

Parecer N.º	DSAJAL 67/19
Data	3 de abril de 2019
Autor	Maria José Castanheira Neves

Temáticas abordadas	Apoio Judiciário a autarcas Honorários de advogados
----------------------------	--

Notas

Solicitou-nos o Presidente da Câmara Municipal um pedido de parecer sobre o âmbito do apoio a autarcas em processos judiciais bem como sobre o montante dos honorários apresentados pelos advogados.

Sobre estas questões temos a informar:

I

O artigo 21.º do Estatuto dos Eleitos Locais, Lei n.º 29/87, de 30 de junho, na sua atual redação, estabelece que constituem encargos a suportar pelas autarquias locais as despesas provenientes de processos judiciais em que os eleitos locais sejam parte, desde que tais processos tenham tido como causa o exercício das respetivas funções e não se prove dolo ou negligência por parte dos eleitos.

O apoio a autarcas em processos judiciais depende da verificação cumulativa de três requisitos:

- Despesas provenientes de processos judiciais;
- Processo em que os eleitos sejam parte por causa do exercício das suas funções autárquicas, seja qual for o regime em que é exercido, e sejam eleitos de órgãos municipais ou de órgãos de freguesias;
- Não se prove na sentença judicial dolo ou negligência por parte dos eleitos locais – a verificação deste último requisito só é possível depois de estar proferida decisão final e última sobre a questão controvertida.

Nos casos em que não exista decisão judicial em sentido formal, por ter ocorrido acordo ou transação no decurso do processo judicial, por exemplo, parece-nos que a autarquia deve suportar as despesas com o processo, se este teve como fundamento o

exercício das funções autárquicas, muito embora não tenha sido possível comprovar se existiu ou não dolo ou negligência, devendo aplicar-se o mesmo raciocínio no caso da prescrição de processos judiciais ⁽¹⁾.

Por último, este direito, para ser exercido, não exige que o autarca esteja em funções, dado que a razão de ser desta norma é o ressarcimento de despesas com processos judiciais relacionados com o exercício de funções autárquicas, independentemente de os processos serem instaurados ou julgados estando ou não o autarca em exercício de funções ⁽²⁾.

Sobre esta problemática dos requisitos do apoio judicial constantes do artigo 21.º do EEL já se pronunciou o Conselho Consultivo da Procuradoria-Geral da República (P000812007, publicado no *Diário da República*, II série, de 09/10/2009).

Sendo estes requisitos cumulativos, não se verificando um deles, não haverá lugar à aplicação da norma em causa.

O primeiro destes requisitos é de constatação objetiva (despesas provenientes de processos judiciais), não levantando dúvidas interpretativas, o mesmo não ocorrendo com aos restantes.

Deste modo, no que respeita ao segundo requisito apontado (*processos judiciais em que os eleitos locais sejam parte, desde que tais processos tenham tido como causa o exercício das respetivas funções*), julgamos inequívoco que, para efeitos do artigo 21.º em apreço, o interessado que deseje ver-se ressarcido pela autarquia dos encargos provenientes de processos judiciais interpostos contra a sua pessoa ou por si próprio terá de provar a existência de umnexo causal entre as funções exercidas enquanto eleito local e o processo judicial gerador dos referidos encargos ⁽³⁾.

⁽¹⁾ PAULO BRAGA e FÁTIMA DINIZ, *Estatuto dos Eleitos Locais, anotado*, p. 73.

⁽²⁾ MARIA JOSÉ L. CASTANHEIRA NEVES, *Os Eleitos Locais*, 2.ª edição revista e ampliada, AEDREL, 2017, pag. 113 e seguintes.

⁽³⁾ Refere o citado parecer do Conselho Consultivo da Procuradoria-Geral da República:

“Os eleitos locais são chamados a desempenhar funções públicas, em prol da comunidade (no interesse público), pelo que bem se compreende que beneficiem do apoio jurídico quando, por causa do exercício dessas funções, sejam parte em qualquer processo judicial. A lei procura assegurar a defesa dos seus

Já quanto ao terceiro requisito, uma vez que estamos no domínio das decisões judiciais, a doutrina vem afirmando que a verificação da inexistência de dolo ou negligência só poderá ser normalmente constatada pelo teor da sentença ou acórdão transitados em julgado, isto é, só depois de estar proferida decisão final e última sobre a questão controvertida. Apenas se excetua as situações de acordo ou transação no decorrer do processo judicial e de prescrição processual em que, por não existir qualquer decisão judicial ou a decisão ter sido a extinção do procedimento, não se tendo provado o dolo ou a negligência, o eleito deve ser ressarcido, pela autarquia, das eventuais despesas inerentes ao processo ⁽⁴⁾.

Quanto a este requisito específico, o citado parecer da Procuradoria-Geral da República acrescenta, e bem, o seguinte entendimento quando se tenha comprovado que o eleito local atuou no exercício das suas funções, mas com negligência:

“Da mesma forma, não deverão as autarquias suportar aqueles encargos, ainda que o eleito local tenha atuado no exercício das suas funções e por causa delas, quando se prove que agiu com dolo ou negligência. O presidente duma câmara municipal, por exemplo, pode praticar um ato ilícito no exercício das suas funções e por causa desse exercício. É um ato funcional, porque praticado pelo titular de um órgão de uma pessoa coletiva de direito público, no exercício das suas funções e por causa desse exercício, pelo que, em princípio, a autarquia deverá suportar as despesas resultantes do processo que lhe for movido com esse fundamento.

direitos, dispensando-os de suportarem os inerentes encargos, mas apenas nos processos judiciais diretamente relacionados com os cargos que ocupam (no exercício das funções para que foram eleitos). É, pois, necessário que se verifique um nexo causal entre as funções exercidas pelo eleito local e o respetivo processo judicial (como, por exemplo, saber em que qualidade o autarca está a ser julgado: a título pessoal ou na qualidade de membro de um órgão deliberativo ou executivo do município ou da freguesia?).

