desigualdade de tratamento em relação àqueles primeiros.

Esta situação derivava da inércia dos organismos e serviços que ainda não haviam feito publicar os regulamentos em questão.

3 — Não pareceu aconselhável, porém, sugerir — como o sindicato reclamante pretendia — a revogação pura e simples do Despacho Normativo n.º 51/83.

Isso corresponderia a um retrocesso, facultando-se a abertura de concursos sem sujeição a adequado regime regulamentar genérico.

4 — Assim, o Provedor preferiu recomendar ao Secretário de Estado da Administração Pública a emanação de providência que obrigasse os departamentos públicos a publicar em prazo certo (e não demasiado dilatado) os regulamentos em falta, findo o qual se deveria então revogar o Despacho Normativo n.º 51/83.

5 — O Secretário de Estado respondeu que a emanação do Despacho Normativo n.º 51/83 decorreria do facto de se ter verificado que o Tribunal de Contas continuava, apesar do disposto no Decreto-Lei n.º 171/82, a visar nomeações por livre escolha, considerando-as legalmente possíveis enquanto não fossem publicados os regulamentos previstos no seu artigo 18.º

Aquele despacho normativo tivera, assim, em vista pressionar os organismos e serviços a publicarem os regulamentos de concursos para os respectivos quadros.

Acrescentou, de todo o modo, que «ao abrigo de autorização legislativa recentemente conferida ao Governo, estão a ser revistas diversas disposições dos diplomas publicados em 10 de Maio de 1982, entre os quais o Decreto-Lei n.º 171/82, de 10 de Maio, seja no sentido de alterar disposições que a experiência de 1 ano aconselha, seja no de simplificar e acelerar o processo de recrutamento».

Por outro lado, esclareceu que «esta Secretaria de Estado promoverá a emissão de uma circular junto dos diversos departamentos ministeriais chamando a atenção para a necessidade de promoverem urgentemente a regulamentação prevista no artigo 18.º do Decreto-Lei n.º 171/82, de 10 de Maio, não só como forma de cada serviço ou organismo poder satisfazer a todo o momento a solicitação das suas necessidades de pessoal, como de não porem em causa as legítimas expectativas de promoção dos seus funcionários».

6 — Parecendo que desta forma estava em vias de resolução a situação que dera origem a este processo, foi o mesmo mandado arquivar.

Processo n.º 82/R-812-A-2

**Sumário** — Trabalho. Função pública. Concursos.

Prova.

**Objecto** — Descida na graduação de concurso, para guarda de escola, por falta de prova de um dos requisitos de preferência.

**Decisão** — Reclamação parcialmente procedente. Recomendação acatada.

**Síntese:**

1 — Um candidato a concurso para guarda diurno de uma escola secundária queixou-se de que, apesar de ter figurado na lista definitiva de candidatos admitidos, fora depois excluído do concurso, quando, ao ser solicitado a comprovar as declarações que prestara no boletim de candidatura, não apresentara a cadereta militar, mas sim o título de isenção do serviço militar.

Ora, no entender do reclamante, a prova de isenção do serviço militar equivalia à da prestação desta mesma obrigação cívica, para efeitos de acesso à função pública.

2 — Estudado o assunto, verificou-se que o interessado não tinha, no essencial, razão na sua reclamação.

Se é certo que, em geral, para acesso à função pública a prova da isenção do serviço militar equivale à sua prestação, a verdade é que o Despacho Normativo n.º 345/80, de 28 de Outubro, inclui na preferência da alínea b) do respectivo n.º 4.4, no tocante ao concurso para guarda de escola, os que «tenham cumprido o serviço militar».

E compreende-se esta prioridade, tratando-se de uma função — a de guarda — em que a prática efectiva proporcionada pela realização do serviço militar pode ter inegável importância.

O reclamante fora, assim, colocado no grupo geral da alínea c) da mesma norma — o que já não lhe permitira a nomeação, por aí a graduação se fazer com prioridade dos mais novos (o que também se admitia, mais uma vez em atenção da natureza das funções em causa).

3 — Sucedeu, porém, que, ao analisar-se a documentação relativa a este concurso, se verificou que dele haviam sido excluídas várias candidaturas por faltas ou lapsos meramente formais: falta de assinatura no boletim de concurso; falta de autenticação ou redacção incorrecta dos atestados das juntas de freguesia exibidos, etc.

O Provedor entendeu que, tratando-se de meras irregularidades, facilmente reparáveis, os candidatos em causa não deveriam ter sido excluídos do concurso.

Teria sido adequado, sim, conceder-se-lhes um prazo, ainda que breve, para sanção dessas deficiências.

Por isso recomendou ao Ministro da Educação que se procedesse nestes termos.

4 — A recomendação foi prontamente aceite, tendo o Ministro respondido que:

Já os projectos ou regulamentos de concursos para o pessoal administrativo dos estabelecimentos de ensino não superior que têm vindo a ser elaborados por este Ministério prevêem tal possibilidade, em conformidade com o disposto no Regulamento Geral de Concursos, aprovado pela Portaria n.º 930/82, de 2 de Outubro (artigo 10.º, n.º 3). Assim sendo e porque a recomendação de V. Ex.ª se afigura justa, tem apoio na legislação geral em vigor e não contraria o Despacho Normativo n.º 345/80, de 29 de Setembro de 1980, pois é uma situação em relação à qual o mesmo é omissivo, já exarei despacho no sentido de os interessados serem autorizados a suprir as eventuais irregularidades surgidas nos seus processos de candidatura, no prazo de 10 dias a contar da data em que lhes tenha sido dado conhecimento da sua existência, nomeadamente através da afixação da lista nos respectivos estabelecimentos de ensino.

Processo n.º 82/R-741-A-2

**Sumário** — Trabalho. Função pública. Disciplina. Provedor.

**Objecto** — Processo disciplinar instaurado aos elementos da comissão instaladora de uma escola, por se recusarem a dar seguimento ao provimento, como operário, de um elemento a que não reconheciam idoneidade para tanto.

**Decisão** — Reclamação procedente. Recomendação acatada.

**Síntese:**

1 — Os membros da Comissão Instaladora da Escola Secundária do Cartaxo queixaram-se ao Provedor de Justiça por lhes ter sido instaurado um processo disciplinar em virtude de não terem cumprido um despacho do director-geral de Pessoal do Ministério da Educação em que se fixava o prazo de 5 dias para envio do diploma de provimento como carpinteiro, a ser integrado naquela Escola, de um servente eventual de outro estabelecimento de ensino.

2 — Com vista ao apuramento dos factos, foi solicitado à Direcção-Geral de Pessoal o envio dos processos disciplinares instaurados aos queixosos, bem como o do respeitante à nomeação em discussão.

3 — Recebidos os processos, e tendo-se procedido ao seu estudo, apurou-se que:

- O indivíduo em questão fora pela Escola Preparatória do Cartaxo proposto, em 1976, para exercer na mesma, funções de operário polivalente;
- No entanto, como na data não existia no quadro da escola lugar de operário, fora contratado como servente eventual, embora exercendo aquelas funções;
- Esperava aquela Escola Preparatória que, «tendo em conta o Decreto-Lei n.º 57/80,

de 26 de Março, principalmente o seu artigo 5.º, alínea d), seria criado na escola um lugar de operário», podendo, assim, regularizar-se a situação daquele agente que tinha vindo até à data a exercer funções de operário polivalente, embora com a categoria e o vencimento de servente eventual;

- d) Tal não aconteceu, porém, tendo aquele lugar sido criado na escola secundária da mesma região;
- e) Daí o respectivo delegado distrital ter proposto à escola secundária em questão a integração no seu quadro do referido agente no lugar de carpinteiro. Fundara-se esta proposta no facto de não existir nessas escolas qualquer funcionário, além deste, que pudesse vir a ser integrado nos termos do artigo 44.º do Decreto-Lei n.º 57/80, de 26 de Março, e visto, assim, ambas as escolas poderem dispor de tal empregado; caso contrário, este ingresso, a ter lugar no quadro da escola preparatória, só seria possível como contínuo de 1.ª classe, abandonando assim as suas funções de operário;
- f) Face à discordância manifestada pela Comissão Instaladora da escola secundária, o Conselho Directivo da escola preparatória, com vista a resolver a situação irregular em que há anos mantinha o citado agente, requereu ao director-geral de Pessoal a colocação daquele, como operário-carpinteiro, no quadro da referida escola secundária, ou, em alternativa, um inquérito à actuação e forma como o agente vinha exercendo as suas funções e à forma como aquele Conselho Directivo tinha cumprido as suas obrigações;
- g) Por sua vez, o citado agente, posto ao corrente da oposição ao provimento, bem como dos seus fundamentos — não oferecer garantias de isenção no cumprimento dos seus deveres —, requereu igualmente ao director-geral de Pessoal o seu ingresso na escola secundária como operário-carpinteiro;
- h) Tendo o delegado distrital da Direcção-Geral de Pessoal inquirido das razões da oposição à nomeação em referência, a Comissão Instaladora da escola secundária respondeu que aquelas se baseavam em actos decorrentes do seu conhecimento pessoal de modo algum consentâneos com as necessidades e conveniências da escola e que em qualquer situação desejariam divulgar, cabendo à Direcção-Geral aferir da idoneidade profissional e moral do funcionário em causa, e decidir de acordo;
- i) O delegado distrital propôs, todavia, o provimento do agente em questão no lugar de carpinteiro do quadro da escola secundária, proposta essa que mereceu despacho de concordância do director-geral de Pessoal em 9 de Junho de 1981;
- j) Na sequência deste despacho, o delegado distrital solicitou à escola secundária que enviasse os elementos necessários ao preenchimento do diploma de provimento;

l) A Comissão Instaladora da escola secundária remeteu ao director-geral de Pessoal o diploma de provimento do agente, sem, porém, o assinar, e informando que:

- l.1) O parecer desfavorável dado ao provimento baseou-se na inadequação da competência do proposto, visto o lugar em aberto ser de carpinteiro e o indivíduo em questão ser pintor de profissão;
- l.2) Que o comportamento do mesmo indivíduo não tinha sido correcto;
- l.3) As funções de carpinteiro (e não só) da escola secundária vinham sendo asseguradas por um contínuo do seu quadro, que para o lugar revelava não só aptidão como também experiência;

- m) Em 10 de Agosto de 1981, a Direcção-Geral devolveu à Comissão Instaladora da escola secundária o diploma de provimento em causa, para, face ao despacho do director-geral de Pessoal que o autorizava, o mesmo ser pela Comissão Instaladora devidamente assinado;
- n) Dada a resistência da Comissão Instaladora da escola secundária, o director-geral de Pessoal exarou, em 4 de Dezembro de 1981, despacho segundo o qual era determinado que no prazo de 5 dias aquele enviasse, já assinado, o diploma de provimento em causa.

Atendendo a que a Comissão Instaladora não cumpriu no prazo estipulado o despacho citado, o director-geral de Pessoal determinou, em 10 de Fevereiro de 1982, a instauração de processo disciplinar a cada um dos seus membros.

4 — Estudado o assunto, o Provedor concluiu que:

- a) A escola preparatória em questão manteve, incorrecta e abusivamente, embora com o consentimento do interessado, o indivíduo em questão exercendo, desde 1976, funções diversas daquelas que cabiam à categoria para que fora contratado a título eventual — servente — e pela qual era pago;
- b) O Decreto-Lei n.º 57/80 determina que a integração prevista no seu artigo 44.º se reporta a pessoal desempenhando funções no estabelecimento de ensino em que deverá ser integrado e mediante proposta, devidamente comprovada e fundamentada pelo respectivo Conselho Directivo ou de quem as suas vezes fizer, de que aquelas funções correspondem ao lugar em que vai ser integrado;
- c) O servente em questão não pertencia ao quadro; era, sim, eventual, pelo que não se lhe podia aplicar o artigo 33.º do Decreto-Lei n.º 57/80; por outro lado, ele não exercia funções na escola secundária, pelo que, obviamente, a respectiva Comissão Instaladora não podia comprovar quais as funções por ele desempenhadas (e, no caso concreto,

- aquele órgão directivo até veio contestar aquelas funções, alegando, nomeadamente, que ele era pintor de profissão);
- d) Não lhe sendo aplicáveis as regras especiais de transição do Decreto-Lei n.º 50/80, o agente em causa teria, para ser provido no lugar em questão, ou noutra qualquer, de se sujeitar a concurso, nos termos da lei geral;
- e) Deste modo, o despacho de 9 de Junho de 1981 do director-geral de Pessoal era ilegal, porque se apoiava em disposições legais (artigos 5.º, 33.º e 44.º do Decreto-Lei n.º 57/80) que não tinham aplicação ao referido agente;
- f) O mesmo despacho era ainda ilegal por ter nomeado o indivíduo em causa como carpinteiro de 2.ª classe, quando a categoria de ingresso na carreira de carpinteiro é, nos termos do artigo 14.º do Decreto-Lei n.º 191-C/79, de 25 de Junho, a de carpinteiro de 3.ª classe (letra Q).

5 — Assim, o Provedor de Justiça, oficiou ao director-geral de Pessoal do Ministério da Educação, recomendando:

- a) Que fosse revogado o despacho de 9 de Junho de 1981, por ilegal;
- b) Que, no óbvio seguimento da revogação daquele despacho, fossem também revogados os despachos do mesmo director-geral de 4 de Dezembro de 1981 e de 10 de Fevereiro de 1982;
- c) Que, na sequência da revogação daqueles 3 despachos, fosse revisto o processo que tinha sido mandado instaurar aos membros da Comissão Instaladora da escola secundária e, naturalmente, a sanção disciplinar que lhes fora aplicada.

6 — Na mesma data o Provedor de Justiça oficiou também ao presidente do Conselho Directivo da escola preparatória, fazendo reparo — e recomendando que para o futuro fossem evitados casos idênticos — quanto ao facto de aquele órgão de gestão escolar ter contratado o indivíduo em questão como servente eventual, com o fim de lhe articular funções diferentes daquelas que competiam ao seu cargo e pelas quais era pago, mantendo-o naquela situação desde 1976, com elagadas garantias de mudança de situação — tão incertas que nem se vieram a concretizar, visto não se ter afinal criado na escola um lugar de operário.

7 — O Subsecretário de Estado da Administração Escolar, em seu despacho n.º 17-1/EA-AE/82, de 19 de Novembro de 1982, determinou:

- a) A revogação do despacho de 9 de Junho de 1981, do director-geral de Pessoal, que nomeara o servente eventual da escola preparatória para o lugar de carpinteiro de 2.ª classe da escola secundária;
- b) Como consequência desta revogação, a transição do referido agente para a categoria de contínuo de 2.ª classe, com efeitos desde 1 de Janeiro de 1979, nos termos do disposto na alínea b), do n.º 1, do artigo 33.º, do Decreto-Lei n.º 57/80;

- c) No âmbito de recurso interposto pelos membros da Comissão Instaladora da escola secundária, e face à existência de atenuantes especiais, a substituição de pena de multa, fixada em 15 000\$, pela de repreensão escrita, com registo suspenso, de acordo com o n.º 3 do artigo 31.º do Estatuto Disciplinar.

Processo n.º 82/R-851-A-2

*Sumário* — Trabalho. Função Pública. Disciplina. Recurso hierárquico.

*Objecto* — Aplicação de pena disciplinar com desrespeito da eficácia suspensiva do recurso hierárquico.

*Decisão* — Reclamação procedente. Situação regularizada.

*Síntese:*

1 — Um sindicato representativo do funcionalismo público apresentou queixa ao Provedor de Justiça pelo facto de uma sua associada ter sido punida, por despacho do director-geral das Indústrias Agrícolas e Alimentares, de 21 de Setembro de 1981, com pena de transferência, e haver recebido guia para se apresentar no novo local de trabalho antes de ter sido apreciado o recurso hierárquico que da mesma decisão interpusera para o Ministro da Agricultura, Comércio e Pescas.

2 — Ouvida a Direcção-Geral de Organização e Recursos Humanos do Ministério em causa, esta respondeu, em 19 de Outubro de 1982, que o recurso hierárquico que a interessada afirmava ter interposto «não consta ter dado entrada na instância competente deste Ministério nem figura no processo individual existente nesta Direcção-Geral».

3 — Face a esta resposta, contactou-se a entidade reclamante, que exibiu cópia do recurso hierárquico apresentado pela interessada, em 25 de Setembro de 1981, ostentando, a título de recibo, a assinatura da responsável pelo organismo a que ela pertencia.

4 — Com este elemento, contactou-se de novo a Direcção-Geral de Organização e Recursos Humanos do Ministério da Agricultura, Comércio e Pescas.

5 — Através das indagações então feitas no departamento ministerial em questão, apurou-se que o recurso que, em devido tempo, a interessada apresentara fora enviado ao Secretário de Estado da Produção Agrícola, em 30 de Setembro de 1981 — mas que, a partir daí, se perdera o rasto desse documento, não constando a sua entrada nos registos do Gabinete deste responsável governamental.

6 — A comprovação destes factos levou, porém, o Ministro da Agricultura, Florestas e Alimentação a, por despacho de 25 de Julho de 1983, revogar a transferência ordenada à queixosa.

Na verdade, o n.º 4 do artigo 77.º do Estatuto Disciplinar aprovado pelo Decreto-Lei n.º 191-D/79, de 25 de Junho, estabelecia que a interposição de recurso hierárquico contra punição disciplinar tinha efeito suspensivo da aplicação destas.

7 — O Provedor deu por terminada a sua intervenção neste caso, ao verificar que o Ministério da Agricultura Florestas e Alimentação acabou, assim, por repor a legalidade, não efectuando a pena aplicada à funcionária interessada antes da apreciação do seu recurso hierárquico.

Processo n.º 79/R-2109-A-2

*Sumário* — Trabalho. Função pública. Disciplina. Transferência.

*Objecto* — Ausência injustificada ao serviço, resultante de apresentação de atestado médico falso. Acumulação não autorizada de funções em país estrangeiro. Transferência motivada por apresentação de queixa ao Provedor de Justiça.

*Decisão* — Reclamação procedente. Recomendação não acatada. Comunicação à Assembleia da República.

*Síntese:*

1 — Uma delegada sindical do Centro de Educação Especial de Lisboa queixou-se ao Provedor dos seguintes factos:

- a) O chefe do serviço administrativo do Centro estivera, em 1979, durante cerca de um mês ausente, acumulando ilegalmente funções no Banco de Angola, em Luanda;
- b) Apresentara, para cobrir essa ausência, um atestado médico que fora aceite, apesar de falso e recebido fora de prazo;
- c) Porque detectara e denunciara a situação, a queixosa fora transferida para outro serviço do mesmo organismo.

2 — Dada a gravidade das acusações, um dos assessores do Provedor procedeu a inquérito no próprio Centro, ouvindo o visado e os responsáveis deste organismo e procedendo ao exame directo de toda a documentação pertinente.

O responsável objecto da acusação defendeu-se dizendo que se encontrava em Luanda em gozo de férias, mas, para assistir a um filho doente, tivera de prolongá-las, com o acordo da direcção do Centro.

A direcção do Centro comunicou que as faltas dadas por aquele funcionário haviam sido justificadas por despacho do Secretário de Estado da Segurança Social; e pretendeu explicar a deslocação da reclamante (que não considerava verdadeira transferência) com base em atitudes antidisciplinares desta, designadamente por ter utilizado documentos pertencentes ao processo pessoal do chefe de serviço.

O inquérito realizado permitiu, porém, comprovar, no essencial, as afirmações da queixosa.

3 — O Provedor de Justiça, perante os factos apurados, participou ao Ministério Público, para efeitos de instauração de processo-crime, a passagem de atestado médico falso, e recomendou em 10 de Janeiro de 1980, ao então Secretário de Estado da Segurança Social, que:

- a) Instaurasse procedimento disciplinar contra o funcionário que estivera em situação de ausência ilegítima e para encobrir apresentara um atestado médico falso;
- b) Alterasse o despacho que considerava justificadas as faltas dadas por esse elemento;
- c) Revogasse a transferência da autora da queixa, porque, apesar de se basear em razões disciplinares, essa decisão não fora antecedida do necessário processo.

4 — Em 1 de Abril de 1980, o Secretário de Estado da Segurança Social decidiu, a este propósito:

- a) Instaurar processo disciplinar a respeito da ausência ilegal;
- b) Aguardar o termo desse processo para tomar posição sobre a justificação das faltas correspondentes;
- c) Manter a deslocação da funcionária autora da queixa, como acto de mera gestão de pessoal.

5 — O Provedor esclareceu, em 14 de Maio do mesmo ano, que considerava não haver qualquer dependência entre a justificação das faltas e o processo disciplinar em curso.

E, na mesma ocasião, insistiu na já recomendada revogação da deslocação da funcionária que lhe apresentara a reclamação.

6 — O Secretário de Estado da Segurança Social aceitou a posição do Provedor quanto à justificação das faltas.

Manteve, porém, a deslocação da autora da queixa.

E, em 26 de Julho de 1980, mandou arquivar o processo disciplinar, por entender que o mesmo se encontrava prescrito.

7 — O Provedor não se conformou com estas duas decisões, tendo exposto ao Secretário de Estado as razões por que entendia que o processo disciplinar devia ser retomado, já que não tinha qualquer fundamento a prescrição invocada para o arquivar.

8 — Apesar de várias insistências do Provedor no sentido de uma tomada de posição em tempo útil por parte da Secretaria de Estado da Segurança Social, só em 12 de Fevereiro de 1982 se recebeu desta a informação de que:

- a) Continuava a considerar legal a deslocação da funcionária reclamante;
- b) Embora admitisse que, ao ser arquivado, em Junho de 1980, o processo disciplinar não estivesse prescrito, agora já não seria possível reabri-lo, pois decorrera mais de um ano sobre aquele acto.

9 — Por não ter considerado aceitável a atitude de não acatamento das recomendações que formulara em defesa dos interesses da funcionária autora da queixa e do prestígio da Administração, o Provedor de Justiça resolveu expor à Assembleia da República os motivos da sua tomada de posição e, mediante o presente relatório, dar público conhecimento desta e da actuação, no caso, da Secretaria de Estado da Segurança Social.

Processo n.º 80/R-115-A-2

*Sumário* — Trabalho. Função Pública. Equiparação.

*Objecto* — Equiparação de cargo de director do Laboratório de Polícia Científica.

*Decisão* — Reclamação procedente. Situação regularizada.

*Síntese:*

1 — O director do Laboratório de Polícia Científica protestou junto do Provedor pelo facto de o seu cargo, que se encontrava ao nível de outros a que correspondia a letra C, na escala geral do funcionalismo, ter

sido equiparado ao de director de serviços, pelo artigo 2.º, n.º 2, do Decreto-Lei n.º 519-L/79, de 28 de Dezembro.

Considerava esse critério legal discriminatório face a outros responsáveis de grau similar, e que foram equiparados a subdirectores-gerais, bem como desajustado ao conteúdo das funções que, como director do Laboratório, lhe cabiam.

2 — A Direcção-Geral da Função Pública, contactada por este Serviço, respondeu que a equiparação em causa era a que sem dúvida resultava da lei, que fora preparada em conjunto com o Ministério da Justiça.

Se este departamento considerasse inadequada a tal equiparação, cabia-lhe a iniciativa de processar a revisão do Decreto-Lei n.º 519-L/79.

Ouvido, então, o Ministério da Justiça, este considerou justificada a pretensão do interessado.

Informou que preparara, mesmo, um diploma especial para lhe dar satisfação.

Como, todavia, se tornava necessário introduzir outras modificações mais na orgânica da Polícia Judiciária, optara-se por incluir nesse diploma genérico a nova equiparação do cargo de director do Laboratório de Polícia Científica a subdirector-geral.

4 — E assim veio a acontecer, de facto, através da publicação do Decreto-Lei n.º 458/82, de 24 de Novembro.

Processo n.º 78/R-1306-B-1

*Sumário* — Trabalho. Função pública. Exoneração.

*Objecto* — Afastamento de professora profissionalizada do ensino secundário, por conveniência de serviço.

*Decisão* — Reclamação procedente. Situação regularizada.

*Síntese*:

1 — Uma professora profissionalizada não pertencente ao quadro, leccionando na Escola de Clara de Resende, no Porto, foi, por despacho do Secretário de Estado da Administração Escolar de 6 de Março de 1978, mandada «desligar do serviço».

Protestou perante o Provedor contra essa decisão, que se teria baseado no facto de, nos meses de Outubro e Novembro de 1977, ela ter faltado ao serviço — pois fizera-o a coberto do atestado médico apresentado nos termos legais.

2 — Ouvida a Direcção-Geral de Pessoal do Ministério da Educação, foi recebido em 4 de Julho de 1977, um relatório da Direcção-Geral do Ensino Secundário, que comunicava ter submetido à apreciação do Secretário de Estado da Administração Escolar a situação de vários professores (incluindo a queixosa) que tinham dado apreciável número de faltas.

A Direcção-Geral esclarecia que não propusera o afastamento desses docentes, mas que o Secretário de Estado ordenara o «desligamento do serviço» dos mesmos, com base no n.º 3 do artigo 357.º do Decreto n.º 37 029 (Estatuto do Ensino Profissional, Industrial e Comercial).

