

O despacho do Exm^o. Ministro da Instrução Pública, de 15 de Novembro, e que me incumbe apreciar juridicamente dá lugar, sôb êste ponto de vista, a duas questões distintas.

A primeira é a seguinte: procedeu a Junta de Educação Nacional ilegalmente na concessão de bôlsas de estudo no País?

A segunda é esta: pode uma determinação ministerial ordenar que a Junta proceda na concessão das bôlsas com um critério diverso daquele que ela adoptou?

O despacho condena o procedimento da Junta com as seguintes razões que resumirei para depois poder apreciar a sua consistência jurídica.

1^a) A investigação científica pode revestir duas modalidades distintas: a primeira é o inventário de factos; a segunda é a resolução dos problemas científicos de interesse real ou no seu aspecto puramente científico ou nas suas aplicações práticas.

Aquella modalidade é obrigação permanente das instituições universitárias e função corrente dos professores e seus auxiliares.

A segunda modalidade constitui a criação de ciência, é uma das funções essenciais das Universidades e a forma de investigação que se torna urgente proteger e portanto subsidiar, dando aos professores, com disposição para tais estudos, as condições materiais indispensáveis.

A análise das bôlsas concedidas pela Junta no País revela que só a primeira forma de investigação tem sido subsidiada.

Antes de prosseguir na exposição do que se contém no despacho ministerial devo ponderar o seguinte.

Não se pode claramente inferir se, nesta parte, êle se reduz a uma apreciação de valor do critério da Junta, sem pôr a questão da sua legalidade, ou se o encara sob os dois aspectos: valôr extra-jurídico e legalidade.

Partindo dos princípios postos no despacho, é perfeitamente possível vêr a questão nas suas duas faces, quere dizer: pode afirmar-se apenas que o critério da Junta é mau porque subsidia a forma de investigação que não deve ser especialmente protegida e deixa de subsidiar a que carece de especial auxílio.

Pode, porém, além disso, trazer-se a crítica para outro domínio e dizer-se: além de mau o procedimento da Junta é ilegal, porque a lei deve entender-se no sentido de não permitir a concessão de subsídios a professores pelo exercício de funções inerentes aos seus cargos, obrigatórias e correntes. Estas devem considerar-se remuneradas pelo respectivo vencimento e não pode ser-lhes atribuído um subsídios especial.

Se o despacho ministerial quis apenas avaliar o procedi-

mento da Junta no seu primeiro aspecto, suscitará apenas esta questão jurídica: pode a determinação ministerial impôr à Junta uma orientação diversa da que tenha sido por ela adoptada?

Se na parte do despacho que estou considerando se quis fazer também ao procedimento da Junta uma arguição de ilegalidade, haverá duas questões de direito a resolver: 1ª.) a de legalidade daquele procedimento. 2ª.) a de legalidade do próprio despacho, quando ordena que a Junta altere o seu critério e lhe substitua o do Ex.^o Ministro.

Terei, portanto, de apreciar estas duas questões: a primeira porque pode levantar-se, a segunda porque necessariamente resulta do despacho ministerial.

2ª) O despacho ministerial analisa ainda o procedimento da Junta, sob o ponto de vista do destino que deu às bolsas e considera-o ilegal. A Junta, diz-se, quis estabelecer indirectamente uma remuneração diferencial, uma diferença de vencimentos aos professores, sistema este que sendo justo, não tem existência legal.

A lei não admite remuneração directa e pessoal porque fala em subsídios (art.^o; 59.^o alínea b) do decreto 20.352). Ora esta palavra quer dizer auxílio pecuniário para investigações e não ao investigador.

3ª.) A conduta da Junta foi ainda ilegal por não ter observado na concessão das bolsas o preceituado nos arts. 62.^o e 63.^o e §§ do decreto n.^o 20.352, quer dizer, concedeu bolsas sem requerimento prévio dos bolseiros ou proposta de um membro da Junta ou mediante requerimento ou proposta, sem as condições ou documentos legais. Além disso não fez examinar os pedidos de concessão pelas comissões temporárias prescritas por lei.

Terá sido ilegal o procedimento da Junta sob os pontos de vista, considerados no despacho?

Em face dos textos legais aplicáveis, parece-me que a resposta deve ser negativa.

1ª.) A investigação ou seja inventário de factos, ou resolução de problemas científicos, não deixa de ser investigação,

A lei não restringe a concessão de subsídios a uma certa espécie ou modalidade possível de investigação, como se vê do art.^o 1.^o n.^o 2.^o e 4.^o, 17.^o e 21.^o do decreto n.^o 19.552 e dos arts. 1.^o n.^os. 2.^o e 5.^o e 59.^o e seguintes do respectivo regulamento aprovado pelo decreto n.^o 20.352.

Nos termos amplos destes textos legais cabem as duas formas de investigação a que o despacho ministerial se refere.

Terá, porém, o interprete de restringir o sentido imergerente das palavras da lei? Deverá entender-se que ela só quis referir-se à investigação que é criação de ciência e não inventário de factos, porque esta última é inerente ao cargo de

professor e é paga com os vencimentos normais dêste ?

