

| | |
|--------------------|-------------------------|
| Parecer N.º | DSAJAL 74/18 |
| Data | 2 de março de 2018 |
| Autor | Ricardo da Veiga Ferrão |

| | |
|----------------------------|--|
| Temáticas abordadas | Incompatibilidades Presidente da assembleia municipal Associação Presidente do conselho de administração de associação participada pelo município Remuneração Lei n.º 50/2012 |
|----------------------------|--|

Solicita a Presidente da Câmara Municipal de [A] por seu ofício n.º 907, de de do ano em curso, a emissão de parecer sobre a seguinte questão:

ASSUNTO: Pedido de Parecer / Presidente da Assembleia Municipal de[A] / Presidente do Conselho de Administração da Associação [X] / Remuneração

Questionado o Gabinete Jurídico desta Câmara Municipal sobre a matéria referida em título, informou o mesmo que:

"Factos:

1 - A ... [Associação X] é uma associação de carácter privado, sem fins lucrativos, constituída nos termos do Código Civil, com sede em no e que desenvolve, conforme consta dos seus estatutos, "atividades de, bem como as ações que contribuam para a modernização e desenvolvimento da área dos municípios abrangidos."

2 - É associado (fundador) da [Associação X] o Município de[A], entre outros, o qual detém a maioria de votos resultante da maioria do património associativo da mesma, nos termos dos artigos 16.º e 28.º dos estatutos.

3 - De acordo com artigo 19.º dos estatutos, as funções de membro do Conselho de Administração (CA) podem ser remuneradas, nos termos que for deliberado pela Assembleia Geral.

Direito:

a) Enquanto pessoa coletiva de direito privado, a associação foi constituída e rege-se pelas normas do direito civil - artigos 157.º e seguintes e em particular pelos artigos 167.º a 184.º;

b) Nesses termos, comandam a atividade da associação os seus estatutos e regulamentos internos que eventualmente existam;

c) Assim, nesta perspetiva, nada parece obstar a que o seu Presidente do Conselho de Administração (CA) seja remunerado pelo exercício dessa função;

d) Sucedendo que este é também presidente da Assembleia Municipal (AM) do concelho onde a associação tem a sua sede, levanta-se a questão de saber se por esse facto, ser presidente da Assembleia Municipal, estará este impedido de receber eventual remuneração que a Assembleia Geral da [Associação X] venha a estabelecer para tal função;

e) Faz-se aqui apelo ao regime jurídico dos eleitos locais - RJEL (Lei n.º 29/87, de 30-06) para verificar se este o impede;

Salvo melhor opinião, parece nada impedir que o Presidente da AM seja Presidente do CA de uma associação privada sem fins lucrativos, ainda que dessa associação seja associado o Município onde aquele preside à AM;

f) Por outro lado, também não se afigura, face àquele RJEL, que este não possa ser remunerado pelo exercício de presidente do CA dessa associação;

g) Também quanto ao regime jurídico dos impedimentos constante do Código do Procedimento Administrativo se afigura não haver impedimento, seja no exercício do cargo de Presidente do CA, seja pela remuneração correspondente ao exercício desta função, caso seja definida em Assembleia Geral da Associação;

h) Tendo agora em conta a Lei n.º 50/2012, de 31-08 Lei da Atividade Empresarial Local (LAEL), pode dizer-se que, conforme vimos defendendo, é legítimo que um membro da AM possa ocupar um lugar em funções executivas, e por maioria de razão também não executivas, numa empresa municipal, conforme decorre do artigo 30.º da referida Lei;

i) Na situação em concreto, dada a situação de influência dominante do Município de[A] sobre a associação [X] (como se disse tem maioria de votos nas Assembleias Gerais) aplica-se à associação o capítulo V da citada LAEL, em particular os artigos 56.º e 59.º. Ora, nenhum destes, ainda que por remissão para outros artigos do diploma, limita a possibilidade do exercício de funções que vimos tratando, nem a legitimidade de o Presidente da AM ser remunerado por aquele exercício.

Conclusão:

Salvo melhor opinião, face ao exposto, parece-nos legítimo que o Presidente da AM possa exercer funções de Presidente do Conselho de Administração da [Associação X], ainda que esta seja uma associação privada sem fins lucrativos na qual o Município tem influência dominante, e que pelo exercício dessa função/cargo seja remunerado pela dita Associação nos termos que estiverem ou venham a estar definidos em Assembleia Geral da mesma."

Em face do todo o exposto, solicita-se a V. Ex.ª que se digne emitir o parecer que julgar adequado sobre o assunto, nomeadamente, se é corroborado o entendimento do Gabinete Jurídico desta Autarquia.

APRECIANDO

1. Em causa está, no presente parecer, saber da admissibilidade, face ao quadro jurídico-legal vigente, de o presidente da assembleia municipal de um município que é,

simultaneamente, presidente do conselho de administração de uma associação privada sem fins lucrativos “detida” e controlada pelo mesmo município - a qual, por sua vez, detém e controla, conjuntamente com outra associação também detida pelo mesmo município, um parque tecnológico -, possa vir a auferir remuneração pelo exercício dessas funções de presidente do conselho de administração da associação.