3 — Embora se reconheça que a percentagem de absentismo dos professores é um dos graves problemas com que o Ministério da Educação se tem debatido,

não pareceu legalmente aceitável a decisão que atingira a reclamante. E isto porque:

- a) Ela estivera ausente a coberto de atestado médico, cuja veracidade não fora posta em causa;
- b) Ao ser «desligada do serviço», já se encontrava de novo a ensinar havia 3 meses;
- c) O preceito ao abrigo do qual fora afastada (e que permitia o desligamento, a todo o tempo, por mera conveniência de serviço, dos professores eventuais e provisórios) correspondia a uma situação já ultrapassada — a do provimento unilateral, por nomeação, desses docentes, sem qualquer tipo de garantias quanto à segurança de emprego;
- d) Ora, a partir do Decreto-Lei n.º 262/77, de 23 de Junho, o provimento dos professores eventuais e provisórios passara a fazer-se por contrato — acto bilateral que não podia ser unilateralmente rescindido por mera conveniência de serviço;
- e) E a real fundamentação do acto discutido denunciava, até, a existência de desvio de poder, pois tinham sido razões de tipo disciplinar, e não de conveniência de serviço, que basearam o afastamento da professora em questão;
- f) Enfim, a demissão em causa nem se coadunava com o despacho genérico, do próprio Secretário de Estado da Administração Escolar (Despacho n.º 50/78, de 5 de Maio), na sequência do qual também fora emanada.

É que esse despacho reportava-se ao desligamento de professores que, apesar de notificados para assumirem funções docentes em certas escolas, jamais o haviam feito, alegando razões de saúde.

Ora a professora em referência, ao ser desligada, já estava de novo a ensinar havia vários meses.

4 — Por isso se solicitou, em 12 de Junho de 1978, à Direcção-Geral de Pessoal, a reapreciação do caso.

5 — Depois de 3 insistências, recebeu-se, em 29 de Janeiro de 1979, indicação daquela Direcção-Geral no sentido de o assunto estar em estudo.

6 — Depois de mais 6 insistências, a Direcção-Geral pediu, em 11 de Março de 1981, 2.ª via do ofício do Provedor, pois não se encontrava o original.

7 — Depois de outras 2 insistências, a Direcção-Geral solicitou, em 18 de Agosto de 1981, fotocópia de todo o processo existente no Serviço do Provedor, já que, aparentemente por extravio, nada constaria nos seus registos acerca desta reclamação.

8 — Satisfeito mais este pedido, seguiram-se outras 5 insistências, no sentido do legal e correcto desenlace do caso.

9 — Enfim, em 29 de Julho de 1983, o então Subsecretário de Estado da Administração Escolar, uma vez reapreciado o assunto, decidiu, em concordância com a posição do Provedor, revogar o «desligamento» da queixosa, e, em consequência:

- a) Reintegrá-la na docência, com uma indemnização correspondente aos vencimentos que, durante mais de 4 anos, deixara de receber;

- b) Mandar instaurar inquérito acerca das razões da excessiva morosidade na resposta às reiteradas insistências do Provedor.

10 — O processo foi arquivado, em 1983, depois de se ter tido conhecimento de estar em organização o inquérito em referência.

Processo n.º 82/R-238-A-2

*Sumário* — Trabalho. Função pública. Exoneração.

*Objecto* — Inexecução, pelo Ministério dos Negócios Estrangeiros, de Acórdãos do Supremo Tribunal Administrativo anulatórios de despachos de exoneração de um embaixador.

*Decisão* — Reclamação procedente. Situação regularizada.

*Síntese:*

1 — Um embaixador, não pertencente à carreira, fora exonerado, por decreto de 14 de Agosto de 1976, do cargo que então exercia como representante de Portugal na República Popular de Moçambique.

Tendo o Ministério dos Negócios Estrangeiros interpretado este acto como significando a total desvinculação do interessado, este recorreu para o Supremo Tribunal Administrativo, que, por acórdão de 29 de Março de 1979, reconheceu que aquele acto não tivera tal eficácia.

O Ministério não deu execução a esta decisão judicial, tendo promovido a publicação de novo decreto, com data de 22 de Maio de 1979, exonerando o interessado do lugar de embaixador, com efeitos retrotraídos a 1976.

O queixoso voltou a recorrer, agora desta segunda exoneração, para o Supremo Tribunal Administrativo, que igualmente a anulou, por acórdão de 5 de Novembro de 1981.

Todavia, o departamento em causa tão-pouco deu cumprimento a este acórdão — tal como também já não o dera àquele que, na pendência deste recurso, ordenara a suspensão da executoriedade da exoneração.

Remetido ao quadro geral de adidos, e privado das remunerações de embaixador desde 1976, o interessado pediu a intervenção do Provedor.

2 — A situação parecia inadmissível, escusando-se o Ministério dos Negócios Estrangeiros, reiteradamente, a executar decisões judiciais.

3 — Por isso o Provedor enviou directamente ofício ao Ministro dessa pasta, em 16 de Março de 1982, solicitando resposta urgente acerca do caso.

4 — Apesar desse pedido de urgência, foi ainda necessário insistir por resposta do Ministério através de 4 ofícios, em Abril, Junho, Agosto e Outubro seguintes.

5 — O processo foi mandado encerrar quando, em 7 de Dezembro de 1982, o Ministério informou finalmente que o queixoso fora reintegrado no lugar de embaixador.

Processo n.º 79/R-2304-B-4

*Sumário* — Trabalho. Função pública. Faltas.

*Objecto* — Marcação de faltas injustificadas a professora, que em período coberto por atestado médico

comparecera na escola para entregar a classificação de alunos.

*Decisão* — Reclamação procedente. Recomendação acatada.

*Síntese:*

1 — Uma professora da Escola Secundária da Moita encontrava-se na situação de doente, comprovada por atestado médico conferido pelo delegado de saúde.

Realizando-se, no dia 11 de Junho de 1979, as reuniões de avaliação, a professora foi telefonicamente contactada pelo Conselho Directivo da Escola, que lhe pediu que enviasse as cadernetas dos seus alunos.

Não querendo fazê-lo através de terceira pessoa, a professora deslocou-se à escola, onde entregou as cadernetas, embora sem ter participado nas reuniões para atribuição de classificações.

A professora manteve-se ausente até ao dia 16 do mês em questão.

Veio queixar-se ao Provedor, não só porque a escola lhe marcara faltas injustificadas desde 11 a 16 de Junho de 1979, mas ainda, porque, com base em relato apresentado pelo estabelecimento de ensino, o director-geral do Ensino Secundário lhe aplicara, sem prévio processo disciplinar, a pena de advertência «pelo seu comportamento».

2 — Não pareceu, à primeira vista, censurável o procedimento da queixosa. Compreendia-se que ela não tivesse querido enviar as cadernetas dos alunos por terceira pessoa.

E por isso só estivera na escola o tempo indispensável para proceder à sua entrega.

Por seu turno, o valor do atestado médico só poderia ser posto em causa por invocação de falsidade, ou não homologação pelo delegado de Saúde.

3 — Auscultada a escola, esta sustentou o entendimento de que a queixosa, ao comparecer nesse estabelecimento no dia 11 de Junho, ficara «automaticamente ao serviço».

A Direcção-Geral do Ensino Secundário, por sua vez, manteve a opinião de que a atitude da queixosa, ao não comparecer nas sessões de avaliação, fora incorrecta e por isso merecera a punição — embora leve — aplicada.

4 — Continuou a não se afigurar acertada nenhuma destas posições. Comprovava-se, com efeito, que a professora, no dia 11 de Junho de 1979, não assinara o ponto, nem praticara qualquer outro acto do qual pudesse inferir-se o claro propósito de se apresentar ao serviço.

Estivera, na escola, sim, durante 1 hora, a preencher as cadernetas dos alunos, que depois lá deixou, retirando-se em seguida.

5 — Por isso, o Provedor recomendou a revogação da pena disciplinar e da injustificação das faltas, ponderando que:

Parece-me que a deslocação da professora à escola, com o compreensível propósito de entregar as classificações dos alunos, não deve considerar-se como apresentação dela ao serviço, para efeitos de deixar de relevar o atestado médico.

De facto, está suficientemente provado que a reclamante não praticou nenhum acto que possa configurar a apresentação ao serviço e que a



validade do atestado médico não foi posta em causa, nem foi colocada a questão da não homologação pelo delegado de saúde.

6 — Embora os serviços tivessem prestado informação no sentido da concordância com a recomendação do Provedor, o director-geral de Pessoal decidiu que subsistisse a marcação de faltas injustificadas, limitando-se a repetir o argumento de que a ida da professora à escola implicava a sua apresentação ao serviço e fizera interromper a relevância do atestado médico.

7 — O Provedor não pôde aceitar esta solução, já que o despacho do director-geral não rebatia concretamente nenhum dos argumentos que haviam baseado a sua recomendação e os próprios pareceres dos serviços daquele departamento do Ministério da Educação.

Assim, continuou a insistir pela mudança de posição da Administração neste caso.

8 — Finalmente, em 13 de Janeiro de 1983, o sub-director-geral de Pessoal, então em exercício, revogou os despachos em causa e mandou, de acordo com o recomendado pelo Provedor, considerar como justificadas as faltas em discussão.

#### Processo n.º 81/R-926-A-2

*Sumário* — Trabalho. Função pública. Faltas.

*Objecto* — Marcação de falta injustificada a funcionário, por ausência em resultado de greve de transportes públicos.

*Decisão* — Reclamação procedente. Recomendação acatada.

*Síntese:*

1 — Um contínuo da Escola Secundária de Vila Nova de Famalicão queixou-se ao Provedor de Justiça em virtude de não lhe terem sido consideradas justificadas as faltas ao serviço nos dias 13, 26 e 27 de Fevereiro de 1981, dadas por motivo de greve nos transportes colectivos, aliada ao conselho médico de não percorrer diariamente, a pé, mais de 3 km, devido a doença óssea.

3 — A Direcção-Geral de Pessoal do Ministério da Educação, ouvida a respeito do caso, informou ter corroborado a decisão da escola, não havendo assim concordado com a justificação de faltas, devido à circunstância de o médico ter atestado que não havia inconveniente em que o queixoso efectuasse, esporadicamente, caminhadas a pé superiores a 3 km.

3 — Tal posição não foi considerada razoável, uma vez que, para não faltar ao serviço em 26 e 27 de Fevereiro de 1981, o funcionário teria, forçosamente, de percorrer cerca de 12 km, em dias seguidos, situação desaconselhada pelo médico perante os comprovados padecimentos do queixoso.

4 — Por isso, o Provedor recomendou que as faltas em questão fossem consideradas justificadas — o que efectivamente veio a acontecer.

#### Processo n.º 82/R-864-B-4

*Sumário* — Trabalho. Função pública. Habilitações. *Objecto* — Recusa de manutenção de fase a uma professora efectiva que se profissionalizara em grupo diverso do antes leccionado.

*Decisão* — Reclamação procedente. Recomendação legislativa acatada.

*Síntese:*

1 — Uma professora efectiva de Trabalhos Manuais, já colocada na 3.ª fase, licenciou-se em Artes Plásticas — Pintura.

Com esta nova (e superior) habilitação realizou a profissionalização em exercício relativa à disciplina de Educação Visual.

Uma vez concluída esta 2.ª profissionalização, candidatou-se ao concurso de professores efectivos de Educação Visual, através do qual obtivera colocação.

Queixou-se ao Provedor porque a Direcção-Geral de Pessoal do Ministério da Educação entendera que, na nova situação, teria de ser integrada na 1.ª fase, como se se tratasse do início de funções de professora profissionalizada.

2 — Ouvida a Direcção-Geral, esta respondeu que não poderia proceder de outro modo.

A legislação aplicável — Decreto-Lei n.º 580/80, de 31 de Dezembro — não previa qualquer tratamento especial para os professores nestas condições.

Assim, eles teriam (visto não ser possível a ocupação simultânea de 2 lugares nem a sua colocação em regime de requisição ou destacamento) de pedir a exoneração do lugar antes ocupado e encetar pelo seu início a carreira correspondente ao novo grupo ou disciplina a que se houvessem candidatado.

3 — Afigura-se injusta esta situação.

Não é lógico, nem equitativo, que, ao obterem superior qualificação, com relevo para a docência, os professores nas condições da queixosa vejam diminuída a sua remuneração e não salvaguardada a posição funcional já antes adquirida.

Aliás, apesar de se tratar de profissionalização em grupo diverso daquele a que o professor pertencia, no caso em análise, tratava-se até de especialidades da mesma área pedagógica (Trabalhos Manuais e Educação Visual).

O regime vigente não estimula, assim, a obtenção, por estes professores, de qualificação superior.

4 — Por isso o Provedor recomendou ao Secretário de Estado da Administração Escolar a adopção de providência legislativa que obviasse à situação descrita.

5 — O Secretário de Estado deu indicações à Direcção-Geral de Pessoal no sentido de preparar projecto de diploma legal com esse objectivo.

#### Processo n.º 83/R-492-A-2

*Sumário* — Trabalho. Função pública. Habilitações. *Objecto* — Exigência do curso geral do ensino secundário ou equiparado aos candidatos a chefe de secção ou de repartição.

*Decisão* — Reclamação não procedente. Recomendação.

*Síntese:*

1 — Foi apresentada reclamação por um chefe de secção que se queixava de não ter sido nomeado chefe

de repartição de um centro regional de segurança social por não possuir o curso geral do ensino secundário.

Protestava, designadamente, por essa recusa de nomeação não ter levado em conta o facto de ele haver sido aprovado em concurso para chefe de secção, de cujo aviso de abertura não constavam quaisquer exigências relativas a habilitações, e, também, por outros funcionários já terem sido nomeados nas mesmas condições.

2 — Realizadas as diligências consideradas convenientes, concluiu-se não ter havido actuação incorrecta da Administração.

O artigo 9.º do Decreto Regulamentar n.º 3/81, de 15 de Janeiro, aplicável por força do artigo 15.º, determina que a nomeação do pessoal dos centros de segurança social obedeça ao condicionalismo do n.º 2 do artigo 82.º do Decreto-Lei n.º 413/71, de 27 de Setembro, de acordo com o qual as nomeações têm de ser feitas sem prejuízo das habilitações devidas.

Exigindo o Decreto-Lei n.º 191-C/79, de 25 de Junho, o curso geral do ensino secundário para os oficiais administrativos, por maioria de razão se tem de exigir para os chefes de secção (cargo de chefia da carreira administrativa nos termos do artigo 3.º do Decreto-Lei n.º 465/80, de 14 de Outubro), e, consequentemente, para a categoria de chefia imediatamente superior, chefe de repartição.

3 — Nestes termos, determinou-se o arquivamento do respectivo processo.

4 — O Provedor considerou, porém, que se justificava recomendar ao Ministério dos Assuntos Sociais que enviasse aos centros regionais de segurança social instruções no sentido de, nos avisos de abertura de futuros concursos para chefes de secção e de repartição, incluírem, expressamente, como condição de admissão, a da titularidade do curso geral do ensino secundário, para que se não voltasse a verificar a frustração de expectativas de quaisquer candidatos, como no caso presente.

E mais recomendou que não viessem a ser renovadas as comissões de serviço de chefes de secção e de repartição nomeados sem possuírem a qualificação escolar em causa.

Processo n.º 82/IP-100-A-2

*Sumário* — Trabalho. Função pública. Licença para férias.

*Objecto* — Inviabilidade legal de fazer transitar, para o ano seguinte, a parte das férias que os funcionários e agentes do Estado não tenham podido gozar em certo ano, por facto imputável à Administração.

*Decisão* — Recomendação acatada.

*Síntese:*

1 — O Provedor fora chamado a apreciar o caso de uma funcionária que, vindo a cumprir 1 ano de serviço em 1 de Dezembro de 1981, solicitara, com a devida antecedência, autorização para gozar, a partir dessa data, o período de 30 dias de férias a que tinha direito.

A autorização só fora concedida, porém, no dia 12 do mês em questão.

Analisada a legislação aplicável, o Provedor vira-se forçado a arquivar o caso concreto, pois esta proíbe, em absoluto, que se goze, no ano subsequente qualquer parte das férias relativas ao ano anterior.

2 — O Provedor resolveu, porém, abrir um processo de sua iniciativa, para estudo de eventual alteração legislativa.

De facto, constituindo hoje as férias objecto de um verdadeiro direito dos funcionários e agentes do Estado, parecia incongruente e injusto que estes se vissem impedidos de as gozar, no todo ou em parte, por facto imputável à Administração — designadamente o atraso na concessão da autorização para as mesmas terem lugar em determinado período.

Isto, agravado ainda pela circunstância de a legislação aplicável ao pessoal da Função Pública — ao contrário do que sucede com o sector privado — não prever a possibilidade de os trabalhadores exigirem indemnização à entidade patronal por esta lhes não ter proporcionado o gozo das férias a que têm direito.

3 — Com base nestas razões, o Provedor recomendou ao Ministro da Reforma Administrativa que no futuro diploma sobre faltas, férias e licenças, cujo projecto se encontrava já elaborado, fosse aditado, ao artigo referente a «Acumulação de férias», um novo número, que determinasse que «sempre que o funcionário ou agente se vir impedido de gozar, total ou parcialmente, as férias respeitantes a determinado ano, por erro ou culpa da Administração, deverá gozá-las até 31 de Maio do ano civil imediato, em data a estabelecer por acordo com a Administração, tendo em vista a conveniência de serviço, devendo esta, na falta do referido acordo, ser devidamente fundamentada».

4 — O Gabinete do Ministro informou, em 22 de Março de 1983, que a recomendação foi já acolhida no parecer do Conselho Superior da Reforma Administrativa, aguardando-se a sua inclusão na proposta que consagrará o futuro regime de férias a qual será oportunamente presente ao Governo.

Aguardava-se ainda, no termo de 1983, a publicação do diploma em questão.

Processo n.º 81/R-2299-A-2

*Sumário* — Trabalho. Função pública. Posse.

*Objecto* — Recusa de posse a chefe de divisão já nomeado e posterior revogação de nomeação com fundamento em mera conveniência de serviço.

*Decisão* — Reclamação procedente. Recomendação não acatada. Anulação pelo Supremo Tribunal Administrativo.

*Síntese:*

1 — Um engenheiro principal do Ministério da Agricultura e Pescas fora nomeado chefe de divisão da Direcção-Geral da Administração das Pescas, por despacho ministerial publicado no *Diário da República*, 2.ª série, de 1 de Outubro de 1981.

O director-geral recusara-se, porém, a conferir-lhe a correspondente posse.

E, em 6 de Novembro seguinte, o Ministro da Agricultura e Pescas revogara aquele acto de nomeação.

Esta a situação de que o interessado reclamou para o Provedor de Justiça, considerando-se com direito a tomar posse do lugar para que fora nomeado.

2 — Ouvida a entidade visada, esta veio dizer que a recusa da posse assentara no facto de o queixoso apenas pretender o lugar para, depois, solicitar uma comissão de serviço em organismo internacional.

E sustentou a legalidade desse acto, bem como da subsequente revogação da nomeação, com os argumentos de que, por um lado, o queixoso, não tendo chegado a tomar posse do lugar, não haveria adquirido direito ao mesmo, e, por outro, o Decreto-Lei n.º 356/79, de 31 de Agosto, permitiria a exoneração, por mera conveniência de serviço, dos funcionários nomeados ao abrigo de poderes discricionários.

3 — Não pôde concordar-se com estas razões.

Antes de mais, porque, se, de facto, antes da tomada de posse o funcionário não tem ainda direito ao lugar em questão, ele já é, todavia, titular de um outro direito, instrumental: o de, através do acto de posse, vir a ser investido em tal lugar. E este «direito a tomar posse» não poderia ser comprometido pela Administração com base em simples motivos de conveniência de serviço.

Além disso, a entidade visada interpretava defeituosamente o Decreto-Lei n.º 356/79.

Este não permite sem mais a exoneração, por conveniência de serviço, dos funcionários e agentes nomeados ao abrigo de um poder discricionário. Tal diploma só admite a simples alegação de conveniência de serviço nos casos em que não só a nomeação como também a exoneração (ou transferência) do funcionário ou agente constituam objecto de um poder discricionário. A letra do seu artigo 1.º é clara nesse sentido: «Os actos de transferência ou exoneração de funcionários (...) quando praticada legalmente no uso de poderes discricionários (...) etc.»

Ora, não é esse o regime aplicável aos lugares de chefe de divisão.

Na realidade, embora a nomeação para esse cargo directivo seja discricionária, já a eventual exoneração, antes do decurso do período de 3 anos da correspondente comissão de serviço, só pode operar-se nos casos taxativamente fixados no n.º 4, do artigo 4.º, do Decreto-Lei n.º 191-F/79, de 25 de Junho.

Sendo, pois, objecto de um poder vinculado, a revogação da nomeação do queixoso só poderia basear-se em ilegalidade deste acto constitutivo de direitos, e não já em mera conveniência de serviço.

4 — Com base nestes motivos, o Provedor recomendou ao Ministro da Agricultura e Pescas:

- a) A revogação do acto revogatório da nomeação do interessado;
- b) A subsequente posse do mesmo;
- c) A atribuição de eficácia retroactiva da posse à data em que o queixoso se apresentara para a tomar — atendendo a que a recusa da Administração em proporcioná-la deveria considerar-se como «justo impedimento», para o facto de a posse não ter ocorrido no prazo legal de um mês após a publicação da nomeação.

5 — O Ministro não aceitou a recomendação, alegando estar pendente recurso do acto perante o Supremo Tribunal Administrativo e reiterando as (insubsistentes) razões antes apresentadas para sustentar a posição do seu departamento.

6 — O Supremo Tribunal Administrativo veio, como seria de esperar, a anular o acto em discussão.

Se a Administração tivesse seguido a recomendação do Provedor, ter-se-ia evitado sobrecarregar o Supremo com mais este caso e conseguido uma mais rápida e menos onerosa (para o Estado e para o interessado) reposição da legalidade.

Processo n.º 82/R-1619-A-2

*Sumário* — Trabalho. Função pública. Provimento. Terceiro-oficial. Habilitações.

*Objecto* — Atraso no provimento de escriturária-dactilógrafa no cargo de terceiro-oficial, por falta de comprovação de habilitação.

*Decisão* — Reclamação procedente. Recomendação acatada.

*Síntese:*

1 — Uma escriturária-dactilógrafa oriunda do quadro geral de adidos e integrada no quadro da Direcção-Geral do Património do Estado apresentou ao Provedor de Justiça exposição em que abordava genericamente prejuízos e desigualdade de tratamento na apreciação da sua situação, dado que possuía habilitações literárias suficientes para ser integrada na categoria de terceiro-oficial, em lugar criado na altura da reestruturação da Direcção-Geral efectuada pelo Decreto Regulamentar n.º 44/80, de 30 de Agosto, ou noutro lugar compatível com o seu nível habilitacional, antiguidade e informações de serviço.

2 — Ouvida a Direcção-Geral do Património do Estado, concluiu-se que a interessada regressara a Portugal após o processo de descolonização, só tendo podido fazer a prova de habilitação do 5.º ano liceal em 18 de Fevereiro de 1981 (com intervenção do Ministério da Educação), embora possuísse essa habilitação desde 1971. Por outro lado, na altura da elaboração daquele diploma os serviços desconheciam que a interessada tinha pendente um processo de equiparação de habilitações no Ministério da Educação e, por tal facto, todas as vagas de primeiro provimento de terceiro-oficial foram esgotadas.

3 — Embora a actuação da Direcção-Geral visada não devesse merecer reparo quanto ao tratamento deste caso, o Provedor de Justiça entendeu que o argumento invocado para justificar o atraso na entrega do certificado de habilitações era atendível, e exigiria uma apreciação da situação em termos equitativos, pelo que recomendou ao director-geral a sua resolução, quer ao abrigo da legislação em vigor, quer na prevista revisão da legislação orgânica do serviço.

4 — A recomendação foi acatada, tendo o director-geral comunicado o provimento da interessada na categoria de terceiro-oficial, embora a título interino.

Processo n.º 80/IP-78-A-3

*Sumário* — Trabalho. Função pública. Reintegração.

*Objecto* — Falta de cumprimento de despacho de reintegração de funcionário demitido por motivos políticos.

*Decisão* — Recomendação parcialmente aceite.

*Síntese:*

1 — Um jornal diário de 25 de Agosto de 1980 informara que um ex-funcionário da Casa do Douro, que fora demitido por motivos políticos em 1949, não vira ainda cumprido o despacho ministerial de 7 de Dezembro de 1979 que, ao abrigo da legislação aplicável, mandara reintegrá-lo naquele organismo.

2 — Não compreendendo como podia uma decisão ministerial estar mais de 8 meses sem ser executada, o Provedor resolveu abrir, sobre o caso, processo de sua iniciativa.

3 — Ouvida sobre o assunto, a Casa do Douro referiu que a não execução do despacho de reintegração se devia ao facto de o interessado ter recorrido dessa decisão para o Supremo Tribunal Administrativo.

