



CONSELHO SUPERIOR DA MAGISTRATURA

ASSUNTO: Juízes da “Bolsa”, nomeados em *Comissão de Serviço*.

A Exma Juíza de Direito, **Dr^a**, em exercício de funções no Tribunal da Comarca de, veio através de requerimento entrado neste Conselho, solicitar o seguinte esclarecimento:

“A nomeação em comissão de serviço, segundo os termos do Aviso e da legislação em vigor, é por três anos, pelo que pretende saber se no próximo movimento judicial poderá ser movimentada, caso apresente requerimento nesse sentido, ou se, pelo contrário, terá que permanecer na colocação atribuída pelo período de três anos, estando-lhe vedada a apresentação de requerimento para ser movimentada para outro lugar durante esse período.”

A requerente foi colocada na Bolsa de Juízes de Évora, nomeação em comissão de serviço, sendo tal colocação em acesso final.

Por nos ter sido solicitado, sobre o assunto, cumpre-nos emitir o presente

PARECER

I – Da relação jurídica de emprego na Administração Pública.

A relação jurídica de emprego na Administração Pública constitui-se por **Nomeação e Contrato de pessoal**.

A nomeação é um acto unilateral da Administração pelo qual se preenche um lugar do quadro e se visa assegurar, de modo profissionalizado, o exercício de funções próprias do serviço público que revistam carácter de permanência. A nomeação, cuja eficácia depende da aceitação do nomeado, confere a este a qualidade de funcionário.

A constituição da relação jurídica de emprego por nomeação, reveste as modalidades de **nomeação por tempo indeterminado** e de **nomeação em comissão de serviço**.

A nomeação por tempo indeterminado também é designada de nomeação definitiva.



CONSELHO SUPERIOR DA MAGISTRATURA

A nomeação em comissão de serviço é aplicável a situações taxativamente indicadas na lei. Ela é aplicável:

- à nomeação do pessoal dirigente e equiparado;
- aos casos expressamente previstos na lei;
- e durante o período probatório, quando o funcionário a nomear em lugar de ingresso já estiver nomeado definitivamente em outra carreira.

Uma distinção fundamental que ressalta entre a **nomeação por tempo indeterminado** e a **nomeação em comissão de serviço** é exactamente a que tem que ver com o tempo de duração da relação jurídica que por aquele acto se estabelece.

A primeira, definitiva, não tem um termo final determinado, antes tem vocação de perenidade; a segunda nunca é definitiva, não é *vitalícia*, o seu termo final só se localiza na observação de cada caso, de acordo com o regime próprio a que se submete.

II – Da figura jurídica da *Comissão de Serviço*.

No ordenamento jurídico português, a sistematização legal mais completa do instituto da **comissão de serviço** constava do Estatuto do Funcionalismo Ultramarino (EFU), aprovado pelo Decreto n.º 40708, de 31 de Julho de 1956.

Dividido em oito capítulos, o capítulo II, “Do provimento dos cargos públicos”, continha uma Secção III, “das Formas de provimento”, cujo artigo 26.º preceituava que o provimento dos cargos públicos no Ultramar se podia fazer por nomeação, definitiva, provisória, interina ou em comissão, por contrato, e por assalariamento.

Das comissões de serviço se ocupava a Subsecção III, desta Secção III, integrando os artigos 35.º a 44.º:

Para os efeitos do presente Parecer basta-nos reter o artigo 35.º.

“Artigo 35.º

(Noção de comissão de serviço e suas espécies)

Considera-se comissão de serviço a função desempenhada por tempo determinado e sempre amovível, por funcionário dos quadros ou por pessoas a eles estranhas.

§ 1.º A investidura em comissão de serviço faz-se sempre por nomeação.

§ 2.º As comissões de serviço podem ser ordinárias ou eventuais. São ordinárias as previstas na lei como modo normal do desempenho da função. São eventuais as que acidentalmente se tornem necessárias para a realização de fins determinados.

§ 3.º Sempre que as disposições do presente estatuto se refiram genericamente à comissão de serviço entende-se que se aplicam apenas às comissões ordinárias.”



