

INCOMPATIBILIDADES

Acórdão do Conselho Superior de 21 de Maio de 1999

— *O funcionário do quadro de Centro Regional da Segurança Social é funcionário público. Não estando o cargo para que está nomeado — Técnico Superior de 2.ª Classe na Área Jurídica — previsto, na estrutura orgânica do mesmo Centro, como integrando funções exclusivas de mera consulta jurídica, encontra-se em situação incompatível com o exercício da advocacia*

RELATÓRIO:

A Sra. Dr.^a ... requereu o levantamento da suspensão da sua inscrição como Advogada (Cédula n.º ...), suspensão essa que havia sido requerida e deferida por despacho de 9/11/94 do Conselho Geral da O.A..

Alegou, para tanto, “...ter entrado recentemente para o quadro de pessoal do Centro Regional de Segurança Social da Região Centro (Instituto Público Personalizado), onde exerce funções de técnica superior de 2.ª Classe na área jurídica, cujo conteúdo é de mera consulta jurídica, elaboração de pareceres e representação em Tribunal da Instituição sempre que para tal for nomeada, pelo que lhe foi solicitada a sua reinscrição afim de fazer face ao aglomerado de trabalho nestas áreas:”

Instruiu o pedido com declaração emitida pelo Presidente do Conselho Directivo do C.R.S.S. da Região Centro na qual se refere “*está afecta à área jurídica deste Instituto Público onde exerce as*

funções de mera consulta jurídica e de representação desta Instituição em juízo nos termos das competências definidas no art. 11.º do D.R. 35/95, de 21/10”, bem como, com cópia da publicação oficial da sua nomeação definitiva na categoria de técnica superior de 2.ª classe.

Juntou, ainda, D.R. 35/93 que estabelece a estrutura orgânica do C.R.S.S. do Centro, do qual se depreende, por um lado, a existência de um Gabinete Jurídico ao qual estão cometidas as funções elencadas no n.º 1 do art. 11.º e, por outro lado, que este Gabinete se subdivide em dois núcleos: o **Núcleo de Contencioso e Consulta Jurídica** e o Núcleo de Contra-Ordenações.

Solicitada à requerente as informações constantes a fls. 9 e 9 v., ofereceu esclarecimento no qual expõe que “...as minhas funções são exclusivamente de mera consulta jurídica, limitando-se por enquanto a representação em juízo, desta Instituição aos P.E.R.E.F. como interveniente apenas nas Assembleias de Credores onde a representação pode ser através da figura de Credencial com poderes especiais”.

Ofereceu ainda a Portaria 1055/93 e nova declaração do Presidente do C.D. do C.R.S.S. da Região Centro da qual se extrai que “...com vínculo definitivo à função pública e representação forense deste instituto tendo-se limitado a representação, por enquanto, às acções judiciais.

O Conselho Geral, no seu douto parecer a fls. 18 a 21, negou provimento ao requerido.

Inconformada desta decisão recorreu a Sra. Dr.ª ... para este Conselho Superior com a fundamentação expressa a fls. 23 a 25.

Nada obstante ao conhecimento do mérito do recurso cumpre passar de imediato á

APRECIÇÃO

Na abordagem da questão em apreço, dois caminhos há a trilhar; deverá, primeiramente, começar-se por averiguar se a situação exposta pela Sra. Dr.ª ... se enquadra em alguma das alíneas do n.º 1 do art. 69.º do E.O.A.; depois, caso a resposta seja afirmativa, deverá indagar-se se existe alguma excepção capaz de per-

mitir o levantamento da suspensão da inscrição como Advogada, ou seja, se inexistente incompatibilidade.

Assim, ocupando-nos do primeiro aspecto, dispõe o art. 68.º do E.O.A. que o exercício da advocacia *é incompatível com qualquer actividade ou função que diminua a independência e a dignidade da profissão.*

Por ser considerado condição essencial para o exercício da Advocacia a total independência do Advogado, a alínea *i*) do n.º 1 do art. 69.º do E.O.A. enumera como incompatível, que para o presente caso importa, a qualidade de funcionário de quaisquer serviços públicos de natureza central, regional ou local, ainda que personalizados.

