



PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA

CONSELHO SUPERIOR DO MINISTÉRIO PÚBLICO

Proc.º n.º 646-MP

(Pedido de renovação de comissão de serviço no Kosovo, apresentado por procurador da República)

*

Acordam no Conselho Superior do Ministério Público

*

I – Relatório

Por requerimento apresentado em 7 de Abril corrente, veio o Senhor Procurador da República **Rómulo Augusto Marreiros Mateus** solicitar autorização para a prorrogação da missão da EULEX que desempenha no Kosovo, em comissão de serviço e que termina em 15 de Junho próximo, por mais um ano, isto é, até 15 de Junho de 2017.

Fundamenta o seu pedido no facto de estar a representar o Ministério Público (*Special Prosecution Office of the Republic of Kosovo*) em vários e relevantes casos, estando desde Novembro passado como responsável por uma das três unidades do SPRK que investigam o crime organizado. Refere, ainda, que a missão EULEX está próxima do seu termo, prevendo-se este para Junho de 2018.

O Senhor magistrado requerente espera que o C.S.M.P. possa considerar “como relevante e positivo para a União Europeia, logo para Portugal, que um seu Procurador da República contribua para a instituição e um Estado de Direito num jovem país dos Balcãs que pretende a breve trecho ser admitido na União Europeia e ser incluído na área Schengen”.

Junta um relatório de avaliação do seu desempenho na missão, onde é notado com avaliação muito positiva, tendo também junto, posteriormente à apresentação do requerimento, uma mensagem de correio electrónica comprovativa da sua nomeação como Chefe da Unidade do Crime Organizado.

Manifesta preferência pela manutenção, por mais um ano da comissão de serviço na EULEX, embora declare aceitar também, como subsidiariamente, a concessão de



PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA

CONSELHO SUPERIOR DO MINISTÉRIO PÚBLICO

licença sem remuneração para o exercício de funções em organismo internacional, com carácter precário, ao abrigo do disposto nos artigos 281.º e 283.º, n.º 1, alínea b), e n.º 3, da Lei Geral do Trabalho em Funções Públicas, aprovada pela Lei n.º 35/2014, de 20 de Junho.

*

II – Fundamentação

Por deliberação do Conselho Superior do Ministério Público de 5 de Junho de 2013, o requerente foi autorizado a residir no estrangeiro e a exercer funções de Procurador da República na missão denominada *EULEX – European Rule of Law Mission in Kosovo*, pelo período de um ano a contar de 15 de Junho de 2013, eventualmente renovável, ao abrigo do disposto nos artigos 139.º e 140.º do Estatuto do Ministério Público.

Posteriormente, por deliberação deste Conselho de 3 de Junho de 2014, foi autorizada a renovação desta comissão de serviço, por mais um ano, ou seja, até 15 de Junho de 2015.

3 de Junho de 2014, foi autorizada a renovação desta comissão de serviço, por mais um ano, ou seja, até 15 de Junho de 2015.

Por fim, em 26 de Maio de 2015, a comissão de serviço foi de novo renovada, por mais um ano, a partir de dia 15 de Junho de 2015 e até 15 de Junho de 2016, tendo-se então consignado que esta seria a última renovação da aludida comissão de serviço.

A deliberação este Conselho que autorizou a comissão de serviço, ao abrigo do disposto no n.º 3 do artigo 139.º do E.M.P., reconheceu a grande importância da missão para o estabelecimento de um verdadeiro Estado de Direito na República do Kosovo e que a concessão da autorização pedida revestia inegável interesse público, para além de ser organizada pela União Europeia, instituição internacional de que Portugal faz parte. Foi também considerado não existir prejuízo para o serviço.

Estas mesmas circunstâncias foram confirmadas na deliberação de 3 de Junho de 2014, que autorizou a prorrogação da comissão de serviço por mais um ano.



PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA

CONSELHO SUPERIOR DO MINISTÉRIO PÚBLICO

Nos termos do disposto no n.º 1 do artigo 140.º do E.M.P., na falta de disposição especial, as comissões de serviço têm a duração de três anos e são renováveis.

No caso vertente, a comissão de serviço foi autorizada por um ano e prorrogada, duas vezes, por mais um ano, tendo assim decorrido os três anos de duração normal de uma comissão de serviço ordinária.

