

O QUE SÃO FUNCIONÁRIOS PÚBLICOS E ADMINISTRATIVOS. É-LHES APLICÁVEL A LEGISLAÇÃO SÔBRE ACIDENTES DE TRABALHO ?

PELO DR. ADOLFO BRAVO

1. — É doutrina assente pelo Supremo Tribunal Administrativo que os direitos e obrigações provenientes de desastres no trabalho são regulados pela lei em vigor à data em que ocorrerem (1).

Portanto, ocorrendo um acidente de trabalho no domínio do decreto n.º 5.637 de 10 de Maio de 1919, é por estas disposições que há-de ser apreciado e regulado.

Ora, segundo o art. 4.º alínea b) dêsse decreto, o Estado e as corporações administrativas eram responsáveis para com os operários ao seu serviço, pelas indemnizações e encargos provenientes de desastres no trabalho, se as leis vigentes e os regulamentos especiais não determinassem indemnizações superiores.

E havia realmente disposições de lei que consignavam vantagens especiais, no tocante à reparação dêstes desastres, para certos assalariados ao serviço do Estado.

Assim, o decreto n.º 8.924 de 18 de Junho de 1923, que reorga-

(1) Acordãos de 14 e 15 de Janeiro, e 18 de Março de 1941, publicados no *Diário do Governo*, 2.ª série, respectivamente, de 18, 21 de Fevereiro e 26 de Abril dêsse ano; Acordãos de 24 de Março de 1942, no *Diário do Governo*, 2.ª série, de 25 de Abril e 6 de Maio dêste ano; e de 16 de Junho de 1942, no *Diário do Governo*, 2.ª série, de 10 de Junho seguinte.

nizou a Administração Geral dos Caminhos de Ferro do Estado, dispunha que tinham direito ao abono de vencimento *por inteiro* todos os empregados em tratamento de doença resultante de qualquer acidente sobrevindo no exercício das suas funções, enquanto não tivessem alta concedida pelo serviço de saúde ou não tivessem sido dados por incapazes para o serviço pela junta médica (art. 245.º).

Também, segundo a Lei n.º 1.454 de 27 de Julho de 1923, a pensão de reforma do pessoal fabril dos Arsenais de Marinha e do Exército e da Fábrica Nacional de Cordoaria, e dos seus serventuários, no caso de incapacidade por acidente de serviço ou por motivo de serviço, era estabelecida nos termos da Lei n.º 142 de 27 de Abril de 1914 e outros diplomas, prescrevendo esta lei (art. 3.º), que os operários das oficinas dependentes do Ministério da Marinha que fôsem vítimas de algum desastre em serviço dessas oficinas e que ficassem impossibilitados de prestar serviços, teriam direito à reforma *por inteiro* (1).

E por isso tem sempre entendido o Supremo Tribunal Administrativo que as pensões ou indemnizações a atribuir a estes assalariados são constituídas pelo montante *total* dos seus vencimentos diários (2).

Havia portanto uma desigualdade — à face desta legislação especial e do cit. decreto n.º 5.637 — entre os sinistrados que estivessem ao serviço dos Caminhos de Ferro do Estado, dos Arsenais (3) ou da Fábrica Nacional de Cordoaria, e os que trabalhas-

(1) O art. 51.º da Lei n.º 1942 de 27 de Julho de 1936 aboliu todos os regimes especiais de indemnizações e reformas resultantes de acidentes de trabalho até então vigentes — e portanto o estabelecido na cit. Lei n.º 1454: Acórdão do Supremo Tribunal Administrativo de 9 de Dezembro de 1941, no *Diário do Governo*, 2.ª série, de 24 de Janeiro de 1942.

(2) Acórdãos de 18 de Março de 1941, 24 de Março e 16 de Junho de 1942, no *Diário do Governo*, 2.ª série, respectivamente, de 26 de Abril de 1941, 25 de Abril e 10 de Julho de 1942.