4 — Contactado o funcionário, este afirmou que não se recusara a ser desde logo reintegrado — recorrera, sim, do acto de reintegração, mas apenas quanto ao aspecto da categoria: esta fora a de primeiro-escriturário, ao passo que ele entendia dever ter-lhe sido atribuída a categoria de chefe de serviços administrativos.

Todavia, não se recusara a ser desde logo reintegrado na categoria que a Administração lhe conferisse (sem prejuízo de prosseguir a discussão judicial deste aspecto). A Casa do Douro é que não teria correspondido a essa sua tomada de posição.

5 — Face a esta situação, o Provedor fez ver à Casa do Douro e ao Ministro do Comércio e Turismo que nada justificava que ela subsistisse, pois:

O acto de reintegração é definitivo e executório;

O recurso interposto reportara-se apenas à questão da categoria a considerar;

Esse recurso, aliás, não tem efeito suspensivo, nem fora pedida a suspensão da executoriedade do acto recorrido.

6 — Na sequência desta recomendação, o Ministério do Comércio e Turismo informou, em 13 de Outubro de 1981, a Casa do Douro, de que devia reintegrar já o interessado, com efeitos a partir da data do despacho a ordenar a reintegração.

7 — Ainda inconformado, o interessado voltou a pedir a intervenção do Provedor, pois entendia que os vencimentos deveriam ser-lhe pagos desde a data em que requerera a reintegração, e aludindo, além disso, a que detectara irregularidade na redacção do parecer da Comissão de Reintegração dos Servidores Cíveis do Estado sobre a qual fora decidida a sua reintegração.

8 — Quanto ao momento da produção de efeitos da reintegração — e apesar da indicação dada pelo Ministério, através da sua auditoria jurídica, à Casa do Douro — a lei (artigo 3.º do Decreto-Lei n.º 476/76, de 16 de Junho), é clara no sentido de ele coincidir com a apresentação do requerimento de reintegração.

Como o interessado o formulara em 30 de Junho de 1976, era a partir dessa data que lhe deveriam ser pagos os vencimentos.

Assim o recomendou o Provedor, em 7 de Junho de 1982, ao Ministério responsável.

9 — Entretanto, para completo esclarecimento do que o funcionário alegava quanto ao teor do parecer da Comissão, o assessor ocupado do caso procedeu ao exame pessoal e directo de todo o correspondente

processo existente na Presidência do Conselho de Ministros, junto da qual aquele órgão consultivo — então já extinto — funcionara.

10 — Este exame revelou algo de surpreendente: verificava-se, com nitidez, ter havido uma rasura na parte do parecer da Comissão relativa à categoria de reintegração.

Via-se com clareza que a frase originária era «Chefe de Serviços da Casa do Douro». Esta frase fora rasurada, e sobre ela se escrevera, com a mesma máquina, mas posteriormente (a tinta da máquina era mais esbatida), «primeiro-escriturário». Esta frase surgia, aliás, também escrita a lápis, à margem do texto.

A nova frase não concordava, de resto, logicamente, com a economia geral do parecer, orientada no sentido da atribuição de categoria superior à que o funcionário detinha à data da demissão — e isso por atenção às suas legítimas expectativas.

Sobre este ponto se inquiriu também o departamento de tutela — agora o Ministério da Agricultura, Comércio e Pescas.

11 — Quanto ao problema da data de reintegração, o MACP, através da sua auditoria jurídica, de novo contestou que ela devesse reportar-se ao momento da entrega do requerimento, pois este teria sido apresentado fora do prazo legal.

12 — O Provedor não pôde aceitar estas razões.

Na verdade, posteriormente à apresentação do requerimento em causa, novo diploma legal viera prorrogar o prazo para a respectiva formulação — o que lhe tinha vindo, pois, conferir plena relevância e eficácia jurídica, nos termos gerais.

13 — Face a esta argumentação, o Ministro da Agricultura, Comércio e Pescas acabou, por despacho de 20 de Maio de 1983, por concordar com a posição do Provedor, fazendo reportar a reintegração do interessado à data do discutido requerimento.

14 — No concernente à rasura no original do parecer da CRSCE, apurou-se que esta fora da autoria do respectivo relator, Procurador-Geral-Adjunto.

Ouvido este sobre a questão, veio o mesmo declarar que:

A rasura fora realizada antes da assinatura do parecer;

Ela resultara de consenso dos membros da Comissão, e teria tido por origem o facto de a generalidade destes, embora aceitando o parecer do relator, não haver concordado com a categoria de reintegração por este proposta;

Por lapso, não teria sido feita a correspondente ressalva;

Por lapso, ainda, não se ajustara a esta modificação o restante teor do parecer, que assim apresentava certa falta de lógica global.

15 — Ponderando toda esta situação, e visto que a Administração continuava a recusar-se a atribuir ao funcionário a categoria de chefe de serviços, o Provedor resolveu:

a) Expô-la, em relatório especial, em 20 de Julho de 1983, à Assembleia da República;

b) Facultar ao interessado todos os elementos do processo deste Serviço que pudessem servir-lhe para instruir o recurso pendente no Supremo Tribunal Administrativo acerca da categoria que lhe fora estabelecida.

**Sumário** — Trabalho. Função pública. Remunerações.

**Objecto** — Recusa de reversão de vencimento de exercício a um escriturário-dactilógrafo de um estabelecimento de ensino que exercera, em acumulação, as funções de terceiro-oficial.

**Decisão** — Reclamação procedente. Recomendação acatada.

**Síntese:**

1 — Em 16 de Agosto de 1975, vagou, na Escola Preparatória de São João da Madeira, um lugar de terceiro-oficial, cujas funções passaram a ser exercidas, cumulativamente, por um escriturário-dactilógrafo do mesmo estabelecimento de ensino.

2 — Desde 20 de Setembro de 1976 que o conselho directivo daquela escola vinha a solicitar à Direcção-Geral de Pessoal do Ministério da Educação autorização para o abono da reversão de vencimento de exercício a que, nos termos da alínea b) do artigo 15.º da Lei n.º 403, de 31 de Agosto de 1915, e da Circular n.º 826, de 31 de Julho de 1976, da Direcção-Geral da Contabilidade Pública, considerava aquele funcionário ter direito.

3 — Só em 25 de Julho de 1978, porém, é que a Direcção-Geral de Pessoal comunicou que, por despacho de 19 desse mês, do director de Serviços da Direcção-Geral de Pessoal, fora indeferida a proposta de reversão de vencimento de exercício, por não estar de acordo com o disposto no n.º 1 e suas alíneas do Despacho Ministerial n.º 163/79, de 5 de Julho.

4 — O reclamante, logo em 26 de Julho de 1978, recorreu para o director-geral de Pessoal, do citado despacho.

5 — Apesar das suas insistências por uma resposta, só em 6 de Fevereiro de 1980 a Direcção-Geral de Pessoal informou que, por despacho de 15 do mês anterior, o director-geral de Pessoal determinara que se mantivesse o despacho recorrido, em virtude de o interessado não ter interposto recurso hierárquico necessário no prazo de 30 dias após ter tido conhecimento do mesmo, e, também, pelo facto de já ter decorrido um ano sobre o assunto.

6 — Pedida então a intervenção do Provedor, obteve-se informação de que, em 27 de Janeiro de 1981, o Secretário de Estado da Administração Escolar decidiu manter o indeferimento em questão.

7 — Solicitada a indicação dos fundamentos desta decisão, só em 8 de Janeiro de 1982 o Gabinete daquele responsável governamental respondeu que ele tinha por base o artigo 3.º do Decreto-Lei n.º 265/78, de 30 de Agosto; além disso, a revogação do indeferimento em causa iria «implicar a revisão de algumas centenas de casos idênticos que exigirão tratamento igual em nome da mais elementar ética» e que «facilmente se imagina o esforço ingente que a execução dessa justiça distributiva vai exigir dos funcionários».

8 — Não convencido por estas razões, o Provedor de Justiça ponderou que:

a) Como escriturário-dactilógrafo, o reclamante fora cumulativamente chamado a exercer funções de cargo com conteúdo funcional completamente diferenciado (aliás, integrado numa carreira diferente); passara a

exercer as funções de terceiro oficial por vacatura do respectivo lugar; exercera efectivamente em acumulação as respectivas funções; pelo que não restavam dúvidas de que, quer nos termos da Lei n.º 403, segundo a interpretação dada pela Direcção-Geral da Contabilidade Pública, quer nos termos do n.º 1 e suas alíneas do Despacho do Ministro da Educação n.º 163/77 (*Diário da República* de 5 de Julho de 1977) o interessado preenchia todos os requisitos legalmente exigidos para lhe ser reconhecido o direito à solicitada reversão de vencimentos;

b) Tendo em conta o disposto no n.º 2 do citado Despacho n.º 163/77, levantavam-se sérias dúvidas sobre se o director de Serviços de Pessoal não Docente poderia indeferir o respectivo requerimento; assim, a não existir delegação para o efeito (a qual tornaria desnecessário e imperativo do n.º 2 do Despacho n.º 163/77), teria de se concluir que o despacho de indeferimento em questão, além de ilegal por vício de violação da lei, o era também por incompetência;

c) O reclamante interpusera recurso hierárquico em 26 de Julho de 1978 do despacho de 19 desse mês — bem em tempo, portanto; mas, mesmo que o não tivesse feito, aquele despacho, porque não constitutivo de direitos, podia sempre ser revogado a todo o tempo, na medida em que ilegal, pela entidade competente;

d) Os fundamentos do despacho ministerial de 27 de Janeiro de 1981 eram improcedentes, pois que, por um lado, não se compreendia como podia o disposto no artigo 3.º do Decreto-Lei n.º 265/78 (sobretudo se se tiver ainda em conta a disposição da alínea a) do n.º 1 do artigo 5.º do mesmo diploma) servir de base à manutenção da situação ilegal que fora criada ao reclamante; e, por outro lado, não se podia admitir que, para evitar o «esforço ingente» de alguns funcionários, com vista a sanar algumas centenas de ilegalidades cometidas pela Administração, se prejudicassem os direitos legítimos de algumas centenas de outros funcionários.

9 — Assim, o Provedor recomendou que fossem revogados os despachos em análise, sendo proferida, em sua substituição, decisão que determinasse o abono ao reclamante da reversão de vencimentos que lhe era devida, pelo exercício, em acumulação, das funções de terceiro-oficial.

10 — Em 18 de Janeiro de 1983, recebeu-se comunicação de que, por despacho do Subsecretário de Estado da Educação e Administração Escolar, «foi decidido aceitar a recomendação formulada pelo Provedor de Justiça», e determinada a revogação de todos os anteriores despachos, com fundamento em ilegalidade, e que «o reclamante seja indemnizado no valor do montante que lhe cabia perceber como reversão de vencimento de exercício».

Processo n.º 82/R-1007-A-2

*Sumário* — Trabalho. Função pública. Remunerações.

*Objecto* — Recusa de concessão de remuneração correspondente ao exercício, em regime de substituição de cargo, sem vacatura deste lugar.

*Decisão* — Reclamação procedente. Recomendação legislativa.

*Síntese:*

1 — Um subdirector tributário exercera, de 21 de Outubro a 11 de Dezembro de 1981, em regime de substituição, o cargo de director distrital de finanças de Braga, pelo facto de o titular deste ter sido chamado, nesse período, a exercer funções num júri de concursos.

Requeru, relativamente a essa situação, o pagamento da diferença de remuneração entre o lugar de base e o cargo que exercera como substituto, fundado no artigo 41.º do Decreto Regulamentar n.º 54/80, de 30 de Setembro, diploma regulamentar aplicável aos serviços de contribuições e impostos, segundo o qual «quando ocorrerem substituições (...), os substitutos terão direito à totalidade dos vencimentos e demais remunerações atribuídas pelo exercício do cargo dos substituídos».

Essa pretensão fora-lhe, porém, recusada, com base no artigo 12.º do Decreto-Lei n.º 180/80, de 3 de Junho — diploma geral e de força legal, portanto superior à do Decreto Regulamentar n.º 54/80, apesar de a ele anterior —, que dispõe que «o regime de substituição (...), só é aplicável aos cargos dirigentes cuja vacatura resulte de cessação de funções do respectivo titular» (o que não era, como se viu, o caso).

2 — Pareceu injusta a situação, visto que o queixoso tivera mesmo de exercer as funções de director de Finanças, sem afinal ter recebido a correspondente remuneração.

3 — Ouvida a Direcção-Geral das Contribuições e Impostos, esta reconheceu que a situação não era equitativa, e que a pretensão do queixoso tinha razão de ser — mas não podia ser satisfeita enquanto vigorasse o regime instituído pelo Decreto-Lei n.º 180/80.

4 — Posta então a questão ao Ministério da Reforma Administrativa, este veio sustentar que a norma constante do artigo 12.º do Decreto-Lei n.º 180/80 deveria ser interpretada no sentido de, quanto aos casos de vacatura de lugar, só permitir a aplicação do regime de substituição se aquela resultasse da cessação de funções do anterior titular (não já, por exemplo, se se tratasse de lugar nunca provido). Mas isso não obstaria a que continuasse a ser possível usar o regime de substituição em casos de ausência ou impedimento do titular do cargo cuja duração se preveja exceder um mês.

5 — A Direcção-Geral das Contribuições e Impostos não aceitou, porém, esta doutrina, mantendo o seu anterior entendimento quanto ao regime vigente.

6 — Perante esta discrepância de posições, o Provedor recomendou ao Primeiro-Ministro a emanação de providência legislativa que regulasse adequadamente a situação.

Chamou a atenção, designadamente, para que, segundo um dos entendimentos possíveis da lei actual — o da DGCI —, o regime genérico da substituição aparecia parcialmente comprometido e resultavam frustradas as expectativas criadas aos funcionários, em

termos de remuneração, por diplomas como o Decreto Regulamentar n.º 54/80.

7 — O Gabinete do Primeiro-Ministro respondeu que a recomendação seria tida em conta, e que se iria legislar sobre a matéria.

Processo n.º 82/R-2483-B-4

*Sumário* — Trabalho. Função pública. Remunerações.

*Objecto* — Falta de pagamento de vencimentos a aferidor de pesos e medidas da Câmara Municipal de Coruche.

*Decisão* — Reclamação procedente. Situação regularizada.

*Síntese:*

1 — Determinado cidadão dirigiu ao Provedor de Justiça uma reclamação contra a Câmara Municipal de Coruche, expondo o seguinte:

O impetrante exercera as funções de aferidor de pesos e medidas do quadro de pessoal daquele Município até 8 de Setembro de 1982, havendo tomado posse de idêntico lugar no quadro de pessoal da Câmara Municipal de Alcobaça no dia seguinte.

Entretanto, e sem embargo das várias diligências que para o efeito já desenvolvera junto da Câmara Municipal de Coruche, não conseguira que a mesma lhe liquidasse as remunerações a que tinha direito com referência ao período decorrido de 1 a 8 de Setembro de 1982.

2 — Perante os factos alegados pelo reclamante, o Serviço do Provedor de Justiça solicitou à Câmara Municipal de Coruche os esclarecimentos considerados úteis acerca do problema relacionado com a alegada falta de pagamento de remunerações devidas ao interessado.

E, em resultado de tal diligência, veio a ser recebida do mencionado órgão autárquico a comunicação de que já fora efectuado o processamento das importâncias devidas ao ex-aferidor de pesos e medidas do respectivo quadro de pessoal.

3 — Tendo em vista, pois, a solução dada ao problema suscitado, procedeu-se ao arquivamento do processo organizado no Serviço do Provedor de Justiça a propósito do assunto.

Processo n.º 82/IP-94-A-2

*Sumário* — Trabalho. Função pública. Remunerações.

*Objecto* — Disparidade de tratamentos no tocante ao recebimento de ajudas de custo do pessoal das brigadas exteriores da Direcção-Geral dos Recursos e Aproveitamentos Hidráulicos.

*Decisão* — Reclamação procedente. Situação regularizada.

*Síntese:*

1 — Na edição «Cartas ao Director» de um dos jornais matutinos de Lisboa fora publicada, em 23 de Setembro de 1982, uma carta de «leitor identificado», em que, sob o título «O que se passa na Direcção-Geral de Aproveitamentos Hidráulicos», se lia o seguinte:

Em conformidade com a Lei Orgânica da Direcção-Geral dos Recursos e Aproveitamentos Hidráulicos (DGRAH) as suas infra-estruturas são apoiadas por brigadas exteriores de vários tipos e finalidades, umas com características fixas, outras pela sua natureza móveis e limitadas no tempo de duração.

A sua composição é semelhante em pessoal, isto é, todas elas integram pessoal técnico superior, pessoal técnico de várias carreiras, pessoal administrativo e motoristas. Parte desse pessoal beneficiou sempre de ajudas de custo, direito que a lei a todos, em circunstâncias iguais, reconhece.

Porém, e segundo o autor da carta, ao pessoal administrativo que integrava as referidas brigadas (e ao invés do que aconteceria com o restante pessoal das mesmas) teria sido sempre negado o direito às ditas ajudas de custo em iguais circunstâncias.

2 — Considerando a alegada desigualdade de tratamento, o Provedor de Justiça decidiu averiguar dos fundamentos de facto e de direito da discriminação havida, pelo que nesse sentido oficiou ao director-geral de Aproveitamentos Hidráulicos.

3 — A situação veio a ser prontamente remediada, tendo o director-geral informado que ainda em fins de 1982 fora feita cessar a disparidade efectivamente existente quanto ao pagamento das ajudas de custo em questão.

Processo n.º 83/R-1544-A-2

**Sumário** — Trabalho. Função pública. Remunerações.

**Objecto** — Oscilações na interpretação da noção de «comportamento exemplar» para efeitos de abono de vencimento de exercício perdido.

**Decisão** — Reclamação não procedente. Recomendação.

**Síntese:**

1 — Um funcionário da Direcção-Geral da Fiscalização Económica queixou-se de divergência de critérios na atribuição do vencimento de exercício perdido na situação de licença por doença, a qual lhe teria sido recusada, ao contrário do que anteriormente sucedera em relação a outros funcionários também com a classificação de *Bom*.

2 — O artigo 9.º do Decreto com força de lei n.º 19 478, de 18 de Março de 1931, permite, com efeito, que a Administração possa, aos funcionários com «comportamento exemplar», mandar abonar o vencimento de exercício perdido durante a situação de doença.

3 — Auscultada a entidade visada, esta informou que, de facto, até finais de 1982, os seus funcionários com a classificação de *Bom* foram considerados abrangidos pela norma em questão.

A partir dessa altura, porém, passara a entender-se que só deveriam ter-se como possuindo «comportamento exemplar» os classificados com «muito bom».

4 — Analisado o assunto, não pareceu possível censurar a Direcção-Geral pela sua actuação.

A lei aplicável utiliza, na verdade, um conceito bastante vago, que comporta ainda o sentido, mais exigente, com que aquele departamento passara, desde 1982, a interpretá-lo.

5 — Mas o Provedor entendeu haver razões para recomendar à Secretaria de Estado da Reforma Administrativa que, ao rever-se a legislação aplicável, e a dever manter-se esta forma excepcional de abono de vencimento de exercício, se adoptasse uma regulamentação mais precisa, que evitasse oscilações de aplicação como a presente, sempre capazes de gerar disparidades de tratamento.

Processo n.º 82/R-2519-A-3

**Sumário** — Trabalho. Função pública. Remunerações. Subsídio de férias. Prescrição.

**Objecto** — Renovação da autorização de pagamento de um subsídio de férias, requerida mais de 3 anos depois de ter findado o ano económico a que dizia respeito o respectivo crédito.

**Decisão** — Reclamação procedente. Situação regularizada.

**Síntese:**

1 — Em 16 de Outubro de 1978, uma agente do quadro geral de adidos requereu que lhe fosse pago, por inteiro, o subsídio de férias relativo a esse mesmo ano, nos termos do n.º 5.4 do despacho ministerial conjunto de 31 de Dezembro de 1976, o que veio a ser deferido e, em consequência, autorizado o pagamento da importância devida e emitido o respectivo título.

Pouco tempo depois a funcionária era desligada do serviço para efeitos de aposentação, o que motivou a retenção daquele título com vista à correcção do respectivo montante, nos termos do n.º 5.2 do aludido despacho.

Efectuada esta correcção em meados do ano seguinte, nada foi comunicado à interessada, que, por isso mesmo, não se apresentou a receber o montante corrigido do subsídio.

Em fins de Agosto de 1982, e tendo reclamado da demora, foi informada da situação e aconselhada a requerer o pagamento por «exercícios findos», como única forma de resolver o problema.

Assim fez, mas a 1.ª Delegação da Direcção-Geral da Contabilidade Pública opôs-se à renovação da autorização do pagamento, invocando o disposto no artigo 3.º do Decreto-Lei n.º 265/78, de 30 de Agosto.

2 — Pedeu, de seguida, a intervenção do Provedor de Justiça, alegando que se o prazo indicado naquele artigo decorreria, isso se devia única e exclusivamente a culpa da Administração, que não notificara o despacho que havia recaído sobre o seu requerimento de 16 de Outubro de 1982, ou, sequer, a avisara de que o subsídio estava a pagamento.

3 — Posto o problema à Direcção-Geral de Integração Administrativa, veio a verificar-se que o aviso da notificação do despacho e da data a partir da qual a interessada poderia proceder ao levantamento do título, ainda que emitido em tempo oportuno, não fora expedido, pois se encontrava indevidamente arquivado no seu processo individual.

Em face disso, foi decidido, com assentimento da 1.ª Delegação da Contabilidade Pública, renovar a autorização de pagamento, sem qualquer dispêndio para a interessada.



**Sumário** — Trabalho. Função pública. Remunerações. Subsídio de refeição e de férias.

**Objecto** — Não pagamento de subsídios de refeição, de férias e de Natal a agente considerada tarefeira.

**Decisão** — Reclamação procedente. Recomendação acatada.

**Síntese:**

1 — A Secretaria-Geral do Ministério da Educação recusara o pagamento dos subsídios de refeição, de férias e de Natal a uma educadora infantil em serviço na Obra Social daquele departamento, por a considerar uma tarefeira, não abrangida por isso pelo regime de equiparação dos trabalhadores eventuais ao pessoal do quadro, constante do Decreto-Lei n.º 656/74.

2 — Estudado o assunto, ponderou-se que:

Quer a regulamentação dos subsídios de férias e de Natal quer a do subsídio de refeição são específicas, não sendo necessário recorrer ao artigo 1.º do Decreto-Lei n.º 656/74, quando fixa, genericamente, os direitos de natureza social de que participam os agentes não funcionários.

O n.º 2 do artigo 1.º do Decreto-Lei n.º 294/75, de 16 de Junho, relativo ao subsídio de férias, é aplicável, conforme todo o diploma, por força do n.º 2 do artigo 1.º, ao pessoal eventual e aos trabalhadores que recebam remunerações com carácter de permanência, ainda que não vinculados por adequado título de provimento.

Também a expressão «servidores do Estado» usada no Decreto-Lei n.º 372/74, de 20 de Agosto, que instituiu o subsídio de Natal, foi sempre interpretada num sentido lato, considerando-se abrangidos os trabalhadores, ainda que eventuais, desde que a sua actividade seja prestada a tempo completo e com continuidade, como resulta, designadamente, da circular n.º 773-A/75 da Direcção-Geral da Contabilidade Pública.

O Decreto-Lei n.º 305/77, de 25 de Julho, ao fixar o subsídio de refeição, considerou como abrangidos no seu âmbito os funcionários e agentes da Administração. No entanto, como, apesar da latitude desta expressão, surgiram dúvidas quanto à sua amplitude, o Despacho Normativo n.º 392/80, de 4 de Fevereiro, proferido ao abrigo do artigo 8.º do diploma — e, portanto, interpretativo do mesmo — veio esclarecer cabalmente que: «O pessoal assalariado eventual ou jornaleiro, independentemente da verba por que tenha vindo a ser remunerado, tem direito a perceber o subsídio da refeição desde que exerça funções a tempo completo e esteja sujeito à orientação e disciplina da entidade pública contratante, incluindo a sujeição ao horário diário ou semanal legalmente fixado para o respectivo sector de actividade.»

Por outro lado, a Secretaria-Geral refere que a interessada exercia a sua actividade em regime de tarefa e, portanto, não poderia ser considerada agente. Assim seria se a qualificação da

actividade prestada não estivesse, em nosso entender, erroneamente feita.

Com base em iguais pressupostos haviam os serviços entendido que a interessada não poderia ser nomeada ao abrigo do disposto no Decreto-Lei n.º 114/80, de 12 de Maio, que previa o provimento em lugares de auxiliar de educação dos *funcionários e agentes* habilitados com o curso geral do ensino secundário que, a qualquer título, prestassem serviço na Obra Social do Ministério da Educação e das Universidades, com, pelo menos, 2 anos consecutivos de exercício de funções. No entanto, feita a proposta, teve decisão favorável do Tribunal de Contas e a nomeação teve lugar em 6 de Abril de 1981.

