



DA 7487/18

Acordam no Conselho Superior do Ministério Público

I - RELATÓRIO

1. Por ofício do senhor Sub-Director Geral da Direcção-Geral da Administração da Justiça de 16.03.2018 foi solicitada a pronúncia do Conselho Superior do Ministério Público sobre o eventual sufrágio das deliberações da sessão Plenária de 16.06.2015 e de 12.07.2016 do Conselho Superior da Magistratura...tendo em vista a eventual adopção de critérios uniformes aplicáveis a ambas as magistraturas. Está em causa a deslocalização de secções de determinadas comarcas operada, nomeadamente, pelo Despacho da senhora Ministra da Justiça n.º 10780/2014, publicado no DR II.ª S. n.º 160 de 21 de Agosto e Despacho n.º 14709/2015, de 25 de Novembro, publicado na II.ª S. n.º 242, de 11 de Dezembro de 2015.

Com este ofício juntou a DGAJ cópia das deliberações do Conselho Superior da Magistratura de 16.06.2015 e de 12.07.2016.

Está em causa a deslocalização de algumas secções de instâncias centrais criadas pelo DL n.º 49/2014, de 27 de Março, que regulamenta a Lei n.º 62/2013, de 26 de Agosto (Lei de Organização do Sistema Judiciário). Por via desta mudança das instalações para locais diferentes dos inicialmente previstos ou anunciados, os magistrados viram-se obrigados a trabalhar em local não previsto



e diverso daquele para onde haviam concorrido no primeiro movimento de magistrados do Ministério Público subsequente à entrada em vigor da LOSJ (de 2014).

2. Esta questão foi, aliás, colocada ao senhor Secretário da Procuradoria-Geral da República, em ofício que deu entrada em 30.10.2017 por um senhor magistrado do Ministério Público que tinha estado colocado numa das secções deslocalizadas, tendo sido solicitada a intervenção do Conselho Superior do Ministério Público. Tal pedido foi objecto de despacho do senhor Vice-Procurador-Geral da República, de 10.11.2017, que remeteu a questão ao CSMP para apreciação e nomeação de relator, o qual foi designado em 10.11.2017.

O Conselheiro Relator solicitou esclarecimentos vários, tendo sido elaborada uma informação por uma técnica superior da PGR a 24.04.2018.

Através de requerimento dirigido à senhora Conselheira Procurador-Geral da República o Conselheiro Relator apresentou, em 12.06.2018, proposta no sentido de ser submetida ao CSMP a apreciação das questões jurídicas colocadas, tendo formulado várias questões que deveriam ser analisadas.

A Senhora Conselheira Procuradora Geral da República proferiu despacho, em 12.07.2018, com o seguinte teor: *“Ao Conselho Consultivo para parecer, designando-se como relator o Dr. Conde Correia”*.

3. No pedido de Parecer foram formuladas as seguintes questões ao Conselho Consultivo da PGR:



a) Para além da previsão do artigo 100.º do Estatuto do Ministério Público, existe regime legal que permita o pagamento de ajudas de custo e despesas de deslocação a magistrados do MP entre a sua residência e o local de trabalho?

b) No caso de magistrados colocados em juízos deslocalizados ao abrigo do disposto no artigo 112.º do Decreto-Lei n.º 49/2014, de 27 de Março, tal deslocalização pode justificar excepção ao regime geral de pagamento de ajudas de custo e despesas de deslocação entre a residência e o local de trabalho?

c) Que relevância pode ter para esta matéria o facto de o CSMP ter anunciado, através do SIMP e Internet, antes do concurso de 2014, a deslocalização de algumas secções, embora o respectivo despacho ministerial só tenha sido publicado posteriormente (Despacho n.º 10780/2014, in DR, II série, n.º 160, de 21 de Agosto)?

d) Caso a resposta à questão enunciada em b) seja positiva, qual a relevância que terá o pagamento a esses magistrados do subsídio de compensação previsto no n.º 2 do artigo 102.º do EMP?

e) No caso de terem sido efectuados, pela DGAJ, pagamentos a magistrados a título de ajudas de custo e de despesas de deslocação sem cobertura legal, qual a consequência dessa situação?

4. Por ofício recebido na PGR em 5.02.2019 o senhor Sub-Director da Direcção-Geral da Administração da Justiça solicitou informação sobre situação actual do pedido que tinha sido dirigido através do ofício de 16.03.2018. Foi respondido em 22.02.2019 que, em relação ao pagamento de ajudas de custo e



despesas de deslocação a magistrados colocados nos juízos que foram deslocalizados, foi solicitado Parecer ao Conselho Consultivo da Procuradoria-Geral da República, o qual foi emitido em 4.10.2018, tendo sido remetida cópia do mesmo. Foi referido, igualmente, que o assunto *“irá ser apreciado em próxima reunião plenária do Conselho Superior do Ministério Público”*.

5. Como referido supra, as questões relevantes a apreciar foram submetidas à apreciação do Conselho Consultivo da PGR que, em 4 de Outubro de 2018, emitiu parecer, aprovado por unanimidade dos seus membros, tendo sido dado conhecimento do mesmo ao Conselho Superior do Ministério Público.

II. ANÁLISE JURÍDICA

1. Conforme se alcança da análise das questões submetidas à apreciação do Conselho Consultivo da PGR (que são as relevantes para a presente análise jurídica) está aqui em causa a questão da possibilidade (ou não) de atribuição de ajudas de custo e despesas de deslocação a magistrados quando – tendo concorrido para uma determinada comarca, juízo ou secção prevista no mapa judiciário – se verificou que, na sequência de despacho da Senhora Ministra da Justiça (nos termos do artigo 112.º do DL 49/2014, de 27 de Março), foi deslocalizada a sede originária da secção da comarca para outro local.

Conforme já foi referido, não devemos perder de vista que o Conselho Superior da Magistratura já emitiu parecer sobre as mesmas questões,



considerando a DGAJ que é desejável a adopção de *“critérios uniformes aplicáveis em ambas as magistraturas”*.

Por outro lado, devemos ter presente, na análise jurídica a realizar, que existe uma equiparação, nomeadamente quanto ao estatuto remuneratório, entre magistrados judiciais e do Ministério Público, aplicável por força do disposto no artigo 4.º, n.º 1, da Lei n.º 143/99, de 31 de Agosto¹.

Em relação aos magistrados do Ministério Público, como refere o parecer n.º 17/2018 do Conselho Consultivo da PGR, de 4 de Outubro de 2018, que iremos acompanhar de perto no presente acórdão, há que considerar, desde logo, o regime remuneratório estabelecido no Estatuto do Ministério Público aprovado pela Lei n.º 47/86, de 15 de Outubro (nas diversas alterações introduzidas).

A primeira questão que se coloca é a de saber se a previsão do artigo 100.º do EMP – relativamente ao direito a ajudas de custo – contém uma norma de natureza taxativa quanto à susceptibilidade de pagamento de ajudas de custo (ou outros suplementos) ou se são devidas ajudas de custos (ou outros suplementos) sempre que resultem de outras disposições legais aplicáveis aos magistrados do Ministério Público.

O artigo 100.º do EMP estabelece que *“são devidas ajudas de custo sempre*

¹ É aplicável aos magistrados do Ministério Público, com as necessárias adaptações, o disposto na alínea c) do artigo 7.º, no n.º 2 do artigo 10.º-A, no n.º 3 do artigo 13.º, nas alíneas g) e h) do n.º 1 do artigo 17.º, no n.º 3 do artigo 21.º, no artigo 23.º-A, no n.º 2 do artigo 29.º, no n.º 3 do artigo 38.º, no n.º 6 do artigo 43.º, no n.º 4 do artigo 68.º, nas alíneas d) e g) do n.º 1 do artigo 73.º, no n.º 5 do artigo 85.º no artigo 87.º, no n.º 3 do artigo 116.º, nos n.ºs 3 e 4 do artigo 148.º e no artigo 150.º-A da Lei n.º 21/85, de 30 de Julho, na redacção da presente lei, bem como o disposto no artigo 3.º da presente lei.



que o magistrado se desloque em serviço fora da comarca onde se encontra sediado o respectivo tribunal ou serviço”².

2. Na linha do Parecer do Conselho Consultivo n.º 17/2018, é fundamental fazer aqui uma incursão pelo regime jurídico remuneratório previsto no Estatuto dos Magistrados Judiciais e do Ministério Público.

Como se refere neste Parecer:

– Os sistemas remuneratórios da magistratura judicial e do Ministério Público, gizados em meados da década de 80 do século passado, incorporaram a distinção dogmática entre o vencimento principal e os vencimentos acessórios (cf. artigo 96.º do EMP). O mesmo aconteceu depois com o sistema retributivo da função pública, mediante a publicação do Decreto-Lei n.º 184/89, de 2 de Junho, passando aquele a ser composto por remuneração base, prestações sociais e subsídio de refeição e suplementos, ficando vedada a atribuição de qualquer tipo de abono que não se enquadrasse nestas componentes. Paradigma que, apesar de todas as alterações legais que foi sofrendo nas décadas posteriores, ainda hoje se mantém inalterado”³.

– O artigo 146.º da Lei n.º 35/2014, de 20 de Junho (que aprovou a Lei Geral do Trabalho em Funções Públicas⁴), sob a epígrafe «*Componentes da*

² Previsão idêntica consta do artigo 27.º do Estatuto dos Magistrados Judiciais (aprovado pela Lei n.º 21/85, de 30 de Julho).

³ Parecer do CC n.º 6/2017, de 22 de Março de 2008, onde se traça a evolução do sistema retributivo da função pública.

⁴ Rectificada pela Declaração n.º 37-A/2014, de 19 de Agosto, e alterada pelas Leis n.ºs 82-B/2014, de 31 de Dezembro, 84/2015, de 7 de Agosto, 18/2016, de 20 de Junho, 42/2016, de 28 de Dezembro, 25/2017, de 30 de Maio, 70/2017, de 14 de Agosto, e 73/2017, de 16 de Agosto.



remuneração», esclarece que «a remuneração dos trabalhadores com vínculo de emprego público é composta por: a) remuneração base; b) suplementos remuneratórios; e c) prémios de desempenho».