As autarquias não poderão suportar os encargos resultantes de factos praticados pelos eleitos locais fora do exercício das suas funções, sem qualquer relação com o exercício do cargo que ocupam. E se não cabem na previsão do artigo 21.º da Lei n.º 29/87 os atos praticados fora do exercício de funções, o mesmo sucede quando cometidos por ocasião do seu exercício, mas não por causa dele, sendo necessário apurar em cada caso se o autor do facto ilícito atuou ou não no exercício das suas funções e por causa desse exercício, ou seja, se o facto praticado representou o legítimo exercício da sua competência para fins de interesse público ou, pelo contrário, um abuso de autoridade, excedendo os limites das suas funções”.

⁽⁴⁾ Entre outros, PAULO BRAGA e FÁTIMA DINIZ, *Estatuto dos Eleitos locais*, anotado, cit., p. 73.

Já não será assim se se provar que agiu com dolo ou negligência.

Os titulares dos órgãos das autarquias locais, como dissemos, não respondem civilmente pelos atos ilícitos praticados com culpa leve no exercício das suas funções. Por isso, deve entender-se que, nestes casos, também lhes deve ser concedido o apoio, pois, embora o artigo 21.º da Lei n.º 29/87 se refira à “negligência”, deverá considerar-se aplicável apenas à culpa grave. Se o eleito local não responde civilmente perante terceiros pelos atos praticados com culpa leve no exercício de funções, nada justificaria que não lhe fosse concedido o apoio numa ação de indemnização intentada contra ele com fundamento em culpa grave e se viesse a provar apenas a culpa leve. A razão de ser é a mesma.

«A interpretação não deve cingir-se à letra da lei, mas reconstituir a partir dos textos o pensamento do legislador, tendo sobretudo em conta a unidade do sistema jurídico [...]». Portanto, nos casos de culpa leve (quando o ato tiver sido praticado pelo eleito local com diligência e zelo não manifestamente inferiores aos que se encontrava obrigado em razão do cargo) a autarquia deve prestar o apoio”.

Acresce referir que este direito, para ser exercido, não exige que o autarca esteja em funções, dado que a razão de ser desta norma é o ressarcimento de despesas com processos judiciais relacionados com o exercício de funções autárquicas, independentemente de os processos serem instaurados ou julgados estando ou não o autarca em exercício de funções ⁽⁵⁾.

Por último, relativamente à natureza das despesas a suportar no âmbito do apoio a processos judiciais, importa esclarecer que só são pagas as despesas provenientes dos processos judiciais, de acordo com o que preceitua o citado artigo 21.º, e não as que decorrem dos efeitos da sentença, no caso de condenação.

⁽⁵⁾ MARIA JOSÉ L. CASTANHEIRA NEVES, Os Eleitos Locais, 2.ª edição revista e ampliada, AEDREL, 2017, pag. 113 e seguintes.

Efetivamente, da redação do referido artigo apenas resulta o pagamento de despesas inerentes à tramitação normal dos processos, não abrangendo o pagamento de quaisquer quantias que decorram da execução de penas, como multas ou indemnizações. Considera-se, neste caso, que essas despesas resultam da condenação de um cidadão, a título pessoal.

II

Ora, no caso concreto sobre o qual nos solicitaram parecer jurídico verifica-se que se cumprem os requisitos cumulativos do artigo 21 ° do Estatuto dos Eleitos Locais, a saber:

- Há despesas provenientes de processos judiciais;
- No processo em causa os ex-eleitos locais foram parte por causa do exercício das suas funções autárquicas;
- Não se provou na sentença judicial dolo ou negligência por parte dos eleitos locais, dado que os mesmos foram absolvidos.

III

No que respeita aos honorários dos advogados, **a Câmara Municipal poderá se o pretender requerer um laudo ao Conselho Superior da Ordem de Advogados sobre os honorários em causa, tendo para tal toda a legitimidade**, nos termos do n ° 2 do artigo 6 ° do Regulamento dos laudos de honorários da Ordem dos Advogados 6, Regulamento n.º 36/2003, publicado no Diário da República n.º 180/2003, Série II de

⁶ Artigo 6.º Legitimidade para pedir laudo

1 - O laudo sobre honorários pode ser solicitado pelos tribunais, por outros conselhos da Ordem e, em relação às respectivas contas, pelo advogado, ou seu representante ou sucessor, pelas sociedades de advogados, ou pelo constituinte ou consulente, ou seus representantes ou sucessores.

2 - Pode ainda solicitar laudo quem, nos termos legais ou contratuais, seja responsável pelo pagamento dos honorários do advogado.

2003-08-06, alterado pelo Regulamento n.º 40/2005, publicado no Diário da República n.º 98/2005, Série II de 2005-05-20.