É certo que a lei ou os regulamentos em vigor não impedem a renovação da comissão de serviço, por mais um ano, como agora é requerido, nos termos previstos nos n.ºs 1 e 2 do artigo 23.º-B do Regulamento Interno da Procuradoria-Geral da República, uma vez que se mantêm as circunstâncias que levaram à sua autorização, designadamente a já acima referida grande importância internacional da missão.

Todavia, aquando da última renovação – constante da deliberação deste Conselho de 5 de Maio de 2015 – já se havia sinalizado que a comissão de serviço não seria futuramente renovada, tendo pesado nesta decisão a necessidade de, no ano de 2016, fazer regressar ao serviço do Ministério Público o maior número possível de magistrados em comissões de serviço externas, como é o caso, atenta a crescente carência de magistrados do Ministério Público, resultante de uma renovação de magistrados que não tem sido suficiente para cobrir as saídas.

É certo que a missão em causa se inscreve perfeitamente nos critérios adoptados por este Conselho e plasmados no artigo 23.º e seguintes do Regulamento Interno da Procuradoria-Geral da República, tanto mais que as funções desempenhadas pelo Sr. magistrado no Kosovo são, na sua essência, funções de Ministério Público, tanto ao nível da investigação como da representação em julgamento.

Todavia, dada a decisão de não renovação já anteriormente tomada, com pressuposto na carência de magistrados do Ministério Público, circunstância que não se alterou, forçados somos a concluir não ser desejável uma nova renovação da comissão de serviço.

*



PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA

CONSELHO SUPERIOR DO MINISTÉRIO PÚBLICO

No entanto, veio o Sr. Procurador da República requerente requerer, subsidiariamente, a concessão de licença sem vencimento para exercício de funções em organismos internacionais ou, caso assim não se entenda, de uma licença ao abrigo do disposto no artigo 280.º, n.º 1, da Lei Geral do Trabalho em Funções Públicas.

O regime legal das licenças sem remuneração encontra-se estabelecido na Lei Geral do Trabalho em Funções Públicas, aprovado pela Lei n.º 35/2014, de 20 de Junho, que entrou em vigor no dia 01 de Agosto de 2014 e revogou o Decreto-lei n.º 100/99, de 31 de Março, que, até então, regulava, entre outras, esta matéria.

O regime jurídico das licenças sem remuneração, previsto na citada L.T.F.P., designadamente nos seus artigos 280.º a 283.º, é aplicável aos magistrados do Ministério Público por força do disposto no artigo 108.º do Estatuto do Ministério Público, o qual determina, no tocante a incompatibilidades, deveres e direitos, que se aplica subsidiariamente o regime vigente para a função pública.

O n.º 1 do artigo 280.º da L.T.F.P., estabelece que *“o empregador público pode conceder ao trabalhador, a pedido deste, licença sem remuneração”*, estipulando-se o n.º 2 que, *“sem prejuízo do disposto em legislação especial ou em instrumento de regulamentação coletiva de trabalho, o trabalhador tem direito a licenças sem remuneração de longa duração, para frequência de cursos de formação ministrados sob responsabilidade de uma instituição de ensino ou de formação profissional ou no âmbito de programa específico aprovado por autoridade competente e executado sob o seu controlo pedagógico ou frequência de cursos ministrados em estabelecimento de ensino.”*

Da conjugação das duas disposições resulta que, para além de outros casos especialmente previstos na lei e que concedam ao trabalhador o direito a licença sem remuneração, apenas as licenças para a frequência de cursos de formação, e mesmo aí, só em determinadas condições, constituem direito do trabalhador. Na mesma situação estão as licenças para **acompanhamento de cônjuge no estrangeiro**, previstas no artigo 282.º do mesmo diploma. Fora destes casos não estaremos perante um direito



PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA

CONSELHO SUPERIOR DO MINISTÉRIO PÚBLICO

do trabalhador, mas perante uma prerrogativa da administração, embora sempre a pedido do trabalhador.

No entanto, embora a concessão das licenças sem remuneração constitua uma prerrogativa da administração, essa concessão deverá estar vinculada a certos princípios, designadamente os da prossecução do interesse público e da conveniência para o serviço.

Resulta este entendimento do regime jurídico anteriormente em vigor, designadamente do disposto no n.º 2 do artigo 73.º do Decreto-lei n.º 100/99, de 31 de Março, que estatua como critérios para a concessão das licenças sem vencimento de longa duração, ou seja, por períodos superiores a um ano, a prévia ponderação da conveniência de serviço. No caso das licenças de duração inferior a um ano, previa-se, ainda, a ponderação do interesse público.