- A remuneração base: *«é o montante pecuniário correspondente ao nível remuneratório da posição remuneratória onde o trabalhador se encontra na categoria de que é titular ou do cargo exercido em comissão de serviço»* (artigo 150.º, n.º 1); os suplementos remuneratórios são *«os acréscimos remuneratórios devidos pelo exercício de funções em postos de trabalho que apresentam condições mais exigentes relativamente a outros postos de trabalho caracterizados por idêntico cargo ou por idênticas carreira e categoria»* (artigo 159.º, n.º 1)⁵; *«os prémios de desempenho estão referenciados ao desempenho do trabalhador objetivamente revelado e avaliado»* (artigo 167.º, n.º 5) e são compostos por montantes em dinheiro (artigo 166.º, n.º 1)⁶.

- A mesma lógica tripartida está subjacente ao contrato individual de trabalho, que considera retribuição *«a prestação a que, nos termos do contrato, das normas que o regem ou dos usos, o trabalhador tem direito em contrapartida do seu trabalho»* (artigo 258.º, n.º 1, do Código do Trabalho⁶) e exclui desse montante *«as*

⁵ Como se sublinha no Parecer do CC da PGR, de 15 de Janeiro de 2004, «os suplementos constituem um acréscimo à remuneração base e destinam-se a remunerar particularidades específicas da prestação de trabalho ou a compensar despesas feitas por motivo de serviço. Os primeiros encontram a razão da sua atribuição nas concretas particularidades da prestação de trabalho, enquanto os segundos se fundamentam na necessidade de ressarcir o funcionário ou agente das despesas efectuadas por causa do desempenho das suas funções» (Parecer n.º P000802003, onde se faz uma análise dogmática da figura e se citam outros pareceres).

⁶ Lei 7/2009, de 12 de Fevereiro (com a redacção da Rectificação n.º 21/2009, de 18 de Março); alterada pela Lei n.º 105/2009, de 14 de Setembro; pela Lei n.º 53/2011, de 14 de Outubro; pela Lei n.º 23/2012, de 25 de Junho; pela Lei n.º 47/2012, de 29 de Agosto (com a redacção da Rectificação n.º 38/2012, de 23 de Julho); pela Lei n.º 69/2013, de 30 de Agosto, pela Lei n.º



importâncias recebidas a título de ajudas de custo, abonos de viagem, despesas de transporte, abonos de instalação e outras equivalentes, devidas ao trabalhador por deslocações, novas instalações ou despesas feitas em serviço do empregador, salvo quando, sendo tais deslocações ou despesas frequentes, essas importâncias, na parte que exceda os respectivos montantes normais, tenham sido previstas no contrato ou se devam considerar pelos usos como elemento integrante da retribuição do trabalhador» [artigo 260.º, n.º 1, al. a)] e ainda «as gratificações ou prestações extraordinárias concedidas pelo empregador como recompensa ou prémio dos bons resultados obtidos pela empresa; as prestações decorrentes de factos relacionados com o desempenho ou mérito profissionais, bem como a assiduidade do trabalhador, cujo pagamento, nos períodos de referência respectivos, não esteja antecipadamente garantido; a participação nos lucros da empresa, desde que ao trabalhador esteja assegurada pelo contrato uma retribuição certa, variável ou mista, adequada ao seu trabalho» [artigo 260.º, n.º 1, al.s b), c) e d)].

Face ao regime traçado, conclui o Parecer que “no domínio da Lei geral do trabalho em funções públicas, quer, mesmo, no domínio do contrato de trabalho, vigora, pois, um sistema retributivo tripartido, com componentes abstractas e componentes concretas, de forma a melhor determinar a justa compensação do trabalho desempenhado”. Na componente remuneratória existem, portanto, a remuneração base, os suplementos remuneratórios e os prémios de desempenho.

27/2014, de 8 de Maio; pela Lei n.º 55/2014, de 25 de Agosto; pela Lei n.º 28/2015, de 14 de Abril; pela Lei n.º 120/2015, de 1 de Setembro; pela Lei n.º 8/2016, de 1 de Abril; pela Lei n.º 28/2016, de 23 de Agosto; pela Lei n.º 73/2017, de 16 de Agosto; pela Lei n.º 14/2018, de 19 de Março (com a redacção da Rectificação n.º 28/2017, de 2 de Outubro).



3. O Estatuto do Ministério do Ministério Público, logo na epígrafe do artigo 96.º, reconhece que a estrutura remuneratória dos magistrados do Ministério Público comporta uma remuneração base (que se desenvolve na escala indiciária anexa) e suplementos (referenciando os previstos nos artigos 97.º a 100.º e 102.º). Ou seja, quanto aos suplementos, estão previstos o subsídio de fixação (artigo 97.º), o subsídio para despesas de representação (artigo 98.º), as despesas de deslocação (artigo 99.º), as ajudas de custo (artigo 100.º) e a casa de habitação (artigo 102.º).

Em lado algum do EMP se refere ou se admite interpretação no sentido de que os suplementos remuneratórios devidos aos magistrados do MP são taxativos, nem do artigo 100.º do EMP se pode concluir que se pretende afastar a atribuição de ajudas de custo previstas noutras disposições que são aplicáveis aos magistrados judiciais (norma correspondente no Estatuto dos magistrados judiciais) e do Ministério Público. Pelo contrário, o artigo 100.º do EMP – como adiante se desenvolverá – carece de uma interpretação actualista decorrente das alterações introduzidas pela Lei de Organização do Sistema Judiciário, aprovada pela Lei n.º 62/2013, de 26 de Agosto⁷.

Aliás, o carácter não taxativo dos suplementos remuneratórios resulta, desde logo, de legislação avulsa, sendo que tais suplementos são devidos com objectivo de compensar despesas realizadas com deslocação ou despesas de transporte.

⁷ Alterada pela Lei n.º 23/2018, de 5 de Junho (com a redacção da Rectificação n.º 42/2013, de 24 de Outubro); pela Lei n.º 40-A/2016, de 22 de Dezembro; pela Lei n.º 94/2017, de 23 de Agosto e pela Lei Orgânica n.º 4/2017, de 25 de Agosto.



Referimo-nos, nomeadamente:

- Às ajudas de custo e ao reembolso das despesas de transporte em função das necessidades de deslocação nos termos da lei geral (previsto no artigo 87.º, n.º 2, da Lei de Organização do Sistema Judiciário);

- Ao pagamento de ajudas de custo aos magistrados do quadro complementar que se encontrem deslocados (previsto no artigo 88.º, n.º 3 e 6 da LOSJ);

- Ao suplemento remuneratório pela execução de serviço urgente, previsto no artigo 23.º A do Estatuto dos Magistrados Judiciais (por remissão do artigo 60.º da LOSJ), aplicável aos magistrados do Ministério Público por força do disposto no artigo 4.º, n.º 1, da Lei n.º 143/99, de 31 de Agosto.

São igualmente aplicáveis aos magistrados do Ministério Público e aos magistrados judiciais, a título subsidiário, as normas relativas ao abono de ajudas de custo e de transporte pelas deslocações em serviço público, previstas no DL n.º 106/98, de 24 de Abril (que estabelece normas relativas ao abono de ajudas de custo e de transporte pelas deslocações em serviço público)⁸.

Neste contexto, e para reforçar este entendimento da aplicação do DL 106/98 aos magistrados, faz todo o sentido chamar aqui à colação o artigo 108.º do EMP quando estabelece que *«é aplicável subsidiariamente aos magistrados do Ministério Público, quanto a incompatibilidades, deveres e direitos, o regime vigente para a função pública»*. Por força desta remissão, afigura-se-nos ser pacífico

⁸ Alterado pelo Decreto-Lei n.º 137/2010, de 28 de Dezembro; pela Lei n.º 64-B/2011, de 30 de Dezembro; pela Lei n.º 66-B/2012, de 31 de Dezembro; pela Lei n.º 82-B/2014, de 31 de Dezembro e pelo Decreto-Lei n.º 33/2018, de 15 de Maio.



atribuir aos magistrados – quando verificados os pressupostos legais – o direito a ajudas de custo e de transporte pelas deslocações em serviço público.

Porém, a norma do artigo 100.º do EMP, face à sua redacção abrangente, deve ser entendida como sendo uma norma especial que prevalece sobre a previsão, mais exigente e restritiva, do artigo 6.º do DL 106/98, o qual condiciona o abono de ajudas de custo de trabalhadores em funções públicas a *“deslocações diárias que se realizem para além de 20 km do domicílio necessário e nas deslocações por dias sucessivos para além de 50 km do mesmo domicílio”*. Ora, verifica-se que o artigo 100.º do EMP não estabelece essas limitações para conferir aos magistrados o direito a abono de ajudas de custo.

Acresce que as várias disposições da Lei de Organização do Sistema Judiciário acima referidas, na linha do artigo 100.º do EMP e do Estatuto do Magistrados Judiciais (art. 27.º), conferem o direito a abono de ajudas de custo – *sem fazer qualquer referência à distância percorrida* – pelo simples facto de os magistrados judiciais ou do MP terem de se deslocar, no exercício de funções, para prestarem serviço *“em mais de um tribunal, juízo, secção ou departamento da mesma comarca”* (art. 87.º da Lei 62/2013). Norma idêntica regula o pagamento o direito a abono de ajudas de custo para magistrados do quadro complementar, independentemente das distâncias a percorrer (artigo 88.º).

Assim sendo, até porque o art. 100º do EMP não condiciona o direito à ajuda de custo em função da distância percorrida – tendo em atenção, igualmente, o facto do magistrado ter que se deslocar e ter que ficar disponível pelo tempo necessário ao bom desempenho de funções na secção deslocalizada



- entendemos que devem ser atribuídas ajudas de custo na modalidade de “por dias sucessivos” ou seja, a 100% (nos termos do art. 8º nº 4 do DL 106/98).

