

Parecer	DAJ 182/21
----------------	------------

Data	29 de novembro de 2021
-------------	------------------------

Autor	Andreia Plácido
--------------	-----------------

Temáticas abordadas	Sócio-gerente Inelegibilidade Prestação de serviços.
----------------------------	--

Notas

Solicita o Presidente da Assembleia Municipal de, por seu ofício nº .. de 22/10/2021, a emissão de parecer sobre a seguinte questão (apresentada por um membro desta Assembleia Municipal) que passamos a citar sumariamente:

“A Clínica., LDA, do qual sou sócio-gerente, mantém com a Câmara Municipal de uma prestação de serviços no âmbito da medicina do trabalho, abrangendo todos os trabalhadores e colaboradores desta entidade.

Mais se informa que o contrato de prestação de serviços foi celebrado com a Clínica, em 25 de maio de 2020 e por um período de 36 meses, com uma carga horária de 10 horas mensais”.

(...) seria importante saber, se a minha situação descrita estará ou não abrangida por qualquer inelegibilidade e ou impedimento legal para o exercício de membro da Assembleia Municipal (...).”

Temos, assim, a informar o seguinte, passando por elucidar alguns aspetos, no que toca a impedimentos, incompatibilidades e inelegibilidades.

Assim, há que verificar se existe algum impedimento relativamente a um membro da assembleia municipal, gerente de uma empresa com contrato de prestação de serviços com a autarquia onde o mesmo foi eleito.

Como sabemos, os impedimentos são, como afirmam Gomes Canotilho e Vital Moreira, um corolário do princípio constitucional da imparcialidade inserido no art.º 266º n.º 2 da CRP: “os órgãos e agentes administrativos estão subordinados à Constituição e à lei e devem atuar, no exercício das suas funções, com respeito pelos princípios da igualdade, da proporcionalidade, da justiça, da imparcialidade e da boa fé”, que pressupõe o estabelecimento de impedimentos aos titulares de órgãos e agentes da administração pública.

Os impedimentos implicam, assim, a proibição dos órgãos e agentes da administração tomarem decisões sobre assuntos em que estejam pessoalmente interessados, de forma direta ou indireta, bem como de celebrarem ou tomarem parte em contratos celebrados

com a administração.¹

O normativo em causa é um reflexo do princípio da imparcialidade que impõe à Administração uma atuação isenta, desinteressada e independente, norteadas unicamente pela prossecução do interesse público em vez da satisfação de interesses pessoais ou de favorecimento ou prejuízo de terceiros.

Com os impedimentos, o titular do órgão fica impedido de atuar não por razões abstratas que se prendam ao próprio cargo, mas por razões concretas que respeitam à própria pessoa que ocupa um determinado cargo e aos interesses que possa ter naquela decisão concreta.²

Assim e referindo o Parecer DSAJAL 22/20 de 4 de fevereiro de 2020, “(...) a assembleia municipal não intervém em procedimentos pré-contratuais nem celebra contratos de prestação de serviços.

Essa competência pertence à câmara municipal ou ao presidente da câmara, de acordo com o valor dos contratos a celebrar.

Assim, também poderemos concluir que não tendo a assembleia municipal intervenção nos contratos de prestação de serviços celebrados com a câmara municipal, não existe na situação em análise um impedimento legal, nos termos do artigo 69.º do CPA”.

No que toca às incompatibilidades, entende-se que estas são um corolário do princípio constitucional da imparcialidade – artigo 266.º, n.º 2, da CRP – e significam a impossibilidade de acumular simultaneamente dois cargos ou funções, por a lei considerar em abstrato, independentemente da pessoa em concreto que os acumula, que essa acumulação é suscetível de pôr em causa a isenção e imparcialidade exigidas ao cargo.³

Nesta matéria, a Lei n.º 29/87, de 30 de junho, Estatuto dos Eleitos Locais (EEL),

¹ Diogo Freitas do Amaral, João Caupers, João Martins Claro, João Raposo, Pedro Siza Vieira, Vasco pereira da Silva, *Código do Procedimento Administrativo, Anotado*, Coimbra, 199, pág. 82.

² Eliana de Almeida Pinto, Isabel Silva, Jorge Costa, Juízes de Círculo, *Código do Procedimento Administrativo Comentado*, Quid Juris, Sociedade Editora.

³ Maria José Leal Castanheira Neves, “*Os eleitos Locais*”, 2ª Edição revista e ampliada, AEDRL; Braga 2017, pág. 46

prescreve no seu art.º 3.º o seguinte:

“1 – Os presidentes e vereadores de câmaras municipais, mesmo em regime de permanência, podem exercer outras atividades, devendo comunicá-las, quando de exercício continuado, quanto à sua natureza e identificação, ao Tribunal Constitucional e à assembleia municipal, na primeira reunião desta a seguir ao início do mandato ou previamente à entrada em funções nas atividades não autárquicas.