É que, de acordo com a doutrina, o contrato de tarefa é um contrato mediante o qual o particular se obriga para com a Administração a realizar certo e determinado trabalho, não ficando, pois, a trabalhar sob a direcção e autoridade dela (Prof. Marcelo Caetano, *Manual de Direito Administrativo*, II vol., p. 657). Ora a interessada começou por substituir 2 funcionárias que estiveram ausentes por motivo de parto e doença, e depois ficou nos serviços por a sua actividade ser indispensável ao seu normal funcionamento, permanecendo neles, ininterruptamente, desde 27 de Março de 1978. Assim, trabalhou em regime de horário completo sob a orientação e na dependência das respectivas chefias hierárquicas, o que levará a qualificar o seu contrato como verdadeiro contrato de trabalho em regime de prestação eventual, e dará direito à qualificação da interessada como agente, como, aliás, terá reconhecido o Tribunal de Contas ao considerá-la ao abrigo do citado Decreto-Lei n.º 114/80.

É certo que a legislação então em vigor, relativa à limitação de ingressos na função pública, exigia, no n.º 4 do artigo 53.º do Decreto-Lei n.º 294/76, na forma dada pelo Decreto-Lei n.º 819/76, de 12 de Novembro, a observância de certos requisitos que não terão sido preenchidos; e tão-pouco fora obtida a autorização do Ministro das Finanças, nos termos do artigo 4.º do Decreto-Lei n.º 439-A/77, de 25 de Outubro.

Mas a verdade é que a queixosa fora admitida e trabalhou ao serviço do Ministério da Educação como educadora infantil pelo que lhe deveriam ser pagas, pelo menos a título de agente putativo, as remunerações pretendidas.

3 — Com base nestes fundamentos foi recomendado à Secretaria-Geral do Ministério da Educação o pagamento dos subsídios em questão — o que a entidade visada veio a fazer.

Processo n.º 82/R-1159-A-3

**Sumário** — Trabalho. Função pública. Transferência.

**Objecto** — Revogação de despacho, não fundamentado, que determinou a transferência de um funcionário de uma secção do Instituto de Apoio ao Retorno de

Nacionais (IARN) para outra secção do mesmo organismo.

**Decisão** — Reclamação procedente. Situação regularizada.

**Síntese:**

1 — Um funcionário público dirigiu-se, em Maio de 1982, ao Provedor de Justiça, chamando a atenção para o facto de ter enviado ao Secretário de Estado da Segurança Social, em Novembro de 1981 e em Abril de 1982, requerimentos solicitando a revogação do despacho, não fundamentado, do presidente da comissão liquidatária do Instituto de Apoio ao Retorno de Nacionais, que determinou a sua transferência, da secção do Património para a repartição de pessoal daquele organismo. Essa transferência teria tido a aparência de sanção disciplinar, sem que porém houvesse sido precedida da instauração do respectivo processo.

2 — Atendendo a que o reclamante não havia recebido qualquer resposta da Secretaria de Estado da Segurança Social aos referidos requerimentos, indagou-se da posição deste departamento sobre o assunto.

Designadamente, parecia muito duvidosa a legalidade da transferência operada, visto que não se apresentava fundamentada e sugeria mesmo a prática de desvio de poder. Por outro lado, não se via base legal para o regresso do interessado ao quadro geral de adidos, movimento que lhe teria chegado a ser anunciado.

O Secretário de Estado da Segurança Social, ouvidos os Serviços do Contencioso do Ministério dos Assuntos Sociais, decidiu revogar o despacho de transferência em questão, com base no artigo 1.º do Decreto-Lei n.º 256-A/77, que obriga à fundamentação dos actos administrativos que extingam ou limitem direitos ou outras posições juridicamente protegidas dos particulares.

#### **Trabalho — Trabalhadores civis das Forças Armadas**

Processo n.º 82/R-2023-A-2

**Sumário** — Trabalho. Trabalhadores civis das Forças Armadas. Médicos. Acumulações.

**Objecto** — Acumulação irregular de funções médicas em hospitais dependentes de diferentes ministérios.

**Decisão** — Reclamação procedente. Situação regularizada. Inquérito.

**Síntese:**

1 — Um médico especialista de cirurgia plástica dos Hospitais Cívicos de Lisboa apresentou ao Provedor de Justiça uma queixa contra a ocupação indevida, naquelas instituições, em regime de acumulação, de vagas dessa especialidade, por médicos militares em exercício simultâneo de funções no Hospital Militar Principal, situação proibida pelo disposto no artigo 18.º, n.º 1, de Decreto-Lei n.º 674/75, de 27 de Novembro. Como resultado desse exercício indevido de funções pelos médicos em causa, o interessado não podia ocupar a vaga a que tinha direito, após realização de concurso da especialidade.

A situação já teria sido exposta ao Secretário de Estado da Saúde, que, em 26 de Agosto de 1982, teria determinado não ser possível a referida acumulação de funções.

Entretanto, como o problema se arrastasse há algum tempo, sem que o despacho do Secretário de Estado fosse cumprido, e a lei continuasse sendo violada, com manifesto prejuízo para o reclamante, este solicitou a intervenção do Provedor de Justiça no sentido do cumprimento da lei.

2 — Foram realizadas variadas diligências para o efeito junto da Secretaria de Estado da Saúde e do Hospital Militar Principal, tendo em vista o apuramento da real situação de facto e a opção, por qualquer das situações, dos médicos em situação de acumulação irregular.

Estas diligências culminaram com a opção dos médicos visados pela carreira médica militar, o que tornou possível que o reclamante tomasse posse do lugar de assistente hospitalar dos Hospitais Cívicos de Lisboa.

Contudo, da análise do processo concluiu-se que, para além dos manifestos prejuízos resultantes para o reclamante de ter aguardado quase 2 anos pelo provimento em lugar a que tinha direito, todo o circunstancialismo em que ocorrera a situação apresentava aspectos menos claros, relacionados com a morosidade da actuação da administração de saúde competente, com a veracidade das declarações prestadas pelos médicos visadas no processo, com as informações dadas sobre os mesmos pela direcção do Hospital Militar Principal e ainda com a própria legalidade da acumulação de remunerações desde o início da situação até à data da sua cessação, tendo em atenção o disposto nos artigos 18.º, n.ºs 1 e 2, do Decreto-Lei n.º 674/75, de 27 de Novembro, e 15.º, n.º 2, do Decreto-Lei n.º 373/79, de 8 de Setembro.

Para apuramento dos aspectos acima focados, foi solicitada a colaboração da Inspeção-Geral dos Serviços de Saúde, na qual, aliás, já decorria um processo de inquérito relacionado com o assunto.

Ainda não há conhecimento dos resultados apurados no inquérito.

## **CAPÍTULO VI**

### **Sequência de processos concluídos em anos anteriores**

#### **A) Legislação**

##### **1 — Desconto, na antiguidade, de faltas por doença**

1 — O Decreto-Lei n.º 219/83, de 26 de Maio, estabeleceu expressamente, no seu artigo 8.º, o regime que o Provedor preconizara já, por via interpretativa da legislação antes vigente, no que respeita ao desconto das faltas por doença na antiguidade dos trabalhadores da função pública, a propósito do Processo n.º 81/IP-60-A-2 (Relatório de 1981, p. 51).

Este diploma não chegou, porém, a entrar em vigor, por ter sido revogado pelo Decreto-Lei n.º 467/83, de 31 de Dezembro.

De todo o modo, a mesma doutrina passou a ser obrigatória, no âmbito do Ministério da Justiça, por o seu responsável ter homologado, em 2 de Março de 1983, parecer do Conselho Consultivo da Procuradoria-Geral da República no mesmo sentido (Processo n.º 165/82, publicado no *Diário da República*, 2.ª série, n.º 147, de 29 de Junho de 1983).

## 2 — Diuturnidades

Correspondendo, em parte, ao recomendado pelo Provedor no Processo n.º 80/IP-107-A-2 (Relatório de 1982, p. 83), o Governo publicou, em 9 de Junho, o Decreto-Lei n.º 243/83, o qual, dando nova redacção ao artigo 5.º do Decreto-Lei n.º 330/76, de 7 de Maio, tornou expresso e inequívoco o princípio de que, embora dependendo de requerimento dos interessados, o pagamento das diuturnidades dos trabalhadores e agentes da função pública se inicia, em regra, no mês seguinte àquele em que se vencem.

## 3 — Expropriações

O Decreto-Lei n.º 154/83, de 12 de Abril, alterou, entre outros, o artigo 9.º, n.º 2, do Código das Expropriações (aprovado pelo Decreto-Lei n.º 845/76, de 11 de Dezembro), o qual passou a dizer que a declaração de utilidade pública para efeitos de expropriação caduca, se, no prazo de um ano após a sua publicação, a entidade expropriante não tiver adquirido os bens por expropriação amigável ou promovido a constituição de arbitragem.

Correspondeu-se, assim, à recomendação que o Provedor fizera no Processo n.º 81/R-1370-B-4 (Relatório de 1982, p. 118), originada na verificação dos prejuízos que decorriam para os proprietários de imóveis abrangidos por declarações de utilidade pública mas cuja expropriação não era promovida durante longos períodos, por vezes de vários anos.

## 4 — Pensões provisórias de segurança social

Concretizando, enfim, uma reiterada recomendação que o Provedor de Justiça em vários processos fizera, face às demoras observadas na concessão de pensões de segurança social, o Decreto-Lei n.º 441/83, de 24 de Dezembro, instituiu a possibilidade de os candidatos a prestação desse tipo obterem, antes da sua concessão a título definitivo, uma pensão provisória.

## 5 — Subsídio de Natal de pensionistas da Segurança Social

O Decreto Regulamentar n.º 83/83, de 30 de Novembro, consagrou, no seu artigo 16.º, o princípio que o Provedor já antes defendera (então sem êxito) acerca da forma de cálculo do subsídio de Natal dos pensionistas da Segurança Social.

Ficou assim expresso que esse subsídio teria em conta já as actualizações das pensões porventura ocorridas no decurso do ano em referência.

## B) Jurisprudência

### 1 — Despedimento de trabalhadores da Radiotelevisão Portuguesa

Em fins de Julho de 1983, o Tribunal de Trabalho de Lisboa anulou os despedimentos de 23 trabalhadores da Radiotelevisão Portuguesa, cuja reintegração já o Provedor de Justiça recomendara, sem êxito, em 1978, por considerar terem sido cometidas diversas irregularidades nos processos disciplinares que conduziram àquelas decisões (Relatório de 1978, pp. 138-139 — Processo n.º 76/R-991-A-2).

Foi, assim, judicialmente confirmada a posição que, 5 anos antes, o Provedor assumira sobre o caso.

A reintegração destes elementos não se operou, porém, por a RTP ter recorrido para o Tribunal da Relação de Lisboa.

### 2 — Processo disciplinar. Aplicação supletiva das regras de direito e processo penal

O Supremo Tribunal Administrativo, em acórdão de 28 de Janeiro de 1982 (publicado em *Acórdãos Doutrinários*, n.º 252, p. 1475) decidiu que o direito penal e o direito processual penal se aplicam supletivamente ao direito disciplinar.

Esta doutrina fora sustentada já pelo Provedor de Justiça — contra o parecer da Direcção-Geral da Função Pública — a propósito do caso discutido no Processo n.º 79/R-2206-A-2 (Relatório de 1980, p. 41).

## CAPÍTULO VII

### Assembleia da República e Provedor de Justiça

#### 1) Recomendações legislativas

Em 1983 o Provedor de Justiça formulou à Assembleia da República as seguintes 3 recomendações legislativas:

##### a) Transmissão de corridas de touros de morte pela Radiotelevisão Portuguesa

Tal como mais desenvolvidamente se referiu na parte correspondente deste relatório, o Provedor recomendou, em 9 de Março de 1983, à Assembleia da República, a revisão do Decreto n.º 15 355, de 1928, que proíbe e incrimina a realização de touradas com touros de morte.

Tratar-se-ia, designadamente, de alargar essa sanção legal também à transmissão de tal tipo de touradas através da televisão.

O Presidente da Assembleia da República enviou esta recomendação aos grupos parlamentares.

##### b) Fixação de renda pela utilização de instalação de empresa em autogestão

No decurso de um processo também atrás relatado, o Provedor chegou à conclusão de que se verifica, actualmente, uma impossibilidade prática de aplicação do regime de fixação de renda pela utilização, por empresas em autogestão, de instalações por elas ocupadas e pertencentes a outrem (artigos 31.º, n.º 1, alínea e), e 56.º da Lei n.º 68/78, de 16 de Outubro).

Assim, recomendou à Assembleia da República, em 13 de Julho de 1983, a apreciação da situação, visto estar em causa a alegada inexecutibilidade, pelo executivo, de diploma dela emanado.

A questão foi remetida aos grupos parlamentares e à Comissão Parlamentar de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias.

##### c) Aplicação do perdão concedido pela Lei n.º 17/82 à pena de prisão alternativa da de multa

Pela análise de algumas queixas recebidas, o Provedor verificou que os tribunais de execução das penas

não estavam a interpretar uniformemente a Lei n.º 17/82, de 2 de Julho, no tocante à questão de saber se o perdão por ela concedido se aplicava apenas à pena prisional, ou também, além dela, à pena de prisão alternativa da de multa.

Considerando indesejável esta desigualdade de situações, geradora de injustiça relativa, o Provedor recomendou, em 8 de Agosto de 1983, que a Assembleia da República emanasse lei interpretativa sobre a matéria, optando pela solução mais favorável aos réus e produzindo efeitos mesmo relativamente aos casos já apreciados pelos juizes de execução de penas.

A recomendação baixou à Comissão Parlamentar dos Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias.

## 2) Relatórios especiais

O artigo 34.º, n.º 3, da Lei n.º 81/77, permite que o Provedor exponha especificamente à Assembleia da República os casos em que a Administração não aceite as suas recomendações, ou não lhe preste a colaboração devida.

A propósito de um desses casos, a Assembleia da República fixou, em 23 de Fevereiro de 1983 (v. *Diário da Assembleia da República*, 1.ª série, n.º 47), o seguinte critério geral de actuação, aprovando o parecer que nesse sentido lhe fora submetido pela Comissão dos Assuntos Constitucionais:

Quando o Provedor de Justiça se dirija à Assembleia da República, nos termos do n.º 3 do artigo 34.º da Lei n.º 81/77, de 22 de Novembro, devem ser enviadas cópias da respectiva comunicação, e bem assim dos documentos que a acompanham, a todos os grupos parlamentares e aos deputados que não integrem qualquer grupo parlamentar, para os fins que os mesmos entendam convenientes.

No decurso de 1983, o Provedor enviou à Assembleia da República os seguintes relatórios especiais:

### a) Reintegração de funcionário da Casa do Douro

O Provedor mandara abrir processo de sua iniciativa por ter tomado conhecimento, através de um jornal, de que a Casa do Douro se recusava a dar cumprimento imediato ao despacho ministerial que ordenara a reintegração de funcionário que fora demitido por motivos políticos, antes de 25 de Abril de 1974.

Tal como já antes se referiu, o Provedor recomendou a integração em causa, sem se aguardar pela decisão de recurso judicial que a propósito dela pendia, pois:

A necessidade legal de reintegração não era posta em causa;

O recurso dizia apenas respeito à categoria em que a reintegração se deveria operar.

A Administração acabou por aceitar esta recomendação.

Mas já não aceitou a recomendação subsequente do Provedor, no sentido de o interessado ser reintegrado como chefe de serviço, tal como constava do originário parecer da comissão competente.

Apesar de o Provedor ter comprovado que o texto final desse parecer (que referia a categoria de primeiro-

-escriturário) resultara de emenda posterior feita por um dos membros da comissão, a Casa do Douro e o Ministério da tutela não se deixaram comover pelas razões por ele apresentadas.

Por isso o Provedor expôs o caso à Assembleia da República, em 20 de Julho de 1983.

No termo do ano, desconhecia-se o seguimento dado a este respeito.

### b) Reclassificação de funcionário dos Serviços Médico-Sociais do distrito de Évora

Um ex-primeiro-escriturário de uma Casa do Povo insurgira-se pelo facto de, ao transitar, por força da lei, para os Serviços Médico-Sociais, ter sido reclassificado como segundo-oficial.

Os Serviços Médico-Sociais fundamentaram-se no facto de as exigências legais para se ascender a primeiro-escriturário, nas Casas do Povo, serem inferiores às estabelecidas para, na função pública, se ser promovido a primeiro-oficial.

O Provedor considerou ilegal (e injusta) esta decisão, pois a Portaria n.º 38-A/78, de 19 de Janeiro (artigo 4.º, n.º 5), permitia — sem estabelecer quaisquer distinções — a reclassificação como primeiro-oficial dos que, nas casas do povo, tivessem a categoria de primeiro-escriturário.

Apesar de ter recomendado a revisão da contestada reclassificação, o Provedor não conseguiu demover nem os Serviços Médico-Sociais nem o Departamento de Recursos Humanos do Ministério dos Assuntos Sociais.

Tendo, pois, retirado a sua recomendação ao Secretário de Estado da Saúde, este também não a aceitou, alegando que o interessado podia recorrer aos tribunais e que não queria pôr em causa a confiança que lhe mereciam os pareceres dos seus serviços.

Não foram consideradas relevantes estas razões: por um lado, porque o Provedor de Justiça é, precisamente uma das instituições de controle da Administração a que os cidadãos podem, independentemente de eventual recurso à via judicial, dirigir-se para obterem a repreciação dos actos daquela; por outro, porque a confiança nos serviços não deve obstar à necessidade de reanalisar as suas posições, para confirmar ou não o seu acerto.

Assim, o Provedor viu-se forçado a expor o caso à Assembleia da República, em 15 de Setembro de 1983.

### c) Promoção ilegal de pessoal administrativo do Instituto dos Têxteis

A análise de uma queixa que recebera levou o Provedor a considerar ilegais vários actos de promoção de oficiais administrativos praticados pelo Instituto dos Têxteis, relativamente a funcionários sem a habilitação do curso geral do ensino secundário — actos esses não submetidos a visto do Tribunal de Contas e publicados por mera ordem de serviço interna e não no *Diário da República*.

Entendendo que o pessoal dos ex-organismos de coordenação económica, como o Instituto dos Têxteis, deve considerar-se sujeito ao regime do funcionalismo público, o Provedor considerou tais actos ilegais, por desrespeito das normas gerais relativas a habilitações,

e, até, inexistentes, face à sua não publicação no jornal oficial.

Recomendou, por isso, a respectiva revogação.

Esta recomendação não foi, porém, aceite, nem pelo Instituto dos Têxteis, nem pelo Ministro da Indústria e Energia, a quem, como entidade tutelar, o Provedor também expusera a sua posição.

Ambas estas entidades assentaram tal recusa, por um lado, na alegação de que as promoções em discussão teriam dado origem a situações já consolidadas, e, por outro, na opinião de que ao pessoal dos ex-organismos de coordenação económica não é aplicável o regime do funcionalismo público.

Inconformado, o Provedor apresentou o caso à Assembleia da República, em 6 de Julho de 1983.

Até ao término do ano, não se conhecia a sequência dada ao assunto.

#### **d) Recusa de integração de bancário desalojado de uma ex-colónia**

O Banco de Portugal recusara integração, na banca portuguesa, de um bancário desalojado de uma ex-colónia, com o argumento de que ele usara de falsas declarações, quanto à residência, perante os órgãos do Registo Civil, para provar que era possuidor da cidadania portuguesa.

O Provedor recomendou a revogação dessa decisão, pois:

O interessado preenchia os requisitos para integração na banca portuguesa;

O reclamante obtivera, entretanto, despacho que, com efeitos retroactivos, lhe conservou a nacionalidade portuguesa;

Eventuais falsas declarações por ele prestadas (até certo ponto explicáveis pela situação em que como desalojado se encontrava) poderiam ter relevância penal ou disciplinar; mas constituiria desvio de poder invocá-las para obstar à integração, já que o interessado sempre mantivera, afinal, juridicamente, a nacionalidade de portugueses.

Nem o Banco de Portugal nem o Secretário de Estado do Tesouro (a quem, como entidade tutelar, a questão foi posta, face à posição negativa do Banco) aceitaram a recomendação do Provedor. Basearam-se, por um lado, em que estaria pendente recurso contencioso sobre o caso, e, por outro, em que a actuação do interessado denotava características de natureza moral que desaconselhavam a sua entrada na banca.

Perante estas recusas, o Provedor expôs o assunto à Assembleia da República, em 23 de Dezembro de 1983.

### **3) Casos submetidos à apreciação da Comissão de Apreciação dos Actos do Ministério da Agricultura, Florestas e Alimentação**

#### **a) Alegadas irregularidades em processos de entrega de reservas**

Uma unidade colectiva de produção apresentou ao Provedor, em 23 de Julho de 1980, reclamação em que protestava contra um conjunto de alegadas irregularidades cometidas em processo de entrega de reservas em terrenos expropriados na zona da Reforma Agrária.

Durante um período superior a 2 anos, o Provedor não conseguiu obter do Ministério competente, resposta adequada às perguntas que formulou sobre o caso — isto, apesar do envio de 11 insistências, das quais as 4 últimas dirigidas pessoalmente ao Secretário de Estado da Estruturação Agrária.

Apesar dessas reiteradas solicitações, a entidade visada limitou-se a remeter um conjunto de documentos dispersos, desacompanhados de qualquer explicação ou comentário, e apenas relativos a 3 das reservas em causa.

Não dispondo, assim, de elementos bastantes para se pronunciar, e tendo em conta a falta de colaboração do departamento em questão, o Provedor decidiu submeter o caso, em 15 de Março de 1983, à Comissão de Apreciação dos Actos do MAFA, entidade competente para sobre ele tomar decisão com força executória.

Tal decisão não ocorrera ainda até ao termo de 1983.

#### **b) Arquivamento de processo de atribuição de reserva**

Em 3 de Outubro de 1980, um proprietário de terrenos expropriados, na zona da reforma agrária, queixou-se por não ter tido seguimento o processo de atribuição da reserva que requerera, nem um despacho que ordenara que lhe fossem restituídos gado, equipamento e frutos pendentes existentes naqueles terrenos na data em que foram ocupados.

Apurou-se, com efeito, que, em 25 de Junho de 1976, o Ministro da Agricultura e Pescas ordenara a restituição dos referidos bens — decisão jamais executada.

E, ainda, que fora arquivado o processo de concessão de reserva, em virtude de terem sido praticados actos de venda sobre 2 terrenos do interessado.

Este procedimento afigurou-se incongruente, pois uma dessas vendas fora expressamente autorizada pelo Ministério, e a outra tivera natureza coerciva, ocorrendo no âmbito de uma acção de execução.

E tão-pouco pareceu sustentável a argumentação da entidade visada, no sentido de a decisão de arquivamento não poder ser alterada, por sobre ela ter decorrido mais de 1 ano: é que se tratava de acto não constitutivo de direitos, por isso revogável a todo o tempo.

Apesar de várias insistências, o Provedor não conseguiu, nem fazer executar o despacho que ordenara a restituição de bens móveis ao queixoso, nem a revogação do arquivamento do processo de reserva.

Por isso, em 12 de Abril de 1983, apresentou o caso à Comissão de Apreciação dos Actos do MAFA. Desconhecia-se, no termo do ano, se sobre o assunto já recairia decisão.

## **CAPÍTULO VIII**

### **Inspeções a estabelecimentos prisionais**

#### **A) Estabelecimento Prisional do Funchal**

##### **Relatório**

1 — Aproveitando a minha estadia no Funchal, para participar no colóquio sobre Direitos do Homem dos Estrangeiros na Europa, organizado pelo Secreta-

riado-Geral do Conselho da Europa, em cooperação com os Ministérios da Justiça e dos Negócios Estrangeiros e com o Governo Regional da Madeira, o qual teve lugar nos dias 17 a 19 de Outubro de 1983, visitei no dia 19, pelas 12 horas, a cadeia do Funchal.

2 — Trata-se de um antigo edifício cujo estado de conservação é bastante deficiente e que foi adaptado para servir de prisão.

No entanto, está longe de possuir as indispensáveis condições de estrutura e segurança para preencher satisfatoriamente, pelo menos, a sua finalidade, além da falta de capacidade para alojamento dos reclusos.

3 — O número de detidos era de 89, sendo 86 do sexo masculino e 3 do sexo feminino.

Dos presos do sexo masculino, 27 eram de menor idade e todos condenados, na sua maioria, por crimes de roubo e furto. Alguns dos reclusos estavam condenados por crime de homicídio.

4 — As celas encontram-se, normalmente, superlotadas, apresentando um arranjo pouco cuidado.

As condições de arejamento e higiene poderão qualificar-se de sofríveis e as instalações sanitárias são do mesmo modo deficientes.

Dispõe a cadeia de um pátio para recreio que não é muito amplo e onde os reclusos podem permanecer, por algum tempo, diariamente.

5 — De uma maneira geral, as queixas dos reclusos reportam-se ao excesso de lotação nas celas e problemas daí decorrentes, nomeadamente casos de homossexualidade.

Queixavam-se da existência de mosquitos e mau cheiro, além de que consideram que lhes é concedido pouco tempo de recreio (meia hora).

Diziam ainda ser insuficiente a assistência clínica e medicamentosa.

Quanto ao tratamento que lhes é dado pelos guardas, dizem ser o mesmo muito rigoroso e que algumas vezes chegam a ser vítimas de maus tratos e agressões.