Em conclusão, deve entender-se que o regime subsidiário constante do DL 106/98, de 24 de Abril, só é aplicável às situações não previstas no artigo 100.º do EMP – segundo o qual os magistrados do Ministério Público podem beneficiar do abono de ajudas de custo quando se desloquem em serviço *“para fora da comarca onde se encontra sediado o respectivo tribunal ou serviço”* – ou aos casos não contemplados, expressamente, na Lei de Organização do Sistema Judiciário e na respectiva regulamentação operada pelo Regime aplicável à Organização e Funcionamento dos Tribunais Judiciais.

Aliás, no mesmo sentido deste entendimento já se pronunciou o Acórdão do STA de 13.11.2002 – Processo n.º 044846 – ao decidir no sentido de que *“o regime das ajudas de custo dos magistrados judiciais está sujeito à norma especial constante do art. 27.º do Estatuto dos Magistrados Judiciais (Lei nº 21/85, de 30/7), segundo a qual «são devidas ajudas de custo sempre que um magistrado se desloque em serviço para fora da comarca onde se encontre sediado o respectivo tribunal ou serviço».*

Acresce que este aresto é explícito ao reconhecer que *“só depois de reconhecido o direito ao abono de ajudas de custo, por aplicação do regime especial do EMJ, é que se aplica subsidiariamente o DL nº 106/98, de 24/4”.*

4. Importa de seguida, face às alterações introduzidas ao Regime da Organização do Sistema Judiciário, pela Lei n.º 62/2013 e pelo DL 49/2014, verificar se a previsão do artigo 100.º do EMP (de teor muito idêntico ao artigo



27.º do Estatuto dos magistrados Judiciais) mantém o mesmo alcance ou se, face à alteração do paradigma do conceito de “comarca”, teremos que fazer uma “interpretação actualista” da referida norma do EMP.

A área das comarcas tinha, na reforma operada pela Lei n.º 82/77, de 6 de Dezembro e pela Lei 38/87, de 23 de Dezembro, uma correspondência e associação física com a área dos municípios. Em regra, a comarca correspondia à área geográfica de um só município, significando que a comarca era delimitada por uma faixa de território, geralmente coincidente com o município, em que se não justificava – face à distância a percorrer no interior da circunscrição do município – o abono de ajudas de custo quando o magistrado se deslocava no interior da comarca. Porém, o legislador, logo na Lei n.º 47/86, de 15 de Outubro⁹, articulou uma norma muito idêntica à actualmente vigente e introduzida pelo artigo 100.º da Lei n.º 60/98. Estas disposições estão perfeitamente adaptadas à divisão territorial e à estruturação das comarcas, marcada pela ideia de que haveria uma comarca em cada município.

A reforma de 2013 mudou o paradigma das comarcas apostando no *“alargamento da base territorial das circunscrições judiciais, que passa a coincidir, em regra, com as centralidades sociais”*. Ou seja, como refere o preâmbulo do DL 49/2017, a LOSJ *“fixou a nova matriz territorial das circunscrições judiciais que permite agregar as actuais comarcas em áreas territoriais de âmbito mais alargado, fazendo coincidir, em regra, as centralidades sociais com as novas comarcas, por se considerar que as suas capitais constituem centralidades objecto de uma*

⁹ Nos termos do artigo 78.º desta Lei “são devidas ajudas de custo sempre que o magistrado se desloque em serviço para fora da comarca onde se encontra sediado o respectivo tribunal ou serviço”.



identificação clara e imediata por parte das populações e também por estas serem providas de acessibilidades rodoviárias/ferroviárias fáceis, garantidas, bem como, uma oferta adequada de transportes”.

Como decorre do Parecer do Conselho Consultivo que vimos acompanhando, as disposições do DL n.º 106/98 são mais restritivas que as disposições do artigo 100.º do EMP, disposição especial que prevalece sobre a lei geral, preceito que deve ser objecto de interpretação actualista em face da entrada em vigor da Lei n.º 62/2013, de 26 de Agosto, na medida em que o artigo 100.º ainda não foi objecto da adaptação à nova realidade do mapa judiciário, que criou comarcas de âmbito territorial mais alargado.

O Conselho Consultivo aprofunda com especial pormenor o esforço realizado pelo legislador para, ao conceber a transição para o novo mapa judiciário, fazer a correspondência entre as velhas e as novas comarcas (artigos 175.º e 176.º):

Nos termos destas normas, parece haver alguma correspondência entre a velha comarca e as instâncias locais (artigo 175.º, n.º 6¹⁰), ou seja, entre as velhas comarcas e a área geográfica de um determinado concelho ou município (artigo 176.º, n.º 11¹¹).

A mesma equiparação está depois consagrada no artigo 39.º do Decreto-Lei n.º 49/2014, de 27 de Março (Regulamenta a Lei n.º 62/2013 e estabelece o regime aplicável à organização e funcionamento dos tribunais judiciais), que

¹⁰ «6 - Os juízes de comarca têm preferência absoluta no primeiro provimento de lugares nas correspondentes secções das instâncias locais».

¹¹ «11 - Para os efeitos do disposto no presente artigo, consideram-se secções correspondentes as que tenham jurisdição sobre qualquer dos municípios incluídos na área de competência territorial do tribunal, vara ou juízo extinto».



organiza as secretarias dos tribunais de primeira instância, referindo que «*em cada um dos municípios onde se mostrem instaladas secções de instância central, secções de instância local, secções de proximidade ou tribunais de competência territorial alargada, existe um núcleo que assegura as funções da secretaria*» (n.º 2).

A competência para a prática de determinados actos processuais também continua a aferir-se pelo município. É o caso: do serviço de turno que é organizado, de forma rotativa, em todos os municípios que compõem uma comarca e tenham instalada uma secção de competência genérica (artigo 55.º, n.ºs 2 e 3, do Decreto-Lei n.º 49/2014¹²); da competência para a prática de actos urgentes em matéria relativa a menores e filhos maiores (artigo 123.º, n.º 4, da Lei n.º 62/2013¹³) e em matéria tutelar educativa e de protecção (artigo 124.º, n.º 6¹⁴); ou da competência para o exercício das funções jurisdicionais relativas aos inquéritos penais [artigo 130.º, n.º 2, al. b)¹⁵].

As novas comarcas foram, ainda, organizadas (nos termos do anexo II à Lei da Organização do Sistema de Justiça) de acordo com os municípios”.

¹² «2 - Os turnos são organizados em regime de rotatividade e por ordem alfabética, em todos os municípios existentes na comarca, onde se mostre instalada secção de competência genérica.

3 - A cada município referido no número anterior correspondem, de forma consecutiva, tantos turnos quanto o número de juízes aí colocados».

¹³ «4 - A prática de atos urgentes é assegurada pelo respetivo juízo de competência genérica, ainda que a respetiva comarca seja servida por juízo de família e menores, nos casos em que este se encontre sediado em diferente município».

¹⁴ «6 - A prática de atos urgentes é assegurada pelo respetivo juízo de competência genérica, ainda que a comarca seja servida por juízo de família e menores, nos casos em que este se encontre sediado em diferente município».

¹⁵ «2 - Os juízos locais cíveis, locais criminais e de competência genérica possuem ainda competência para (...) b) Fora dos municípios onde estejam instalados juízos de instrução criminal, exercer as funções jurisdicionais relativas aos inquéritos penais, ainda que a respetiva área territorial se mostre abrangida por esse juízo especializado».



5. Quanto ao “domicílio necessário” estabelece o artigo 85.º do EMP que os magistrados do Ministério Público têm domicílio necessário na sede do tribunal ou serviço onde estão colocados.

Merece aqui particular referência a deliberação do CSMP de 7 de Outubro de 2014 quando estabelece que a área do município deve se considerada como referência para a fixação do domicílio necessário. Assim, por uma questão de coerência, este princípio tem que ser mantido em relação à problemática que aqui analisamos.

De acordo com esta deliberação *“os magistrados do Ministério Público devem residir, por regra, na área do município onde se situa o tribunal, departamento ou secção ou serviço onde exercem funções”* (n.º 1). Se pretenderem *“estabelecer ou manter residência fora do local previsto no número anterior...os magistrados devem comunicar tal intenção ao Conselho Superior do Ministério Público”* (n.º 2), o qual *“avaliará as circunstâncias concretas de cada caso, podendo não autorizar o magistrado a residir fora da área do município sede do tribunal ou serviço...”* (n.º 3).

Em conclusão, o magistrado do Ministério Público tem que fixar a sua residência necessária na sede do município onde se encontra o tribunal (edifício) no qual este exerce, normalmente, as suas funções, nos precisos termos que decorrem do mapa judiciário, sendo que *“os concursos e as consequentes colocações têm sido efectuados por referência a esse tribunal ou departamento (muitas vezes, esse município) e não à comarca onde se inserem”*¹⁶.

¹⁶ Nos termos do artigo 8.º, n.º 2, do Decreto-Lei n.º 49/2014, de 27 de Março: «Por cada tribunal judicial de primeira instância existe um quadro único de magistrados do Ministério Público, sem



Desta forma, e pela mesma ordem de fundamentos, o artigo 100.º do EMP deve ser interpretado no sentido de que deve ser conferido direito a ajudas de custo sempre que o exercício de funções ocorra fora da sede do município onde se situa a secção ou serviço onde o magistrado tem que exercer funções⁽¹⁷⁾. A sede do departamento onde estão colocados os magistrados (com referência ao município) continua, por isso, não obstante a nova organização, a ser determinante. De tal forma que um magistrado que exerça as suas funções em dois tribunais ou departamentos sediados em locais diferentes da mesma comarca (em regra, em dois municípios diferentes) tem direito a ajudas de custo (cf. artigo 87.º, n.º 2, da LOSJ).