Ora, a qualificação da Recorrente como funcionária pública não pode ser posta em causa, na medida em que, tendo esta entrado para o quadro de pessoal do C.R.S.S. da Região Centro através de nomeação, uma das formas de constituição de vínculo à Administração Pública, definida como um acto unilateral da Administração pelo qual se preenche um lugar do quadro e se visa assegurar, de modo profissionalizado, o exercício e funções próprias do serviço público que revistam carácter de permanência, adquiriu desde logo a qualidade de funcionária. — vide arts. 3.º, 4.º, n.º 1 e 5.º do Dec.-Lei 427/89, de 7/12 com a redacção que lhe foi dada pelo Dec.-Lei 407/91 de 17/10.

Nem pela Recorrente o é.

Funcionários públicos estão, assim, sujeitos a um conjunto de normas jurídicas que os têm como destinatários e que integram o chamado estatuto da função pública.

A Lei, ao considerar que o exercício de funções como funcionário público é incompatível com a advocacia, tem por fundamento os princípios e regras que integram aquele estatuto e que regulam o exercício de funções públicas, reconhecendo a incompatibilidade entre a observância de tais princípios (legais) e as regras (também legais) próprias do estatuto do Advogado.

Confrontando esses princípios e regras e o estatuto do Advogado não se pode deixar de concluir que é a circunstância de os funcionários públicos estarem por Lei exclusivamente ao serviço do interesse público, este tal como definido pelos órgãos compe-

tentes da Administração, que torna, em regra, inadmissível a sua actuação paralela como Advogado.

Na verdade, os deveres que decorrem por força de lei para os funcionários públicos (de que se destacam o dever de obediência a ordens em objecto do seu serviço e na forma legal, o dever de isenção, imparcialidade e dedicação exclusiva ao interesse público e o dever de lealdade — com a inerente subordinação exclusiva aos objectivos do serviço) dificilmente se coadunam com a independência estatutária do Advogado.

Conclui-se, assim, que os funcionários da Administração Central, Regional e Local, porque submetidos ao estatuto da função pública e nomeadamente ao estatuto disciplinar dos funcionários públicos, ainda que em regimes especiais, não podem ser inscritos como Advogados nem exercer a profissão, não restando dúvidas, pois, que a situação em que a Sr.^a Dr.^a ... se encontra se há-de reconduzir à previsão da alínea i) do n.º 1 do art. 69.º do E.O.A..

Porém, no presente caso, existe alguma excepção ao regime fixado pelo n.º 1 do art. 69.º mormente o estipulado na parte final do n.º 2 ?

Adiantando-nos, consideramos não se verificar a excepção ali prevista.

De facto, a parte final do n.º 2 refere que as incompatibilidades elencadas no número precedente “... só não compreendem os funcionários e agentes administrativos providos em cargos com funções exclusivas de mera consulta jurídica, previstos expressamente nos quadros orgânicos do respectivo serviço)”.

A interpretação do pensamento do legislador ao consagrar esta excepção não necessita de ser encontrada com recurso a outro tipo de interpretação que não seja a literal.

Na verdade, foi aquele bem claro que esta excepção só se verifica quando se trate de lugares no quadro cuja actividade se **resuma exclusivamente à actividade de consultoria jurídica**. Se, pelo contrário, o lugar em questão não contiver uma definição de funções em que se evidencie tal objecto exclusivo, a excepção deixa de se verificar.

Nem se justifica nem se torna necessária uma averiguação sobre quais são de facto as funções exercidas pelo funcionário,

uma vez que, a lei é bem clara ao excluir a incompatibilidade *apenas se a própria definição do conteúdo funcional constante da lei ou regulamento permitir concluir que as actividades a cargo do funcionário forem exclusivamente de mera consulta jurídica.*

Não bastando, portanto, a simples afectação interna do funcionário a um serviço onde presta tal função.

Esta interpretação baseia-se no pressuposto de que só os funcionários nomeados em cargos cujas funções de mera consulta jurídica resultem expressamente dos respectivos quadros orgânicos *gozam de algum grau de independência face às suas hierarquias.* Usando palavras do Acórdão n.º 169/90 de 30/5/90 do Tribunal Constitucional, só aqueles funcionários exercem a sua actividade no Estado com “uma autonomia de juízo ou técnica, que os coloca numa posição particular no âmbito da função pública”.