A nova lei não terá tido o intuito de alterar os pressupostos de que dependia a concessão das licenças sem vencimento, embora se veja claramente a intenção de simplificar e uniformizar as regras para a sua atribuição, assim como de estabelecer um regime mais aberto.

Por outro lado, o Estatuto do Ministério Público apenas dispõe sobre as consequências da concessão de licenças sem vencimento de longa duração, designadamente nos seus artigos 89.º e 155.º, mas não estabelece quaisquer regras especiais quanto à respectiva concessão.

*

Postas estas considerações, importa, em primeiro lugar, verificar qual o tipo de licença aplicável ao caso.

Como se disse, o magistrado requerente solicita “*licença sem remuneração para exercício de funções em organismos internacionais*”, prevista no artigo 283.º da L.T.F.P..



PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA

CONSELHO SUPERIOR DO MINISTÉRIO PÚBLICO

Nos termos do n.º 1 desta disposição, este tipo de licença tem duas modalidades – licenças para o exercício de funções com carácter precário ou experimental e licenças para o exercício de funções em quadro.

Em qualquer das modalidades, todavia, esta licença pode ser concedida *“por despacho dos membros do Governo responsáveis pela área dos negócios estrangeiros e pelo serviço a que pertence o trabalhador”*.

Dada a autonomia do Ministério Público, tem de entender-se que, nestes casos, o Conselho Superior do Ministério Público preenche o papel atribuído ao membro do governo responsável pelo serviço a que pertence o trabalhador, mas tal não exclui a necessidade de despacho por parte do membro do governo responsável pelos negócios estrangeiros.

Assim, para que a licença pudesse ser concedida ao abrigo do artigo 283.º da L.T.F.P., necessário seria que, para além deste Conselho, também o Ministro dos Negócios Estrangeiros tivesse declarado, por despacho, a sua concordância com a concessão da licença, o que no caso presente não se verifica.

Não pode, assim, por falta deste requisito, ser a licença pretendida ser concedida ao abrigo do disposto no artigo 283.º da L.T.F.P..

Mas, ainda que esse requisito estivesse preenchido, sempre se verificaria o problema do enquadramento na licença pedida numa das duas modalidades previstas nas alíneas a) e b) do n.º 1 do aludido art.º 283.º, uma vez que, em nosso entender, as funções em causa não serão exercidas em lugar do quadro das O.N.U. nem com vista à futura integração nesse organismo, mas antes de forma precária, como é referido pelo próprio requerente (cfr. fls. 38-verso).

Excluindo, pois, a licença prevista no artigo 283.º da L.T.F.P. e não sendo, manifestamente, aplicável a licença prevista no artigo 282.º do mesmo diploma, restamos o enquadramento do pedido nas licenças, chamemos-lhes comuns, previstas no artigo 280.º da L.T.F.P..



PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA

CONSELHO SUPERIOR DO MINISTÉRIO PÚBLICO

Nos termos do artigo 280.º da L.T.F.P., a administração pode conceder licença sem vencimento ao trabalhador.

Tal como no regime jurídico anterior, também no actual regime as licenças sem remuneração implicam, por definição, a perda total da remuneração e, em regra, o desconto na antiguidade para efeitos de carreira, aposentação e sobrevivência, sem prejuízo de situações particulares, previstas anteriormente nos artigos 80.º, n.º 3, e 47.º, n.º 5 do Decreto-lei n.º 100/99, de 31 de Março e, actualmente, no n.º 3 do art.º 281.º da L.T.F.P..

Nos termos do n.º 1 do artigo 281.º da L.T.F.P., *“a concessão da licença determina a suspensão do vínculo, com os efeitos previstos nos n.ºs 1 e 3 do artigo 277.º”*.