CONSELHO SUPERIOR DA MAGISTRATURA

Na doutrina, a lição do ilustre Professor MARCELLO CAETANO seguia a distinção operada no EFU:

“Em Direito Administrativo há as comissões ordinárias e as comissões eventuais. As primeiras são as que estão previstas nas leis como modo normal de provimento por nomeação para certos cargos. As segundas são encargos cometidos aos agentes administrativos para realizarem certos trabalhos que não estavam incluídos nas suas funções”^[1]

O Autor persistiu nesta classificação nas sucessivas edições do *Manual de Direito Administrativo*,

Conforme refere MENEZES CORDEIRO^[2], a comissão de serviço teve a sua génese em situações em que um funcionário era chamado a exercer funções transitórias fora do quadro a que pertencia. Esta figura foi depois utilizada para abranger as situações de funcionários «*com provimento definitivo colocados em lugares vagos com diferente provimento*»; com o Decreto-Lei nº 191-F/79, de 26 de Junho - que continha o regime do pessoal dirigente - a comissão de serviço passou a ser «a única forma de provimento do pessoal dirigente», ou seja, passou a ser usada para «*designar o modo de provimento de certos lugares*».

Segundo JOÃO ALFAIA^[3], a utilização da figura jurídica da comissão de serviço no preenchimento de lugares dirigentes justifica-se, “em rigor”, nos casos em que as pessoas que os ocupam são já titulares de lugares de um quadro, a título definitivo ou vitalício, os quais ficam cativos. A *ratio legis* desta figura jurídica é, ainda nas palavras daquele Autor, “por demais evidente”: «(...) *se um indivíduo que possui estabilidade num emprego público vai, em virtude do interesse público, ocupar um outro lugar com investidura provisória, temporária ou transitória, há que salvaguardar-lhe o direito adquirido no lugar que ocupa até à investidura no novo lugar se converter em definitiva ou (quando não haja hipótese disso) até ao regresso ao lugar de origem*». (**Bold nosso**)

O Autor destaca como direitos salvaguardados pela cativação do lugar, a promoção, a contagem de serviço, a aposentação, bem como o direito de «*regresso ou de reocupação do lugar cativo*». Assim, enquanto perdurar a comissão de serviço, as funções correspondentes ao lugar de origem só podem ser desempenhadas através de um preenchimento interino ou de uma investidura precária. E evidencia que, inexistindo um regime geral para a “*cativação consequente da comissão de serviço*”, o mesmo foi fixado de forma casuística para as diversas modalidades^[4].



CONSELHO SUPERIOR DA MAGISTRATURA

A **comissão de serviço caracteriza-se, como vimos, pela transitoriedade** e pela *«provisoriade reclamada pelo tipo de funções a desempenhar»*[5]. Permite-se, por esta via, a satisfação de *«necessidades específicas e razoáveis»*, designadamente, o *provimento temporário de determinados lugares que não podem ter natureza vitalícia, tal como sucede com os cargos dirigentes e com «certas posições que postulam uma ligação de tipo pessoal»*[6].

A comissão de serviço do pessoal dirigente tem um limite de tempo definido, correspondendo-lhe um “*estatuto transitório*” que - sem prejuízo da necessária fundamentação e, em determinados casos, do direito a indemnização - pode cessar a qualquer momento, entre outras razões, pela não consecução dos objectivos e das orientações superiormente definidas ou por razões relacionadas com a reorganização e reestruturação dos serviços, ou mesmo com a definição de novas linhas e orientações de gestão, bem como, a pedido do interessado.

III – Pessoal Dirigente - Comissão de serviço.

Convoquemos, agora, o Estatuto do Pessoal Dirigente.

O regime jurídico do pessoal dirigente tem vindo a ser renovado década a década. Assim, o Decreto-Lei n.º 191-F/79, de 26 de Junho, estabeleceu o regime jurídico e condições de exercício das funções de direcção e chefia; sucedeu-lhe o Decreto-Lei n.º 323/89, de 26 de Setembro, que no seu exórdio declara constituir a *«definição de um estatuto do pessoal dirigente, o que ocorre pela primeira vez na nossa Administração»*; este foi revogado pela Lei n.º 49/99[7], de 22 de Junho que, por sua vez, foi revogada pela presentemente em vigor, Lei n.º 2/2004, de 15 de Janeiro.

Determinou o Decreto-Lei n.º 191-F/79, que a **comissão de serviço** seria a partir da data da sua entrada em vigor *«a única forma de provimento do pessoal dirigente»* - artigo 4.º, n.º 1.

Os diplomas ulteriores mantiveram essa modalidade - artigo 5º, n.º 1, do Decreto-Lei n.º 323/89; artigo 18º, n.º 1, da Lei n.º 49/99 e artigo 19º do Estatuto em vigor - Lei n.º 2/2004, de 15 de Janeiro.