2 – O disposto no número anterior não revoga os regimes de incompatibilidades e impedimentos previstos noutras leis para o exercício de cargos ou atividades profissionais.”.

Decorre, assim, do n.º 1 do art.º 3.º do EEL que os eleitos locais, mesmo em regime de permanência (tempo inteiro), podem exercer outras atividades – públicas ou privadas – para além das que exercem como autarcas.

É, assim, inequívoco que o atual sistema legal permite que os autarcas acumulem o exercício das suas funções autárquicas com outras atividades, públicas ou privadas.

O sistema legal vigente, no entanto, exceciona duas situações sobre as quais não permite a referida acumulação:

Quando as funções públicas a acumular correspondam a titulares de órgãos de soberania, de cargos políticos ou de altos cargos públicos, sempre que se exija o exercício destes cargos em regime de exclusividade (n.º 1 do art.º 6.º da Lei n.º 52/2019, de 31 de julho);

Quando as funções públicas não possam ser exercidas em simultâneo de acordo com o que dispõe o art.º 221.º da Lei Orgânica n.º 1/2001, de 14 de agosto.

Para além das situações referidas, não é possível acumular quando as funções a exercer correspondam a cargos ou atividades profissionais relativamente aos quais outras leis estabeleçam regimes de incompatibilidades ou impedimentos de acumulação com as referidas funções autárquicas (n.º 2 do art.º 3.º do EEL). O que significa, nesta situação, que as incompatibilidades, a existirem, surgem, não da qualidade de eleito

local, mas do regime jurídico das atividades, públicas ou privadas, acumuladas com as atividades autárquicas.

Assim, as incompatibilidades, contrariamente às inelegibilidades, não limitam o acesso a determinados cargos, apenas impedem o seu exercício simultâneo.

Em jeito de conclusão, e voltando a mencionar o Parecer N° DSAJAL 22/20 de 4 de fevereiro de 2020: *“No que respeita aos membros das assembleias municipais refira-se que exercem o seu cargo de autarcas em regime de não permanência podendo, obviamente, acumular com o exercício de atividades profissionais.*

Refira-se, ainda, que a recente lei n.º 52/2019, de 31 de julho, (lei que aprova o regime de exercício de funções por titulares de cargos políticos e altos cargos públicos) não é aplicável aos membros das assembleias municipais, dado que a mesma só inclui no seu âmbito de aplicação os titulares de cargos políticos, que para efeitos da referida lei são apenas os membros dos órgãos executivos do poder local (membros das câmaras municipais e membros das juntas de freguesias).

Ora, um membro da assembleia municipal pode exercer profissionalmente outras atividades, não existindo incompatibilidade entre o exercício do membro de uma assembleia municipal (não considerado como atividade profissional) e a sua atividade privada.”

Assim, não existindo impedimento, nem incompatibilidade, vejamos se o caso em apreço configura uma inelegibilidade.

Como refere a autora Maria José Castanheira Neves⁴, *“a Constituição da República Portuguesa consagra no seu artigo 50.º o direito de acesso a cargos públicos, “direito totalmente distinto do direito de acesso à função pública (artigo 47.º n.º 2). Aquele é um direito político, sendo expressão do direito de participação na vida pública, máxime política (artigo 48.º); o segundo é um direito de carácter pessoal, sendo expressão do direito ao trabalho e da liberdade de escolha de profissão”.*

⁴ Os Eleitos Locais, Maria José Leal Castanheira Neves, Braga 2020.

De acordo com Gomes Canotilho e Vital Moreira, o direito de acesso a cargos públicos, sendo um dos direitos, liberdades e garantias, só pode sofrer restrições nos casos expressamente previstos na Constituição. Ainda segundo estes autores, no caso de cargos eletivos, as restrições consistem em incapacidades eleitorais e em inelegibilidades.

A regra é, assim, a da elegibilidade (em sentido restrito – ser eleito e aceitar a eleição – em sentido amplo – manter e exercer o cargo durante o período constitucional e legalmente fixado). As restrições a este princípio podem derivar de incapacidades ou de inelegibilidades.

Segundo a doutrina do Conselho Superior da Procuradoria-Geral da República, as inelegibilidades consubstanciam verdadeiros obstáculos legais ao direito a ser eleito para um cargo público e visam assegurar garantias de dignidade e genuinidade ao ato eleitoral, evitando a eleição de quem, pelas funções que exerce, não deve representar um órgão autárquico.

As inelegibilidades são, assim, um corolário do princípio constitucional da imparcialidade — artigo 266.º n.º 2 da CRP — e determinam a impossibilidade de candidatura às eleições locais e a própria perda de mandato, se ocorrerem após a eleição, e constituem um obstáculo dirimente da regular eleição do atingido.