6 — A assistência médica é assegurada por um único médico (particular), o Dr. José Manuel Marques Ferreira, o que se afigura talvez insuficiente.

O edifício da cadeia não dispõe, por outro lado, de compartimento que sirva de enfermaria.

7 — Assistência religiosa e social. — Existe apenas um assistente social.

Não é prestada aos reclusos qualquer assistência religiosa.

8 — Regime do estabelecimento. — Serve exclusivamente para detenção ou cumprimento das penas. Não possui condições mínimas para que os reclusos possam desenvolver qualquer actividade laboral.

9 — A directora, Maria da Graça Ribeiro Pereira, é educadora, e na ocasião encontrava-se ausente na metrópole.

10 — Fui acompanhado na visita pelo chefe dos guardas, José Correia Marques.

O quadro do pessoal, além da secretaria, é constituído por 17 guardas e um motorista.

Dois guardas encontravam-se em regime de serviços moderados e outros 2 estavam ausentes por motivo de licença.

O chefe dos guardas assinalou, por isso, a dificuldade em estabelecer um regime de *roulement* na

substituição dos guardas durante as 24 horas do dia para assegurar uma vigilância eficiente, atentas as precárias condições de segurança do edifício.

11 — Alimentação. — Tive ensejo de assistir à distribuição do rancho.

Verifiquei que a refeição, e contrariamente a algumas queixas, era bem confeccionada e abundante.

12 — Conclusões. — Através da minha observação posso concluir:

- a) O problema mais difícil resulta do grande número de reclusos num edifício que exigiria reparações várias, mas que de qualquer modo não oferece hoje condições minimamente satisfatórias para funcionar como estabelecimento prisional;
- b) O sistema de assistência clínica e medicamentosa afigurou-se talvez insuficiente;
- c) O quadro dos guardas prisionais deverá ser aumentado consoante as necessidades;
- d) Impõe-se a rápida construção de um novo edifício prisional.

## B) Outros estabelecimentos prisionais

Ver no capítulo VIII os relatórios respeitantes às visitas aos Estabelecimentos Prisionais de Bragança e Vila Real.

## CAPÍTULO IX

### Visitas a outros centros urbanos

Como foi assinalado em anterior relatório, tem-se mostrado útil a deslocação do Provedor de Justiça a outros centros urbanos, tendo essencialmente em vista, por um lado, continuar a fazer a divulgação da instituição e do âmbito da sua competência para que os cidadãos, a pouco e pouco, se consciencializem de que através do Serviço do Provedor de Justiça poderão fazer valer os seus direitos contra actos ou omissões da Administração, ou em relação a situações de injustiça e que, assim, dispõem de mais uma via de acesso ao direito.

E, por outro lado, tendo em vista facilitar às populações o seu contacto pessoal com o Provedor, a fim de este poder prestar directamente esclarecimentos quanto aos direitos e liberdades fundamentais ou delimitar situações em que poderá intervir em defesa de interesse particular ou geral dos cidadãos.

No prosseguimento desse objectivo o Provedor de Justiça visitou, no ano de 1983, a região de Trás-os-Montes, entre 11 e 16 de Dezembro.

Equipa da visita: Provedor de Justiça, 1 coordenador do Serviço do Provedor de Justiça e 1 assessor do Serviço do Provedor de Justiça.

Dia 11 — *Domingo*: Dia inteiro para a realização da viagem. Partida de Lisboa às 9 horas, chegada a Bragança às 19 horas e 15 minutos.

Dia 12 — *Manhã*: Instalação em gabinete situado no edifício do Tribunal Judicial de Bragança onde foram apresentados cumprimentos pelos magistrados em serviço na região (juiz do círculo: Dr. António Silva Castro; juiz da comarca: Dr. Guilhermino Pais Dias;

Procurador da República: Dr. Francisco Marinho; delegado do Procurador da República: Dr. Frias Rodrigues; juiz do Tribunal de Trabalho: Dr. Lobo Xavier; conservador do Registo Civil: Dr. Adérito Pereira Seixas; juiz da comarca de Macedo de Cavaleiros: Dr. Francisco Marcolino Jesus).

Atendimento de queixas <sup>(1)</sup>.

Visita ao Estabelecimento Prisional Regional de Bragança <sup>(2)</sup>.

*Tarde:* Apresentação de cumprimentos ao presidente da Câmara Municipal de Bragança, Capitão Engenheiro José Luís Gomes Pinheiro.

Seguiu-se uma entrevista concedida pelo Provedor de Justiça a um representante da RTP na região.

Apresentação de cumprimentos ao Governador Civil, Dr. Telmo Moreno.

<sup>(1)</sup> *Atendimento de queixas em Bragança.* — Foram recebidos, no dia 12 de Dezembro de 1983, na cidade de Bragança, ao todo 6 reclamantes.

<sup>(2)</sup> *Visita ao Estabelecimento Prisional Regional de Bragança.* — Data da visita: 12 de Dezembro de 1983; hora: 12 horas e 45 minutos (a seguir à distribuição do almoço aos reclusos).

Pessoas contactadas: Carlos Alberto Bragada Ramos (director), João Alberto Pires (chefe dos guardas) e diversos reclusos em audiência colectiva e o recluso F ..., em audiência individual.

Número de reclusos: 25 (todos do sexo masculino). Julgados e condenados: 10.

Instalações e equipamentos: o edifício é de boa construção e está em bom estado.

As celas distribuem-se por 2 alas, verificando-se que as mesmas se encontram em estado de conservação razoável.

Nota-se, todavia, a ausência de aquecimento, o que, aliado ao facto de o pavimento das celas e corredores serem de cimento sem qualquer revestimento, provoca um ambiente gélido e difícil de suportar.

É uma situação que humanamente será de considerar e resolver.

As celas são individuais.

As instalações sanitárias apresentavam-se limpas e são satisfatórias.

O espaço dedicado às horas de sol dos reclusos é extremamente limitado, somente uma nesga com 5 m de largura. Seria desejável que se efectuasse o alargamento de tal espaço, na medida do possível.

Não tem campo de jogos ou de desportos.

Alojamento, vestuário e alimentação: o equipamento e o estado geral de manutenção das celas sofre oscilações significativas conforme as possibilidades e o gosto de cada recluso.

Os reclusos têm banhos quentes 1 vez por semana.

A apresentação e vestuário dos reclusos também é variável. Cada um veste a sua própria roupa, esforçando-se ao máximo por se manterem o mais agasalhado possível.

A refeição do almoço (sopa de legumes e carne guizada com feijão) pareceu com muito bom aspecto. (A alimentação é confeccionada fora do Estabelecimento, numa pensão cobrando a pensão 250\$ por diária).

Tempos livres: os reclusos têm 2 horas ao ar livre, diariamente, num espaço demasiadamente exíguo e com pouco sol, como atrás se fez referência.

Têm jogos de mesa.

A televisão estava na altura a funcionar.

Ensino, assistência moral e espiritual, visitas, correspondência, assistência médico-sanitária: nada foi detectado, em particular, nestas áreas, nem apontado, em especial, pelos reclusos.

Conclusões: impõe-se que as instalações do Estabelecimento visitado sejam beneficiadas com aquecimento ou, pelo menos, que o pavimento de cimento das celas e corredores seja coberto com revestimento adequado.

Seria desejável que o espaço dedicado às horas de sol dos reclusos, já que não existe campo de jogos ou de desportos, fosse ampliado na medida do possível.

Visita ao Centro de Ensino Especial de Bragança <sup>(3)</sup>.  
Dia 13 — *Manhã:* Visita à Escola Profissional de Santo António, em Izeda <sup>(4)</sup>.

<sup>(1)</sup> *Visita ao Centro de Ensino Especial de Bragança.* — Neste Centro, dependente do Centro Regional de Segurança Social, dedicado a crianças deficientes, além da escolaridade, é-lhes dada educação profissional.

Data da visita: 12 de Dezembro de 1983; hora: 17 horas.  
Director: Dr. José Carlos Mota Andrade; Subdirector: Dr.ª Maria de Lourdes Machado.

Pessoas contactadas: Maria Inês Nogueira (professora especializada) e diversas crianças de várias idades.

Número de crianças presentes: 135 crianças de idades compreendidas entre os 5 e os 19 anos (todas com dificuldades de aprendizagem).

Instalações e equipamentos: muito boas instalações e muito bom equipamento o deste Centro, que iniciou o seu funcionamento em 1972.

Contudo notou-se a falta de aquecimento. Foi referido que o Centro dispõe de sistema de aquecimento central mas que não funciona, não podendo também os aquecedores eléctricos dispersos pelas salas ser ligados por a instalação não comportar.

É, pois, uma situação que tem de ser revista, até tendo em conta as crianças de tenra idade que se encontram internadas ou frequentam o Centro.

Ensino: relativamente ao ensino profissional é de notar que no Centro são dadas lições de costura, carpintaria, serralharia, tecelagem, sapataria, malhas, agricultura e construção civil.

Para tal ensino, escolaridade e para o ensino especial de reabilitação, o Centro dispõe de 15 professores especializados, em situação de requisitados.

(Foi salientado pela professora contactada a carência de um terapeuta de fala).

Além de professores, o Centro tem também vigilantes.

As crianças internadas (as que dormem no Centro) distribuem-se por grupos, chamando-se família a cada um desses grupos.

Assistência médica e de enfermagem: o Centro dispõe de boa assistência médica e de enfermagem, bom gabinete médico e enfermaria.

Conclusões: deixou óptima impressão a visita a este Centro, sendo apenas de lamentar que o problema do aquecimento não tivesse sido ainda resolvido, impondo-se que o seja dentro de prazo tão breve quanto possível.

<sup>(4)</sup> *Visita à Escola Profissional de Santo António, em Izeda (antiga Colónia Correccional de Izeda).* — Esta Escola, dependente do Ministério da Justiça (Direcção-Geral de Menores) e distante 40 km da cidade de Bragança, funciona como instituto de reeducação.

Data da visita: 13 de Dezembro de 1983; hora: 10 horas e 30 minutos.

Pessoas contactadas: Dr. José Hamilton Geraldês Coelho Ferro Beça (director) e diversos internados.

Número de internados: presentes 57, de idade compreendidas entre 9 e 18 anos. Tem lotação para 70.

Instalações e equipamentos: dispõe de óptimo e extenso terreno cultivável (150 ha), com milhares de pés de árvores (predominantemente oliveiras).

Boas instalações e bom equipamento. Tais instalações, amplas e bem edificadas, foram construídas com mão-de-obra prisional, tendo sido concluídas em 1959. Trata-se de um bom exemplo em que a mão-de-obra das brigadas prisionais deu os seus frutos, cumprindo notar, a propósito, que tal trabalho das brigadas prisionais deveria continuar a desenvolver-se produzindo obras úteis e duradouras, ao mesmo tempo que mantém os reclusos em desejável actividade, o que presentemente não acontece.

Nas instalações notou-se, porém, a falta de aquecimento, situação que urge rever.

Alimentação e alojamento: boa alimentação (sopa de legumes e feijão guisado com carne) e bons alojamentos.

Ensino: a Escola dispõe de 4 professores primários, 2 educadores (técnicos de orientação escolar e social) e 7 monitores (auxiliares técnicos de educação).

Na Escola há aulas de instrução primária e oficial (tipografia, encadernação, serralharia, carpintaria, sapataria, oficina de automóveis), além, evidentemente, da exploração agrícola



*Tarde:* Apresentação de cumprimentos de despedida, no edifício do Tribunal Judicial de Bragança, aos magistrados em serviço na região.

Partida para Vila Real.

Dia 14 — *Manhã:* Instalação e cumprimentos, no edifício do Tribunal Judicial de Vila Real, aos magistrados em serviço na região (juiz da comarca: Dr. António Alberto Moreira Alves Velho; juiz do 1.º Juízo: Dr. Emídio Pires Rodrigues; Procurador da República: Dr. José António Barreto Nunes; delegados do Procurador da República: Dr. José Alfredo Novais Machado e Dr. António Magalhães Pereira; juiz do Tribunal de Trabalho: Dr. Manuel Fernandes; inspector judicial: Dr. Belarmino A. Cerqueira).

Atendimento de queixas (5).

Concessão de uma entrevista pelo Provedor de Justiça ao representante do jornal local *A Voz de Trás-os-Montes* e da ANOP.

*Tarde:* Apresentação de cumprimentos no Governo Civil (na ausência do Governador Civil a equipa de visita foi recebida pela adjunto José de Almeida Martins).

Apresentação de cumprimentos ao presidente da Câmara Municipal de Vila Real, Dr. Armando Moreira (6).

Visita ao Lar de Nossa Senhora das Dores (7).

e pecuária, exploração em que a Escola arrecada, anualmente, pelo menos 4400 contos de receita.

O director referiu que o problema fundamental da Escola era dispor de uma estação agro-pecuária, projecto de longa data e que não há meio de ver concretizado.

Ainda quanto ao ensino há que salientar que a Escola cedeu ao Ministério da Educação uma ala do edifício principal, onde estão a ser dadas aulas até ao 5.º ano liceal, podendo os internados frequentá-las.

Assistência médica e enfermagem: tem posto e médico privado (que é o próprio director da Escola) e um auxiliar de enfermagem (empregado de consultório).

Tempos livres: os internados dispõem de grandes extensões de espaço para gozarem os tempos livres, encontrando-se inteiramente em liberdade, muito embora se verifique, com alguma frequência, casos de fuga.

A Escola dispõe também de biblioteca, teatro (cinema) e capela.

Conclusões: a visita a esta Escola deixou boa impressão, havendo, contudo, que salientar o grave problema da falta de aquecimento, problema que urge resolver.

A questão levantada da criação da estação agro-pecuária, que no entender do director teria enorme interesse para a Escola e para a zona, poderá ser exposta às autoridades competentes até porque já existe projecto para o efeito.

Quanto ao aspecto focado da utilização de mão-de-obra prisional, poderá sensibilizar-se o Ministério da Justiça, salientando o seu interesse e conveniência.

(5) Foram recebidas, nos dias 14 e 15 de Dezembro de 1983, 13 queixas directamente apresentadas pelos reclamantes ao Provedor de Justiça.

(6) *Visita ao presidente da Câmara Municipal de Vila Real.* — Nesta visita, efectuada no dia 14 de Dezembro, pelas 17 horas, após os cumprimentos e troca de impressões sobre aspectos vários, o presidente da Câmara (Dr. Armando Moreira), chamou a atenção para a existência de um processo pendente no Serviço do Provedor de Justiça, acerca do empreendimento do Vale da Campeã, reclamação apresentada por F... e solicitou que lhe fosse dada informação sobre a posição em que tal processo se encontra, o que o Provedor de Justiça ficou de comunicar.

(7) *Visita ao Governador Civil.* — Estava ausente: foram apresentados cumprimentos ao vice-governador.

Dia 15 — *Manhã:* Visita ao Hospital Regional de Vila Real (8).

Atendimento de queixas (5).

Visita ao Estabelecimento Prisional Regional de Vila Real (9).

(8) *Visita ao Lar Nossa Senhora das Dores.* — É uma instituição particular, para internamento de pessoas (de ambos os sexos) na 3.ª idade.

A instituição teve origem num legado de Margarida Chaves, de que resulta também a criação de uma Fundação que, presentemente, é dirigida por Sílvio Caldas (presidente), Adérito Barroso (secretário) e José Simões (tesoureiro). As receitas do Lar provêm, pois, desta Fundação.

Data da visita: 14 de Dezembro de 1983; hora: 17 horas e 30 minutos.

Pessoas contactadas: Irmã Maria Amélia (encarregada do Lar) e diversos internados e internadas.

Número de internados: 80 (homens e mulheres).

Pessoal: além da Irmã Maria Amélia (Franciscana), o Lar tem mais 8 irmãs (também Franciscanas), todas com curso adequado ao tratamento de pessoas na 3.ª idade. Dispõe também de 9 empregadas para serviços domésticos e auxiliares. Instalação e equipamento: bom edifício (de vários pisos, situado no centro da cidade) e boas instalações e equipamento, sempre em renovação e melhoramento.

Todas as divisões estão dotadas de aparelhos de ar condicionado (sistema de aquecimento central).

Alimentação: boa, confeccionada em cozinha moderna existente no próprio Lar.

Assistência médica e de enfermagem: o Lar dispõe de duas enfermeiras permanentes (irmãs Franciscanas), sendo o médico o da Caixa.

Conclusões: deixou óptima impressão a visita a esta instituição particular, embora sujeita a tutela administrativa não se oferecendo formular qualquer reparo ou salientar qualquer anomalia no seu funcionamento, o que nem sempre acontece, como é sabido, quando se trata de instituições similares dependentes do Estado ou de serviços públicos.

(9) *Visita ao Hospital Regional de Vila Real (Hospital de São Pedro).* — A visita foi efectuada ao hospital novo, uma vez que no hospital velho só funcionam os serviços de cirurgia, obstetria e urgências.

O hospital novo foi implantado na parte alta da cidade (distanciada cerca de 3 km do centro da mesma), no local onde se situava o Hospital Psiquiátrico, implantação que ainda se encontra em curso e que terminará com a construção de um grande bloco central, ficando a partir daí dotada com 600 camas, passando a ser o Hospital Regional de Trás-os-Montes.

Data da visita: 15 de Dezembro de 1983; hora: 9 horas e 30 minutos.

Pessoas contactadas: Dr. José Monteiro Carvalho Campos (presidente), Valdemar Asseiro (enfermeiro chefe), Teresa Maria Martins Mourão (secretária) e vários doentes.

Número de doentes internados: medicina homens, 19 doentes; medicina mulheres, 24 doentes; cardiologia, 12 doentes; cirurgia I, 25 doentes; cirurgia II, 20 doentes; urologia, 11 doentes; obstetria, 13 doentes; pediatria, 8 doentes, e ortopedia, 17 doentes.

Instalações e equipamentos: o hospital tem instalações e equipamentos moderníssimos para cujo apetrechamento correu a Noruega.

Foi salientado o aspecto da separação dos pavilhões. O presidente confessou a sua concordância com tal separação pois, embora tenha vários inconvenientes, tem a enorme vantagem de oferecer permanentemente possibilidades de crescimento das respectivas unidades.

Pessoal: actualmente prestam serviço no hospital 18 médicos e 38 enfermeiros, não estando os quadros complementares preenchidos.

Ainda relacionado com o aspecto da separação dos pavilhões, foi salientado que tal separação exige maior dotação de pessoal médico e de enfermagem. Foi sentida pelo presidente a carência de médicos das especialidades de neurologia, otorrinolaringologia, pediatria, oftalmologia, radiologia e analistas, tendo sido referida também a carência de pessoal de enfermagem.

O recrutamento de pessoal de secretaria e auxiliar apenas tem sido possível através de contratos de tarefa, o que não

Apresentação de cumprimentos de despedida, no edifício do Tribunal Judicial de Vila Real, aos magistrados em serviço na região <sup>(10)</sup>.

Tarde: Início da viagem de regresso a Lisboa.

Dia 16 — Chegada a Lisboa à 1 hora e 30 minutos.

dá qualquer garantia de estabilidade, perdendo-se muito da qualidade do mesmo quando há que fazer substituições findos os respectivos contratos.

Alimentação: foi referido que a alimentação é boa, inclusivamente o serviço de dietas.

(Também o pessoal de cozinha é contratado à tarefa, daí resultando os inconvenientes já assinalados).

Visita aos doentes: foi visitado o pavilhão de ortopedia que, com 17 doentes acamados, apresentava bom aspecto, tanto no que respeita a instalações e equipamento, como no funcionamento.

Nenhuma queixa foi apresentada pelos doentes.

Conclusões: o Hospital de Vila Real apesar de já não estar em fase de instalação, apresenta ainda a maior parte dos aspectos e características dos estabelecimentos similares que se encontram naquela fase, sendo de prever que com o decorrer do tempo esta óptima unidade hospitalar veja resolvidos os problemas assinalados de carência de pessoal médico e de enfermagem, além do administrativo e auxiliar, resolução a que certamente não será alheia a ultimação das suas instalações.

<sup>(10)</sup> *Visita ao Estabelecimento Prisional Regional de Vila Real.* — Data da visita: 15 de Dezembro de 1983; hora: 12 horas e 30 minutos (hora da distribuição do almoço aos reclusos).

Pessoas contactadas: Paulo Marques de Almeida (director), Gilberto José Pratas (chefe dos guardas) e diversos presos em audiência colectiva e os reclusos F..., F..., e F..., em audiências individuais.

Número de reclusos: 32 (incluindo 2 mulheres), na sua maior parte julgados e condenados.

Um dos reclusos (F-), estava internado na cela disciplinar (por 25 dias) por tentativa de evasão e grave agressão a um guarda.

Instalações e equipamento: o edifício é de boa construção e as celas (que são individuais) encontram-se em estado razoável, notando-se, porém, a ausência de aquecimento, o que, aliado ao facto de o pavimento das celas e corredores serem de cimento, sem qualquer revestimento, provoca um ambiente gélido quase insuportável, que se impõe seja urgentemente melhorado.

Já as celas das duas reclusas se apresentam alcatifadas, portanto com aspecto de algum conforto.

O espaço reservado ao recreio também é razoável.

Nota-se a ausência de gabinete para o director do Estabelecimento.

Alojamento, vestuário e alimentação: o equipamento e o estado geral de manutenção das celas sofre oscilações significativas conforme as possibilidades e o gosto dos reclusos e reclusas.

A apresentação e vestuário dos reclusos também é variável. Cada um veste a sua própria roupa, esforçando-se ao máximo por se manterem o mais agasalhados possível.

A refeição do almoço (sopa de feijão com massa e rojões com batatas fritas) pareceu com muito bom aspecto. (A alimentação é confeccionada no Quartel de Infantaria da cidade).

Tempos livres: os reclusos têm 2 horas diárias, pelo menos, ao ar livre, num espaço razoável.

Têm salas de diversões, com televisão e jogos de mesa, incluindo pingue-pongue.

Ensino: o Estabelecimento dispõe de uma professora efectiva para dar aulas (somente ensino primário).

Assistência médico-sanitária: os reclusos têm médico 2 vezes por semana e sempre que for necessário (médico do hospital) e enfermeiro diário (avençado).

Contudo, o gabinete médico pareceu não ter condições, sobretudo por ser demasiadamente exíguo.

Conclusões: Impõe-se que as instalações sejam beneficiadas com aquecimento e que o pavimento das celas e corredores seja coberto com revestimento adequado.

Seria desejável que o gabinete médico passasse a dispor de maior espaço e que se conseguisse lugar para a instalação do gabinete do director do Estabelecimento.

## CAPÍTULO X

### Outros aspectos da actividade do Provedor de Justiça

#### A) Conselho de Estado

Durante o corrente ano o Provedor de Justiça participou nas reuniões convocadas por S. Ex.<sup>a</sup> o Presidente da República, dado que, por inerência, lhe é atribuída constitucionalmente a qualidade de membro daquele alto órgão político (cf. artigo 145.º da Constituição da República) — reuniões essas realizadas em 18 e 20 de Janeiro e 14 de Julho de 1983.

#### B) Conselho Superior da Magistratura

Não tendo sido publicada durante o ano de 1983 a legislação a que se reporta o artigo 240.º da Lei n.º 1/82 e tendo continuado a funcionar o Conselho Superior da Magistratura com a composição definida pelo artigo 140.º do Decreto-Lei n.º 269/78, de 1 de Setembro, o Provedor de Justiça compareceu em todas as reuniões que mensalmente tiveram lugar (excepto em férias) tendo participado em todas as decisões daquele órgão de gestão e disciplina da Magistratura Judicial.

#### C) Centro de Estudos Judiciários

Igualmente, como no ano anterior, realizaram-se nos dias 10 e 11 de Fevereiro e 28 de Outubro, palestras que tiveram por objectivo descrever o Serviço do Provedor de Justiça, suas atribuições e funcionamento.

Essas palestras foram proferidas pelo Provedor, adjunto e coordenadores e dirigidas aos licenciados em Direito que frequentaram os cursos especiais de formação tanto de magistrados judiciais como do Ministério Público (auditores de justiça).

#### D) Encontros com órgãos da comunicação social e entrevistas

Em 23 de Fevereiro e 28 de Julho, respectivamente, realizaram-se encontros com órgãos da comunicação social — imprensa, rádio e televisão —, tendo-se adoptado a prática de 6 em 6 meses dar conhecimento público das actividades desenvolvidas e actuações do Provedor de Justiça no âmbito da sua competência.

O *Diário de Lisboa*, de 3 de Fevereiro, publicou sob a rubrica «Dossier» uma desenvolvida reportagem e entrevista sobre a instituição do Provedor de Justiça, interessante trabalho conduzido pela jornalista Clara Viana.

A revista *Negócios*, n.º 29/30, de 23 de Maio, insere igualmente, a pp. 126 a 131, uma síntese descritiva do que é a instituição do Provedor de Justiça, sua origem, competência e funcionamento.

Em 28 de Junho, na Radiotelevisão Portuguesa, E. P., o programa *Nós e a Lei*, organizado pelo advogado Dr. Godinho de Matos, foi integralmente preenchido com entrevistas do Provedor de Justiça e adjunto Dr. Luís Silveira, nas quais se versaram diferentes problemas e descreveu a actuação e finalidade da instituição do Provedor de Justiça.