III. A deslocalização da sede das secções dos tribunais de comarca

1. O artigo 112.º do Decreto-Lei n.º 49/2014, de 27 de Março, sob a epígrafe «Instalações» prevê que *«por despacho do membro do Governo responsável pela área da justiça, a sede das secções dos tribunais de comarca pode, transitoriamente, ser deslocalizada»*¹⁸.

Esta possibilidade, ainda que transitória, agiliza a gestão do sistema judiciário, permitindo colmatar estrangulamentos inesperados, mas pode pôr em

prejuízo de poderem ser colocados pelo Conselho Superior do Ministério Público nos concretos departamentos de investigação e ação penal e nas secções ou tribunais de competência territorial alargada».

¹⁷ O projecto de Estatuto do Ministério Público, na disposição legal correspondente (o artigo 136.º), confere ajudas de custo “sempre que um magistrado do Ministério Público se desloque em serviço para fora da área do concelho onde se encontra instalado a sede do tribunal de competência territorial alargada, do juízo ou do departamento onde exerce funções”.

¹⁸ Alterado pelo Decreto-Lei n.º 86/2016, de 27 de Dezembro.



causa as legítimas expectativas dos magistrados colocados numa determinada instância e legalmente obrigados a ter domicílio na sede do tribunal ou do serviço onde prestam funções (artigo 85.º, n.º 1, EMP).

Por força da deslocalização o tribunal, departamento ou secção é transferido para localidade/município diferente da sua sede originária – embora mantendo a sede legal – passando a situar-se em local diferente daquele onde se encontra domiciliado o magistrado. Por força dessa deslocalização temporária, determinada por razões de interesse público reconhecidas na data em que é proferido o despacho Ministerial, o magistrado, de forma inesperada e não previsível, vê-se confrontado com a necessidade de se deslocar, por razões de serviço, do seu domicílio necessário, que terá escolhido quando decidiu candidatar-se à secção/departamento que acabou por ser deslocalizado. Em consequência, vê-se confrontado com custos acrescidos por força de uma decisão inesperada, que não domina, e que o obriga a deslocar-se para fora do seu domicílio necessário, ficando obrigado a suportar esses custos, materiais e humanos, adicionais.

2. O Parecer do Conselho Consultivo, que acompanhamos, contém vasta doutrina e jurisprudência (em particular em relação à actividade privada), que nos dispensamos de reproduzir, sobre a alteração do local da prestação de trabalho. Em termos gerais, pode afirmar-se que *“se a entidade patronal, por ato unilateral, alterar o local fixo para a prestação, embora sem necessidade de mudança de residência do trabalhador, deve suportar os aumentos de encargos sofridos pelo*



trabalhador em resultado da transferência, no que respeita às maiores despesas com transportes e acréscimos de tempo quanto à deslocação”.

Na jurisprudência dos Tribunais administrativos o sentido é similar, com as especificidades previstas no regime estabelecido pelo DL n.º106/98 que, como referido, são afastadas pelo artigo 100.º do EMP. No entanto, o direito à compensação pecuniária deriva da colocação do trabalhador numa situação mais onerosa para a sua prestação do trabalho por razões que não são imputáveis ao trabalhador.

Conforme acórdão do TCA Norte de 2.03.2018 (Processo n.º 01230/14.3BEPRT), *“o abono de ajudas de custo tem como finalidade compensar o trabalhador pelos encargos que resultem do facto de ter de exercer funções fora do seu local normal de trabalho. Ocorrendo distâncias longas entre o domicílio necessário e o local onde o trabalhador tem efetivamente de exercer as suas funções não poderá o trabalhador arcar com as despesas da deslocação. Seria um ónus excessivo que a lei veio resolver concluindo que, quando não haja um local certo para o exercício das funções, o domicílio necessário seria a localidade onde se situar o centro da sua atividade”.*

O fundamento essencial para a atribuição das ajudas de custo *“é o seu carácter compensatório, visando reembolsar o trabalhador pelas despesas que foi obrigado a suportar em favor da sua entidade patronal, por motivo de deslocações ou novas instalações ao serviço desta, e a inexistência de qualquer corresponsabilidade entre a sua perceção e a prestação de trabalho”* (Acórdão do TCA Norte de 07-06-2018 – Processo n.º 01070/08.9BEBRG).

O acórdão do TCA Norte de 26.05.2017 (processo n.º 03507/10.8BEPRT)



cita PAULO VEIGA E MOURA (*“Função Pública”, 1.º volume, 2.ª edição, Coimbra Editora, 2001, p. 350*) sublinhando que *“a execução do trabalho sempre andou associada a um determinado local, de tal modo que este seguramente integra o conteúdo do direito ao lugar. O local de trabalho espelha o centro de toda a actividade profissional do funcionário ou agente, sendo ali que ele presta serviço e goza de intervalos para descanso. A prestação de serviço fora do local de trabalho envolve, por isso, em determinadas situações, um acréscimo de despesas, designadamente com a alimentação e alojamento. As ajudas de custo constituem um suplemento remuneratório abonado diariamente aos funcionários e agentes, no intuito de os compensar dos encargos que resultam da circunstância de terem de prestar serviço fora do local normal de trabalho”*.

No mesmo sentido refere JOÃO ALFAIA (in *“Conceitos Fundamentais do Regime Jurídico do Funcionalismo Público”, 2.º volume, Livraria Almedina, Coimbra, p. 844*) que as ajudas de custo se destinam a *“compensar despesas de alimentação e alojamento determinadas pelo facto do exercício de funções se verificar, excecionalmente, fora da localidade em que o funcionário ou agente tem o seu domicílio legal; a lei só confere direito a tal remuneração quando a deslocação em serviço seja de molde a originar tais despesas”*.

Como se referiu no parecer do CC da PGR n.º P000742005, as ajudas de custo têm natureza compensatória: *«Estas atribuições patrimoniais destinam-se a compensar o funcionário ou agente por despesas, nomeadamente de alojamento e alimentação, em razão da sua deslocação para fora da residência oficial, por motivo*



*de serviço público»*¹⁹.

3. Em face do exposto, face às circunstâncias decorrentes de um despacho de deslocalização, entendemos que aos magistrados que são obrigados a prestar a sua função em tribunal, secção ou departamento diverso do local onde têm o seu domicílio necessário, é devido aquele suplemento remuneratório. Este suplemento, tem como referência e fundamento próximo a atribuição de uma compensação que é contrapartida das condições mais exigentes, resultantes do exercício de funções fora do local “normal” em que o trabalhador deveria exercer a sua actividade (cf. art. 159.º n.º 3 al. a) da Lei Geral do Trabalho em funções Públicas).

Como afirma o Parecer do Conselho Consultivo que acompanhamos, na linha de entendimento anterior²⁰, os magistrados *«são obrigados a ter um domicílio necessário, vendo comprimidos direitos fundamentais, como sejam a liberdade de circulação e de escolha livre da localidade domiciliária»*, devendo, pois, ser compensados os custos decorrentes da alteração transitória do local onde prestam funções.

Tal compensação permite equilibrar – através da atribuição de compensação económica aos magistrados “deslocados” - a situação entre os

¹⁹ Onde se concluiu depois que: «Verificadas as condições enunciadas no artigo 8.º do Decreto-Lei n.º 106/98, de 24 de Abril, os magistrados – juizes de direito, procuradores da República e procuradores-adjuntos – têm direito ao pagamento de ajudas de custo nas deslocações em serviço por acumulação de funções, a acrescer ao suplemento remuneratório previsto nas disposições conjugadas dos artigos 68.º, n.ºs 5 e 6, e 69.º, n.º 2, da Lei de Organização e Funcionamento dos Tribunais Judiciais, e nos artigos 63.º, n.º 6, e 64.º, n.º 4, do Estatuto do Ministério Público».

²⁰ Parecer do Conselho Consultivo n.º 42/1998.



magistrados que são obrigados, por razões que não lhe são imputáveis, a realizar deslocações diárias fora do município onde fixaram o seu domicílio comparativamente com aqueles que trabalham em unidade orgânica que não foi deslocalizada.

IV. Quais as implicações jurídicas, em termos de direito às ajudas de custo, se foi anunciada, através do SIMP e Internet, antes do concurso de 2014, a deslocalização de algumas secções, embora o respectivo despacho ministerial (Despacho n.º 10780/2014, 2.ª Série n.º 160, de 21 de Agosto) só tenha sido publicado posteriormente?

Nos termos do artigo 112.º do DL 49/2014 *“por despacho do Ministro responsável pela área da justiça, a sede das secções dos tribunais de comarca pode, transitoriamente, ser deslocalizada”*.

Conforme consta do pedido formulado o movimento dos magistrados do Ministério Público foi aberto por aviso do Conselho Superior do Ministério Público de 4 de Junho de 2014 (publicado no DR 2.ª Série de 9 de Junho de 2014).

Esta deliberação foi publicitada no SIMP no dia 5 de Junho de 2014, acompanhada por diversa documentação, nomeadamente a Lista de deslocações provisórias de Secções, comunicada pelo MJ/DGAJ²¹.

²¹ Conforme consta do Parecer do Conselho Consultivo que acompanhamos, a referida lista tinha o seguinte teor: «Aveiro: O Cm de Aveiro fica provisoriamente instalado em Anadia, dado que ainda não foi possível encontrar novas instalações em Aveiro. Coimbra O Cm de Coimbra fica provisoriamente instalado em Montemor-o-Velho dado que ainda não foi possível encontrar novas instalações em Coimbra. Évora A FM de Évora fica provisoriamente instalada em Montemor-o-Novo apenas até conclusão da intervenção no Palácio da Justiça. Segundo informação do IGFEJ, está previsto a



No dia 21 de Agosto de 2014, já depois de efectuado o movimento, foi publicado no Diário da República o despacho de sua Excelência a Ministra da Justiça n.º 10780/2014, de 21 de Agosto, que deslocalizou transitoriamente a sede das secções de alguns tribunais de comarca, não correspondendo na generalidade dos casos esta deslocalização oficial com a anunciada intenção de deslocação provisória previamente anunciada²². Isto é, entre a lista comunicada

empreitada finalizar em Novembro de 2014. Leiria O Cm de Leiria fica provisoriamente instalado em Ansião apenas até conclusão das obras do Liceu Rodrigues Lobo Segundo informação do IGFEJ, está previsto a empreitada no Liceu Rodrigues Lobo finalizar em agosto de 2015. A Exec de Pombal fica provisoriamente instalada em Alvaiázere, dado que ainda não foi possível encontrar novas instalações em Pombal. Lisboa Norte o Cm de Vila Franca de Xira fica provisoriamente instalado em Loures, dado que ainda não foi possível encontrar novas instalações em Vila Franca de Xira. O Tb de Torres Vedras fica provisoriamente instalado no Cadaval, dado que ainda não foi possível encontrar novas instalações em Torres Vedras. Setúbal As Exec e Cm ficam provisoriamente instalados em Alcácer do Sal apenas até conclusão das obras no edifício do Palácio da Justiça e atual edifício do TFM com a transferência da FM para o PJ».