No caso concreto que nos ocupa, o cargo para o qual a Recorrente está nomeada — Técnica Superior de 2.ª Classe na Área Jurídica — não está previsto, na estrutura orgânica do C.R.S.S. da Região Centro (art. 11.º, n.º 1 do D.R. 35/93), como integrando *funções exclusivas de mera consulta jurídica.*

Na verdade, esta exclusividade não está salvaguardada, pois que, por um lado, o próprio Gabinete Jurídico está subdividido em dois núcleos — o de Contencioso e Consulta Jurídica e o de Contra Ordenações (n.º 2 do citado art. 11.º) — e, por outro lado, as competências atribuídas ao Núcleo de Consulta Jurídica, onde a Recorrente diz estar afecta, vão muito para além da mera consulta jurídica e elaboração de pareceres (vide alíneas *a*) a *h*) e *l*) do n.º 1 do art. 11.º).

Aliás, é a própria Recorrente que expressamente admite a não exclusividade de funções de mera consulta jurídica quando refere “... *onde evidentemente existem algumas atribuições que ultrapassam a mera consulta jurídica e patrocínio judicial...*”.

A isto acresce que, a afectação do Recorrente às funções que diz desempenhar não o foi em função do quadro orgânico do Centro Regional do Centro, outrossim, caracterizou-se tal afectação, por uma precariedade e instabilidade, susceptível de ser alterada por mero acto do Presidente do Conselho Directivo, (veja-se o que consta a fls. 1, 11, 13, 24), o que, desde logo, significa claramente

uma indefinição de funções e, mais grave e que para o caso importa, uma não exclusividade de exercício de função de mera consulta jurídica.

Na verdade, a Recorrente, para além de não exercer exclusivamente funções de mera consulta jurídica, deve obediência, enquanto funcionária pública, aos seus superiores hierárquicos e, não se duvida nem de modo algum se questiona a dignidade da Recorrente, mas, em, boa verdade, não se vê como pode ser independente quem por imposição legal tenha que acatar decisões superiores por lhes estar subordinado.

Assim, tendo presente a não exclusividade de função de mera consulta jurídica e as funções, para além desta, que lhe estão adstritas, quer pelo seu superior hierárquico, quer pelo n.º 1 do art. 11 do D.R. 35/93, torna-se manifesto que a inscrição que pretende não está contemplada pela excepção a que se refere a parte final do n.º 2 do art. 69.º do E.O.A.

Para melhor se compreender o que acaba de se dizer, é preciso ter presente que a excepção que o E.O.A. dá aos funcionários administrativos nomeados em cargos com funções exclusivamente de mera consulta jurídica, admitindo-os à condição simultânea de Advogados, assenta na consideração de que, se eles estão ligados ao serviço para dar consulta e nada mais, as suas funções confundem-se materialmente com as do Advogado enquanto consultor jurídico que também é, não se justificando, até pela independência que lhe está institucionalmente associada, que a incompatibilidade exista ou se leve tão longe.

É por isto que a decisão recorrida — e bem, a nosso ver — salienta que a excepção do n.º 2 só se verifica quando ao cargo em que o interessado está nomeado correspondam, por força do próprio quadro orgânico, funções exclusivas de mera consulta jurídica.

A interpretação da Recorrente não se partilha; é que são situações diferentes estar nomeada para um lugar em que, por força do próprio quadro orgânico, se têm exclusivas funções de mera consulta jurídica e outra é estar nomeada num lugar que, prevendo ou supondo abstractamente a prática de outras e diferentes tarefas (como é a situação do quadro orgânico — art. 11.º — do presente

caso), ao interessado, por concreta decisão das chefias, estão apenas cometidas funções de mera consulta jurídica.

Trata-se, assim, de reconhecer que o estatuto do jurista é por natureza substancialmente diferente se ligado a um serviço pela sua condição abstracta de consultor jurídico, ou pela sua condição de funcionário a quem, podendo ser pedidas outras tarefas, afinal se vêem apenas pedidas as de consulta.

Assim, é meu parecer que a situação aqui em apreciação não é passível de enquadramento na excepção da parte final do n.º 2 do art. 69.º do E.O.A., razão pela qual o exercício da advocacia é incompatível com a situação em que a Sr.ª Dr.ª ... se encontra, devendo, assim, ser negado provimento ao recurso, confirmando-se inteiramente a decisão recorrida.

Acordam os do Conselho Superior reunido na sessão Plenária negar provimento ao recurso, perfilhando integralmente o Parecer que antecede e, em consequência, confirma-se inteiramente a decisão recorrida.

Registe e notifique.

Lisboa, 21 de Maio de 1999.