Em 31 de Outubro, teve lugar na RDP — Radiodifusão Portuguesa, E. P., onda curta, em emissão destinada a emigrantes, uma entrevista com o Provedor de Justiça e adjunto, acerca dos trabalhos e conclusões do colóquio organizado na Madeira, sob a égide do Conselho da Europa, acerca dos Direitos do Homem dos Estrangeiros na Europa e sua possível relevância para a situação dos emigrantes portugueses.

#### **F) Principais diligências de relevância geral**

##### **a) Frequentes e repetidos atrasos na concessão e actualização das pensões de aposentação**

1 — O Provedor tem recebido um considerável número de queixas referentes a atrasos na concessão e actualização das pensões de aposentação — problemas que, aliás, também têm encontrado insistente eco na imprensa.

Estas demoras não surgem como fenómeno situado no tempo, tendo vindo a repetir-se praticamente todos os anos.

2 — O Provedor entendeu, por isso, justificar-se a abertura de um processo, de sua iniciativa, para abordagem geral do problema.

É que as pensões constituem, na maior parte dos casos, a única fonte de receita dos seus titulares.

O atraso na sua concessão e actualização afecta-os por isso muito, comprometendo o seu sustento ou o atempado ajustamento deste à regular alta do custo de vida — isto, designadamente, tendo em conta que a Caixa Nacional de Previdência nem paga juros em relação às demoras no pagamento ou actualização das pensões a seu cargo.

3 — No âmbito deste processo, o Provedor considerou impor-se uma visita pessoal às instalações da Caixa Nacional de Previdência, da Caixa Geral de Depósitos.

Realizou-a (como habitualmente, nestes casos, sem aviso prévio), no dia 20 de Maio de 1983, pelas 10 horas, acompanhado do coordenador e de duas assessoras do Serviço incumbidas das questões de Segurança Social.

Não se encontravam presentes, nem o director da Caixa Nacional de Previdência, nem qualquer outro elemento da respectiva hierarquia.

Realizou-se, assim, apenas uma reunião informal, com vários elementos dos serviços de contencioso, com vista à recolha de dados sobre os problemas em estudo.

4 — Nessa reunião foi referido que:

- a) Os processos de concessão de pensão de aposentação definitiva vinham aguardando 8 a 9 meses antes de serem distribuídos aos funcionários encarregados do seu tratamento;
- b) Entre o requerimento e a realização de juntas médicas costumava decorrer também um prazo de 8 a 9 meses;
- c) Estariam já a ser pagas mais de metade das chamadas pensões degradadas;
- d) As demoras na concessão de pensões derivariam, sobretudo, de carências de pessoal e de deficiências de organização, ainda demasiado antiquada;

- e) Os atrasos na actualização anual das pensões teriam derivado do facto de o Governo a ter estabelecido, sem audição prévia da Caixa, através de sistema de cálculo inovador, e de difícil aplicação imediata;
- f) Estaria, porém, em curso a passagem gradual para um sistema de tratamento automatizado das pensões, que deveria permitir superar grande parte destas demoras.

5 — Face ao condicionalismo em que esta visita teve lugar, o Provedor teve por necessário promover uma reunião com a própria administração da Caixa Geral de Depósitos, com a presença dos responsáveis pela Caixa Nacional de Previdência.

Tal reunião teve lugar em 26 de Julho de 1983, dela se transcrevendo o respectivo relatório, elaborado por uma das assessoras deste Serviço que nela entrevistaram:

Na sequência da visita à Caixa Nacional de Previdência, que teve lugar em 20 de Maio de 1983, foi sentida a necessidade de uma diligência pessoal do Provedor de Justiça junto da administração da Caixa Geral de Depósitos, a fim de serem ventiladas grandes questões que foram suscitadas naquela primeira abordagem com a Instituição. Essa diligência realizou-se em 26 de Julho de 1983 pelas 15 horas.

Acompanharam o Provedor de Justiça nessa actuação o coordenador Dr. Vaz Serra de Lima e as assessoras Dr.<sup>as</sup> Branca Amaral e Maria Helena Carvalho Fernandes.

Compareceram por parte da administração da Caixa:

- Dr. Oliveira Pinto, presidente;
- Dr. Vaz Mascarenhas, administrador com o pelouro da Aposentação;
- Dr. Agrela Pedro, director da Caixa Nacional de Previdência;
- Dr. Orlando Vidal;
- Dr. Horácio Catroga, técnico actuário;
- Dr. Silva Cardoso;
- Sr. Mosca, funcionário ligado à informática.

Um dos elementos da Caixa começou por fazer uma breve descrição dos serviços que a compõem e suas atribuições, salientando a existência de 703 funcionários actualmente na Caixa Nacional de Previdência, a qual tem a dirigi-la 5 funcionários, que, por seu turno, são coordenados pelo director dos serviços.

A seguir foi posto em destaque o aumento progressivo que anualmente se tem verificado no número de pensionistas e que se infere dos seguintes dados:

- Em 1977 cerca de 90 000 pensionistas;
- Em 1978 cerca de 92 800 pensionistas;
- Em 1979 cerca de 117 000 pensionistas;
- Em 1980 cerca de 125 000 pensionistas;
- Em 1981 cerca de 140 000 pensionistas;
- Em 1982 cerca de 160 000 pensionistas;
- Em 1983 (Abril) 162 000 pensionistas.

Pelo que respeita a subscritores existentes, foram realçados os seguintes números relativa-

mente à Caixa Geral de Aposentações e Montepio dos Servidores do Estado:

	CGA	MSE
1977 .....	507 596	468 528
1978 .....	533 465	498 965
1979 .....	562 373	531 497
1980 .....	625 783	604 292
1981 .....	668 350	656 860
1982 .....	702 860	699 777

No que concerne a pessoal, a evolução foi a seguinte:

Anos	Pessoal
1977 .....	576
1978 .....	526
1979 .....	726
1980 .....	740
1981 .....	783
1982 .....	706

Foi depois levantado o problema do atraso no processamento dos aumentos das pensões, atraso que, segundo a Caixa, derivou de o critério fixado na lei para o efeito atender aos vencimentos «líquidos».

Todavia, tais dificuldades estão prestes a ser transpostas, dado estar quase feito o programa que, neste campo, servirá processamentos futuros.

Deste modo, torna-se despicienda qualquer intervenção do Provedor de Justiça junto do Governo com vista a recomendar mudança de critério no aumento das pensões futuramente.

Pelo que respeita à actualização das pensões degradadas, foi acentuado que em Outubro seguinte teria início por forma generalizada a sua execução.

No que concerne à informatização, foi posto em realce que desde 1976 tem havido um esforço nesse sentido, o que já permitiu pagar as pensões sob a forma de crédito em conta bancária dos pensionistas.

Nesta linha de acção, está a ser ultimado um ficheiro informático de subscritores que permitirá a contagem de tempo de serviço sem ser por via manual.

Prevê-se que ele possa começar a dar resposta no primeiro semestre de 1984.

Por fim, foi levantada a questão de as pensões de sobrevivência concedidas pelo Montepio dos Servidores do Estado ao abrigo do Decreto-Lei n.º 24 046, de 21 de Junho de 1934, ainda não terem beneficiado de actualização a título de pensões degradadas.

A esse respeito, foi salientado que o projecto de diploma necessário para o efeito foi elaborado por um grupo de trabalho já em Novembro de 1981, tendo em Julho de 1982 sido submetido ao Ministério das Finanças e do Plano.

Porém, dados os encargos que a aplicação de tal diploma acarretaria terem sido estimados em cerca de 250 000 contos, foi proferido pelo Secretário de Estado do Orçamento, em 24 de Novembro de 1982, um despacho em que se considera que tal projecto não pode prosseguir.

Em 4 de Janeiro de 1983 a Caixa Geral de Depósitos remeteu ao Gabinete do Secretário de Estado das Finanças o ofício n.º 2, em que acentua que a regulamentação constante do projecto é uma exigência estipulada no artigo 6.º do Decreto-Lei n.º 191-B/79, de 25 de Junho, que determina a harmonização dos 2 regimes das pensões do Montepio dos Servidores do Estado, pelo que a sua não publicação não permitirá a recuperação das pensões degradadas do regime do Decreto-Lei n.º 24 046, de 21 de Junho de 1934, que são cerca de 18 000.

Acrescentava-se ainda naquele ofício que prevendo-se no projecto em causa a supressão dos prazos estabelecidos para o requerimento das pensões de sobrevivência, o seu não prosseguimento originará que centenas de interessados que solicitaram aquela atribuição fora do prazo vigente, e conhecedores da referida iniciativa legislativa, vejam goradas as esperanças que foram criando.

Concluía-se o ofício solicitando ao Gabinete do Secretário de Estado das Finanças que esclarecesse se o projecto em referência deveria ser arquivado ou apenas suspenso, ficando a aguardar melhor oportunidade.

Não consta, todavia, que tenha sido dada resposta a tal solicitação.

6 — Além disso, o Provedor resolveu, para evitar a repetição de atrasos na actualização de pensões decorrentes da publicação de legislação dificilmente exequível pela Caixa, formular ao Ministro das Finanças e do Plano a recomendação reproduzida sob o n.º XII na parte correspondente (Recomendações legislativas) deste relatório.

#### b) Pagamento de pensões de segurança social através de vales de correio

1 — Diversas queixas recebidas e um apreciável número de artigos publicados na imprensa levaram o Provedor a, por sua iniciativa, mandar abrir um processo sobre o funcionamento do sistema de pagamento, por vale de correio, de pensões de Segurança Social.

2 — Verificou-se, com efeito, por um lado, não poucos extravios de tais vales.

O tratamento das correspondentes reclamações, por parte dos CTP, demora, com frequência, cerca de 1 ano — o que não deixa de ser gravoso para os pensionistas, em regra pessoas de poucos recursos.

Mas, por outro lado, muitas vezes sucede que os vales não são extraviados, mas efectivamente pagos — embora não aos titulares das pensões, e sim a pessoas que se apresentam fraudulentamente a recebê-los, falsificando a abonação da respectiva entidade (regra geral operada através de declaração de sociedade comercial).

Nestes casos, os CTP não aceitam qualquer responsabilidade, remetendo os interessados para a via judicial (raramente utilizada, dados os reduzidos montantes em jogo e a precariedade da prova disponível acerca da identidade dos autores da falsificação). E o Centro Nacional de Pensões tão-pouco se considera responsável por tais situações, não se tendo por vinculado a tal pagamento.

3 — Considerada indesejável a situação, que tem afectado apreciável número de pensionistas, o Provedor começou por ouvir os CTP e o Centro Nacional de Pensões, indagando desde logo da viabilidade de utilização de processo de identificação mais rigoroso, tal como o cartão de pensionista, no acto de recepção do vale.

4 — Ambas as entidades se declararam conscientes da situação e dispostas a colaborar para a debelar.

Os CTP ponderaram, porém, a propósito, que a exigência da exibição do cartão de pensionista para recepção do vale poderia dificultar o sistema em certos meios rurais, em que é hábito um comerciante centralizar tal recepção de vales, previamente endossados pelos interessados.

5 — Considerando que se impunha uma discussão conjunta do problema, o Provedor suscitou a realização de uma reunião, que veio a ter lugar em 2 de Novembro de 1983, na Secretaria de Estado da Segurança Social.

Nela participou, além do Provedor, do coordenador e assessora encarregados do processo, a Secretária de Estado da Segurança Social, o presidente da Caixa Nacional de Pensões e um administrador dos CTP.

6 — Os CTP ficaram de envidar esforços para reduzir o prazo normal de tratamento das reclamações por extravio de vales.

7 — Quanto ao problema geral de fundo, foram aventadas várias sugestões — designadamente a da eliminação da abonação, passando os vales a ser recebidos em balcões certos, pelos próprios ou seus procuradores, devidamente identificados através de documentos, tais como o bilhete de identidade ou o cartão de pensionista.

Ficou assente que as entidades envolvidas estudariam as implicações dos vários regimes alternativos possíveis, para formulação adequada de propostas de modificação de procedimento à Secretaria de Estado da Segurança Social.

8 — Conquanto, até ao termo de 1983, ainda se não tivesse modificado o sistema em discussão, o tipo de diligência promovido merece referência, como forma de possível superação de situações que envolvem a competência de entidades hierarquicamente relacionadas entre si.

#### G) Visita do Provedor de Justiça à Suécia

Correspondendo a um convite do *Chief-Ombudsman* da Suécia Sr. Per-Erik Nilsson, o Provedor de Justiça e adjunto visitaram oficialmente o Serviço dos *Ombudsmen* daquele país, visita que teve lugar nos dias 20 e 21 de Junho de 1983.

Foi-lhes deste modo proporcionado um contacto de grande utilidade com a mais antiga instituição congénere do mundo e modelo que vem sendo seguido em quase todos os países de estrutura democrática.

De harmonia com a agenda de trabalhos que foi organizada, participaram nas reuniões, além do *Chief-Ombudsman*, Sr. Per-Erik Nilsson, os *Ombudsmen* Sr. Anders Wigelius, supervisor dos tribunais comuns, do Ministério Público, das prisões e da polícia; o Sr. Sigvard Holstad, supervisor das Forças Armadas, autoridades governamentais locais e tribunais administrativos e o Sr. Tor Sverne supervisor da Segurança Social, Bem-Estar e Educação, tendo-se colhido elemen-

tos de muito interesse acerca da sua actividade, nomeadamente no âmbito das Forças Armadas, polícia, segurança social e impostos.

O Provedor de Justiça e adjunto foram recebidos pelo Ministro dos Estrangeiros da Suécia, Sr. Lennart Bodström e na ausência do Presidente do *Riksdag* (Parlamento) pelo respectivo director, Sr. Sune Johansson.

Trata-se, sem dúvida, de um convite que não pode deixar de ser considerado muito honroso com o qual o *Chief-Ombudsman* da Suécia teve em vista distinguir a recente instituição em Portugal do Provedor de Justiça.

Acresce que foi muito cativante, amável e amigo o acolhimento que nos foi dispensado por todos os *Ombudsmen* suecos.

#### H) Visita do «Chief-Ombudsman» da Suécia a Portugal

Por ocasião da sua participação no colóquio organizado na Madeira sobre os Direitos do Homem dos Estrangeiros na Europa, o *Chief-Ombudsman* da Suécia, Sr. Per-Erik Nilsson, e os *Ombudsmen* Srs. Sigvard Holstad e Tor Sverne quiseram visitar o Serviço do Provedor de Justiça em Lisboa, o que decorreu nos dias 13 e 14 de Outubro.

Durante a visita teve lugar uma prolongada troca de impressões com o Provedor de Justiça, adjunto, coordenadores e assessores acerca da competência, modo de actuação e experiências do serviço dos *Ombudsmen* da Suécia e do Provedor em Portugal.

Durante a sua estada em Lisboa, o *Chief-Ombudsman* e acompanhantes, além de uma conferência de imprensa, foram recebidos pelo Sr. Presidente da Assembleia da República e por todos os representantes dos grupos parlamentares.

Foram ainda recebidos pelo Secretário de Estado da Defesa Nacional em representação do Sr. Vice-Primeiro-Ministro e Ministro da Defesa Nacional, Procurador-Geral da República, conselheiro Arala Chaves, e pelo Sr. Presidente da Câmara Municipal de Lisboa, engenheiro Nuno Krus Abecasis, e todos os vereadores.

Transcrevem-se seguidamente a acta da reunião de trabalho com os *Ombudsmen* no Gabinete do Provedor de Justiça, a súmula sobre a criação da instituição e sua actividade apresentada pelo assessor licenciado João Caupers, bem como as palavras proferidas pelo Provedor de Justiça na recepção com que o presidente da Câmara Municipal obsequiou os ilustres visitantes no Castelo de São Jorge.

#### ACTA DA REUNIÃO DE 13 DE OUTUBRO DE 1983

Por ocasião da visita a Lisboa do *Chief-Ombudsman* da Suécia, Sr. Per-Erik Nilsson, e dos seus colegas *Ombudsmen* Tor Sverne e Sigvard Holstad, realizou-se uma reunião informal envolvendo, para além dos 3 visitantes, o Sr. Provedor de Justiça, o Sr. Adjunto do Provedor, os coordenadores e os assessores do Serviço do Provedor de Justiça.

Após uma breve saudação proferida pelo Sr. Provedor de Justiça, o assessor João Caupers fez um relato sucinto das características essenciais do Serviço

do Provedor de Justiça e da sua actividade (texto anexo).

Seguiu-se uma troca de impressões sobre vários aspectos do *Ombudsman* parlamentar da Suécia.

1 — Em face do interesse dos assessores pelo estatuto profissional dos seus colegas suecos, o *Chief-Ombudsman* esclareceu que os juristas sob as suas ordens eram convidados para prestar funções no serviço, em regime temporário, semelhante à nossa comissão de serviço. O período de exercício de funções oscila entre 4 e 6 anos, sendo a remuneração superior àquela que auferiram noutra actividade por conta de outrem em, pelo menos, 1000 coroas suecas. Esta superioridade retributiva verifica-se igualmente no que respeita aos outros trabalhadores do serviço.

2 — O *Ombudsman* encarregado das questões militares, Sigvard Holstad, respondeu a diversas perguntas sobre o assunto, salientando que não são aceites reclamações contra militares de patente inferior a sargento e que não há restrições quanto ao objecto das reclamações, que pode até consistir nas condições de realização de exercícios militares, embora os casos mais frequentes se relacionem com a disciplina militar. São feitas inspecções regulares às unidades militares.

3 — A actividade dos *Ombudsman* relativamente aos pedidos de indemnização de prejuízos causados por entidades públicas foi também objecto de debate. Embora não haja qualquer impossibilidade legal, não se verifica intervenção do serviço, visto os cidadãos se dirigirem directamente ao Ministério Público para tal fim.

4 — Os *Ombudsman* também não dedicam interesse privilegiado aos casos de corrupção, de resto pouco frequentes. Não existe qualquer departamento especial de investigação destes casos que, como ilícitos criminais que são, estão a cargo das autoridades judiciais e policiais.

5 — O *Chief-Ombudsman* esclareceu ainda o modo como eram feitas as inspecções, sendo de registar que são usualmente precedidas de alguns dias por visitas de assessores que procedem a um levantamento prévio dos casos comportando possível interesse.

#### Exposição sobre a competência do Provedor de Justiça

The «Provedor de Justiça» was created in 1975, only a few months after the Council of Europe Parliamentary Assembly has approved a recommendation on that subject.

Later on, based upon the § 24 of the Portuguese Constitution (today's § 23) the Parliament approved the «Provedor de Justiça Act» (Law n.º 81/77, of the 22nd. November).

It seems to have existed during the Middle Ages crown servants charged of receiving and handling complaints from the people against nobleman's abuses. Nevertheless, we don't find a permanent magistrate, like it happened in Spain with the «Justitie Mayor de Aragón», inspired on the arabian «Sahib-el-Mazalim». Anyway, we must agree that the portuguese «Provedor de Justiça» was much more affected by the influence of the swedish and danish ombudsman than by any obscure and equivocal tradition.

The name «Provedor de Justiça» has an easy explanation: «justiça» means obviously justice, «provedor»

means the man who looks after things, who cares for the problems. The verb «prover» has the same latin origin and near the same sense of the english verb «to provide». The «Provedor de Justiça» is supposed to be the man who provides solutions according to the laws and the concept of fairness.

The statute of the «Provedor de Justiça» is the result of a combination of the scandinavian influence and the portuguese reality.

Naturally, we have a lot in common and a few differences.

Like in Sweden, the «Provedor de Justiça» is elected by the Parliament for a term of four years. A majority of two thirds are now required.

The «Provedor de Justiça» cannot modify or annul a decision of an administrative official or body. He has the power of demanding any documents concerning the matters he is investigating (with two exceptions: State security and defense matters and international relations). He cannot criticize the President of the Republic, the Parliament, the Government, the courts for their judgement, and the regional authorities and his investigating powers regarding all these authorities are reduced to the administrative decisions, so excluding legislative and policital action (in spite of this exclusion, the «Provedor de Justiça» may recommend legislative improvements).

All officials are obliged to collaborate with the «Provedor de Justiça», by giving him the information he may need to fulfil his investigation duties and by assisting him on these tasks. Besides the exception already referred, the «secret of justice» is also able to support same refuse of information.

The «Provedor de Justiça» main weapons are the persuasion and the publicity. As a matter of fact, his recommendation and admonitions may be related to the Parliament and published on the newspapers. Their effectiveness depends on a firm action and a strong and independent image.

Complaints may be addressed to the «Provedor de Justiça» by any citizen. No personal interest is required and no time limit is set. The control of administrative decisions held by the «Provedor de Justiça» do not prevent other judicial or administrative actions (yet, the members of the Army may only complain to the «Provedor de Justiça» after having appeal to the highest rank of the hierarchy without success).

The «Provedor de Justiça» has his own initiative to start investigations («egen drift»). Most of them are based upon newspapers issues, some on anonymous letters which, like in Sweden, are not admissible as complaints.

The main differences between ombudsman and the «Provedor de Justiça» are a natural consequence of the different historical backgrounds and social environment.

The portuguese State has no democratic traditions with small intermissions, it always has been an autocratic State, centralized and bureaucratized. So, the creation of the «Provedor de Justiça», on my opinion, has more to see with the protection against the State power — all the State powers — than with a balance of powers, within the french tradition. We keep nowadays a very clear «Séparation de pouvoirs» with a strong — perhaps too strong — parliamentary component, and an almost mythical respect for



courts decisions. This explains why these decisions are outside the range of the «Provedor de Justiça».

Unfortunately, that respect is not enough to build an effective judicial machinery. The procedures are still desperately slow and, in some cases, insufficient. These are grounds for the constant complaining to the «Provedor de Justiça» in matters that should be handled by the courts (v. g. cases concerning State liability for damages caused by public officials) and in labour disputes in the civil service (the civil servants have no access to labour courts — and that is the reason why their complaints are 32,6 % of all complaints, while in Sweden they are only 4,3 %).

We must also consider that Portugal is a country less developed than Sweden, and with deep economic and social problems, due not only to the international crises: we have lack of employment, lack of houses, lack of good roads and too much inflation. That is the reason for the great number of complaints concerning social insurance (17 % of all the complaints, against 4,2 % in Sweden). For a significant number of portuguese the main problem is still how to survive. More than any ombudsman's action they need money.

The low economic level — naturally followed by an also low cultural level — of many citizens, the weakness of State organization and the insufficiency of legislative provisions are the possible explanations for the differences between Portugal and Sweden on complaints concerning taxation (3,5 % of all the complaints in Portugal, 12 % in Sweden) and police action (1 % in Portugal, 11,1 % in Sweden).

A strong tradition of centralization — now and then defeated by utopic exaggerations of complete decentralization — are the parents of a inable local administration, certainly the cause of a large number of complaints against local authorities (8,7 % of all complaints in Portugal, against 2,8 % in Sweden). That tradition is deeply connected with an excess of state interventionism, heritage of the old autocratic system. Interventionism in the double sense that the State interferes in almost any matter, and that the citizen demands the State solutions for almost all his problems. Were not the absence of financial resources, and we would say that the «providence state» is here a fact and not only a hope ... or a fear (sometime ago a trade union complained the undertakers refuse to build up an association, in a certain area, begging the Provedor de Justiça to command them to do it, so that the unionists could bargain an undustrail agreement with them).

The youth of our democratic life puts the «Provedor de Justiça» on the target for those people who have an irresistible inclination to mix up fair and legal action with suspicious political goals. For this reason, he has to be very carefull when using the mass media and absolutely constant in his decision, never giving up his reasons (unless persuaded with better reason, naturally).

The «Provedor de Justiça» has an important statutory power which has no parallel in Sweden: he may request the statement of constitutional discordance of any law to the Constitutional Court. He may even apply to the Constitutional Court for the verification of the unfulfilment of a Constitutional rule by the lack of legislative provisions.

At last, the «Provedor de Justiça» is a member of two important bodies: The State Council, charged of advising the President of the Republic, and the High Council for the Magistrature.

#### Palavras do Provedor de Justiça

A presença de V. Ex.<sup>a</sup> em Portugal constitui um significativo marco na instituição portuguesa do *Parliamentary Ombudsman*.

É V. Ex.<sup>a</sup> o primeiro *Ombudsman* que em Portugal temos a honra de receber ao que acresce o privilégio de ser também o *Chief-Ombudsman* do nobre país onde nasceu a instituição que teve consagração em 1809, na mais antiga constituição escrita da Europa.

Durante mais de século e meio, não ultrapassou fronteiras até que em 1919 a Finlândia adoptou a vossa instituição. E, a partir de 1953, a expansão da ideia do *Ombudsman* adquiriu força, tendo constituído facto decisivo para que a instituição viesse a alcançar tão extraordinária difusão no campo internacional a sua implantação na Dinamarca, e isto porque, como se sabe, pela primeira vez foi adoptada num país cujo sistema político-administrativo era diverso do sueco e obteve pleno êxito.