²² O referido despacho tem o seguinte teor: «Assim, nos termos do artigo 112.º do Decreto-Lei 49/2014, de 27 de março, determino que sejam transitoriamente deslocalizadas as sedes das secções, nos seguintes tribunais de comarca:

- a) No Tribunal Judicial da Comarca de Aveiro, a 1.ª secção de comércio da instância central com sede em Aveiro é, transitoriamente, deslocalizada para Anadia;
- b) No Tribunal Judicial da Comarca de Beja, a secção de família e menores da instância central com sede em Beja é, transitoriamente, deslocalizada para Ferreira do Alentejo;
- c) No Tribunal Judicial da Comarca de Coimbra, a secção de execução da instância central com sede em Coimbra é, transitoriamente, deslocalizada para Soure;
- d) No Tribunal Judicial da Comarca de Leiria, a 1.ª secção de comércio da instância central com sede em Leiria é, transitoriamente, deslocalizada para Alvaiázere;
- e) No Tribunal Judicial da Comarca de Lisboa Norte, a secção de comércio da instância central com sede no município de Vila Franca de Xira é, transitoriamente, deslocalizada para Loures;
- f) No Tribunal Judicial da Comarca do Porto, a 2.ª secção criminal da instância central com sede em Vila do Conde é, transitoriamente, deslocalizada para Matosinhos;
- g) No Tribunal Judicial da Comarca de Setúbal:
 - i. A secção de comércio da instância central com sede em Setúbal é, transitoriamente, deslocalizada para Alcácer do Sal;
 - ii. A 2.ª secção do trabalho da instância central com sede em Santiago do Cacém é, transitoriamente, deslocalizada para Sines;



pelo MJ/DGAJ e publicitada pelo Conselho Superior do Ministério Público (com base na qual os magistrados formularam a sua pretensão) e a lista definitiva publicada depois do movimento ter sido efectuado há discrepâncias sensíveis, com óbvios reflexos ao nível da solução final.

Nos termos da lei, quem determina a deslocalização é o Ministro responsável pela área da justiça (por despacho publicado em Diário da República) e o direito ao abono de ajudas de custo será devido a partir do momento em que o magistrado, na sequência da publicação do despacho, está obrigado a exercer funções numa outra secção, departamento ou serviço por força desse despacho, sem o seu conhecimento prévio e por razões alheias à sua vontade. É com a publicitação do despacho de deslocalização que os magistrados – independentemente das opções tomadas quanto ao local da fixação da sua residência ou à intenção de concorrer para determinada secção ou serviço – ficam a saber, ainda que de forma transitória e por razões de serviço público, que devem prestar a sua actividade em município diferente daquele onde, originariamente, a localização daquela secção, serviço ou departamento estava previsto, factor que, muito provavelmente, terá sido considerado no momento da escolha dos locais/secções/departamentos para os quais concorreram.

É com a publicação do despacho, por força da sua natureza vinculativa, que o membro do Governo impõe os poderes de autoridade que a lei lhe confere e que os destinatários ficam vinculados ao seu cumprimento. O facto de o Conselho Superior do Ministério Público ter publicitado determinadas

iii. A 2.ª secção de família e menores da instância central com sede em Santiago do Cacém é, transitoriamente, deslocalizada para Sines».



deslocalizações, em relação a algumas secções ou serviços, não permite afirmar, com toda a certeza jurídica, que os destinatários tenham tido conhecimento – com a segurança exigível – de quais eram as secções/serviços a deslocalizar. Aliás, como se anotou, não existe coincidência entre as deslocalizações elencadas no aviso publicitado no SIMP e aquelas que vieram a constar do despacho ministerial publicitado no DR.

O princípio da confiança, como ensina a jurisprudência administrativa, tem subjacente a protecção da confiança dos cidadãos e da comunidade na ordem jurídica, sendo exigível que a actuação da Administração se oriente pelo respeito do direito à certeza e segurança jurídicas e à protecção das suas legítimas expectativas (cf. Acórdão do STA de 8.09.2011 Processo n.º 0267/11).

Na mesma linha de pensamento GOMES CANOTILHO acrescenta que «[o] homem necessita de segurança para conduzir, planificar e conformar autónoma e responsabilmente a sua vida. Por isso, desde cedo, se consideram os princípios da segurança jurídica e da protecção da confiança como elementos constitutivos do Estado de direito»²³.

E prossegue:

«Estes dois princípios – segurança jurídica e protecção da confiança – andam estritamente associados, a ponto de alguns autores considerarem o princípio da protecção da confiança, como um subprincípio ou como uma dimensão específica da segurança jurídica. Em geral considera-se que a segurança jurídica está conexas com elementos objectivos da ordem jurídica – garantia de estabilidade jurídica,

²³ *Direito Constitucional e Teoria da Constituição*, 6.ª Edição, Almedina, Coimbra, 2002, pp. 257-258, e 263, citado pelo Parecer do Conselho Consultivo da PGR n.º 20/2005, de 16.06.2005,



segurança de orientação e realização do direito – enquanto a protecção da confiança se prende mais com as componentes subjectivas da segurança, designadamente a calculabilidade e previsibilidade dos indivíduos em relação aos efeitos jurídicos dos actos dos poderes públicos. A segurança e a protecção da confiança exigem, no fundo: (1) fiabilidade, clareza, racionalidade e transparência dos actos do poder; (2) de forma que em relação a eles o cidadão veja garantida a segurança nas suas disposições pessoais e nos efeitos jurídicos dos seus próprios actos. Deduz-se já que os postulados da segurança jurídica e da protecção da confiança são exigíveis perante qualquer acto de qualquer poder – legislativo, executivo e judicial».

Assim, consideramos que só após a emissão e publicitação do despacho que determina a deslocalização – porque proferido pelo órgão a quem a lei atribui competência para produzir actos com eficácia externa e com carácter vinculante – se pode afirmar, por razões de certeza e segurança jurídica, que foram afectados os interesses jurídicos protegidos e as expectativas dos magistrados do MP.

Só com a publicação do despacho que ordena a deslocalização se pode afirmar – com toda a segurança – que foi quebrada a expectativa dos magistrados visados em relação ao município em que passariam a exercer funções.

Em contraponto, não se nos afigura legítimo – pelos mesmos fundamentos jurídicos – que possam ser reclamados supostos direitos, decorrentes da não coincidência entre a informação prestada pelo CSMP e o conteúdo do despacho da Ministra da Justiça que decidiu a deslocalização dos tribunais.

Sempre se dirá, pela mesma ordem de fundamentos, que não são



passíveis de gerar ajudas de custo e despesas de deslocação as deslocalizações que, nos termos consignados no Regulamento da Organização de Funcionamento dos Tribunais Judiciais, já aqui estavam previstas. Tais deslocalizações, estando já previstas em disposição legal em data anterior ao movimento, eram conhecidas dos magistrados, não constituindo a deslocalização qualquer surpresa ou imprevisibilidade para os concorrentes ao lugar. Não ocorreu aqui qualquer violação do princípio da segurança.

Em face do exposto, tal como defendeu o Parecer do Conselho Consultivo de 4.10.2018, o facto de o CSMP ter publicitado algumas situações de deslocalização, antes do movimento de 2014, não desonera o Estado do pagamento das ajudas de custo e despesas de deslocação, a menos que tais situações já constassem de disposição legal publicada em data anterior ao movimento (cf. Mapa III anexo ao DL 49/2014).

V. Questão conexa com a anterior é a de saber se tal direito perdura enquanto o tribunal estiver deslocalizado ou se há outras razões jurídicas que podem fazer cessar o pagamento de ajudas de custo e demais despesas inerentes à prestação de serviços em município diferente da sede originária da secção, departamento ou serviço.

1. A esta questão respondeu o Conselho Consultivo que *“o magistrado em causa só concorreu para uma secção ou departamento deslocalizado (ou que vai ser deslocalizado) por querer assegurar, desde logo, um lugar na localidade onde ele legalmente está sediado: apenas aceita o eventual sacrifício provisório para garantir*



um previsível ganho futuro”.

No Parecer que acompanhamos (fls. 27) considera-se que o fundamento decisivo para a atribuição das ajudas de custo radica na *“inesperada deslocalização do tribunal”*. Tal situação *“implica necessariamente um acréscimo dos tempos de deslocação e dos custos inerentes à mesma, que o magistrado afetado não previu quando concorreu e fixou a sua residência. Se não fosse essa alteração, o magistrado não teria que suportar esses custos, materiais e humanos, adicionais, ficando em igualdade de circunstâncias remuneratórias com outro magistrado, da mesma categoria e antiguidade, que não foi deslocalizado”*.

A fls. 31 anota o mesmo Parecer, igualmente, que o fundamento do pagamento de encargos resulta do facto de *“a entidade patronal (pública ou privada) alterar unilateralmente o seu local de trabalho”*..., sendo que a alteração unilateral do local onde o magistrado presta o serviço obriga a administração ao *“dever de compensar os prejuízos daí emergentes”* (itálico nosso).