Assim, podemos afirmar que a modalidade de provimento do pessoal dirigente é a nomeação em comissão de serviço, ou que o provimento é feito por nomeação, em comissão de serviço.

Também desde 1979 que a comissão de serviço em cargo dirigente tem a duração de três anos [artigo 4.º, n.º 2; artigo 5.º, n.º 1; artigo 18.º, n.º 1, e 19º, n.º 1,



CONSELHO SUPERIOR DA MAGISTRATURA

dos estatutos de 1979, 1989, 1999 e 2004 respectivamente] **tendo vindo a ser, no entanto, diverso o regime da eventual renovação.**

Vejamos, por principais, os artigos 18º da Lei n.º 49/99, e 19º da Lei n.º 2/2004 em vigor:

"Artigo 18.º

Provimento

1 - O pessoal dirigente é provido em comissão de serviço por um período de três anos, que poderá ser renovada por iguais períodos.

2 - (...)

3 - (...)

4 - (...)."

"Artigo 19.º

Provimento nos cargos de direcção superior

1 - Os cargos de direcção superior de 1.º grau são providos por despacho conjunto do Primeiro-Ministro e do membro do Governo competente, em regime de comissão de serviço, por períodos de três anos.

2 - (...)

3 - Os cargos de direcção superior de 2.º grau são providos por despacho do membro do Governo competente, em regime de comissão de serviço, por um período de três anos, renovável por iguais períodos.

4 - (...)

5 - (...)

6 - (...)."

Como se pode ver, a duração de três anos, das comissões de serviço ordinárias, é mantida em todos os diplomas.

IV – Magistrados Judiciais - *Comissão de serviço.*

Apesar dos Magistrados Judiciais regerem-se por um Estatuto próprio, tal não significa, porém, que não se deva colher nos diplomas em referência o significado de conceitos básicos da relação de emprego público, sempre que os estatutos respectivos não definam outros. Ademais, tanto o EMP [artigo 108.º] como o Estatuto dos Magistrados Judiciais [artigo 32.º] determinam a aplicação subsidiária aos respectivos magistrados, do regime vigente para a função pública, quanto a incompatibilidades, deveres e direitos. É, assim, de toda a necessidade prosseguir nestes textos, em especial, no Estatuto do Pessoal Dirigente da Administração Pública.

Com efeito, já o Estatuto dos Magistrados Judiciais, aprovado pela Lei n.º 85/77, de 13 de Dezembro, entre diversas classificações das comissões de serviço, dispunha que, em atenção à natureza, as *"comissões de serviço podem ser ordinárias ou*



CONSELHO SUPERIOR DA MAGISTRATURA

eventuais” (artigo 52.º, n.º 1), sendo “*comissões de serviço ordinárias as previstas na lei como modo normal de desempenho de certa função e eventuais as restantes*” (artigo 52.º, n.º 2).

Era, pois, a reprodução quase à letra do artigo 35.º, § 2.º, do EFU. Ora, esta mesma classificação foi transposta, sem qualquer alteração nos seus termos gramaticais, para o artigo 54.º do vigente EMJ aprovado pela Lei n.º 21/85^[8], de 30 de Julho [com última redacção da Lei n.º 143/99, de 31 de Agosto],

«**Artigo 54.º**

(Natureza das comissões)

1. **As comissões de serviço podem ser ordinárias ou eventuais.**
2. **São comissões de serviço ordinárias as previstas na lei como modo normal de desempenho de certa função e eventuais as restantes.**
3. **As comissões ordinárias de serviço implicam abertura de vaga, salvo as previstas nas alíneas a), b), c) e d) do n.º 1 e no n.º 2 do artigo 56º».**

Sendo que, nos termos do artigo 55º, as comissões de serviço de natureza judicial são ordinárias.

Quanto a prazos, o n.º 1 do artigo 57º do referido Estatuto, dispõe que: «*Na falta de disposição especial, as comissões ordinárias de serviço têm a duração de três anos e são renováveis por igual período, podendo excepcionalmente, em caso de relevante interesse público, ser renovadas por novo período, de igual duração*».

Como se pode verificar, o artigo 57º, n.º 1, do EMJ determina o prazo das comissões de serviço, **na falta de disposição especial**. Trata-se, portanto, de um prazo supletivo - onde não haja prazo determinado aplica-se o prazo nele previsto de três anos.

Aquele Estatuto dos Magistrados Judiciais, não faz, no entanto, qualquer referência à forma de cessação das comissões de serviço.

V – Da cessação da Comissão de serviço.