(3) Em França, também o art. 32.º da Lei de 9 de Abril de 1898 sobre acidentes de trabalho, prevê um regime especial para os operários e aprendizes dos Arsenais de Marinha e das fábricas de armas dependentes do Ministério da Guerra, atribuindo-lhes o direito a indemnizações sensivelmente superiores às estabelecidas naquela Lei.

sem por conta doutras entidades : aqueles, em caso de incapacidade recebiam uma pensão equivalente ao vencimento diário que estivessem percebendo ; todos os demais, em caso de incapacidade permanente e absoluta, no de incapacidade permanente e parcial, no de incapacidade temporária e absoluta, e no de incapacidade temporária parcial, apenas tinham direito, respectivamente, a uma pensão igual a dois têrços dos seus vencimentos anuais, a metade da redução sofrida nos seus proventos, a uma indemnização igual a dois têrços dos seus vencimentos diários, e a metade da redução sofrida nesses vencimentos.

E por isso havia escritores que se insurgiam contra esta desigualdade de tratamento (1).

2. — Claro é que, como o cit. art. 4.º alínea b) do decreto n.º 5.637 se referia unicamente aos *operários* em serviço do Estado e corporações administrativas, era evidente que só êsses serventuários, e não também os empregados dêsses organismos, estavam abrangidos pelos benefícios da legislação reguladora dos desastres no trabalho (2).

Esta disposição estava já estabelecida, nos mesmos precisos têrmos, na alínea b) do art. 3.º da Lei n.º 83 de 24 de Julho de 1913 ; e também do art. 2.º do decreto n.º 4.288 de 9 de Março de 1918, que regulamentou a Lei n.º 83, se vê que só os *operários* do Estado e dos corpos administrativos, e não também os seus funcionários, beneficiavam das disposições reguladoras dos accidentes de trabalho.

De modo que, em face da legislação sôbre accidentes de trabalho, vigente à data da publicação da Lei n.º 1.942 de 27 de Julho de 1936, que actualmente os rege juntamente com o respectivo regulamento (decreto n.º 27.649 de 12 de Abril de 1937) — só os *operários* do Estado e dos corpos administrativos, gosavam dos benefícios dessa legislação, ou ainda de maiores garantias no caso de legislação especial determinar indemnizações

(1) Dr. Ary dos Santos, *Accidentes de trabalho*, pág. 65 e seg.

(2) Acórdão do Supremo Tribunal Administrativo de 1 de Abril de 1941, no *Diário do Govêrno*, 2.ª série, de 19 de Maio dêsse ano.

superiores, porque nesse caso era a tal legislação que devia atender-se.

E depois da publicação da cit. Lei n.º 1.942?

Esta Lei não reproduziu a mencionada disposição da alínea b) do art. 4.º do decreto n.º 5.637, e daí o poder inferir-se que, em face dela, devem considerar-se compreendidos os funcionários públicos e dos corpos administrativos.

O Acórdão do Supremo Tribunal Administrativo de 25 de Maio de 1937 (1), julgou porém que nem à face da Lei n.º 1.942 nem à das disposições legais anteriores, pode aplicar-se aos funcionários públicos a legislação sobre desastres no trabalho.

Mas, em anotação a este Acórdão, o Sr. Dr. Barbosa de Magalhães discordou dessa decisão, e isto por não ter a Lei n.º 1.942 reproduzido as palavras da alínea b) do art. 4.º do decreto n.º 5.637.

Não nos parece contudo que tenha razão o ilustre juriconsulto, porque, como se conclue do exame desta legislação, para que ela regule um desastre no trabalho é necessário que a vítima e a pessoa ou entidade que utilizou o serviço ou trabalho durante o qual ocorreu o desastre, estejam ligados por um *contrato de trabalho*.

E é por isso mesmo que já o Supremo Tribunal Administrativo julgou que o recluso que, nessa situação, presta serviço em obras do Estado, e no desempenho desse trabalho é vítima dum desastre, não tem direito a pensão ou indemnização, porque os presos são obrigados a trabalhar na medida das suas forças e aptidões, como lhes é exigido pelo art. 261.º do decreto n.º 26.643 de 28 de Maio de 1936, o que tira ao seu trabalho todo o aspecto de prestação convencional ou livremente estabelecida (2).

Julgando também o mesmo Tribunal, que — um condutor de malas do correio entre duas localidades, que por contracto firmado com a Administração Geral dos Correios recebia por esse trabalho 12\$80 por dia, não beneficiava, num desastre que sofreu nesse

(1) *Gazeta da Relação de Lisboa*, vol. 51, pág. 382.

(2) Acórdão de 12 de Novembro de 1940, no *Diário do Governo*. 2.ª série, de 3 de Janeiro de 1941, e no *Direito*, vol. 73, pág. 28.

serviço, da legislação sôbre acidentes de trabalho, por não haver aqui contracto de trabalho, mas sim um contrato administrativo, classificável como contrato de transporte (1).