Hoje existem no mundo para cima de uma centena de *Ombudsman*, comissários parlamentares, mediadores, ou entidades que desempenham funções similares, o que bem revela a crescente expansão e reconhecimento da bondade do sistema como instrumento dos mais válidos no controle da Administração Pública.

Bem pode, pois, a Suécia orgulhar-se, e V. Ex.<sup>a</sup> também como lídimo *Chief-Ombudsman*, da consagração que a nível mundial a instituição veio alcançando na esteira do modelo sueco. E não virá certamente muito distante o dia em que a Assembleia Parlamentar do Conselho da Europa venha a designar um *Ombudsman* para a Comunidade Europeia, como sugerido na notável recomendação aprovada por unanimidade em Janeiro de 1975 da qual se fez eco o ilustre Ministro dos Negócios Estrangeiros da Áustria no seu notável discurso de encerramento do Seminário de Siena.

Como juiz que fui — as minhas anteriores funções foram as de juiz-conselheiro do Supremo Tribunal Administrativo) — vivi sempre — posso afirmá-lo — dominado por um profundo anseio de justiça e respeito pela lei, pelo que, no desempenho das funções de Provedor de Justiça, sinto que a instituição do *Ombudsman* corresponde à linha de pensamento que sempre me norteou como magistrado.

Para os cidadãos é, sem dúvida, esta instituição uma nova garantia de acesso ao direito mais flexível e eficaz que acresce aos meios clássicos — graciosos e contenciosos — constituindo uma verdadeira emanção de um Estado de direito, através da qual se pode assegurar a defesa dos direitos, liberdades e garantias da pessoa humana.

Assim, a visita de V. Ex.<sup>a</sup> a Lisboa, depois da nossa inesquecível estada em Estocolmo, proporciona-me a feliz oportunidade de prestar à vetusta instituição do *Ombudsman* da Suécia, as homenagens do Provedor português e de manifestar o profundo reconhecimento pela forma tão gentil como nos recebeu no seu fascinante país, permitindo-nos aprender através da vossa



secular experiência algo mais acerca da verdadeira ciência — de bem proteger os direitos do Homem.

E faço-o com tanto mais calor e entusiasmo, quanto é certo que a amizade entre a Suécia e Portugal vem já de 1641, data em que foi firmado o tratado de amizade e cooperação comercial entre os nossos 2 países.

Assinale-se curiosamente que a história dos 2 povos foi vivida quase paralelamente em grandes momentos. Com efeito, ambos consolidaram a sua nacionalidade nos primórdios do século XII. Ambos tiveram a primeira expressão de anseio cultural na mesma época e assim fundaram quase ao mesmo tempo as Universidades de Upsala e Coimbra. Ambos tiveram gloriosas tradições marítimas atravessando oceanos e espalhando civilização.

A terminar, apresento as melhores boas-vindas a Portugal e agradeço a vossa presença profundamente reconhecido, fazendo votos pela plena realização da nobre missão que cabe a V. Ex.<sup>a</sup> e aos *Ombudsmen* na defesa dos direitos fundamentais da pessoa humana em espírito e comunhão viva dos objectivos que todos prosseguimos: a promoção e protecção dos direitos humanos e liberdades fundamentais.

## **I) Colóquio sobre os Direitos do Homem dos Estrangeiros — Madeira**

O Provedor de Justiça e adjunto Dr. Luís Silveira foram convidados a participar no Colóquio organizado sob a égide do Conselho da Europa o qual teve lugar no Funchal, de 17 a 19 de Outubro, tendo por tema «O Direito dos Estrangeiros na Europa».

O adjunto do Provedor de Justiça foi um dos relatores no colóquio, tendo apresentado um desenvolvido e bem elaborado estudo sob a «Admissão e estada dos estrangeiros».

Dado o seu mérito e interesse, transcrevem-se as conclusões desse trabalho, na versão francesa, as quais vieram a ter acolhimento no relatório geral elaborado — do ilustre defensor del Pueblo (Espanha) Prof. Joaquin Ruiz-Gimenez Cortès.

### **Quelques suggestions**

#### **1. Intervention du Conseil de l'Europe**

##### **A) Méthode**

S'agissant des instruments du Conseil de l'Europe pertinente dans la matière, autres que la CEDH, il importe, naturellement, de stimuler leur ratification de la part des États qui ne l'ont pas encore fait.

Pourtant, même quand ce résultat sera atteint, sa portée sera en tout cas relativement limitée, parce que: de tels instruments s'appliquent seulement aux ressortissants des pays membres; il créent des obligations pour les États, mais pas, directement, des droits pour les individus; le contenu de leurs normes est souvent trop vague et conditionné par des exceptions très larges.

Ce serait ainsi par le biais de la CEDH qu'on pourrait obtenir, au niveau européen, des progrès effectifs dans ce domaine.

A ce propos, il paraîtrait justifié, dès à présent, de réapprecier le critère de son art. 16, qui admet

des restrictions trop larges à l'activité politique des étrangers.

Quant à l'éventuelle consécration des droits d'entrée, de séjour et d'établissement, on a vu que le système de la CEDH se révèle encore très incomplet.

Cependant, la tentative d'intégration de ces droits dans la CEDH serait, à mon avis, dans la conjoncture actuelle, prématurée et pouvant même compromettre une telle mesure dans un futur proche. En effet, la pression du chômage et probablement l'acceptation d'un tel projet par bon nombre d'États.

Cela ne signifie pas, pourtant, qu'on devrait abandonner tout simplement cette idée. L'introduction et le règlementation des droits d'entrée, de séjour et d'établissement à la CEDH se maintiendrait comme objectif à atteindre. Pour encourager ce résultat, le CE devrait inciter les États membres: d'une part, à consacrer dans leurs droits internes les solutions déjà acceptées, dans la matière, par la jurisprudence des organes d'application de la CEDH, comme l'admission de l'effet suspensif des demandes faites sous couvert de l'article 36 du Règlement de la Communauté Européenne des droits de l'Homme, et, d'autre part, à introduire progressivement dans leurs systèmes juridiques une série de principes et de normes relatives à l'entrée, au séjour et à l'éloignement des étrangers, du type de celles qu'on indiquera plus bas.

Cette stimulation des États se ferait d'abord au moyen de recommandations, et, dans un deuxième moment, par une ou plusieurs conventions du type de la Charte Sociale, créant des obligations de modifications législatives et administratives déterminées et périodiquement contrôlées. Ce serait pourtant seulement après que, par cette voie, on aurait atteint un degré suffisant de similitude entre les systèmes juridiques des pays membres, quant à la reconnaissance des droits des étrangers en cause, que la situation pourrait se révéler mûre pour leur introduction dans les CEDH.

##### **B) Principes**

On a déjà cité, explicitement ou implicitement, à propos de chaque matière traitée plus haut, quels sont les principes qu'il serait important de faire progressivement admettre par les États du CE. Quant à la forme, il s'agirait de concentrer le statut fondamental des étrangers, autant que possible, dans les lois approuvées par les parlements.

En ce qui concerne le fond, les pays membres du Conseil devraient être stimulés à orienter leur activité législative et administrative dans cette matière en fonction des principes fondamentaux qu'inspire la CEDH.

En réalité, bien que trouvant leur expression dans la Convention et seulement pour des effets relativement limités, ces principes ont une portée plus large correspondant à des valeurs générales qu'il est légitime de considérer comme correspondant à l'esprit de cet instrument international et levant, pour cette même raison, gouverner l'élargissement espéré de son contenu.

Tels sont, notamment, les principes de la non discrimination (article 14) qui devrait impliquer, non seulement l'égalité de traitement des étrangers, indépendamment de leur origine, mais encore le caractère exceptionnel des différences de régime entre étrangers et nationaux, fondées sur des raisons objectives et

non arbitraires —, de la liberté et sécurité (article 5), de la proportionnalité (articles 8 à 11), de la nature impartiale des procédures, permettant la défense des visés (article 6), ce qui inclut le droit de se faire représenter et assister, et, si nécessaire, de recourir à un interprète, du respect de la vie privée et familiale (articles 8 et 12), de l'exclusion de traitements inhumains ou dégradants (article 3), de la disponibilité d'un recours effectif contre la violation de quelque une de ces valeurs.

Et tout cela en attribuant à l'encadrement juridique de ces valeurs la nature de véritables droits, et non de simples situations de tolérance ou de concession — quoique, naturellement, des droits de contenu et de force graduellement différents, selon qu'ils concernent l'entrée, le séjour ou l'établissement des étrangers.

A cet objet correspond, du point de vue technique, un effort dans le sens de la réduction et de la classification aussi nette que possible, des pouvoirs discrétionnaires et des clauses générales encore si présents dans tous les aspects du régime examiné.

Et, dans la mesure où de telles situations subsistent, il s'impose de faire suivre, par les États, les recommandations contenues dans la Résolution du Con. Min. (80) 2, du 11 mars 1980 sur «l'exercice des pouvoirs discrétionnaires par les autorités administratives», en particulier en ce qui concerne le respect des principes de l'exercice conforme au but, de l'objectivité et de l'impartialité (qui impliquent l'obligation de tenir compte de tous les facteurs appropriés ou concernés pour les cas d'espèce, et seulement de ceux-ci), de l'égalité devant la loi, de la proportionnalité, du délai raisonnable pour décider de l'application ferme des directives, en tenant compte de la règle de l'examen individuel de chaque cas (II, 1 à 6). Enonçons synthétiquement, en accord avec ces principes, quelques suggestions concrètes — en soulignant que, du point de vue de l'efficacité, il sera peut-être plus utile et plus réaliste de donner la priorité, chronologiquement, aux règles relatives aux garanties de défense et de contrôle.

## 2. Enoncé des suggestions

### A) L'entrée

a) Consécration, comme principe, du droit d'entrée, assignant aux cas de refus la nature d'exceptions.

b) Classification des cas de refus de passeport.

c) Abolition progressive des visas; en attendant, élimination des discriminations dans leur exigence et leur concession, surtout en fonction de facteurs politiques et du territoire d'origine.

d) Cessation des disparités de régime basées sur le sexe.

e) Classification des motifs de refus d'entrée, selon des critères objectifs et adéquats.

f) Objectivité dans la définition et dans l'application des conditions d'entrée relatives aux moyens de subsistance.

g) Reconnaissance du droit au regroupement du noyau de la famille de l'étranger, et, en particulier: élimination, à ce propos, de différences de régime liées au sexe; admissibilité du regroupement partiel; réduction des périodes d'attente trop longues; corrélation

de l'âge maximum des fils avec leur indépendance envers les parents; élimination des obstacles à l'accès à l'emploi des familiers regroupés; objectivité dans la fixation et l'appréciation des conditions relatives aux moyens de subsistance et au logement.

h) Consécration et réglementation, au niveau des instances juridiques nationales, du droit d'asile, apprécié selon les critères déjà recommandés par la Résol. Con. Min. (81) 16, du 5 novembre 1981.

i) Admission, comme motif du droit d'asile, de celui de la soumission à des tortures ou d'autres traitements inhumains ou dégradants (même au cours d'une procédure pénale), et indépendamment du fait de la persécution pour des motifs de race, de religion ou d'opinions politiques.

j) Extension du droit d'asile aux familiers.

### B) Le séjour

a) Élimination des obstacles à la liberté de circulation et au choix de la résidence.

b) Admissibilité exceptionnelle de restrictions à cette liberté, mais seulement pour des raisons de sécurité nationale, et non pas économiques.

c) Consécration du droit de séjour, susceptible de limitations ou conditions graduellement moins larges, en fonction de sa durée.

d) Classification des motifs de refus des permis de séjour et de travail et de leur renouvellement, aussi bien que de leur retrait.

e) Définition du caractère exceptionnel du refus de renouvellement de ces permis.

f) Prohibition de la révocation pure et simple des dits permis, pendant la période pour laquelle ils ont été concédés.

g) Passage progressif des permis plus courts aux plus longs.

h) Attribution du droit d'établissement après une période de séjour non disproportionnée et sans sujétion à des conditions d'intégration affectant la spécificité sociale et culturelle de l'étranger.

i) Garantie du droit au retour après la sortie, pour des périodes adéquates, pour des raisons de santé, de visite à la famille, de vacances, de service militaire.

j) Corrélation entre la durée des permis de séjour et de travail.

l) Absence de restrictions, dans les permis de travail, à la liberté de résidence et de contrat et de choix l'emploi.

m) Refus de retenir le motif de la parte involontaire de l'emploi, comme étant de nature à entrainer l'éloignement.

n) Garantie, dans le cas de m), au travailleur étranger, d'une période d'attente, pour retrouver ou récupérer l'emploi, au moins égale à celle de l'allocation de chômage ou de la durée du recours intenté contre le licenciement.

o) Refus du caractère de motifs d'éloignement, en tant que tels, du fait de passage à la retraite, ou à l'incapacité en raison de maladie ou accident, subis au pays de séjour.

p) Admissibilité de la légalisation des étrangers en situation irrégulière, en tenant juste compte de la durée de leur séjour et du degré d'intégration effective dans l'État de résidence.

g) Garantie aux étrangers en situation irrégulière, en cas d'éloignement, d'un délai suffisant pour obtenir les salaires et autres prestations auxquelles ils ont droit, et pour accomplir leurs obligations.

r) Abolition des limitations au droit de déplacement et de choix de la résidence de la part des réfugiés.

s) Elimination des limitations à la liberté d'emploi des réfugiés, tant en ce qui concerne l'absence d'imposition indirecte de certains travaux mineurs, que dans la faculté de choisir leur emploi ou leur profession, en général.

t) Attribution du droit de séjour (et élimination corrélative de limites quant au logement et au regroupement familial) aux travailleurs saisonniers dont l'occupation successive de leur emploi pendant une période adéquate manifeste la permanentisation.

### C) L'éloignement

a) Abolition de purs éloignements de fait, des formes non reconnues d'éloignement, ainsi que de l'application de mesures d'éloignement détournées de leurs buts propres.

b) Application conséquente de l'expulsion à l'ensemble des hypothèses d'éloignement postérieur à l'entrée.

c) Attribution de « mesure exceptionnelle » à l'expulsion, en considération de la gravité de ses effets (parfois plus durs que ceux des mesures privatives de liberté — comme l'a bien souligné l'avocat général Mayras dans l'affaire Bonsignore — 67/74 — devant la CJCE.

d) Adoption de la procédure judiciaire pour l'expulsion. Certains contestent cette idée, argumentant que l'expulsion est une mesure de police et que la décision de tels cas par des juges pourrait devenir trop répressive, comme conséquence automatique de la pratique de certains crimes (R. Pacquet, *Les Travailleurs étrangers et le Droit International*, Actes du Coll. Clermont Ferrand, 1978, p. 424). Mais la décision juridictionnelle est celle qui assure le mieux l'impartialité et la pondération due aux intérêts de l'État et de l'individu, y compris celle du juste poirs que, dans la matière, mérite le fait d'une condamnation pénale.

e) Respect du principe de l'examen individuel, en excluant non seulement l'expulsion collective mais aussi celle basée sur des raisons d'ordre générique (dissuasion, application automatique d'un précédent).

f) Exclusion de l'expulsion automatique des familiers de l'expulsé.

g) Acceptation des critères définis, par la CJCE, en application de la Dir. 64/221 de la CEE, pour la délimitation objective du concept d'ordre public en matière d'expulsion.

h) Considération, comme obstacles possibles à l'expulsion, de facteurs tels que l'âge et l'état de santé de l'étranger, la durée de son séjour et d'autres liens à l'État en cause, aussi bien que le risque l'être l'objet de persécutions pour des raisons politiques, raciales ou religieuses ou de traitements inhumains ou dégradants au pays de destination.

i) Généralisation de la nature judiciaire de la procédure d'extradition, ou de l'intégration, dans celle-ci, d'une phase juridictionnelle.

j) Attribution, à la demande d'asile, d'effet suspensif de l'extradition.

l) Exclusion de l'extradition si:

— il y a risque de condamnation ou d'exécution de la peine de mort (en corrélation avec les valeurs qu'a inspirées le Protocole 6 à la CEDH);

— dans l'État requérant, c'est un tribunal spécial qui a condamné ou qui est compétent pour juger l'étranger;

— l'étranger a été condamné par défaut, n'étant pas garanti de son droit de recourir de cette décision ou de demander un nouveau jugement;

— elle peut causer de graves dommages à l'étranger, dûs à son âge et/ou à son état de santé;

— dans l'État requérant, la procédure pénale n'assure pas les droits et moyens de défense par la CEDH (application élargie de la REC. 950/82 de l'Assemb. Parlem. du CE);

— l'étranger court le risque d'être, dans l'État requérant, soumis à des traitements inhumains ou dégradants ou d'être persécuté pour des raisons raciales, politiques, religieuses ou d'opinion, (en donnant suite aux Résol. du CM (80) 7 et (80) 9, du 27 juin 1980.

m) Classification plus rigoureuses des causes de repatriement de mineurs ou pour des raisons d'assistance sociale ou médicale, en éliminant les clauses générales de recours aux critères d'intérêt de l'État.

n) Attribution aux tribunaux du pouvoir d'ordonner la détention ou l'internement en vue de l'éloignement.

o) Fixation de délais maximums pour ces mesures, et leur exécution en dehors des établissements pénitentiaires.

### D) Garanties de défense et de contrôle

#### D.1) Garanties de défense

a) Application de la procédure judiciaire — ou, du moins, d'une phase judiciaire — aux cas d'éloignement postérieur à l'entrée, notamment à ceux où cette mesure affecte un droit au séjour.

b) Juridification des procédures administratives relatives à l'entrée, au séjour et à l'éloignement des étrangers, les faisant coiffer par des actes juridiques susceptibles de contrôle.

c) Adoption, dans les procédures en question, des garanties de défense recommandées pour l'ensemble des procédures administratives par la Résolution (77) 31, du 28 sept. 1977, du Comité de Ministres du Conseil de l'Europe (droit d'être entendu; d'accès aux pièces de la procédure; de se faire assister et représenter; d'être informé des motifs de l'acte et des voies et délais de recours possible). Ce type de garanties est, d'ailleurs, consacré par la Directive 64/221 de la CEE, interprétée, par la Cours de Justice des Com. Eur., comme étant une manifestation de principes définis spécifiques assurées par cette Directive et par la jurisprudence de la CJCE (droit de se faire assister d'un interprète; de se voir accorder un délai raisonnable pour exécuter les décisions). Il s'agit, d'ailleurs d'amplifier le champ d'application de régime déjà préconisé, au sein du Conseil de l'Europe, pour certaines procédures particulières [spéc. celle de l'extradition — Résol. CM (80) 7, du 27 juin 1980, et de l'asile — Résol. CM (81) 16, du 5 nov. 1981].

d) Admission, avant l'éventuel refoulement à la frontière, d'un délai, quoique bref, suffisant pour permettre à l'étranger de recourir et/ ou de contacter son consulat, un avocat ou des familiers ou amis vivant au pays.

## D.2) Garanties de contrôle

### D.2.1) Aspects généraux

a) Extension aux étrangers, en régime d'égalité, des divers moyens de contrôle accordés aux nationaux.

b) Concrétisation des conclusions du Colloque de Sienne sur les Moyens non Judiciaires de Protection des Droits de l'Homme, en ce qui concerne l'appui à l'action des organisations non gouvernementales (surtout à propos de la divulgation des droits et devoirs des étrangers) et à l'institutionnalisation de leur légitimité pour représenter ceux-ci auprès des organes de contrôle, aussi bien, d'ailleurs, qu'au cours des procédures tendant aux décisions sur l'entrée, le séjour et l'éloignement.

c) Attribution d'un effet suspensif normal (ou, du moins, de la possibilité de déterminer le sursis de l'exécution des décisions en cause) à la présentation des demandes d'intervention des organes de contrôle.

On sait que ce régime est parfois contesté avec les arguments que la durée de la procédure de contrôle peut gêner les objectifs des décisions d'éloignement, et qu'il peut y avoir des raisons d'ordre public qui imposent que celui-ci soit immédiatement concrétisé. Les éventuelles dérogations à cet effet suspensif normal ne devraient, néanmoins, être admises qu'en des termes très restrictifs, étant donnée qu'il serait certainement très rare que la présence d'un étranger sur le territoire puisse menacer effectivement l'ordre public ou la sécurité nationale, surtout s'il y a la possibilité de détention ou d'internement de celui-ci;

d) Application par les organes de contrôle des critères définis par la Résolution du (M/80) 2, dans la mesure où les décisions constituent l'objet d'un pouvoir discrétionnaire.

### D.2.2) Contrôle administratif

Admission du recours hiérarchique pour les cas de refoulement à la frontière et de refus des permis de séjour et de travail ou de leur renouvellement.

### D.2.3) Contrôle judiciaire

a) Abolition des prohibitions de recours contentieux de la part des étrangers, aussi bien que des empêchements à le présenter, avant l'éventuel éloignement.

b) Elimination des cas encore existants d'exigence de la «Cautio Judicatum Solvi».

c) Bénéfice de l'assistance judiciaire à égalité avec les nationaux.

d) Droit de se faire assister d'un interprète, au cours des procédures judiciaires relatives aux recours contre des décisions en cause.

e) Garantie d'un contrôle bref de la légalité et de l'adéquation des mesures privatives de liberté prises en vue de l'éloignement lorsqu'elles ont une nature administrative.

## D.2.4) Contrôle par des institutions non judiciaires

a) Généralisation de la création de commissions indépendantes, avec participation de personnes liées aux problèmes des étrangers, intervenant, en matière de légalité et d'opportunité ou justice, au cours des procédures de contrôle administratif ou judiciaire, ou avec des pouvoirs de décision propres.

b) Intervention des Ombudsmen, donnant suite aux conclusions du Colloque de Sienne, dans le sens de la concrétisation des principes qu'inspirent les instruments du Conseil de l'Europe.

Et cela, notamment, par la voie de recommandations législatives et de contrôle de la Résolution (80) 2.

c) Suggestion d'appréciation concertée de la part des Ombudsmen, sous l'égide du CE, de la situation juridique globale des étrangers dans leurs pays — profitant de leur pouvoir d'initiative ou de la réception de plaintes dans cette matière.

## J) X Aniversário da instituição do MEDIATEUR

Foi o Provedor de Justiça convidado igualmente pelo *Médiateur* de França Sr. Robert Fabre para, com a maior parte dos *Ombudsmen* da Europa, tendo à frente o Sr. Per-Erik Nilsson, *Ombudsman* da Suécia e actual presidente do Conselho Permanente dos *Ombudsmen* estar presente às comemorações do X Aniversário daquela instituição.

A sessão solene, que se realizou no dia 21 de Outubro, no anfiteatro do Conselho Económico Social, sob o alto patrocínio do Presidente da República, foi presidida pelo Primeiro-Ministro Sr. Pierre Mauroy, que representou igualmente o Governo. Estiveram ainda representadas todas as instituições públicas do Estado francês.

Além dos anteriores *Mediateurs* Srs. Antoine Pinay e Aimé Paquet assinalou-se a presença dos *Ombudsmen* de 15 países da Europa (Grã-Bretanha, País de Gales, Escócia, Finlândia, Suíça, Noruega, Países Baixos, Portugal, Áustria e Espanha).

Estava igualmente presente o ex-bastónario Sr. Louis Pettiti, representando o Sr. Wiarda, presidente do Tribunal Europeu dos Direitos do Homem.

## L) Colóquio no Instituto Nacional de Administração sobre Processo Administrativo Gracioso

Em 28 de Fevereiro, por iniciativa do Instituto Nacional de Administração, teve lugar no mesmo Instituto um interessante debate sobre o projecto do Código de Processo Administrativo Gracioso e no qual tomaram partes distintos professores de direito de Coimbra e Lisboa, magistrados, advogados e outros ilustres juristas.

Na abertura do seminário proferiu o Provedor de Justiça, na qualidade de ex-presidente da comissão nomeada para a elaboração do projecto final após discussão pública (despacho conjunto de 1 de Outubro de 1980, in *Diário da República*, 2.ª série, de 20 do mesmo mês e ano), as seguintes palavras:

1 — Na linha que vem sendo seguida pelo direito administrativo português rumo à plena realização de um Estado de direito desde há muito que era sentida a necessidade de se estruturar e disciplinar, entre nós,

o denominado «Processo Administrativo Gracioso» não só como uma forma de suprir a insuficiência do controle por via contenciosa, mas como um meio mais eficaz de garantia de legalidade e, consequentemente, de garantia dos administrados contra os excessos ou mesmo prepotências da Administração.

2 — Já na proposta de Lei de Meios para 1962, se consignava no seu artigo 26.º, n.º 6, alínea c), com vista à reorganização dos serviços públicos e a fim de aumentar as garantias dos particulares, uma norma programática no sentido da elaboração de um Código de Processo Administrativo Gracioso.

Mas, só depois de 25 de Abril de 1974, a Constituição da República de 1976, reconheceu, pela primeira vez, e de forma imperativa, que «o processamento da actividade administrativa fosse objecto de lei especial tendo por fim assegurar a racionalização dos meios a utilizar pelos serviços e a participação dos cidadãos na formação das decisões ou deliberações que lhes disserem respeito» (artigo 268.º, n.º 3).

