

Fernando Dias Agudo

**O DIFÍCIL ENQUADRAMENTO JURÍDICO
DA ACADEMIA**



ACADEMIA DAS CIÊNCIAS
DE LISBOA

ACADEMIA DAS CIÊNCIAS DE LISBOA

FICHA TÉCNICA

TÍTULO

O DIFÍCIL ENQUADRAMENTO JURÍDICO DA ACADEMIA

AUTOR

FERNANDO DIAS AGUDO

EDITOR

ACADEMIA DAS CIÊNCIAS DE LISBOA

CONCEPÇÃO GRÁFICA

SUSANA MARQUES
ANTÓNIO SANTOS TEIXEIRA

ISBN

978-972-623-205-6

ORGANIZAÇÃO



ACADEMIA DAS CIÊNCIAS
DE LISBOA

Academia das Ciências de Lisboa

R. Academia das Ciências, 19

1249-122 LISBOA

Telefone: 213219730

Correio Eletrónico: geral@acad-ciencias.pt

Internet: www.acad-ciencias.pt

Copyright © Academia das Ciências de Lisboa (ACL), 2015

Proibida a reprodução, no todo ou em parte, por qualquer meio, sem autorização do Editor

O DIFÍCIL ENQUADRAMENTO JURÍDICO DA ACADEMIA

Fernando Dias Agudo

Fundada em 1779 com o Plano dos Estatutos aprovado por Aviso Régio de Sua Majestade a Rainha D. Maria I em 24 de Dezembro desse ano, desde essa altura que a Academia das Ciências de Lisboa dispôs de meios próprios.

Inicialmente foi sustentada por dádivas do seu fundador, o Duque de Lafões. Em 13 de Maio de 1783 foi reconhecida a utilidade pública da Academia, que passou a designar-se por Academia Real das Ciências de Lisboa e nesse mesmo ano foi-lhe concedido um terço do produto resultante de uma lotaria estabelecida por Decreto de 18 de Novembro – mercê de que, no entanto só beneficiou de Janeiro de 1785 a Maio de 1797. Mais tarde passou a receber, por Decreto de 4 de Novembro de 1799, um subsídio anual de 4800 réis provenientes do erário público.

Devo observar, desde já, que uma situação análoga se verifica, ainda nos nossos dias, em muitas academias europeias. Assim, em escrito da prestigiada Academia Real das Ciências da Suécia lê-se (e traduzo) que é sociedade independente, não governamental, com os estatutos promulgados pelo Rei, em Conselho, e por isso tem carácter oficial, recebendo contínuo suporte do governo; quanto à Royal Society de Londres, é igualmente sociedade científica independente, embora receba avultadas verbas do Parlamento e com grandes regalias do governo de Sua Majestade; etc., etc.

Entre nós, o referido subsídio de 4800 réis foi reduzido a metade pelas Cortes de 1822, que se seguiram à revolução liberal de 1820, por iniciativa do deputado Borges Carneiro com argumentos que deviam envergonhar os deputados que a votaram.

Posteriormente a dotação foi variando, mas a autonomia foi sempre respeitada. Por exemplo, os Estatutos de 1945, aprovados por Decreto-Lei nº 35090, de 31 de Outubro de 1945, diziam que a Academia das Ciências de Lisboa é instituição de utilidade pública, dotada de personalidade jurídica e, como tal, poderá aceitar doações e legados; e o Ministro da Educação expediria, por proposta da Academia, os regulamentos necessários para a execução daquele decreto-lei. Ora no Regulamento de 1961 (aprovado pela Portaria nº 18873, de 11 Dez 1961) ainda se lia: “O Conselho Administrativo da Academia fixará mensalmente as remunerações a abonar aos directores, redactores, polígrafos e revisores das publicações académicas subsidiadas pelo Estado, tendo em atenção a natureza, extensão e método de execução dos trabalhos(...); as contas e livros do Conselho Administrativo estarão presentes na secretaria nos três primeiros dias de cada mês para poderem ser examinados por qualquer dos sócios”. Só com os Estatutos de 1978 é que surge a obrigatoriedade de as despesas da Academia se regerem pelas normas gerais da contabilidade pública.

Estes Estatutos foram promulgados a título experimental, devendo ser revistos no prazo de três anos; e como a revisão se atrasasse, foi decidido no Conselho Administrativo de 18/04/83 acelerar a revisão, em ordem a assegurar a autonomia financeira.

Entretanto veja-se o que foi sucedendo com a tutela.

Em 1978 a Academia dependia da Secretaria de Estado da Cultura, integrada na Presidência do Conselho de Ministros.