Também em França, embora a Lei de 9 de Abril de 1898 sôbre acidentes de trabalho se aplique ao Estado, departamentos e comunas, se entende que não é de aplicar aos funcionários públicos, porque estes estão ligados ao Estado por um contrato *sui generis* de direito público, que atribue aos funcionários o benefício dum estatuto especial, garantindo-lhes a estabilidade do emprêgo e a reforma (2).

E assim, como os funcionários públicos e dos corpos administrativos (3) não são titulares dum contracto de trabalho ou de prestação de serviços, não os protege a legislação sôbre acidentes de trabalho.

3. — Convém por isso determinar agora o que deve entender-se por funcionário público.

São agentes administrativos, segundo a definição do Sr. Dr. Marcelo Caetano (4), todos os indivíduos que participam permanente, temporária ou acidentalmente, na actividade das pessoas de direito público, praticando actos jurídicos ou operações materiais, para satisfação directa e imediata das necessidades colectivas.

(1) Acórdão de 19 de Maio de 1942, no qual assinou vencido o juiz conselheiro Dr. Coelho de Carvalho, por entender que não podem considerar-se funcionários públicos, os condutores de malas do correio. (*Diário do Governo*, 2.^a série, de 17 de Junho de 1942).

(2) Sachet, *Traité des accidents de travail*, 7.^a ed., vol. I, pág. 123 e segs.; Royast et Givord, *Traité du droit des accidents du travail*, pág. 84 e segs.

(3) Na expressão funcionários do Estado não se compreendem, segundo a nossa legislação, os funcionários dos corpos e corporações administrativas; isto é, faz-se geralmente destinação entre funcionários públicos ou do Estado, e funcionários administrativos, como se vê dos arts. 18.^o, n.^o 4.^o, 202.^o n.^o 2.^o, 460.^o § 2.^o, 493.^o, 499.^o 500.^o, 501.^o, 507.^o, 513.^o, 517.^o n.^o 3.^o, 527.^o § 2.^o, 529.^o, 541.^o, 542.^o e outros do Código Administrativo: Acordãos do Supremo Tribunal Administrativo, de 15 de Dezembro de 1937, no *Direito*, vol. 70, pág. 209, e de 8 de Maio de 1942, no *Diário do Governo*, 2.^a série, de 6 de Agosto de 1942.

(4) *Manual de Direito Administrativo*, pág. 197.

Dêstes, uns são agentes funcionários, outros, agentes não funcionários.

A definição técnica de funcionário — do Estado ou dos corpos administrativos — é difícil de dar, porque, como se observa no Acórdão do Supremo Tribunal Administrativo de 3 de Dezembro de 1937 (1), a noção de funcionário varia com frequência nas nossas leis (2).

O Acórdão do Supremo Tribunal Administrativo de 1 de Maio de 1936 (3) considerou funcionário público, à face da legislação portuguesa, todo o indivíduo que desempenhe de forma normal, e não eventual, um cargo público permanente, seja qual fôr o modo do seu provimento.

No Acórdão do mesmo Tribunal, de 19 de Janeiro de 1940 (4) consideram-se funcionários públicos — todos os indivíduos providos, mesmo temporariamente e por via de contrato, em cargos que façam parte dos quadros permanentes dos serviços públicos, a cujo funcionamento normal e permanente consagrem a sua actividade.

Note-se, porém, que embora habitualmente se empreguem como sinónimas, as expressões «funcionário público» e «empregado público», nem sempre coincidem estas duas noções, segundo a nossa legislação; no entanto, a definição que já foi dada de empregado público, pelo Supremo Tribunal Administrativo — o indivíduo que voluntariamente se pôs à disposição duma entidade pública para a prestação permanente, profissional e retribuída da sua actividade (5) — não sabemos bem como distingui-la da de funcionário público.

O Sr. Dr. Marcelo Caetano entende por agente funcionário — o indivíduo designado para exercer profissionalmente, isto é, por investidura ou provimento vitalício ou por tempo indeterminado,

(1) *Direito*, vol. 70, pág. 145.

(2) E não só em Portugal, como lá fora: confr. Marcel Waline, *Manuel de droit administratif*, pág. 344.