3 — Antes, porém, foram sendo levados a efeito diversos estudos cumprindo destacar os elaborados, nomeadamente, pelos Drs. Oswaldo Gomes, Rui Machete e Conselheiro Rui Pestana que constituíram sem dúvida, um apreciável contributo para o estudo de um Código de Processo Administrativo Gracioso (\*).

Em 1978, o então Ministro da Reforma Administrativa, Dr. Rui Pena, incumbiu o Dr. Rui Chancerelle Machete da elaboração de um anteprojecto que veio a ficar ultimado em meados do ano de 1980.

4 — Depois de revisto pelo preclaro Prof. de Direito Administrativo Doutor Diogo Freitas do Amaral, ao tempo Vice-Primeiro-Ministro do VI Governo Constitucional, foi o projecto apresentado, em 20 de Outubro de 1980, em conferência de imprensa, realizada na Secretaria de Estado da Reforma Administrativa.

Entendeu-se, e muito justificadamente, que se deveria submeter o respectivo texto a discussão pública, dadas as inovações que dele constavam e complexidade da matéria que abarcava.

5 — Para acompanhar o debate e propor as subsequentes alterações que viessem a ser tidas por convenientes, foi constituída uma comissão da qual me foi confiada a presidência.

6 — Vários foram os pareceres ou estudos então recebidos de diferentes proveniências. E assim, depois de uma detida análise de todos esses elementos, alguns contendo críticas e sugestões que se tiveram

por fundadas, foi a partir delas que se chegou à actual redacção da responsabilidade da comissão nomeada, redacção que apresenta, na realidade, algumas alterações significativas em relação à versão anterior e com as quais se crê ter contribuído, de algum modo, para o aperfeiçoamento do dito projecto.

7 — Muito louvavelmente, agora, o Instituto Nacional de Administração programou este seminário, sob a consideração de se revestir do maior interesse que, o referido projecto e as soluções que apresenta, pudessem na sua globalidade, ser objecto de uma apreciação complementar.

E, na realidade, esta iniciativa tem pleno cabimento, sendo por tal merecedora de aplauso pois sempre será de reconhecer, que dada a novidade, entre nós, do diploma em questão, se vier a ser aprovado, não deixará de suscitar, na sua aplicação prática, uma multiplicidade de problemas.

Será, pois, de maior valia toda a colaboração que vise contribuir para o aperfeiçoamento e consequente eficiência do novo diploma.

8 — Afigura-se que o projecto do Código de Processo Administrativo Gracioso tal como foi apresentado à apreciação pública, representa um notável esforço para dar forma legal a um conjunto de aquisições a que, principalmente no decurso destes últimos 30 anos, se chegou por via doutrinal e jurisprudencial e, em especial, tendo em vista os princípios da teoria geral do acto administrativo da qual, sem dúvida, foi o mais profundo analista, entre nós, o insigne Prof. Doutor Marcelo Caetano.

9 — Como vem assinalado no preâmbulo do projecto e para além dos estudos já referidos que serviram como trabalhos preparatórios indispensáveis, foram ainda tidos em conta os ensinamentos do direito comparado e a larga experiência que, hoje, se pode colher da aplicação das leis de processo administrativo em Estados com sistemas político-administrativo tão diferenciados como por exemplo a Áustria que, em 1925, foi o segundo país do Mundo a ter uma legislação codificada de processo administrativo não contencioso e a Espanha que com o seu Regulamento de 1889 foi, na verdade o primeiro país a proceder à codificação das suas normas nesta matéria, à qual se seguiu o notável Código de Procedimento Administrativo aprovado na sessão plenária das Cortes em 17 de Julho de 1958 e hoje sujeito a revisão.

Além de outros, são ainda de destacar o Código de Processo Administrativo Gracioso dos Estados Unidos da América — O Federal Administrative procedure Act. de 11 de Junho de 1946 que bem revela a extraordinária importância e necessidade de uma codificação do processo administrativo gracioso como forma de garantia dos direitos individuais perante o fenómeno crescente do intervencionismo estadual.

E, no bloco das chamadas democracias populares, o Código da Checoslováquia de 1955, o Código da Hungria de 1957 e o Código da Polónia de 1960, etc., merecem igualmente referência.

Mereceu sobretudo particular atenção do autor do anteprojecto a Lei de Processo Administrativo da República Federal Alemã publicada em 1976 e a riquíssima elaboração doutrinal a que esse diploma tem dado lugar, naquele país.

10 — Cumpre, pois, pôr em evidência o excelente trabalho produzido pelo Sr. Dr. Rui Chancerelle Ma-

\* Na doutrina nacional, constitui valioso subsídio:

- 1) *Manual de Direito Administrativo*, do Prof. Doutor Marcelo Caetano;
- 2) *Princípios Fundamentais do Direito Administrativo*, (edição brasileira);
- 3) *Monografia*, do Dr. Vaz de Oliveira *Processo Administrativo Gracioso* (1962);
- 4) *Ensaio*, do Dr. Alberto Xavier *Processo Administrativo Gracioso* (1967);
- 5) *Processo Burocrático*, do Dr. Marques Guedes (1969);
- 6) *Contribuição para o estudo das relações entre o processo administrativo Gracioso e Contencioso* (1969), do Dr. Rui Chancerelle Machete;
- 7) *La Procedure Administrative non contencieus*, par Guy Isaac — 1968;
- 8) *Procedures et formes de l'acte administratif unilateral en Droit Français*, par René Hostiou — 1975;
- 9) *The Administrative Process in Britain*, RGS Brown and D. R. Steel — 1979.

chete que servido de uma linguagem de grande clareza, alcançou grande nível jurídico a qualidade técnica pelo que é bem digno do melhor apreço e bem demonstra o alto mérito do seu autor.

11 — Constituem objectivos fundamentais do Código a aprovar e promulgar, como o deixou evidenciado, numa síntese perfeita, o Prof. Doutor Freitas do Amaral:

- a) Racionalizar, acelerar e moralizar o funcionamento da Administração;
- b) Assegurar a participação dos cidadãos na preparação das decisões que os possam afectar; e,
- c) Reforçar as garantias jurídicas dos particulares perante a Administração Pública.

O primeiro objectivo corresponde, sem dúvida, a uma aspiração que por todos é sentida, pois, de todos é bem conhecida a morosidade no funcionamento da máquina administrativa, o que urge corrigir com a possível brevidade.

O segundo objectivo, ou seja, a participação dos cidadãos na preparação das decisões tende a acautelar, desde logo, a defesa dos seus direitos e a controlar o funcionamento dos próprios serviços públicos de modo a que estes possam ser mais eficientes.

O terceiro objectivo tem em vista assegurar uma Administração cada vez mais justa face à sua crescente intervenção e reflexo no dia a dia da vida dos cidadãos.

12 — A alcançar-se este tríplice *desideratum* como se pretende, poderá na realidade concluir-se que o Código de Processo Administrativo Gracioso virá a constituir um marco fundamental na história da nossa Administração como instrumento relevante para uma reforma de fundo e da qual saia renovada tanto no seu espírito como nos seus métodos a ordem administrativa portuguesa.

13 — Entre as principais críticas que foram formuladas ao projecto do Código de Processo Administrativo Gracioso merecem destaque na sua generalidade as seguintes:

Quanto à denominação, sua sistematização e extensão:

Antes de mais, houve quem tivesse posto em causa a própria designação de «Processo Administrativo Gracioso». Nomeadamente, o Prof. Marques Guedes em carta dirigida à comissão.

No seu desenvolvido estudo publicado nos Cadernos de Ciência e Técnica Fiscal, contrapõe àquela designação a de «processo administrativo burocrático» ou simplesmente «processo burocrático» (cf. fl. 27).

Não se afigura, porém, que as razões invocadas para fundamentar a sua opção terminológica sejam suficientemente consistentes, não obstante o argumento que aduz de que configurando-se a actuação da Administração Pública como um poder-dever, a essa actividade não quadra — diz — o significado de «favor ou mercê» que corresponde ao adjectivo «gracioso».

Com efeito, a designação de «processo burocrático» sugere apenas o processo em sentido material como um conjunto de papéis, ou um *dossier*. Nada mais.

Ora, o «Processo Administrativo Gracioso» representa mais do que isso, como instrumento de garantia de legalidade e de garantia dos próprios administrados.

Por isso, a designação que foi proposta pelo Prof. Doutor Marcelo Caetano no curso sobre processo administrativo que se realizou na Faculdade de Direito de Lisboa em 1949/1950 (cf. revista *O Direito*, ano 68.º, pp. 74 e seguintes) abarcando toda a primeira fase da actividade administrativa, ou seja, aquela em que o órgão administrativo faz a aplicação autoritária da lei, olhando apenas aos interesses que por ela lhe estão confiadas, se apresenta como a que melhor corresponde à chamada «fase graciosa» por contraposição à «fase contenciosa» que é aquela em que, como se sabe — virá a ser permitida, posteriormente, a discussão contraditória da legalidade do acto administrativo definitivo e executório, com que se encerra o processo gracioso. E essa discussão vai ter lugar perante órgãos independentes e imparciais — os tribunais administrativos, culminando numa sentença.

Ora, aquela designação — Processo Administrativo Gracioso — entre nós, encontra-se bem implantada e, de há muito, que fez carreira, sendo constantemente utilizada não só em estudos doutrinários, como em documentos e relatórios oficiais e como vimos até em disposição legal.

Uma outra designação se poderia considerar, e esta sobretudo com grande implantação na doutrina e legislação estrangeira: a de «processo administrativo não contencioso».

Mas, tal designação qualificando uma realidade por forma meramente negativa, afigura-se tecnicamente menos correcta, ou menos perfeita, e, a bem dizer, só vem reforçar a preferência dada à designação de «Processo Administrativo Gracioso» que uma dinâmica criada entre nós pelo seu uso continuado e virtualmente pacífico, como que a consagrou na doutrina e na jurisprudência administrativa, já que tem a vantagem de qualificar inequivocamente o processo administrativo propriamente dito frente ao processo jurisdicional que decorre perante os tribunais do Contencioso Administrativo.

14 — No tocante à sistematização do projecto: ficou acentuado no respectivo preâmbulo que a ideia geral que a ela presidiu foi a de regular, em 1.º lugar, os intervenientes no processo e disciplinar, depois, a sua marcha a qual — pode dizer-se — corresponderá como que a uma 1.ª instância, para passar depois ao acto administrativo.

Segue-se, logicamente, a previsão legal da reclamação, do recurso hierárquico e do tutelar. Por último, regulam-se os contratos administrativos.

Notam-se, neste aspecto, algumas diferenças importantes entre a versão submetida à discussão pública e a versão que agora servirá de base à análise que vai ter lugar neste seminário.

Naturalmente que será sempre susceptível de ser encarada sob outros pontos de vista a sistematização que veio a ser adoptada, já que não corresponde a um critério rigorosamente científico, mas sim, e essencialmente, a exigências de ordem pragmática e até lógica, face à experiência adquirida através tanto da elaboração doutrinal, como jurisprudencial.

Seja como for, porém, crê-se que ela satisfaz ao fim tido em vista e que pareceu ser o mais curial. Com efeito, depois de estabelecer a regulamentação da actividade administrativa até à emanação do acto administrativo, disciplina-se, em seguida, a sua apreciação pela própria Administração activa (reclamação e recursos hierárquico e tutelar).



15 — Quanto à sua extensão: o projecto que na sua versão inicial tinha 270 artigos, ficou reduzido a 243 depois da revisão feita pela comissão.

Na verdade, pode considerar-se ainda fora do comum, ou até inconveniente, tão elevado número de disposições, sobretudo quando comparado com o número em diplomas congéneres no estrangeiro, nomeadamente os de maior extensão como o Código Espanhol de 1958 que contém 146 artigos, o Código Polaco de 1960 que contém 195 artigos e a Lei da República Federal Alemã, com 103 artigos.

Se se considerar, porém, que muitas das suas normas tem um conteúdo meramente conceitual e com mera eficácia pedagógica no âmbito interno da Administração com vista à formação técnica dos agentes administrativos que irão aplicar a lei, de reconhecer será que as normas de natureza estritamente processual não são muito numerosas e revelam-se tecnicamente perfeitas, acessíveis e simples como as circunstâncias necessariamente o impunham numa tentativa de codificação, desta matéria.

Aliás e em reforço da orientação seguida observar-se-á, por exemplo, que tanto a lei espanhola como a lei alemã, do mesmo modo, não se limitaram a regular secamente a marcha do processo, e antes, no quadro do processo administrativo não contencioso, se faz uma tentativa de codificação do importante e complexo sector da teoria geral do acto administrativo — que constituirá objecto de análise na 2.ª secção deste seminário e do qual se ocupa a Parte III do projecto.

16 — Foi também formulada a crítica de que o projecto não se continha nos limites do seu objecto, que é estritamente o processo gracioso (ou burocrático ou não contencioso), extravasando em várias disposições para normas quer de direito substantivo, quer de direito processual contencioso.

Mas, a esta crítica em parte, já ficou acima dada resposta, no que concerne à referência a normas de direito substantivo ou conceitual e na medida em que, como vimos, se justifica a orientação que foi seguida no projecto pela necessidade de contribuir para uma melhor preparação do nível técnico dos funcionários em termos de virem a desempenhar, com eficiência, a sua intervenção activa no processo administrativo gracioso.

Relativamente às normas de direito processual contencioso que existiam na primeira versão do projecto, essas foram eliminadas, por se ter afigurado fundada a crítica já que tais normas antes deverão ter lugar na lei de processo dos tribunais administrativos também em preparação.

17 — Criticou-se ainda o projecto-considerando a sua excessiva conceitualização e perguntando se não seria porventura mais aconselhável um mero código de intenções e proporções mais modestas, onde se formulassem apenas alguns princípios fundamentais que deversem presidir ao processo administrativo não contencioso.

Estava a aludir-se por certo e concretamente ao «projecto de lei sobre processo administrativo não contencioso» apresentado à Assembleia da República por um grupo de deputados do PCP (cf. *Diário da Assembleia da República*, 2.ª série, n.º 5, de 20 de Outubro de 1980) e que contém nos seus 26 artigos um articulado daquele tipo.

Mas, sob este ponto, afigura-se que através de simples comparação entre os 2 projectos, não poderão

suscitar-se dúvidas sobre a bondade de um e de outro dos caminhos que foram seguidos. Depois, não poderá deixar de reconhecer-se que o projecto do Código de Processo Administrativo Gracioso teve a preocupação de constituir um instrumento importante para atingir uma profunda reforma no espírito e nos métodos da nossa Administração Pública.

18 — Por último, quanto à celeridade e eficiência visados pelo projecto, observam alguns críticos que mantendo-se as actuais estruturas e sobretudo a mentalidade dos servidores da função pública não se vê bem — diz-se — como será possível, através de uma regulamentação excessivamente minuciosa introduzir eficiência e rapidez na actuação da Administração.

Na realidade, e com um código que contém princípios tão inovadores (o Prof. Doutor Freitas do Amaral destacou nada menos de 50 quando da apresentação do projecto em conferência de imprensa) não é previsível o impacto que o código poderá vir a ter na sua aplicação prática.

A Administração é, por natureza rotineira e burocratizada e daí a resistência que poderá surgir e que o código, uma vez posto em vigor, poderá vir a encontrar na sua execução.

É, no entanto, de admitir que a renovação dos métodos que dele emanam não deixe de contribuir não só para uma melhor e mais adequada preparação dos agentes ou titulares de órgãos administrativos, como, e conseqüentemente, para uma renovação do seu espírito em ordem a consciencializar, todos, das responsabilidades que sobre eles impendem para cabalmente cumprirem as tarefas que lhes competem numa nova fase da Administração Pública que se pretende dominada pelos valores essenciais de um Estado democrático tendo em vista a eficiência e o respeito pelos direitos fundamentais dos cidadãos.

Por outro lado, as dificuldades iniciais que venham a surgir na sua aplicação prática, não deixando de constituir embora um inconveniente, não deixarão de constituir até um estímulo e um desafio para se atingir o desejado grau de desenvoltura e agilidade nos quadros da Administração Pública, inclusive, pela criação de cursos de formação ou serviços-piloto de modo a que se assegure o melhor equilíbrio entre os interesses e direitos da Administração e dos próprios administrados.

19 — A terminar, uma referência cumpre fazer às críticas e sugestões que, na especialidade, chegaram à Comissão de Revisão.

De todas se ocupou a mesma comissão e nos lugares próprios não deixaram de ser consideradas, tendo-se corrigido ou aperfeiçoado — segundo o critério adoptado — todas as disposições, quer quanto ao seu conteúdo, quer quanto à sua forma.

Tentou fazer-se um trabalho consciencioso e sério para imprimir, de uma forma geral, ao projecto uma certa unidade e lógica sistemática, tendo em vista alcançar o melhor apuro e rigor técnico.

Faço votos para que deste seminário que se fica devendo à feliz iniciativa do Instituto Nacional de Administração e em que tomam parte especialistas em direito administrativo tão qualificados, saiam novas sugestões ou críticas que, por construtivas, só contribuam para a maior valorização e aperfeiçoamento do trabalho que a Comissão de Revisão teve a honra de apresentar.



Estiveram presentes o adjunto do Provedor de Justiça, os coordenadores e vários assessores do Serviço do Provedor.

#### M) Participação ou comparência a outros colóquios e iniciativas semelhantes

Em 26 de Fevereiro, a convite do presidente da Confederação Nacional das Associações da Família (CNAF), Prof. Bigotte Chorão, o Provedor de Justiça esteve presente na sessão solene e acompanhou o congresso sobre «A Família, Garantia do Futuro» que decorreu na Sala Petropolis (Hotel Altis) sob a égide daquela confederação e patrocínio da Secretaria de Estado da Família.

Em 18 e 20 de Maio, o Provedor de Justiça e o adjunto intervieram no colóquio sobre «Direitos do consumidor» realizado por iniciativa da Associação Portuguesa para a Defesa do Consumidor (DECO) e da Associação para o Progresso do Direito, tendo sido o Dr. Luís Silveira moderador na sessão em que se discutiu o tema a «Responsabilidade do produtor» e no final sobre «Os meios de defesa do consumidor».

Em 12 e 13 de Maio o adjunto do Provedor de Justiça participou na mesa redonda sobre «Cuidados Primários de Saúde», organizado pelo Ministério dos Assuntos Sociais no âmbito de um estudo patrocinado pela Organização Mundial de Saúde, tendo, designadamente, dado conta das principais intervenções do Serviço do Provedor de Justiça em questões dessa matéria.

Em 3 de Junho de 1983 foi o Provedor de Justiça convidado pela Associação Portuguesa dos Jovens Advogados (APJA) para um jantar-convívio que permitiu a realização de uma exposição sobre a orgânica e funcionamento da instituição do Provedor de Justiça à qual se seguiu um largo debate de esclarecimentos tendo tudo decorrido num ambiente de grande interesse e cordialidade.

Em 7, 8, 9 e 10 de Outubro o Provedor de Justiça participou no 10.º Colóquio Jurídico Internacional que se realizou em Lisboa, organizado pelo Comité Europeu de Seguros e Associação Portuguesa de Seguros da qual é presidente o Dr. Rui de Carvalho, para o qual foi expressamente convidado.

Em 10 e 11 de Novembro, organizado pela Secretaria de Estado da Administração Pública e Secretariado para a Integração Europeia, decorreu, no Vimeiro, um seminário sobre «A Administração Pública face à adesão à CEE», em que participaram os assessores deste Serviço Dr.ªs Camila de Seabra, Maria de Lurdes Garcia e Maria Madalena Dinner de Oliveira.

Foram apresentadas e debatidas comunicações respeitantes aos seguintes aspectos:

- 1) Problemas gerais — Engenheiro Cabral da Fonseca — director-geral do Secretariado para a Integração Europeia;
- 2) Integração de Portugal na CEE — Reflexos a nível institucional no domínio da

agricultura — Engenheiro Sobral Dias, chefe de divisão do Gabinete de Estudos e Planeamento do Ministério da Agricultura, Florestas e Alimentação;

3) Problemas orçamentais da adesão à CEE (mecanismos específicos de financiamento das comunidades; implicações da adesão no domínio orçamental) — Dr. Ohen Gonçalves, director-geral do Gabinete de Estudos e Planeamento do Ministério das Finanças e do Plano;

4) A Política da CEE e as Alfândegas Portuguesas (sistema frontal da CEE e legislação aduaneira comunitária) — Dr. Raposo Medeiros, subdirector-geral da Direcção-Geral das Alfândegas;

5) A Administração Fiscal perante a adesão à CEE — o impacto da adopção do imposto sobre o valor acrescentado (IVA) — Dr. J. Xavier de Basto, presidente da Comissão do Imposto do Valor Acrescentado.

6) A Reforma Administrativa e a adesão à CEE (reestruturação orgânica, reorganização dos sistemas de informação, caracterização do funcionalismo e formação) — Dr. Penha Coutinho, director-geral da Administração e Função Pública;

7) As implicações para Portugal do acesso às Comunidades Europeias, em especial do ponto de vista da estrutura e funcionamento da Administração Pública e da Formação de Quadros — Calm O'Nuallain, director do Instituto da Administração Pública da Irlanda.

Em 11, 12 e 13 de Novembro o Provedor de Justiça tomou parte nas sessões do I Congresso da Magistratura Judicial Portuguesa organizado pela Associação Sindical dos Magistrados Judiciais Portugueses, tendo sido igualmente convidado pelo Desembargador Dr. Cura Mariano na qualidade de presidente da referida Associação.

Em 21 a 25 de Novembro e a convite da Secretaria de Estado da Emigração o Provedor de Justiça e adjunto tomaram ainda parte na II Reunião Anual do Conselho das Comunidades Portuguesas no âmbito da qual o Dr. Luís Silveira apresentou uma exposição sobre os objectivos e modo de funcionamento do Serviço do Provedor de Justiça com especial incidência em questões relativas à emigração.

#### N) Visitas ao Serviço do Provedor de Justiça

Nos dias 12, 19 e 26 de Maio o Serviço do Provedor de Justiça foi visitado por alunos da cadeira de Direito Administrativo da Faculdade de Lisboa, acompanhados pelos respectivos docentes, tendo-lhes sido feitas, pelo Provedor e seus colaboradores, exposições seguidas de discussão e esclarecimentos sobre a instituição do *Ombudsman*.

Em 28 de Abril de 1983 o Provedor de Justiça foi visitado pelo Dr. Arnaldo Setti, Juiz do

Tribunal Federal de Recursos em Brasília, que pretendia informar-se sobre o funcionamento deste Serviço, por estar a elaborar um estudo sobre a instituição do *Ombudsman*.

Em 12 de Março e 15 de Novembro foi o Provedor de Justiça visitado respectivamente por S. Ex.<sup>as</sup> Embaixadores da Grécia e da Polónia.

Em 21 de Outubro foi recebida a visita do director dos serviços dos *Ombudsmen* Austríacos (*Volksanwaltschaft*) Sr. Viktor Pickl com o qual o adjunto do Provedor de Justiça e coordenadores mantiveram larga troca de impressões sobre as actividades das 2 instituições portuguesa e austríaca.

#### **0) Participação em actividades do Conselho da Europa**

O adjunto do Provedor de Justiça continuou a assegurar a participação portuguesa no Comité de Peritos de Direito Administrativo do Conselho da Europa — Estrasburgo — do qual, em 1983, foi eleito vice-presidente passando, nessa qualidade, a presidir ao respectivo Grupo de Direcção.

Durante o ano realizaram-se 2 reuniões plenárias tendo-se elaborado o projecto de resolução sobre a «responsabilidade do Estado pelos actos judiciais».

Começou-se a preparação de um instrumento sobre os processos administrativos gratuitos e contenciosos relativos a grande número de interessados.



## Índice

	Pág.
I — Introdução .....	7
II — Dados estatísticos e sua análise .....	9
III — Processos relativos a questões de inconstitucionalidade .....	17
IV — Principais recomendações .....	48
V — Apreciação na especialidade de alguns processos concluídos em 1983:	
Administração da justiça .....	91
Administração local .....	93
Arrendamento .....	94
Bancos .....	94
Contribuições e impostos .....	95
Descolonização .....	98
Direitos e liberdades fundamentais .....	99
Empresas .....	107
Expropriação .....	110
Fornecimento de electricidade .....	110
Habitação .....	110
Obras .....	111
Pesca .....	112
Polícia .....	113
Reforma agrária .....	113
Regime prisional .....	114
Responsabilidade civil .....	115
Saúde pública .....	115
Saúde pública .....	116
Segurança Social .....	127
Seguros .....	127
Trabalho — Administração local .....	127
Trabalho — Contrato de trabalho .....	134
Trabalho — Função pública .....	135
Trabalho — Trabalhadores civis das Forças Armadas .....	160
VI — Sequência de processos concluídos em anos anteriores .....	160
VII — Assembleia da República e Provedor de Justiça .....	161
VIII — Inspecções a estabelecimentos prisionais .....	163
IX — Visitas a outros centros urbanos .....	164
X — Outros aspectos da actividade do Provedor de Justiça .....	167

Composto e impresso  
na Imprensa Nacional-Casa da Moeda, E. P.  
2000 ex.  
Março de 1985