

| | |
|----------------|------------------------|
| Parecer | DAJ 195/21 |
| Data | 10 de dezembro de 2021 |
| Autor | Elisabete Frutuoso |

| | |
|----------------------------|---|
| Temáticas abordadas | Acumulação de funções dos titulares dos órgãos autárquicos Exclusividade EEL Lei n.º 52/2019, de 31 de julho |
|----------------------------|---|

A Câmara Municipal de, através do ofício n.º/2021, complementado pelo ofício n.º/2021, solicitou a esta CCDR um parecer jurídico sobre a acumulação de funções autárquicas de um vereador em regime de permanência com funções públicas e privadas e respetivos efeitos remuneratórios.

Em concreto, pretende essa Edilidade ver esclarecida a dúvida “quanto ao alcance do n.º 2 do artigo 6º e n.º 2 do artigo 7º, ambos da Lei n.º 52/2019, em virtude, de no primeiro normativo se estabelecer que o exercício da função por titular de cargo político (membro dos órgãos executivos do poder local) é em regime de exclusividade e apenas compatível com as funções que especifica. O segundo normativo por apenas permitir o exercício de outras atividades, par além do respetivo cargo, aos vereadores em regime de meio tempo ou em regime de não permanência.”.

É nos dito que o referido vereador exerce as seguintes funções públicas e privadas:

- Docência e investigação no ensino superior em entidade pública;
- Acionista, administrador executivo e único e presidente em sociedades gestoras de participações sociais e em sociedades anónimas;
- Sócio gerente em sociedades por quotas;
- Presidente e vogal efetivo do conselho fiscal, diretor e secretário da mesa da assembleia geral em associações.

Temos a informar:

Pretende, em suma, este Município saber se, perante o quadro legal aplicável, um vereador em regime de permanência pode acumular as funções públicas e privadas acima referidas com as suas funções autárquicas, sem incorrer em qualquer incompatibilidade prevista na lei.

Atentemos, para o efeito, ao regime de incompatibilidades previsto no Estatuto dos

Eleitos Locais (adiante designado EEL) e ao regime jurídico aplicável ao exercício de funções de cargos políticos e altos cargos públicos previsto na Lei n.º 52/2019, de 31 de julho.

As incompatibilidades, refere a doutrina¹, “*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.*”.

O regime das incompatibilidades previsto para os membros dos órgãos autárquicos está consignado no artigo 3.º do EEL, aprovado pela Lei n.º 29/87, de 30 de junho, na sua redação atual, que estabelece o seguinte:

“1 - Os presidente 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.

3 - Não perdem o mandato os funcionários da administração central, regional e local que, durante o exercício de permanência, forem colocados, por motivos de admissão ou promoção, nas situações de inelegibilidade previstas na alínea h) do n.º 1 do artigo 6.º e nas alíneas a) e b) do n.º 1 do artigo 7.º da Lei Orgânica n.º 1/2001, de 14 de Agosto.”.

¹ Maria José Leal Castanheira Neves, “Os eleitos Locais”, 3.ª edição revista e ampliada, AEDREL, pág. 46

Do qual se infere que os eleitos locais, mesmo em regime de permanência, ou seja, a tempo inteiro, podem exercer outras atividades, públicas ou privadas, para além das que exercem como autarcas.

É, pois, inequívoco, acrescenta a referida autora², que “*o atual sistema legal permite que os autarcas acumulem o exercício das suas funções autárquicas com outras atividades, públicas ou privadas.*”.

De notar que o EEL, face ao regime do exercício de funções por titulares de cargos políticos e altos cargos públicos, deve ser entendido como lei especial aplicável aos autarcas e, como tal, um regime cuja observância prevalece sobre o regime geral consignado na Lei n.º 52/2019, de 31 de julho.

É, com efeito, o que decorre do princípio ínsito no n.º 3 do artigo 7.º do Código Civil, que prevê que a lei geral não derroga a lei especial que já exista, exceto se outra for a intenção inequívoca do legislador.

Sem prejuízo do referido, entende a mesma autora³ que há, no entanto, quatro tipos de situações em que não são permitidas acumulações de funções e que são, sucintamente, as seguintes:

“I. Quando as funções públicas a acumular correspondam a titulares de órgãos de soberania, de cargos políticos ou altos cargos públicos, que devem ser exercidos em regime de exclusividade (artigo 2.º da Lei n.º 52/2019, de 31 de julho);”;

II. Quando são “exercidos em simultâneo, de acordo com a lei (artigo 221.º da Lei n.º 1/2001, de 14 de agosto (LEOAL) os cargos autárquicos referidos nesta norma.”, dos quais, por mero exemplo, destacamos o previsto na al. a) do n.º 1 que prevê que “É incompatível, dentro da área do mesmo município, o exercício simultâneo de funções autárquicas nos seguintes órgãos: câmara municipal e junta de freguesia.”. Neste caso, a incompatibilidade verificada obriga à renúncia a uma das funções executivas;

² Obra citada na nota 1, pág. 49

³ Obra citada na nota 1, págs. 49 a 53

III. Quando se verificam as incompatibilidades previstas no n.º 4 do artigo 7.º da Lei n.º 52/2019, de 31 de julho, para os membros das câmaras municipais e juntas de freguesia, *“quer quando atuem por si ou por interposta pessoa, singular ou coletiva, relativamente a quaisquer questões, processos ou litígios que envolvam ou tenham de ser apreciados ou decididos pela pessoa coletiva de cujos órgãos sejam titulares:*

- a) Exercer o mandato judicial em qualquer foro;*
- b) Exercer funções como consultor ou emitir pareceres;*
- c) Assinar projetos de arquitetura ou engenharia.”⁴;*

IV. Por último, quando *“as funções a exercer correspondam a outros 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 artigo 3.º do atual EEL e n.º 2 do artigo 7.º da Lei n.º 52/2019).*

Tal significa que um eleito local, mesmo em regime de tempo inteiro ou de meio tempo, pode acumular as suas funções de autarca com quaisquer outras funções públicas ou privadas, mas os regimes jurídicos dessas outras atividades públicas ou privadas é que poderão estabelecer incompatibilidades.”.