Quanto á **cessação da comissão de serviço**, o artigo 4º, do Decreto-Lei nº 191-F/79, consagrava a regra da cessação das comissões de serviço, nos moldes seguintes:

“**Artigo 4º**

1 - A comissão de serviço será, a partir da data da entrada em vigor do presente diploma, a única forma de provimento do pessoal dirigente.

2 - A comissão de serviço referida no número anterior terá a duração de três anos e considerar-se-á automaticamente renovada se até trinta dias antes do seu termo a



CONSELHO SUPERIOR DA MAGISTRATURA

Administração ou o interessado não tiverem manifestado expressamente a intenção de a fazer cessar.

3 - A comissão de serviço dos directores-gerais, subdirectores-gerais ou equiparados poderá, a todo o tempo, ser dada por finda durante a sua vigência, por despacho do membro do Governo competente.

4 - A comissão de serviço poderá, ainda, a todo o tempo, ser dada por finda durante a sua vigência:

a) A requerimento do interessado, apresentado nos serviços com a antecedência mínima de sessenta dias e dirigido ao membro do Governo competente. -[*sublinhado nosso*];

b) Por despacho do membro do Governo competente, na sequência de procedimento disciplinar em que se tenha concluído pela pena de multa ou superior.”

Este diploma foi revogado, como já referimos, pelo Decreto-Lei nº 323/89 de 26 de Setembro, que veio dispor, assim, no seu artigo 7º:

“Artigo 7.º

Cessaçãõ da comissão de serviço

1 - Sem prejuízo do previsto nos nºs 1, 2 e 3 do artigo 5.º, a comissão de serviço cessa automaticamente:

a) Pela tomada de posse seguida de exercício, noutro cargo ou função, a qualquer título, salvo nos casos em que houver lugar a suspensão ou for permitida a acumulação nos termos do presente diploma;

b) Por extinção ou reorganização da respectiva unidade orgânica do serviço respectivo.

2 - A comissão de serviço pode, a todo o tempo, ser dada por finda durante a sua vigência:

a) (...)

b) (...)

c) A requerimento do interessado, apresentado nos serviços com a antecedência mínima de 60 dias, e que se considerará deferido se, no prazo de 30 dias a contar da data da sua entrada, sobre ele não recair despacho de indeferimento.” [*sublinhado nosso*]

Este regime manteve-se no Estatuto do Pessoal Dirigente, aprovado pela Lei nº 49/99 - artigo 20º, nº 2, alínea c) – nos termos seguintes:

“Artigo 20º

1 – (...)



CONSELHO SUPERIOR DA MAGISTRATURA

2 – A comissão de serviço pode, a todo o tempo, ser dada por finda durante a sua vigência:

a) (...)

b) (...)

c) **A requerimento do interessado, apresentado nos serviços com a antecedência mínima de 60 dias, e que se considerará deferido se, no prazo de 30 dias a contar da data da sua entrada, sobre ele não recair despacho de indeferimento.***[sublinhado nosso]*

O actual Estatuto do Pessoal Dirigente, aprovado pela Lei nº 2/2004^[9], de 15 de Janeiro, sobre a matéria – **cessação da comissão de serviço** - dispõe o seguinte:

“Cessação da comissão de serviço

Artigo 25º

Cessação

1 — Para além do disposto nos artigos 22.o e 23.o, a comissão de serviço cessa ainda:

a) Pela tomada de posse seguida de exercício, a qualquer título, de outro cargo ou função, salvo nos casos em

que seja permitida a acumulação nos termos da presente lei;

b) Por extinção ou reorganização da unidade orgânica, salvo se for expressamente mantida a comissão de

serviço no cargo dirigente do mesmo nível que lhe suceda.

2 — A comissão de serviço pode, a todo o tempo, ser dada por finda durante a sua vigência:

a) (...)

b) (...)

c) A requerimento do interessado, apresentado nos serviços com a antecedência mínima de 60 dias, e que se considerará deferido se, no prazo de 30 dias a contar da data da sua entrada, sobre ele não recair despacho de indeferimento.*[sublinhado nosso]*

Do que fica dito, podemos concluir que a **cessação de comissão de serviço** de pessoal dirigente **pode resultar automaticamente da lei ou por acto administrativo.**

A 1ª hipótese acontece pela tomada de posse seguida de exercício, noutra cargo ou função ou, então, por extinção ou reorganização da respectiva unidade orgânica do serviço respectivo [art. 25º nº 1, a) e b), da Lei nº 2/2004, de 15 de Janeiro].