ANÁLISE

2. ASSOCIAÇÕES DO UNIVERSO AUTÁRQUICO, ELEITOS LOCAIS E ACUMULAÇÃO DE CARGOS

2.1. No quadro pluriforme do associativismo autárquico surgem, ao lado das associações públicas (de autarquias), regidas pelo direito público (e daí que integrantes da Administração Pública, em sede local)¹, as associações de natureza *privada* ou antes, de *direito privado*, porque criadas à luz do, e regidas pelo direito privado ou, mais precisamente, pela disciplina contida no Código Civil, disciplina essa aplicável, em geral, a todas as associações constituídas por pessoas singulares.

De entre estas associações *de direito privado*, encontramos, ao lado das associações de autarquias constituídas com o objectivo de assumir a função de “*parceiro social*”², aquelas outras, das quais os municípios podem ser igualmente sócios (*rectius*, associados), conquanto estas prossigam *fins de relevante interesse público local*, e a sua atividade se compreenda no âmbito das atribuições (...) municipais, as quais são

¹ Vd. os artigos 63.º e segs. do *Regime Jurídico das Autarquias Locais* (RJAL), aprovado em anexo à Lei n.º 75/2013, de 12 de Setembro, rectificada pelas Declaração de Retificação n.º 46-C/2013, de 1 de Novembro, e Declaração de Retificação n.º 50-A/2013, de 11 de Novembro, e alterado pelas Lei n.º 25/2015, de 30 de Março, Lei n.º 69/2015, de 16 de Julho, Lei n.º 7-A/2016, de 30 de Março, e Lei n.º 42/2016, de 28 de Dezembro.

² Expressão usada por FREITAS DO AMARAL, *Curso de Direito Administrativo*, vol. I, 3.º ed., 2006, (ed. consultada. Há edição mais recente), pág. 606. Estas associações, representativas dos municípios e das freguesias e constituídas à luz do direito privado, quando detendo *carácter nacional, adquirem automaticamente o estatuto de parceiro relativamente ao Estado*. Vd. Lei n.º 54/98, de 18 de Agosto. É o caso da Associação Nacional de Municípios Portugueses (ANMP) e da Associação Nacional de Freguesias (ANAFRE).

previstas e sumariamente disciplinadas no RJAELPL³.

2.2. Nem a sumária referencia que o RJAELPL faz a estas associações nem as regras mais precisas do Código Civil abordam, contudo, a questão do exercício, simultâneo e cumulativo, de funções nos seus corpos dirigentes, designadamente no *órgão colegial de administração*⁴, com o de funções autárquicas nos órgãos electivos, deliberativo ou executivo, de município associado.

2.3. Apesar do Estatuto dos Eleitos Locais considerar como tais, e para efeito do nele previsto, *os membros dos órgãos deliberativos e executivos dos municípios (...)*, certo é que apenas se dedica a regular de forma expressa os membros dos órgãos executivos, dedicando aos membros do órgão deliberativo municipal uma disciplina *por defeito* (ou *definição por negação*) quer em matéria de exercício de funções quer de retribuição pelo mesmo.

Assim, os membros da Assembleia Municipal, presidente da mesa incluído, exercem funções em regime de não permanência (o que apenas se alcança *por exclusão de partes*)⁵, percebendo, por esse exercício, senhas de presença (conforme conclusão da lei, também alcançada por exclusão)⁶.

2.4. Tampouco os membros da Assembleia Municipal, ou sequer o seu presidente, são considerados, para efeitos da Lei n.º 64/93⁷, como titulares de cargo político⁸; mas

³ Vd. artigos 1.º, n.º 3, 56.º e 59.º do *Regime Jurídico da Atividade Empresarial Local e das Participações Locais* (RJAELPL), constante da Lei n.º 50/2012, de 31 de Agosto, alterada pela Lei n.º 53/2014, de 25 de Agosto, Lei n.º 69/2015, de 16 de Julho, Lei n.º 7-A/2016, de 30 de Março e Lei n.º 42/2016, de 28 de Dezembro

⁴ Artigo 162.º do Código Civil.

⁵ Vd. artigo 2.º do *Estatuto dos Eleitos Locais* (EEL), constante da Lei n.º 27/87, de 30 de Junho, alterada pela Lei n.º 97/89, de 15 de Dezembro, Lei n.º 1/91, de 10 de Janeiro, Lei n.º 11/91, de 17 de Maio, Lei n.º 11/96, de 18 de Abril, Lei n.º 127/97, de 11 de Dezembro, Lei n.º 50/99, de 24 de Junho, Lei n.º 86/2001, de 10 de Agosto, Lei n.º 22/2004, de 17 de Junho, Lei n.º 52-A/2005, de 10 de Outubro e Lei n.º 53-F/2006, de 29 de Dezembro.

⁶ Vd. artigo 10.º do EEL.