As inelegibilidades distinguem-se das incompatibilidades, dado que as inelegibilidades constituem um impedimento jurídico à eleição enquanto as incompatibilidades não são um obstáculo à validade da eleição, mas impõem aos eleitos uma opção entre a sua profissão e o mandato ou uma opção entre dois cargos públicos.

As incompatibilidades, contrariamente às inelegibilidades, não limitam o acesso a determinados cargos, apenas impedem o seu exercício simultâneo.

As inelegibilidades, impedindo o acesso à qualidade de destinatário do ato eletivo, consubstanciam-se numa restrição à capacidade eleitoral passiva. Se essa restrição se aplicar a todo o território nacional, estaremos perante uma inelegibilidade absoluta (gerais, nos termos do artigo 6.º da Lei orgânica nº 1/2001, de 14 de agosto) ou em

sentido amplo, se se limitar à área de jurisdição da autarquia, estaremos perante uma inelegibilidade relativa (especiais, nos termos do artigo 7.º da Lei orgânica nº 1/2001, de 14 de agosto) ou em sentido estrito”.

Ora, as inelegibilidades especiais dos eleitos locais estão prescritas no artigo 7.º da lei orgânica nº 1/2001, de 14 de agosto, na sua atual redação, e são as seguintes:

“1 - Não são elegíveis para os órgãos das autarquias locais dos círculos eleitorais onde exercem funções ou jurisdição:

- a) Os diretores de finanças e chefes de repartição de finanças;*
- b) Os secretários de justiça e administradores judiciais;*
- c) Os ministros de qualquer religião ou culto;*
- d) Os funcionários dos órgãos das autarquias locais ou dos entes por estas constituídos ou em que detenham posição maioritária, que exerçam funções de direção, salvo no caso de suspensão obrigatória de funções desde a data de entrega da lista de candidatura em que se integrem.*

2 - Não são também elegíveis para os órgãos das autarquias locais em causa:

- a) Os concessionários ou peticionários de concessão de serviços da autarquia respetiva;*
- b) Os devedores em mora da autarquia local em causa e os respetivos fiadores;*
- c) Os membros dos corpos sociais, os gerentes e os sócios de indústria ou de capital de sociedades comerciais ou civis, bem como os profissionais liberais em prática isolada ou em sociedade irregular que prestem serviços ou tenham contrato com a autarquia não integralmente cumpridos ou de execução continuada, salvo se os mesmos cessarem até ao momento da entrega da candidatura.”*

Assim, vejamos se o caso concreto se poderá enquadrar em alguma destas hipóteses.

Ora, analisando as inelegibilidades relativas/especiais ou em sentido estrito dos eleitos locais, verificamos a situação em apreço na al. c) do nº 2 do artigo 7.º, que prescreve que são inelegíveis os gerentes que prestem serviços ou tenham contrato com a autarquia.

Deste modo, um contrato de prestação de serviços com um autarca gerente de uma

empresa enquadrável na referida norma e a autarquia, onde o mesmo é eleito, consubstancia uma inelegibilidade.

De referir, no caso de inelegibilidade, os membros dos órgãos autárquicos poderão, de acordo com o Regime Jurídico da Tutela Administrativa, previsto e regulado na Lei nº 27/96, de 1 de agosto, incorrer em perda de mandato.

Determina a al. b) do nº 1 do artigo 8º da Lei da Tutela Administrativa, que *“Após a eleição, sejam colocados em situação que os torne inelegíveis ou relativamente aos quais se tornem conhecidos elementos reveladores de uma situação de inelegibilidade já existente, e ainda subsistente, mas não detetada previamente à eleição”*.

E os nºs 1 e 2 do artigo 11º do mesmo diploma que *“As decisões de perda de mandato e de dissolução de órgãos autárquicos ou de entidades equiparadas são da competência dos tribunais administrativos do círculo”* e que *“As ações para a perda de mandato ou de dissolução de órgãos autárquicos ou de entidades equiparadas são interpostas pelo Ministério Público, por qualquer membro do órgão de que faz parte aquele contra quem for formulado o pedido, ou por quem tenha interesse direto em demandar, o qual se exprime pela utilidade derivada da procedência da ação”*.

Desta forma, verificando-se a referida inelegibilidade especial, inelegibilidade esta superveniente, uma vez que se verifica após eleições autárquicas, deverá o eleito, sob pena de incorrer em perda de mandato, cessar a sua atividade como gerente da empresa.

Concluindo,

O membro da assembleia municipal em causa, sendo gerente de uma sociedade com a qual o município celebrou contrato, colocou-se em situação de inelegibilidade especial superveniente nos termos da al. c) do nº 2 do artigo 7.º da lei orgânica nº 1/2001, de 14 de agosto, podendo dar lugar a perda de mandato, de acordo com a primeira parte da alínea b), do nº 1 do artigo 8º da lei da tutela (lei 27/86, na sua atual redação), se o eleito não cessar a sua atividade privada.