(3) *Diário do Governo*, 2.ª série, de 11 de Julho de 1936.

(4) *Diário do Governo*, 2.ª série, de 22 de Fevereiro de 1940, e *Direito*, vol. 72, pág. 89.

(5) Acórdão de 26 de Outubro de 1940, no *Diário do Governo*, 2.ª série, de 12 de Dezembro desse ano.

os lugares dos quadros do Estado, dos institutos públicos ou das autarquias locais (1).

Como se vê, estas definições de funcionário público aproximam-se tanto, que poderá dizer-se que só se distinguem pela diversa linguagem por que se expressam.

Parece-nos, porém, que poderemos considerar — funcionários públicos e administrativos — os indivíduos que, vitaliciamente ou por tempo indeterminado, dedicam a sua actividade profissional ao desempenho remunerado de lugares dos quadros do Estado ou dos corpos administrativos.

4. — Como atrás dissemos, os funcionários públicos e administrativos não são protegidos pela legislação sobre acidentes de trabalho.

As situações resultantes da inhabilidade ou morte dos funcionários públicos têm que ser apreciadas, não à face da legislação sobre acidentes de trabalho, mas à da que regula as aposentações (decreto n.º 16.669 de 27 de Março de 1929, e decreto n.º 26.503 de 6 de Abril de 1936), a assistência aos funcionários civis tuberculosos (decreto n.º 14.192 de 31 de Agosto de 1927, regulamentado pelo decreto n.º 14.546 de 8 de Novembro de 1927); do Código dos Inválidos, aprovado pelo decreto n.º 16.443 de 1 de Fevereiro de 1929; do Código para a concessão de pensões, promulgado pelo decreto n.º 17.335 de 13 de Setembro de 1929; dos vários diplomas sobre montepios, designadamente sobre o Montepio Oficial, criado por carta de lei de 2 de Julho de 1867, modificado pela carta de lei de 23 de Junho de 1879 e outros diplomas, e reformado pelo decreto n.º 11.394 de 13 de Janeiro de 1926; do decreto n.º 24.046 de 21 de Junho de 1934, que criou o Montepio dos Serviços do Estado, fundindo nêlo os antigos — Montepio Oficial, dos Sargentos de Terra e Mar, das Alfândegas, da Guarda Fiscal, da Guarda Nacional Republicana, e a Caixa de Auxílio dos Empregados Telégrafo-Postais (2).

(1) Em sentido idêntico: Marcel Waline, *obr. cit.*, pág. 344; Hauriou, *Précis de droit administratif*, 4.ª ed., pág. 64; e Fritz Fleiner, *Instituciones de derecho administrativo* (trad. do alemão), pág. 78.

(2) O Supremo Tribunal Administrativo já acentuou a analogia existente entre as pensões de preço de sangue e as devidas por acidentes de trabalho: *Acordãos*

No mesmo sentido opinaram, o Dr. Luiz Lopes Navarro (1), e o despacho do Sub-Secretário das Corporações e Previdência Social de 24 de Julho de 1939 (2).

Mais recentemente, o mesmo Sub-Secretário, em despacho de 8 de Novembro de 1941 (3), diz o seguinte :

«O problema de se saber se aos serventuários do Estado vítimas de desastres no trabalho é aplicável o regime legal respeitante aos acidentes de trabalho tem sido objecto de larga contro-
vêrsia, podendo considerar-se como doutrina assente :

1.º — *Se do acidente resultar inhabilidade para o desempenho das referidas funções :*

a) Sendo funcionários, contratados ou assalariados com direito à aposentação, são aposentados nos têrmos do decreto n.º 16.669 ;

b) Sendo serventuários do Estado sem direito à aposentação, são abrangidos pela lei n.º 1.942 ou por lei especial que expressamente estabeleça um regime especial.

2.º — *Se do acidente resultar incapacidade temporária ou doença por tempo limitado :*

a) Sendo funcionários ou contratados, ficam sujeitos ao disposto no decreto n.º 19.478, de 18 de Março de 1931, e ao que em legislação especial se determina relativamente a funcionários tuberculosos ;

b) Sendo assalariados, ficam abrangidos pelo disposto na lei n.º 1.942.

de 18 de Fevereiro de 1938 e de 14 de Novembro de 1941, respectivamente, na *Colecção* de 1938, pág. 235, e no *Diário do Governo*, 2.ª série, de 16 de Janeiro de 1942.