⁷ A Lei n.º 64/93, de 26 de Agosto, alterada pelas Lei n.º 39-B/94, de 27 de Dezembro, Lei n.º 28/95, de 26 de Agosto, Lei n.º 12/96, de 18 de Abril, Lei n.º 42/96, de 31 de Agosto, Lei n.º 12/98, de 24 de Fevereiro, Decreto-Lei n.º 71/2007, de 27 de Março, e Lei Orgânica n.º 1/2011, de 30 de Novembro, contém o *Regime jurídico de incompatibilidades e impedimentos dos titulares de cargos políticos e altos cargos públicos* (RJII).

igualmente também nela não são considerados como titulares de altos cargos públicos. Ou seja: os membros da Assembleia Municipal, e em especial o seu presidente, não relevam para efeitos do regime de incompatibilidades e impedimentos dos titulares de cargos políticos nem de altos cargos públicos - pelo que o exercício de tais funções não é, neste ponto de vista, incompatível *com nada*.

2.5. Uma abordagem da situação partindo-se do ponto de vista da entidade participada é ainda mais desértica. Nenhuma norma em nenhum diploma aborda o exercício de funções de direcção ou administração de associações de direito privado por eleitos locais em exercício de funções nas autarquias suas associadas. E como não se disciplina o exercício, também não se estabelecem incompatibilidades.

Na verdade, como atrás se disse, nem o RJALPL nem o Código Civil estabelecem qualquer regra nesta matéria – mesmo para o caso em que uma associação possa funcionar como uma espécie de *holding* de um *conglomerado* de outras associações e/ou sociedades em relação de *grupo*.

2.6. Contudo, certo é que o RJAL comete à assembleia municipal um específico poder (com a natureza de poder de **apreciação e fiscalização**, como anuncia a epígrafe do respectivo artigo) de *iniciativa própria* (portanto, não dependente de qualquer *impulso inicial* de terceiro órgão como, geralmente, a câmara municipal) de **acompanhar e fiscalizar a atividade da câmara municipal, dos serviços municipalizados, das empresas locais e de quaisquer outras entidades que integrem o perímetro da administração local**, (...) ⁹ o que não pode quere deixar de significar que à assembleia municipal cabe, para além de *acompanhar*, também **sindicar** a actividade de todas as **entidades outras** [para além *da câmara municipal, dos serviços municipalizados, das empresas locais e quaisquer que elas sejam*] **que integrem o perímetro da administração local**, independente e não obstante o poder de apreciação dos *resultados da participação do município (...) em quaisquer outras entidades, com base na*

⁸ Certo que não são, obviamente, titulares de órgãos de soberania.

⁹ Artigo 25.º, n.º 2, al. a), do RJAL.

*informação disponibilizada pela câmara municipal*¹⁰.

Temos assim que o RJAL concebe a assembleia municipal, no patamar *municipal* do poder local, como o órgão último de fiscalização quer da actividade da câmara, dos serviços municipalizados e das empresas locais, quer de todas as demais entidades, societárias ou de outra natureza, que se encontrem na *esfera de atracção* da (que orbitem a) autarquia – como será o caso das associações das quais o município seja associado, em especial quando sobre elas exerça uma *influência dominante*, através de poderes de domínio ou controlo, quaisquer que eles sejam e qualquer que seja a sua origem e/ou modo de exercício.

2.7. Não obstante o que se acaba de referir, o âmbito subjectivo de aplicação da norma do n.º 1 do artigo 30.º do RLAELPL não alcança as situações de exercício acumulado de funções em órgão deliberativo municipal, mesmo como seu presidente, com o exercício de cargos de direcção ou administração de associação de direito privado em que a autarquia participe (seja associada), pois que essa norma apenas se refere a *empresas locais*, não existindo na lei, relativamente às *outras participações* reguladas no capítulo V do RJAELPL, norma remissiva idêntica à do n.º 3 do artigo 51.º deste mesmo diploma, visando as *participações locais* em *sociedades comerciais de responsabilidade limitada*, previstas no capítulo IV do mesmo RJAELPL.

2.8. Ainda que assim seja, questão diferente será a de saber se, no caso, não cabe a verificação do impedimento previsto na subal. iv) da al. b) do artigo 4.º do EEL, quando nela se diz que o eleito local *não* [pode] *intervir em processo administrativo, acto ou contrato de direito público ou privado nem participar na apresentação, discussão ou votação de assuntos em que tenha interesse ou intervenção, por si ou como representante ou gestor de negócios de outra pessoa (...)*.

¹⁰ Artigo 25.º, n.º 2, al. b), do RJAL.

CONCLUINDO

- A. Não se encontra na lei norma restritiva ou impeditiva do exercício acumulado de funções como eleito local em Assembleia Municipal, mesmo como seu presidente, e simultaneamente, de funções remuneradas como membro, ainda que presidente, do órgão de direcção ou administração de associação da qual a autarquia seja associada e sobre ela exerça *influencia dominante* – mesmo que a lei conceba a assembleia municipal como órgão último de acompanhamento e fiscalização da actividade dessa associação.

Salvo semper meliori judicio