Em coerência com o regime jurídico que temos vindo a defender, consideramos que é a obrigatoriedade de prestação de serviço fora do domicílio necessário (por razões alheias à vontade do magistrado), ainda que previsível por razões de serviço (v.g. as deslocalizações, os turnos fora do município, as funções no quadro suplementar), que confere o direito ao pagamento de ajudas de custo e despesas de deslocação. Por razões de serviço, sempre que o magistrado presta serviço fora do município onde exerce funções tem direito a compensação pecuniária para ressarcir os custos da sua deslocação. Aliás, mesmo colocado no quadro complementar, o magistrado só tem direito a receber ajudas de custo se estiver deslocado do seu domicílio necessário (cf. artigo 88.º n.º 3 da Lei n.º



62/2013).

2. Chegados a este ponto importa reflectir sobre a existência ou não de limite temporal a tal direito. E é neste ponto que divergimos não só da posição mais lata defendida pelo Conselho Consultivo no Parecer a que temos vindo a fazer referência - que não coloca qualquer limite temporal a tal direito, o qual subsistirá enquanto perdurar a deslocalização - mas também da solução, que nos parece demasiado restritiva, pugnada pelo CSM no sentido da cessação do direito ao pagamento de ajudas de custo ocorrer logo que cesse a impossibilidade legal de movimentação.

A razão desta divergência reside na interpretação que fazemos do princípio da confiança, na vertente da protecção das legítimas expectativas e nas consequências práticas que decorrem das regras específicas de movimentação dos magistrados.

Com efeito, o princípio da protecção da confiança, considerado como um subprincípio ou como uma dimensão específica da segurança jurídica, é uma concretização essencial do princípio do Estado de Direito, encontrando-se expressamente consagrado no artigo 2º da CRP.

Estes princípios assumem-se como fundamentais num Estado de Direito Democrático, reclamando um patamar mínimo de certeza e segurança nos direitos e expectativas legítima e juridicamente criadas, subjacente à necessidade de protecção da confiança na ordem jurídica e na actuação do Estado.

Assim, o Estado tem que garantir aos seus cidadãos um ordenamento jurídico minimamente confiável, seguro, previsível e que não frustre



irremediavelmente as expectativas legitimamente criadas.

3. Neste contexto, entendemos que o direito ao abono de ajudas de custo terá que ter como limite o lapso temporal necessário à salvaguarda e garantia do citado princípio da confiança, respeitando as expectativas legitimamente criadas por cada um dos magistrados afectados pela decisão de deslocalização.

Concretizando este raciocínio, ter-se-á que considerar que o direito a tal abono se mantém enquanto persistindo a deslocalização do serviço:

- quando o magistrado se encontra impossibilitado de fazer cessar aquela situação;

- quando sendo tal possível, o magistrado colocado como efectivo manifestou de forma expressa essa vontade de ser transferido da secção/serviço deslocalizado, não tendo conseguido a transferência;

- e quando ali tendo sido colocado em regime de efectividade, o magistrado não se apresenta a concurso, por pretender salvaguardar, legitimamente, a estabilidade do lugar.

Contemplam-se, assim, as seguintes situações:

- a) o magistrado, colocado a qualquer título na secção/serviço deslocalizado, está impossibilitado de concorrer ou ser transferido para outro tribunal, departamento ou secção (v.g. por força do disposto nos artigos 135.º do EMP e 3.º do Regulamento de Movimento de Magistrados do Ministério Público);
- b) o magistrado, colocado a título de efectivo na secção/serviço deslocalizado, apesar de se apresentar ao movimento, solicitando a sua transferência para



outro tribunal/serviço/departamento, tal não opera, permanecendo no serviço deslocalizado, ainda que essa não tenha sido a sua opção.

Isto é, caso se mantenha a deslocalização do serviço e o magistrado, no movimento em que tal lhe é permitido, concorre para outro tribunal/departamento ou juízo, mas não é transferido, permanecendo colocado no serviço deslocalizado, mantém o direito ao pagamento de ajudas de custo, porque perdura uma situação por si não prevista inicialmente e nunca desejada.

- c) O magistrado, quando ali colocado em regime de efectividade e apesar de ser já possível solicitar a transferência para outro tribunal/departamento ou serviço, nada faz, não se apresentando ao concurso.

Esta omissão não revela que o magistrado consinta na deslocalização e que, por essa via, deve suportar os encargos daí decorrentes, porquanto a sua omissão visa apenas salvaguardar, legitimamente, a estabilidade do lugar. Mantém-se o direito ao pagamento de ajudas de custo, porque, na verdade, a situação inicial permanece inalterada.

Com efeito, apenas este entendimento permite tutelar as situações em que o magistrado, tendo logrado obter uma situação estável com a colocação a título efectivo no tribunal/departamento/serviço, por si desejado, mas inesperadamente deslocalizado, seja colocado numa situação de instabilidade, por não existir disponibilidade de qualquer lugar efectivo na sua área de preferência.

Não esqueçamos que o serviço continua deslocalizado da sua sede, para onde concorreu, permanecendo naquele a expectativa de que o mesmo para ali



regresse, uma vez que a deslocalização é, por natureza, transitória²⁴.

Estas serão as três situações que, em concreto, carecem de tutela sob pena de violação do citado princípio da confiança.

Diversamente, no caso em que o magistrado tenha sido colocado a título de auxiliar na secção/serviço que veio a ser deslocalizado, cessa o direito ao pagamento de ajudas de custo a partir da data de entrada em vigor do movimento de magistrados a que legalmente podia concorrer, independentemente de ter ou não pedido transferência.

É que a colocação a título de auxiliar, por força e ao abrigo do disposto no art. 138º do EMP, depende de razões de serviço, efectua-se por um ano, embora possa ser renovada por iguais períodos de tempo e depende de cabimento orçamental. Tendo necessariamente natureza precária, não gera expectativas legítimas de estabilidade do lugar.

VI – Caso se entenda que a deslocalização pode justificar uma excepção ao regime geral de pagamento de ajudas de custo e despesas de deslocação entre a residência e o local de trabalho, qual a relevância que terá o pagamento a esses magistrados do subsídio de compensação previsto no n.º 2 do artigo 102.º do EMP?

²⁴ Certo é que a natureza transitória de tal situação poderá cessar sempre que razões de ordem pública aconselhem a sua conversão em definitiva, alterando-se o local da sede inicialmente determinado para o local correspondente ao deslocalizado, aqui terminando o direito a ajudas de custo, logo que o magistrado possa legalmente solicitar a sua transferência para outro local, independentemente de o fazer ou não.



Esta questão não se coloca na medida em que, como acima ficou expresso, a deslocalização não implica nenhuma exceção ao regime geral de pagamento de ajudas de custo e despesas de deslocação entre a residência e o local de trabalho.

O direito à atribuição de ajudas de custo e despesas de deslocação têm uma justificação de natureza diversa daquela que está na base da atribuição do subsídio de compensação. Conforme sublinha o Parecer do Conselho Consultivo da PGR de 22.03.2018, *“a atribuição destes suplementos, para além de depender de condições diferentes, prosseguem finalidade e justificação distintas e não conflituantes entre si”*.

Conforme referido, na sequência da deslocalização, o magistrado, de forma inesperada e não previsível, vê-se confrontado com a necessidade de se deslocar, por razões de serviço, do seu domicílio necessário, que terá escolhido quando decidiu candidatar-se à secção/departamento que foi deslocalizado. Tal mudança implica a sujeição a custos acrescidos por força de uma decisão, que não domina e que o obriga a deslocar-se para fora do seu domicílio necessário. Assim, as ajudas de custo visam compensar as despesas incorridas com deslocações, em serviço, para fora do município onde está sediado o tribunal ou serviço onde o magistrado exerce (ou devia exercer não fora a deslocalização) funções.

Por outro lado, como tem referido o Conselho Consultivo da Procuradoria Geral da República, o subsídio de compensação previsto no artigo 102.º, n.º 2, do EMP, funciona como sucedâneo do fornecimento de casa, previsto no número um do mesmo artigo: *«O direito a subsídio de compensação pelo não fornecimento*



de casa de função tem natureza indemnizatória e destina-se a suportar as despesas resultantes da não disponibilização de residência e habitação por parte e da exclusiva responsabilidade do Estado»²⁵. De tal forma que, «só há direito a subsídio se houver direito a casa e se este direito não for satisfeito pelo Estado»²⁶.

Como reconheceu o Supremo Tribunal Administrativo, esse subsídio destina-se justamente *«compensar os magistrados a quem não é atribuída casa, dos encargos com a manutenção de casa adequada ao prestígio das funções»²⁷.*

Assim, nas circunstâncias em apreço, o pagamento de ajudas de custo e despesas de deslocação são susceptíveis de ser cumuladas com o subsídio de compensação previsto no art. 102.º n.º 2 do EMP pois, tendo todas elas natureza e fundamentos diversos, são compatíveis entre si.

VI - No caso de terem sido efectuados, pela DGAJ, pagamentos a magistrados a título de ajudas de custo e de despesas de deslocação sem cobertura legal, qual a consequência dessa situação?

O EMP não regula o regime do abono indevido de ajudas de custo e despesas de deslocação. Assim, por força da norma subsidiária do artigo 108.º do EMP, é aplicável o regime vigente para a função pública constante do artigo 39.º do DL n.º 106/98. Nos termos deste preceito *«os funcionários ou agentes que recebam indevidamente quaisquer abonos de ajudas de custo e subsídio de*

²⁵ Segunda Conclusão do Parecer 42/1998; no mesmo sentido Paula Marçalo, *Estatuto do Ministério Público*, Coimbra, Almedina (2011), p. 360. No mesmo sentido o Parecer do Conselho Consultivo da PGR n.º 6/2017, de 22.03.2018.

²⁶ Parecer n.º 64/1983, de 9 de Junho e depois o Parecer n.º 42/1998.