A 2ª hipótese está prevista no nº 2 do mesmo artigo 25º e resulta sempre de um acto administrativo, expresso ou tácito.

Abrange esta hipótese três situações:

a) - por despacho do membro do Governo quando não são mostradas pelo titular do cargo qualidades para o desempenho do mesmo;



CONSELHO SUPERIOR DA MAGISTRATURA

- b) - por despacho do membro do Governo quando o titular do cargo tenha sofrido uma sanção disciplinar;
- c) - Quando o interessado requerer a cessação da comissão de serviço e no prazo de 30 dias não tenha sido indeferido expressamente.

Assim, a comissão de serviço pode, a todo o tempo, ser dada por finda, durante a sua vigência – três anos – a pedido do interessado, desde que sobre o pedido não recaia um Despacho de indeferimento.

Face a todo o exposto e em Conclusão:

No caso ora *sub judice*, o Aviso nº 9661-A/2009, publicado no Diário da República, 2ª série – nº 94, de 15 de Maio, dispõe, no seu Ponto 4.3, que “*Os juízes efectivos das “Bolsas” que não apresentem requerimento ou não sejam movimentados, serão mantidos nos seus lugares, iniciando-se o período de 3 anos a que se refere o artigo 79º, nº 2 da Lei nº 52/2008, de 28 de Agosto, em Julho de 2009.*”, determinando o citado artigo 79º, sob a epígrafe “**Quadro complementar de juizes**”, no seu nº 2, que “*Os juízes são nomeados em comissão de serviço, pelo período de três anos (...).*”

Trata-se, pois, de um cargo, que padronizadamente deverá ser exercido em regime de comissão de serviço, ou seja, é uma daquelas comissões de serviço “**previstas na lei como modo normal de desempenho de certa função**” – é uma comissão de serviço ordinária, prevista quer na lei geral, quer no EMJ.

À Mmª Juíza de Direito, Drª., não está vedada a possibilidade de apresentar requerimento para o próximo movimento judicial, pois a sua **comissão de serviço, poderá ser dada por finda, antes do decurso do prazo de três anos, mas, nos moldes anteriormente citados, ou seja, quando o interessado requerer a cessação da comissão de serviço e, no prazo de 30 dias não tenha sido indeferido expressamente o pedido.**

Salvo melhor opinião, este é o nosso entendimento sobre o assunto.



CONSELHO SUPERIOR DA MAGISTRATURA

Lisboa, 04 de Agosto de 2009.

O Técnico Superior, Jurista.

(Ralph Rodrigues)

[1] - “Manual de Direito Administrativo”, 4ª edição, 1956, pg 430/1

[2] - “Da constitucionalidade das comissões de serviços laborais”, *Revista de Direito e de Estudos Sociais*, ano XXXIII-1991 (VI da 2ª Série), página 129 e seguintes (Pareceres).

[3] - “*Conceitos Fundamentais do Regime Jurídico do Funcionalismo Público*”, Coimbra, Almedina, 1985, volume I, página 324. Segundo este Autor, a admissão reveste a modalidade de comissão de serviço «sempre que um funcionário titular de um lugar do quadro com investidura definitiva ou vitalícia vai ocupar um lugar de outro quadro ou de outra categoria do mesmo quadro, continuando, todavia, vinculado ao lugar de origem, através de cativação».

[4] - Obra citada, página 397 e seguintes

[5] - Neste sentido, cfr. JORGE LEITE, “Comissão de serviço”, *Questões Laborais*, ano VII – 2000, página 152 e seguintes.

[6] - MENEZES CORDEIRO, obra citada, página 137 e 138.

[7] - Estabelecia a Lei n.º 49/99 o Estatuto do Pessoal Dirigente dos Serviços e Organismos da Administração Central e Local do Estado e da Administração Regional, bem como, com as necessárias adaptações, dos institutos públicos que revistam a natureza de serviços personalizados ou de fundos públicos [n.º 1 do artigo 1º].

[8] - Alterada pelo Decreto-Lei n.º 342/88, de 28 de Setembro, e pelas Leis n.º 2/90, de 20 de Janeiro, n.º 10/94, de 5 de Maio, n.º 44/96, de 3 de Setembro, n.º 81/98, de 3 de Dezembro, n.º 143/99, de 31 de Agosto, n.º 3-B/2000, de 4 de Abril, e n.º 42/2005, de 29 de Agosto.

[9] - Com a redacção dada pela Lei n.º 51/2005, de 30 de Agosto.