Não me parece.

Ainda que se admitisse que o inventário de factos é função inerente ao cargo de professor e tão obrigatória como o ensino - o que é duvidoso - isto não seria obstáculo legal à concessão de subsídios pela Junta para aquele fim. Com perfeita legalidade pode a Junta subsidiar uma actividade embora inerente às funções universitárias - que possa qualificar-se de investigação - para que ela se exerça melhor, para que seja eficaz ou maior o seu rendimento científico.

Também a outra modalidade de investigação, considerada no despacho, a da resolução de problemas científicos é função universitária e até essencial - como no mesmo despacho se diz - e no entanto ela pode e deve ser subsidiada.

Por outro lado, em muitos casos, a segunda forma de investigação, exige a realização da primeira.

Ora, nas circunstâncias em que se encontram actualmente muitos professores e institutos universitários, succede, muitas vezes, que o inventário de factos não pode fazer-se ou pelo menos não pode fazer-se devidamente. Nestes casos - que são numerosos - como é possível proteger a segunda forma de investigação, sem previamente dar condições de vida à primeira ?

Proteger esta é dar possibilidades, é favorecer ainda aquela.

O sentido da lei, portanto, não leva a restringir a uma das modalidades de investigação a concessão de subsídios que os textos legais permitem se faça a tôdas as formas que aquela possa revestir.

2º) - não importa discutir se a Junta quis ou não estabelecer por forma indirecta um comêço do sistema de remuneração diferencial de vencimentos aos professores. O que interessa é averiguar se a actividade da Junta - qualquer que seja o nome que se lhe dê - cabe ou não dentro dos poderes que a lei lhe conferia e se harmonisa com o fim para que lhes concedeu.

Que não, diz o despacho ministerial, porque a lei fala em subsídios, e esta palavra, em regra, não significa remuneração directa e pessoal, mas, auxílio para o prosseguimento de investigações. Em resumo: afirma-se que a lei ao empregar a expressão subsídios quis vincar a ideia de um auxílio objectivo, isto é, à investigação e não subjectivo, isto é, ao investigador.

Entendo que se ^{não} pode interpretar a lei por esta forma e as razões são em resumo as seguintes:

O sentido corrente da palavra subsídio é tanto auxílio para certas obras, como a certas pessoas.

Na lei essa expressão compreende as duas espécies de

subsídios como se infere claramente:

1º.) de ela empregar essa palavra como sinónima de bolsas e estas abrangerem indubitavelmente pensões de carácter pessoal (Decreto nº. 19.552, Artº. 1º., nº. 5º. e 17º. e decreto nº. 20.352, artº. 1º. nº. 5º., 39º., 47º. e 59º.).

2º.) de, na concessão das bolsas de estudo, se referir não apenas objectivamente às investigações, mas aos investigadores, falando não só da concessão de subsídios àquelas, mas de bolsas; subsídios e pensões a estes (Decr. nº. 19.552, artº. 1º. nº. 2º. confrontado com o 4º. e 5º. e artº. 17º., decr. nº. 20.352, artº. 1º. nº. 2º., 4º. e 5º., e artº. 59º. confrontado com as suas alíneas b) e c) e com os artºs. 61º., 64º. § 2º., 65º. e 68º.).

3º.) de prescrever como condição aos bolseiros que não exerçam profissões lucrativas incompatíveis com a dedicação e continuidade do esforço necessário à investigação (Decr. nº. 20.352, artº. 61º)

Esta exigência apenas pode justificar-se quando o subsídio dê ao bolseiro a possibilidade de dispensar os proventos de outras profissões.

A bolsa com carácter pessoal pode ser neste caso condição essencial da investigação, porque muitas vezes só ela poderá colocar o investigador em condições de dedicar aos seus trabalhos o tempo e o esforço precisos.

Neste sentido, pode afirmar-se que frequentemente os subsídios com carácter pessoal dados ao investigador são tão necessários à investigação, como os outros de material, de livros, despesas de publicações, etc..

Daqui se conclui que nem o texto da lei distingue entre subsídios pessoais ou não pessoais, nem há razão para os distinguir e julgar permitido os segundos e ilícitos os primeiros.

3º.) Pelo que respeita à ilegalidade que se diz cometida por infracção do artº. 62º. do decr. 20.352, se, na realidade existe, - o que não pude constatar por não ter consultado os respectivos processos - é uma simples irregularidade que não deve conduzir necessariamente à anulação da bolsa. Esta irregularidade não deve considerar-se de carácter insuprível porque é de valor secundário. O essencial é que constem do processo as razões da concessão da bolsa, os dados em que assentam a deliberação da Comissão Executiva e que esta a tenha tomado em harmonia com a lei.

Por isso, é mais que poderá ordenar-se, quanto àquela irregularidade, - se ela se constatar - é que seja suprida regularizando-se os processos de concessão das bolsas com a junção dos documentos que lhes faltem.