Em 1980 é criado o Instituto Português do Património Cultural, no âmbito desta Secretaria de Estado e, pelo decreto regulamentar nº 34/80, de 2 de Agosto (DR I nº 177 de 2/8/1980), a ele compete coordenar os monumentos, museus, bibliotecas, arquivos e outras instituições e organismos de índole cultural dependentes da Secretaria de Estado da Cultura, sendo apresentada uma lista com meia centena de tais instituições, que incluía as Academias das Ciências, de História e de Belas-Artes.

Daqui resultou que o IPPC passou a considerar a Academia como um seu Serviço. Por exemplo, o edital que abria o concurso para atribuição dos prémios académicos de 1985 era assinado pelo Presidente daquele Instituto; uma circular de 21/11/89, desta vez assinada por uma Directora de Serviços do IPPC, chamava a atenção para o facto dos convites para exposições, conferências e outras iniciativas não estarem a ser feitos de harmonia com as normas (Instrução de Serviço 1/88, de 26/04/88) – pretendia-se que se escrevesse “O Presidente do Instituto Português do Património Cultural e o Presidente da Academia das Ciências de Lisboa convidam ...”. A situação estava a atingir um ponto tal que o nosso Presidente Pinto Peixoto despachou sobre esta circular: 1. Não responder. 2. Convém levar a plenário os problemas suscitados por este abuso.

E o que é certo é que meses depois surge o Decreto-Lei nº 216/90, DR nº 151, de 03/07/90, da Presidência do Conselho de Ministros, com um novo estatuto orgânico do IPPC, em que as academias já não surgem no anexo com os serviços dependentes, aparecendo à parte, num artigo próprio (Art. 26º), que dizia: “A Academia das Ciências de Lisboa, a Academia Portuguesa da História, a Academia Nacional de Belas Artes e a Academia Internacional de Cultura Portuguesa são instituições tuteladas pelo membro governamental responsável pela Cultura e que se regem por regulamentos próprios, competindo ao IPPC dar-lhes apoio técnico e administrativo.” Mas as dificuldades continuaram: este Instituto não se dignou dar autorização para o dispêndio de 1000 dólares com que a Academia devia participar no grande Programa Internacional Geosfera-Biosfera, vulgo “Global Change” (antes era à Direcção Geral do Tesouro que a Academia pedia directamente autorização para o dispêndio de divisas, com resposta quase imediata) e em Março de 1991 foi recebido um ofício dando conta de um despacho do Presidente do IPPC que colocava as Academias sob a sua dependência.

A Academia tentou então, sem êxito, uma audiência com o Secretário de Estado da Cultura (recebeu-a o seu Chefe de Gabinete), mas acabou por ser recebida pelo próprio Primeiro Ministro, a quem expôs as dificuldades por que a Academia estava a atravessar, e solicitando-lhe o regresso à tutela do Ministério da Educação.

Entretanto sai a Lei Orgânica do XII Governo Constitucional (DR II Série-A, nº 279, de 04/12/1991) que, no seu Art.11º-2, coloca a Academia das Ciências na dependência do Ministério do Planeamento e da Administração do Território.

E é altura de regressar à revisão dos Estatutos, cuja necessidade se fazia sentir cada vez mais.

A partir de 1984 haviam-se pedido sugestões aos senhores académicos, tendo sido constituída uma comissão para ir fazendo a sua síntese e realizando-se vários plenários para a sua apreciação. Eu próprio escrevi ao Presidente Pinto Peixoto em 25 de Outubro de 1988 (além de outras sugestões que já havia apresentado) nos seguintes termos:

“Publicada a Lei da Autonomia Universitária (Lei nº 108/88 de 24 de Setembro) julgo razoável que, dentro das suas tradições, a Academia das Ciências de Lisboa venha a beneficiar de algumas normas ali incluídas, podendo até referir-se que foi quando desfrutou de maior independência que a Academia mais contribuiu para o desenvolvimento científico, social e económico do País. Assim, proponho que seja encarada a possibilidade de incluir nos futuros Estatutos as seguintes disposições” (e seguiam as propostas).

Foram-se realizando, como referi, sessões plenárias para apreciação dos projectos, redigiram-se várias versões, até que em 2 de Novembro de 1994 o Presidente Pina Martins, no seguimento de uma promessa ao novo Ministro da tutela Valente de Oliveira (que mostrara interesse pelo funcionamento da Academia) remeteu-lhe um Projecto de Estatutos da Academia das Ciências de Lisboa, esclarecendo que fora (e cito) “integralmente revisto por três vezes em reuniões plenárias da Academia, desde 1984 e agora enfim revisto e finalmente retocado pelo académico da secção de Direito Prof. Doutor Mário Júlio de Almeida Costa”, solicitando-lhe que se dignasse promover a sua aprovação em Conselho de Ministros.