²⁷ Sumário do Acórdão de 18 de Fevereiro de 1998, proferido no processo n.º 020901.



transporte ficam obrigados à sua reposição, independentemente da responsabilidade disciplinar que ao caso couber», ficando os dirigentes do serviço que autorizem o seu abono solidariamente responsáveis pela restituição das quantias indevidamente abonadas (n.º 2).

Assim, em termos gerais, são aqui aplicáveis estas disposições e a DGAJ deverá solicitar a respectiva reposição sempre que verificar a existência de pagamento indevido de ajudas de custo.

Estes são os princípios gerais que resultam da aplicação imediata da disposição citada. No entanto, no âmbito da problemática das reposições têm que ser considerados outras disposições e princípios que devem ser observados no caso concreto.

Desde logo, importa ter em consideração o disposto no artigo 40.º n.º 1 do DL 155/92, de 28 de Julho, segundo o qual a obrigatoriedade de reposição das quantias recebidas prescreve decorridos 5 anos após o seu recebimento.

Porém, embora não seja esta problemática objecto da nossa reflexão, há quem entenda que o novo Código de Procedimento Administrativo – por força do disposto no artigo 168.º n.º 2 – veio suscitar controvérsia em relação ao prazo em que pode ser determinada a reposição dos montantes indevidamente abonados aos trabalhadores, quando esta implicar a anulação administrativa de actos constitutivos de direitos²⁸. No entendimento do Provedor de Justiça “os actos administrativos constitutivos do direito à obtenção de outras prestações retributivas, auferidas esporadicamente (aqui se incluindo as ajudas de custo), só poderão ser anulados no prazo de um ano, após o qual não podem dar origem

²⁸ Veja-se a Recomendação n.º 6-B/2016 do Provedor de Justiça, de 19.12.2016.



ao dever de repor (art. 168.º, n.º 2), salvo quando o beneficiário tiver recorrido a artifícios fraudulentos para a sua obtenção, nos termos da al. a), do n.º 4, do art. 168.º do novo Código do Procedimento Administrativo²⁹.

Pelo exposto, acordam no Conselho Superior do Ministério Público em formular as seguintes **CONCLUSÕES**:

1. De acordo com a deliberação do CSMP de 7.10.2014 *“os magistrados do Ministério Público devem residir, por regra, na área do município onde se situa o tribunal, departamento, secção ou serviço onde exercem funções”*.

2. Por isso, o magistrado do Ministério Público tem que fixar a sua residência necessária na sede do município onde se encontra o tribunal (secção) no qual este exerce, normalmente, as suas funções, nos precisos termos que decorrem do mapa judiciário, sendo que *“os concursos e as consequentes colocações têm sido efectuados por referência a esse tribunal ou departamento (muitas vezes, esse município) e não à comarca onde se inserem”*.

3. As disposições do DL n.º 106/98 são mais restritivas que as disposições do artigo 100.º do EMP, disposição especial que prevalece sobre a lei geral, preceito que deve ser objecto de interpretação actualista em face da entrada em vigor da Lei n.º 62/2013, de 26 de Agosto, na medida em que aquela norma do EMP ainda não foi objecto de adaptação à nova realidade do mapa judiciário, que criou comarcas de âmbito territorial mais alargado.

²⁹ Veja-se a questão da “Reposição de quantias indevidamente recebidas por trabalhadores que exercem funções públicas”, em comunicação enviada à Ministra de Estado e das Finanças em 22.01.2015 (https://www.provedor-jus.pt/site/public/archive/doc/Q-5178-13_Q-27-14.pdf).



4. Desta forma, por se exigir uma interpretação actualista do artigo 100.º do EMP face à mudança de paradigma de estruturação das comarcas, com a reforma do Mapa Judiciário, deve este preceito ser interpretado no sentido de que são devidas ajudas de custo e despesas de deslocação sempre o magistrado do MP se tenha que deslocar para prestar serviço em secção situada fora da sede do município onde este tem o seu domicílio necessário.

5. Face a circunstâncias de interesse público que justificam a emissão de despacho ministerial de deslocalização da sede de secção dos tribunais de comarca (nos termos do artigo 112.º do DL 49/2014), os magistrados são obrigados a prestar a sua função em secção ou departamento, diverso daquele onde têm o seu domicílio necessário, pelo que lhes é devido o pagamento de ajudas de custos e despesas de deslocação, como contrapartida de uma decisão ministerial surpreendente e que quebrou as suas expectativas, impondo-lhes condições mais exigentes, resultantes do exercício de funções fora do local “normal” em que o magistrado deveria exercer a sua actividade.

6. O facto de o CSMP ter publicitado, antes do movimento de 2014, algumas situações de possíveis deslocalização de secções ou departamentos de tribunais de comarca (aliás não coincidentes com o despacho ministerial que veio a ser proferido), não desonera o Estado do pagamento das ajudas de custo e despesas de deslocação, a menos que tais situações já constassem de disposição legal publicada em data anterior ao movimento (cf. Mapa III anexo ao DL 49/2014).

7. O direito ao abono de ajudas de custo tem como limite o lapso temporal necessário à salvaguarda e garantia do princípio da confiança, respeitando as



expectativas legitimamente criadas por cada um dos magistrados afectados pela decisão de deslocalização.

8. Tal direito mantém-se quando, persistindo a deslocalização do serviço, o magistrado se encontra impossibilitado de fazer cessar aquela situação; quando sendo tal possível, o magistrado colocado como efectivo manifestou de forma expressa essa vontade de ser transferido da secção/serviço deslocalizado, não tendo conseguido a transferência e quando ali tendo sido colocado em regime de efectividade, o magistrado não se apresenta a concurso, por pretender salvaguardar, legitimamente, a estabilidade do lugar.

9. Quando o magistrado tenha sido colocado a título de auxiliar na secção/serviço que veio a ser deslocalizado, cessa o direito ao pagamento de ajudas de custo a partir da data de entrada em vigor do movimento de magistrados a que legalmente podia concorrer, independentemente de ter ou não pedido transferência.

10. O direito à atribuição de ajudas de custo e despesas de deslocação tem uma justificação de natureza diversa daquela que está na base da atribuição do subsídio de compensação.

11. As ajudas de custo visam compensar as despesas incorridas com deslocações, em serviço, para fora do município onde está sediado o tribunal ou serviço onde o magistrado exerce (ou devia exercer não fora a deslocalização) funções.

12. O subsídio de compensação, previsto no artigo 102.º n.º 2 do EMP, funciona como sucedâneo do fornecimento de casa: *«O direito a subsídio de compensação pelo não fornecimento de casa de função tem natureza indemnizatória*



e destina-se a suportar as despesas resultantes da não disponibilização de residência e habitação por parte e da exclusiva responsabilidade do Estado».

13. Assim, nas circunstâncias em apreço, o pagamento de ajudas de custo e despesas de deslocação são susceptíveis de ser cumuladas com o subsídio de compensação previsto no art. 102.º n.º 2 do EMP pois, tendo todas elas natureza e fundamentos diversos, são compatíveis entre si.

14. Não regulando o EMP as consequências do abono indevido de ajudas de custo e despesas de deslocação deve ser aplicado, com referência ao disposto no artigo 108.º do EMP e a título subsidiário, o regime vigente para a função pública constante do artigo 39.º n.º 2 do DL n.º 106/98, do qual resulta que *«os funcionários ou agentes que recebam indevidamente quaisquer abonos de ajudas de custo e subsídio de transporte ficam obrigados à sua reposição, independentemente da responsabilidade disciplinar que ao caso couber».*

15. Assim, a DGAJ deverá solicitar a respectiva reposição sempre que verificar a existência de pagamento indevido de ajudas de custo ou de despesas de deslocação.

16. Importa considerar que a obrigatoriedade de reposição das quantias indevidamente recebidas prescreve decorridos 5 anos após o seu recebimento, nos termos do artigo 40.º n.º 1 do DL 155/92, de 28 de Julho, sem prejuízo da eventual ponderação da aplicação do artigo 168.º n.º 2 e 4 al. a) do Código de Procedimento Administrativo, por estarmos perante actos administrativos constitutivos de direitos.



**MINISTÉRIO PÚBLICO
PORTUGAL**

PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA
CONSELHO SUPERIOR DO
MINISTÉRIO PÚBLICO

Lisboa, 25 de Junho de 2019

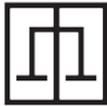
_____ (Relator)

_____ (PGR)



**MINISTÉRIO PÚBLICO
PORTUGAL**

PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA
CONSELHO SUPERIOR DO
MINISTÉRIO PÚBLICO



DECLARAÇÃO DE VOTO

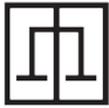
Não acompanho o teor das conclusões n.º 7, 8 e 9.

Tendo sido relator originário do acórdão, mantenho o entendimento que apresentei ao Conselho Superior do Ministério Público que não mereceu acolhimento e que pode ser sumariado, conforme conclusões expressas no projeto de acórdão por mim apresentado:

..."7. A partir do momento em que o magistrado tem possibilidade legal de solicitar a transferência para outra secção, tribunal, departamento ou serviço – diverso da secção que foi (e continua) deslocalizada por despacho da Ministra da Justiça – deixa de estar obrigado a permanecer no serviço para o qual concorreu, cessando a situação de surpresa e de imprevisibilidade que é geradora de encargos adicionais e, conseqüentemente, causadores do direito ao abono de ajudas de custo e despesas de deslocação".

1. Conforme jurisprudência do STA (cf. Acórdão de 10.09.2014, Processo n.º 0926/14), o quadro legislativo relativo ao Mapa Judiciário situa-se "num plano normativo, corporizando e concretizando opções políticas conformadoras da reforma judiciária desejada e planeada pelo legislador, ou pormenorizando, ainda no plano normativo-legislativo, as ditas opções políticas".