Nos termos do n.º 2 *“o período de tempo da licença não conta para efeitos de antiguidade”*, mas, nos termos do n.º 3, *“nas licenças previstas para acompanhamento do cônjuge colocado no estrangeiro, bem como para o exercício de funções em organismos internacionais e noutras licenças fundadas em circunstâncias de interesse público, o trabalhador tem direito à contagem do tempo para efeitos de antiguidade e pode continuar a efetuar descontos para a A.D.S.E. ou outro subsistema de saúde de que beneficie, com base na remuneração auferida à data do início da licença.”*

Finalmente, nos termos do n.º 4 do mesmo artigo 281.º, *“nas licenças de duração inferior a um ano, nas previstas para acompanhamento do cônjuge colocado no estrangeiro, bem como para o exercício de funções em organismos internacionais e noutras licenças fundadas em circunstâncias de interesse público, o trabalhador tem direito à ocupação de um posto de trabalho no órgão ou serviço quando terminar a licença”* e, no n.º 5, *“nas restantes licenças, o trabalhador que pretenda regressar ao serviço e cujo posto de trabalho se encontre ocupado, deve aguardar a previsão, no mapa de pessoal, de um posto de trabalho não ocupado, podendo candidatar –se a procedimento concursal para outro órgão ou serviço para o qual reúna os requisitos exigidos”*.



PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA

CONSELHO SUPERIOR DO MINISTÉRIO PÚBLICO

No caso vertente, foi já reconhecido por este Conselho Superior o interesse público da participação de membros portugueses na aludida missão, pelo que será de aplicar o referido regime excepcional quanto aos efeitos, tendo a presente licença, assim, os efeitos previstos nos n.ºs 3 e 4 do artigo 281.º da L.T.F.P., o que concretamente se traduz no direito à contagem do tempo para efeitos de antiguidade, o direito a efectuar descontos para a A.D.S.E., com base na remuneração auferida à data do início da licença, bem como a manutenção do seu lugar de origem, caso se decida pela concessão da mesma.

Embora a licença sem retribuição comum não seja um direito absoluto do trabalhador, mas uma prerrogativa da administração, a pedido do trabalhador, entendemos que, para o exercício de funções que se enquadrem na área da justiça e tenham manifesta importância, nomeadamente no âmbito de missões União em Europeia, da qual Portugal consabidamente faz parte, de cooperação com países terceiros, a regra deve ser a da concessão, a menos que tal se traduza num prejuízo irreparável para o serviço.

No presente caso, estando preenchidos estes requisitos, resta-nos saber se o deferimento da pretensão colide de forma irreparável com o serviço atribuído ao magistrado requerente.

No caso, o senhor Procurador da República Rómulo Augusto Marreiros Mateus encontra-se colocado na Secção Criminal da Instância Central de Lisboa, onde se encontram actualmente em funções cerca de 23 magistrados do Ministério Público, um dos quais a assegurar a sua substituição, pelo que, apesar da carência evidente de magistrados do Ministério Público, ainda assim a substituição do requerente não trará um prejuízo irreparável para o serviço.

Daí entender-se não dever ser inviabilizada a pretensão do requerente. Aliás, entendimento diverso eliminaria, em nosso entender, a diferenciação que tem necessariamente que existir entre as comissões de serviço e as licenças sem vencimento, figuras distintas sujeitas a regimes jurídicos diversos.



PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA

CONSELHO SUPERIOR DO MINISTÉRIO PÚBLICO

Essa diferença reflecte-se necessariamente no peso a atribuir a cada um dos factores a ponderar, sendo naturalmente menos exigente a ponderação do prejuízo para o serviço no caso das licenças sem vencimento, como é o caso, do que no caso das comissões de serviço, concluindo-se, pois, pelo deferimento, nesta parte, da pretensão do requerente.

*

III – Decisão

Nos termos e com os fundamentos que antecedem, tendo em conta a decisão de não renovação da comissão de serviço actualmente em curso já tomada em 26 de Maio de 2015, acordam no Conselho Superior do Ministério Público, ao abrigo do disposto nos artigos 139.º e 140.º, ambos do Estatuto do Ministério Público, em **não autorizar** nova renovação da comissão de serviço que o Sr. Procurador da República **Rómulo Augusto Marreiros Mateus** tem vindo a desempenhar na missão denominada EULEX – European Rule of Law Mission in Kosovo, cessando a mesma no próximo dia 15 de Junho do corrente ano.

Mais acordam em conceder ao referido magistrado, ao abrigo do disposto no n.º 1 do artigo 280.º da L.T.F.P., licença sem remuneração para o exercício de funções no quadro da missão EULEX – European Rule of Law Mission in Kosovo – pelo período de um ano e com efeitos a partir de 16 de Junho de 2016.

A presente licença tem os efeitos previstos nos n.ºs 3 e 4 do artigo 281.º da L.T.F.P..

*

Lisboa, 31 de Maio de 2016