O Art. 1º do projecto dizia: A Academia das Ciências de Lisboa, fundada em 1779, é uma instituição científica e cultural de utilidade pública, dotada de personalidade jurídica, de autonomia administrativa e financeira e com património próprio.

Poucos dias depois, a 9 de Novembro, recebe a Academia uma Nota dos serviços jurídicos do Ministério afirmando (entre outras considerações) que “tendo presente o disposto na Lei nº 8/90, de 20 de Fevereiro (“Bases da Contabilidade Pública”),

aplicável aos organismos da Administração Central, afigura-se que não se torna viável a adopção do regime de autonomia financeira para a Academia”.

Pediram-se pareceres aos nossos confrades Sousa Franco e Soares Martinez e qualquer deles não teve dúvidas de que a referida lei não era aplicável à Academia porque ela não era nem nunca fora “Estado” (Sousa Franco em parecer de 22/12/94), não se situava nem nunca se situara na esfera da Administração Central (Soares Martinez em parecer de 6/1/95). Sousa Franco invocava mesmo o Curso de Direito Administrativo de Freitas do Amaral em abono da sua afirmação de que a Academia das Ciências de Lisboa é associação pública cujos sócios são entidades privadas e singulares. E qualquer dos nossos confrades acabava por concluir que a natureza da Academia exige, de facto, a sua autonomia financeira.

O decreto que Valente de Oliveira viu aprovado em Conselho de Ministros de 31 de Agosto com o nº 372/95 não incluía esta autonomia no Art. 1º dos Estatutos, como havia sido proposto; mas o Capítulo VI intitulava-se AUTONOMIA FINANCEIRA E PATRIMONIAL e o seu Art. 57º rezava assim: No âmbito da autonomia financeira e patrimonial, a Academia dispõe do seu património, sem outras limitações para além das estabelecidas por lei, gere livremente as verbas anuais que lhe são atribuídas pelo Orçamento do Estado, elabora os respectivos programas plurianuais e tem capacidade para obter receitas próprias administradas anualmente através de orçamentos privativos.

O Art. 59º afirmava que constituem receitas da Academia:

- a) As dotações que lhe forem concedidas pelo Estado;
- b) Os rendimentos de bens próprios ou de que tenha fruição e os juros das contas de depósitos;
- c) O produto da venda das suas publicações;
- d) Os subsídios, subvenções, participações, doações, heranças e legados que a Academia delibere aceitar;
- e) Os saldos da conta de gerência de anos anteriores.

E no Art. 3º do próprio decreto que aprovava os Estatutos se dizia que o Estado, através do ministério da tutela, atribuía à Academia das Ciências uma verba anual destinada a subsidiar a sua actividade.

Quanto ao pessoal (questão sempre delicada), o Capítulo V, intitulado AUTONOMIA ADMINISTRATIVA, incluía os seguintes artigos análogos ou com ajustamentos aos propostos pela Academia:

- Artigo 55º -- 1. A Academia pode requisitar, para os seus serviços, ou para a execução de trabalhos especiais, funcionários da função pública, que manterão, enquanto prestarem serviço na

Academia, os mesmos direitos que teriam nos seus quadros de origem.

2. Os funcionários requisitados consideram-se para todos os efeitos em exercício de funções a partir da data do despacho que os tiver nomeado.

3. Quando os providos sejam membros das Forças Armadas, funcionários ou agentes da Administração Central, Regional ou Local, ou de institutos públicos, exercerão os seus cargos em comissão de serviço ou em regime de requisição, conforme os casos, com a faculdade de optar pelas remunerações correspondentes aos cargos de origem.

Artigo 56º -- 1. Para além do pessoal dos quadros da Academia, pode esta contratar outras pessoas com vista ao desempenho de actividades necessárias ao seu funcionamento, mas sem que os contratados adquiram, em caso algum, o estatuto de funcionário público ou de agente administrativo.

Mas a parte do Artigo 56º da proposta, que dizia:

Ao pessoal administrativo, técnico e auxiliar da Academia é aplicável o estatuto da função pública, devendo ser aprovados mediante portaria assinada pelos Ministros responsáveis os seus quadros e os requisitos do respectivo provimento.¹

foi substituída por:

Artigo 56º -- 2. O pessoal com relação jurídica de emprego público actualmente integrado no quadro de pessoal da Academia transita, nos termos da lei, para lugares a criar no quadro da Secretaria-Geral do Ministério da Tutela.²

E foi esta última disposição que levantou muitas dúvidas ao então Presidente da Academia.