(1) *Funcionários públicos*, 2.ª ed., pág. 371.

(2) Referido pelo Dr. Lopes Navarro, *obr. e loc. cit.*

(3) *Boletim do Instituto Nacional do Trabalho e Previdência*, ano 8.º, n.º 23, pág. 586.

3.º — *Se do acidente resultar a morte :*

a) Sendo funcionários ou contratados, as respectivas famílias têm direito à pensão de sangue, nos casos e nos termos indicados no decreto n.º 17.335 ;

b) Sendo assalariados, as famílias têm direito às pensões por acidentes de trabalho, nos termos da lei n.º 1.942.

Mas, não obstante não ser aplicável aos funcionários públicos, com direito à aposentação, a legislação em vigor sobre acidentes de trabalho, determinou-se que o Estado suportaria as despesas com o tratamento dos sinistrados naquelas condições, nos termos seguintes :

1) Ter-se realizado o tratamento em serviços oficiais de assistência médica ;

2) Terem os sinistrados, pela legislação em vigor sobre acidentes no trabalho, direito ao respectivo pagamento caso estivessem ao serviço não do Estado mas de qualquer entidade patronal.

Ainda se determinou que a obrigação do pagamento não existirá sempre que a responsabilidade do acidente pertença ao sinistrado, êste esteja seguro contra tal risco, competindo ao segurador os encargos do tratamento, ou se verifique haver responsabilidade civil imputável a terceiro. (Despacho do Sub-Secretário de Estado das Finanças de 13 de Junho de 1941, ofício n.º 1.191, proc. 1/09, de 31 de Outubro findo).»

Quere dizer, a doutrina oficial é actualmente esta : aos funcionários públicos com direito à aposentação, não é aplicável a legislação em vigor sobre acidentes de trabalho ; no entanto o Estado suporta, em determinados casos e condições, as despesas que houver com os sinistrados naquela situação.

5. — Quanto aos funcionários municipais, a situação em que se encontram, em caso de inhabilidade ou morte relacionada com o serviço, é idêntica à dos funcionários públicos.

Segundo o Código Administrativo vigente (arts. 455.º a 667.º), há diferentes categorias de empregados: — os funcionários administrativos; o pessoal menor, especializado e operário; os contratados; os assalariados; e os interinos.

Os funcionários administrativos têm direito a aposentação (arts. 555.º e 625.º, êste alterado pelo decreto n.º 31.386 de 14 de Julho de 1941), inclusivé os contratados dos serviços especiais (art. 630.º, alterado pelo cit. decreto n.º 31.386); do pessoal menor, especializado e operário, só os contratados são considerados funcionários administrativos, e por isso só estes têm direito à aposentação (arts. 653.º e 630.º, êste alterado pelo cit. decreto n.º 31.386); dos assalariados, os que fazem parte dos quadros dos corpos administrativos têm direito à aposentação nos mesmos têrmos em que a têm os dos quadros do Estado (art. 662.º); os interinos não adquirem, pela sua nomeação, quaisquer direitos, a não ser o de perceberem os respectivos vencimentos, e por isso não são aposentados (1).

Daqui pode concluir-se que só estão protegidos pela legislação sôbre acidentes de trabalho as pessoas empregadas nos corpos administrativos a quem a lei não confere o direito à aposentação, excluídos os interinos, porque estes apenas têm direito a perceber os respectivos vencimentos.

De resto, também o mesmo se deduz do próprio texto do art. 77.º n.º 15 do Código Administrativo, que atribue competência aos presidentes das Câmaras Municipais para participarem aos tribunais do trabalho os acidentes de que forem vítimas os *assalariados* municipais; donde se infere que só a estes abrange a legislação sôbre desastres no trabalho, e a verdade é que nem a todos, como acima ficou mencionado.

Adolfo Bravo

(1) Os interinos não adquirem quaisquer direitos pelo provimento, a não ser o dos vencimentos, podendo mesmo ser livremente demitidos sem dependência de processo disciplinar: conf. dr. Marcelo Caetano, *obr. cit.*, pág. 284; *Direito*, vol. 69, pág. 169; e Acordãos do Supremo Tribunal Administrativo de 7 de Março e 9 de Maio de 1941, no *Diário do Governo*, 2.ª série, respectivamente, de 15 de Maio e 21 de Junho de 1941.