4º.) Quanto à irregularidade que se diz cometida pela Junta, por se não ter observado o artº. 63º. do seu Regulamento que manda que se confie o exame dos requerimentos e propostas às comissões temporárias a que o artigo se refere, deve ponderar-se o seguinte.

O artº. 63º. citado diz que, em regra, serão consultadas essas comissões para darem o respectivo parecer. A Junta pode, portanto, quando entender que há razões que justifiquem uma exceção, não constituir essas comissões ou não as ouvir.

É ao seu critério que compete decidir se é caso ou não de ouvir tais comissões, de aplicar a regra ou de proceder fora dela. Para se averiguar se houve ou não, neste caso, irregularidade, é preciso, por isso, investigar se a Junta nas concessões de bôlsas que fez, sem ouvir comissões especiais, teve ou não razões suficientes que a determinassem a não seguir o que a lei prescreve como regra, mas não impõe como conduta uniforme.

A outra questão jurídica a resolver é se o despacho ministerial pode legalmente determinar que a Junta abandone o critério que tem seguido nas concessões de bôlsas e siga aquele que nesse despacho se julga melhor.

Parce-me que se impõe uma resposta negativa.

O decreto nº. 19.552, no § 1º. do seu artº. 17º. diz expressamente que a concessão das bôlsas, a que este artigo se refere, será feita livremente pela Junta.

Ora o artigo compreende todas as bôlsas de estudo no País, colônias e estrangeiro. A palavra livremente quer evidentemente significar que a concessão é feita segundo o critério da Junta que se moverá com liberdade adentro dos limites legais.

A artº. 64º. do Regulamento declara que compete à Junta deliberar sobre concessão de bôlsas, seguindo a ordem de preferência que lhe parecer melhor; não estabelece qualquer limitação geral da liberdade da Junta e não altera o estabelecido no Decr. 19.552, nem podia alterá-lo porque é a disposição meramente regulamentar.

É certo que o artº. 17º., § 2º. do decr. 19.552 e o artº. 65º. do Regulamento da Junta prescrevem que a aceitação de bôlsas para investigações no País por funcionários públicos depende sempre da autorização do Governo.

Podrá este, com base naquelas disposições, impôr à Junta um critério na concessão de bôlsas a funcionários diferente do que ela entende seguir?

Penso que não.

Em primeiro lugar, na lei não se confere êsse poder ao Governo; permite-se que êle negue autorização para que seja aceita uma bolsa já concedida, mas não que influa no critério de uma concessão a fazer.

Em segundo lugar, essa faculdade governamental não lhe é conferida para ele fiscalizar a orientação da Junta na concessão das bolsas e poder modificá-la.

Quando não, seria incompreensível que o poder governamental sob este ponto de vista, apenas se restringisse aos funcionários públicos e não aos outros bolseiros.

A limitação daquele poder de fiscalização aos funcionários públicos revela bem a razão de ser das disposições legais citadas.

O artº. 61º., do Regulamento da Junta, determina que o investigador dedique a maior parte do seu tempo à investigação. Ora, tratando-se de um funcionário público, compete naturalmente ao Governo decidir se esta obrigação do bolseiro é ou não compatível com o bom exercício da sua função pública e, portanto, se o interesse desta e o da investigação aconselham ou não a concessão da bolsa. Além disso, a aceitação da bolsa pode importar afastamento da função e conservação de vencimentos e naturalmente é o Governo que deve decidir a tal respeito (Regulamento, artº. 65º.).

Por último deve ainda pôr em relêvo que o pensamento que presidiu à criação da Junta foi o de instituir um organismo independente do ensino oficial e com autonomia, para assim se garantir a sequência e firmeza da sua obra que deve ser lenta e demorada.

É isto o que se afirma no relatório que precedeu o decreto nº. 16.381.

Esta autonomia seria profundamente atingida se a Junta, em vez de se dirigir na concessão das bolsas por critérios próprios, tivesse de subordinar-se a critérios impostos por outras entidades.

Também a sequência e firmeza da sua obra seriam comprometidas, se a Junta tivesse que observar hoje o critério de um ministro e amanhã o de outro com orientação diversa.

Em conclusão:

1º.) A Junta não procedeu ilegalmente por ter concedido subsídios à modalidade da investigação que consiste na inventariação de factos;

2º.) Também não infringiu a lei por ter dado a alguns dê-

in applicandi

tes subsídios o carácter de remunerações ^{especiais} especiais a investigadores;

3º.) Se não cumpriu integralmente o artº. 62º. do regulamento, apenas cometeu uma irregularidade que deve suprir-se com a junção aos processos de documentos que lhes faltam.

4º.) O facto de não ter constituido e ouvido comissões temporárias para a concessão de bolsas não importa irregularidade, se nos casos em que assim procedeu tinha razões atendíveis para não observar uma norma que a lei impõe só como regra, e não como imperativo que seja sempre de observar;

5º.) A Junta pode livremente adoptar o critério que julgue preferível na concessão de bolsas de estudo e, em face do direito existente, não lhe pode ser imposto outro critério por determinação ministerial.

(a) José Beleza dos Santos