¹ Este articulado existia nos Estatutos de 1978, mas com a redacção “devendo ser estabelecidos por decreto-lei os seus quadros, os requisitos para o respectivo provimento e as condições em que os funcionários actualmente em serviço na Academia poderão transitar para os lugares constantes dos novos quadros.” E já no preâmbulo do Decreto-Lei nº 22528, de 15/05/1933, é o governo de Salazar que reconhece “os relevantes serviços prestados à Nação, à ciência e às letras pátrias “ pela Academia, “confirmando-lhe (por isso) aquelas regalias relativas ao provimento dos cargos académicos remunerados e dos do quadro do seu pessoal, constantes de antiga legislação e mantidas por respeitável tradição”.

² No caso em análise, o Ministério do Planeamento e da Administração do Território.

O decreto acabou por não ser promulgado, incluído num grupo de diplomas que o Presidente da República vetou por terem sido apresentados por um governo de gestão, com novas eleições já marcadas e creio que também pela referida reacção do Presidente da Academia numa consulta que lhe foi feita a propósito da promulgação.

E o que se tem passado depois disto?

Em 28 de Outubro de 1995 tomou posse o XIII Governo Constitucional e pela respectiva Lei Orgânica (DR nº 266/95, Série I-A, 1º Suplemento, de 17/11/95) a Academia das Ciências de Lisboa é colocada na dependência do Ministério da Ciência e Tecnologia, entretanto criado.

Não voltou a ser apresentado o Projecto de Estatutos de 1995 nem nenhuma sua actualização, justificável pelo tempo decorrido e julgo que conviria voltar a analisar a questão; apenas foram aprovadas propostas da Academia com alteração nas categorias e número de sócios; e pelo Decreto-Lei nº 53/2002, de 2 de Março, foi-lhe concedida autonomia administrativa e financeira mas só para efeitos de candidatura e gestão de verbas atribuídas no âmbito de programas nacionais, comunitários e internacionais.

Continuou, no entanto a tendência para uma centralização exagerada, contrariando o princípio defendido por António Sérgio nas Cartas do Terceiro Homem (*Democracia*, Ed. Sá da Costa, XLI, p. 318 e XIV, pp. 187 e 190) segundo o qual o melhor político – como o melhor pedagogo – é o que mais trabalha para se tornar dispensável.

Com efeito, no preâmbulo do Decreto-Lei nº 179/96, de 24 de Setembro, que alterava as categorias e o número de sócios, o Ministro escreveu que fora ouvida a Academia, podendo assim entender-se que a iniciativa havia sido do Ministério, quando sempre se afirmara que era por proposta da Academia (o que, neste caso, também correspondia à verdade). Também em dada altura o Ministério determinou que se alterasse o tradicional timbre dos envelopes e do papel de ofício, de acordo com as regras contidas no Manual das Normas da Função Pública, assim continuando a situar a Academia na esfera da Administração Central – contra o parecer de especialistas do Direito, como se viu, e em dissonância com o que conheço de muitas academias estrangeiras. (leia-se, a este propósito, a minha comunicação à Academia “Ciência para o século XXI e desafios que se põem à Academia”, de 1 de Junho de 2000, pp. 163-165).

Em meados de 2002, por sugestão do Professor Pina Martins e por analogia com o que ele conhecia da Academia dos Linces, foi constituída a Associação dos Amigos da Academia das Ciências de Lisboa, com o objectivo de obter verbas para as suas realizações. Chegaram a ser lavrados os estatutos num notário e editado um folheto informativo. Mas a iniciativa não foi avante, agora por causas que desconheço.

Termino perguntando-me se não deveria ser o Parlamento a aprovar novos Estatutos da Academia, à semelhança do que acontece com muitas das academias estrangeiras que conheço e como já sucedeu com a Lei da Autonomia Universitária, outorgando-lhe toda a independência que deve caracterizar uma tal instituição. Mas será questão a analisar com mais cuidado, tal como a razão que levou, em 1995, o Presidente da Academia a não aceitar uns Estatutos que nos teriam dado muito maior maleabilidade do que aquela de que hoje dispomos.

(Comunicação apresentada no Almoço-Conferência do Instituto de Altos Estudos da Academia das Ciências de Lisboa a 24 de Fevereiro de 2010)