Com efeito, na atuação do Governo há que fazer uma distinção entre a função legislativa/função política – "ambas funções primárias, que têm em comum visarem a "realização das opções sobre a definição e prossecução



dos interesses essenciais da coletividade” – e a função administrativa, a qual partilha com a função jurisdicional o carácter secundário, com a concomitante “subordinação às funções primárias, que se traduz na não interferência na formulação das escolhas essenciais da coletividade política, na necessidade de que as suas decisões encontrem fundamento em tais escolhas e de que não as contrariem” [cfr. Marcelo Rebelo de Sousa/André Salgado de Matos, *in Direito Administrativo Geral, Tomo I, 3.ª ed., 2008, pág. 38*].

Para a jurisprudência (Acórdão do STA de 17.11.2016, Processo n.º 01357/15) o exercício da função política traduz-se na faculdade de definir o “interesse geral da colectividade”, a qual se concretiza com a “escolha das opções destinadas à preservação e melhoria do modelo económico e social por forma a assegurar a satisfação das necessidades colectivas de segurança e de bem estar das pessoas. E, por isso, é que só os órgãos superiores do Estado podem exercer essa função pois só eles têm legitimidade para definir, em termos gerais, os fins que a sociedade deve almejar, os meios que cabe utilizar para os alcançar e os caminhos que será necessário percorrer, legitimidade que encontra fundamento no sufrágio popular, isto é, na livre escolha dos cidadãos” [cfr. M. Caetano, *Manual de Direito Administrativo, 10.ª ed., vol. I, p. 8 a 10*, Sérvulo Correia, *Noções de Direito Administrativo p. 29/30* e Freitas do Amaral, *Curso de Direito Administrativo, vol. I, p. 45* e Acórdãos do STA de 22/04/93 (Rec. n.º 029.790), de 9/06/1994, (Rec. n.º 33.975), de 5/03/98 (Rec. n.º 43.438), de 9/05/2001 (Rec. 28.775) e de 02/04/2009 (Rec. n.º 0195/08)].

Como resulta do acórdão do STA de 04.07.2013 (Proc. n.º 0469/13) “um ato, para ser administrativo, não lhe basta ser individual e concreto. Para



MINISTÉRIO PÚBLICO
PORTUGAL

PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA
CONSELHO SUPERIOR DO
MINISTÉRIO PÚBLICO

assim ser qualificado tem ainda de proceder do exercício da função administrativa” [cfr. no mesmo sentido, entre outros, o Ac. do STA/Pleno de 03.07.2014 - Proc. n.º 0801/13]. Aquele Tribunal Superior entendeu, nesta linha de pensamento, que vale para a organização (criação e extinção) e funcionamento dos tribunais a orientação jurisprudencial firmada pelo referido Acórdão de 04.07.2013 – quanto às autarquias locais – segundo a qual os “atos de criação e modificação de autarquias locais são de natureza político-legislativa”.

O artigo 112.º do DL 49/2014 permite que, por despacho do Ministro responsável pela área da justiça, seja a sede das secções dos tribunais de comarca transitoriamente deslocalizada. Esta deslocalização, enquadrada numa política de concretização do interesse geral da coletividade, preservação e melhoria do modelo económico e social por forma a assegurar a satisfação das necessidades coletivas de segurança e de bem estar das pessoas que cabe ao Governo assegurar, tem como pano de fundo a opção pelo Modelo de Mapa Judiciário traçado na lei.

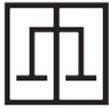
Assim, considero que as razões de deslocalização das secções, departamentos ou serviços podem ter subjacente fundamentos diversos, a ponderar pelo Ministro da Justiça, em função das razões relacionadas com os interesses da coletividade ou outras razões relacionadas com a impossibilidade, transitória, de assegurar a respetiva instalação no local originariamente previsto (v.g. falta de instalações adequadas, melhoria de meios de transporte ou outras estruturas de apoio à instalação no município indicado na lei).



Correspondendo essa opção de deslocalização a uma exigência transitória, que foi ponderada convenientemente pelo membro do Governo competente por razões de interesse da coletividade – o que implica a existência de uma colisão de interesses (da comunidade e dos magistrados que ali devem exercer funções) – é conferida aos magistrados, nos termos e com os fundamentos referidos, o direito de abono de ajudas de custo e despesas de transporte decorrentes do sacrifício a que estão sujeitos na decorrência da decisão de deslocalização.

Por isso, caso a deslocalização perdure e o magistrado afetado não quiser continuar a suportar os sacrifícios decorrentes da decisão de deslocalização – tendo em consideração que o fundamento do direito à ajuda de custo radica numa decisão inesperada, surpreendente, unilateral e superveniente ao movimento, que lhe causa aumento de encargos – poderá optar pela cessação desse encargo adicional, apresentando-se ao próximo concurso/movimento para outro tribunal, secção ou departamento.

Neste contexto, entendemos que o direito ao abono de ajudas de custo terá como limite temporal o lapso de tempo em que o magistrado, por sua iniciativa e nos termos legais, está vinculado a permanecer no local para onde concorreu. Isto é, enquanto o magistrado estiver impossibilitado de concorrer ou ser transferido para outro tribunal, departamento ou secção (v.g. por força dos disposto no artigo 135.º do EMP e artigo 3.º do Regulamento de Movimento de Magistrados do Ministério Público) manterá o direito ao pagamento de ajudas de custo.

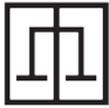


Deste modo, a partir do momento em que o magistrado tem possibilidade legal de solicitar a transferência para outra secção, tribunal, departamento ou serviço – diverso da secção deslocalizada – deixa de estar obrigado a permanecer no serviço para o qual concorreu, cessando a situação surpresa, a imprevisibilidade e deixando de produzir efeitos a decisão unilateral geradora de encargos adicionais, causador do direito ao abono de ajudas de custo e despesas de deslocação.

2. Por outro lado, não me revejo nos argumentos apresentados para sufragar a tese que mereceu vencimento na medida em que não se nos afigura ser defensável que a deslocalização – nos termos e circunstâncias em que foi decidida pelo Governo e pelas razões explanadas (no âmbito da atividade política e de defesa do interesse público) – configure uma situação de violação do princípio da confiança e de violação das expectativas legitimamente criadas para cada um dos magistrados afetados pela decisão da deslocalização.

Desde logo, importa sublinhar que uma das alterações da reforma foi estabelecer o artigo 112.º do DL 49/2014 a possibilidade de o membro do Governo responsável pela área da justiça poder deslocalizar, transitoriamente, a sede de secções de tribunais de comarca. Ora, desde a entrada em vigor desta disposição, ficou em aberto a possibilidade de virem a ser deslocalizadas secções, sendo certo que a própria lei, como referido, estabeleceu, desde logo, a deslocalização de algumas secções.

Conforme decorre do Acórdão do STA de 1.11.2018 (processo n.º 0219/17) “extrai-se da densificação feita pelo TC quanto ao princípio da



proteção da confiança, enquanto tutela das expectativas dos destinatários dos atos da autoridade pública, que para que a confiança seja tutelada é necessário que se reúnam cumulativamente três pressupostos: *i)* que as expectativas de estabilidade do regime jurídico em causa tenham sido induzidas ou alimentadas por comportamentos dos poderes públicos; *ii)* que tais expectativas sejam legítimas, fundadas em boas razões, a avaliar no quadro axiológico jurídico-constitucional; e, por último, *iii)* que o cidadão tenha orientado a sua vida e feito opções decisivas, precisamente, com base em expectativas de manutenção de um determinado regime jurídico [cfr., para além da jurisprudência citada, ainda, entre outros, os Acs. do mesmo Tribunal n.º 287/90, de 30.10.1990, n.º 128/2009, de 12.03.2009, n.º 847/2014, de 03.12.2014]”.

No caso em apreço estes requisitos cumulativos não se verificam, nomeadamente a primeira e a segunda. A 3.ª situação é discutível, igualmente, que se encontre densificada.

No Acórdão Tribunal Constitucional n.º 634/2015 (in Diário da República n.º 42/2016, Série II de 2016-03-01) é feita referência a várias jurisprudências do TC da qual destacamos a seguinte:

a) Acórdão n.º 128/2009:

«Para que para haja lugar à tutela jurídico-constitucional da «confiança» é necessário, em primeiro lugar, que o Estado (mormente o legislador) tenha encetado comportamentos capazes de gerar nos privados «expectativas» de continuidade; depois, devem tais expectativas ser legítimas, justificadas e fundadas em boas razões; em terceiro lugar, devem os privados ter feito planos de vida tendo em conta a perspetiva de



continuidade do «comportamento» estadual; por último, é ainda necessário que não ocorram razões de interesse público que justifiquem, em ponderação, a não continuidade do comportamento que gerou a situação de expectativa».

b) Acórdão n.º 396/2011:

«A questão residirá, assim, em saber se aquela afetação se reveste de jeito inadmissível, arbitrário ou excessivamente oneroso, sendo que o primeiro daqueles modos - a inadmissibilidade -, se é implicante de uma mudança na ordem jurídica, com repercussão nas situações de facto já alcançadas, com a qual, razoável e normalmente, os cidadãos destinatários das normas pré-existentes e das que operaram a modificação, não podiam e deviam contar, terá também de ser completado com a circunstância de a mutação normativa afetadora das expectativas não ter sido imposta por prossecução ou salvaguarda de outros direitos ou interesses constitucionalmente protegidos e que, na dicotomia com os afetados, se postem em grau tal que lhes confira prevalência, pois, se não se postarem, haverá, então, falta de proporcionalidade e, logo, uma forma de arbítrio (veja-se, sobre o ponto, o Acórdão n.º 287/90).»

Como referido, uma vez que a previsão do artigo 112.º do DL 49/2014 (diploma que previu a limitação em análise) é anterior à decisão de deslocalização não podemos considerar, à luz da jurisprudência citada, que tivesse havido frustração de expectativas ou violação do princípio da desconfiança na medida em que o ordenamento jurídico já previa esta possibilidade, que veio a acontecer.



**MINISTÉRIO PÚBLICO
PORTUGAL**

PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA
CONSELHO SUPERIOR DO
MINISTÉRIO PÚBLICO

Amadeu Guerra