É de considerar, contudo, que já não há qualquer incompatibilidade com a acumulação de atividades que se devam exercer em exclusividade com as funções do eleito em regime de não permanência, uma vez que, neste caso, *“não há acumulação, por o desempenho de funções de autarca neste regime não corresponder a qualquer tipo de atividade profissional.”.*

Cabe ainda referir nesta matéria, com relevância para as questões formuladas, a al. c) do n.º 1 do artigo 6.º da Lei n.º 52/2019, de 31 de julho, que determina que os titulares de cargos políticos e altos cargos públicos exercem as suas funções em regime de exclusividade, sem prejuízo do especialmente disposto na presente lei e no EEL.

E também a al. f) do n.º 2 do referido artigo que preceitua que o exercício de funções

⁴ Extensíveis às situações elencadas no n.º 5 do mesmo normativo.

em regime de exclusividade é incompatível com quaisquer outras funções profissionais remuneradas ou não, bem como com a integração em corpos sociais de quaisquer pessoas coletivas de fins lucrativos, com exceção das situações em que a lei expressamente admita a compatibilidade de exercício de funções, como é o caso, como vimos, dos eleitos locais.

No que toca ao disposto no artigo 7.º desta lei, entendemos que da conjugação normativa dos seus n.º 1 e n.º 2, al. a), os vereadores em regime de permanência também podem exercer outras atividades para além da que exercem como autarcas.

Não é, pois, de inferir que da redação da al. a) do n.º 2 do artigo 7.º resulta, *a contrario*, que os vereadores em regime de permanência não poderão exercer outras atividades, dado que, como sabemos, devendo a interpretação duma norma ser feita de forma sistemática e conjugada, dever-se-á atender aos restantes normativos, designadamente, ao disposto no seu n.º 1 que elenca, além do regime de meio tempo e não permanência, também o de permanência.

Quanto aos efeitos remuneratórios da acumulação de funções dos eleitos locais em regime de permanência, cumpre, por último, citar o constante no n.º 1 do artigo 7.º do EEL que determina, para o que ao caso interessa, o seguinte:

As remunerações fixadas no artigo 6.º deste diploma são atribuídas do seguinte modo:

- a) Aqueles que exerçam exclusivamente funções autárquicas, ou em acumulação com o desempenho não remunerado de funções privadas, recebem a totalidade das remunerações previstas nesse artigo;
- b) Aqueles que exerçam funções remuneradas de natureza privada percebem 50% do valor de base da remuneração de eleito local, sem prejuízo da totalidade das regalias sociais a que tenham direito;
- d) Aqueles que, nos termos da lei, exerçam outras atividades em entidades públicas ou em entidades do sector público empresarial não participadas pelo respetivo município apenas podem perceber as remunerações previstas nesse artigo.

Assente o acima exposto, prosseguimos, esclarecendo em concreto sobre a existência ou não de incompatibilidades no exercício cumulativo da atividade autárquica, enquanto vereador em regime de permanência, com outras atividades públicas e privadas.

Como referimos, no presente caso, estão em causa cargos exercidos nos órgãos sociais de sociedades gestoras de participações sociais, sociedades anónimas, por quotas e associações, bem como o exercício da atividade de docência e investigação no ensino superior em entidade pública.

Desta forma, em razão do expandido, é de concluir, por força do regime especial do artigo 3.º, n.º 1 do EEL, que não existe incompatibilidade na acumulação de funções autárquicas, exercidas em regime de permanência, com as referidas funções públicas e privadas, salvo se, conforme determina o n.º 2 desse artigo, decorrerem dos regimes próprios dessas funções incompatibilidades que impeçam esse exercício.

De notar, que o próprio regime de exclusividade previsto no artigo 6.º da Lei n.º 52/2019, de 31 de julho, exceciona o especialmente previsto no EEL (n.º 1, al. c)), ou seja, o preceituado no seu artigo 3.º que admite que os autarcas acumulem o exercício das suas funções autárquicas com outras atividades públicas ou privadas, assim como determinadas funções e atividade, das quais destacamos, no que em parte ao caso importa, as atividades de docência e de investigação no ensino superior nos termos previstos nos estatutos de cada cargo e das carreiras docentes do ensino superior (n.º 2, al. c)).

Todavia, como vimos, o EEL estabelece efeitos remuneratórios para a acumulação de funções dos eleitos em regime de permanência, pelo que deverá atender-se ao disposto no seu artigo 7.º.

Deste modo, o vereador recebe, quanto à acumulação de funções privadas não remuneradas, a totalidade da remuneração de eleito local em regime de permanência, prevista no artigo 6.º desse Estatuto, e nas remuneradas, 50% dessa remuneração e

quanto à acumulação de funções públicas, apenas a referida remuneração de eleito local.

Por fim, é de salientar que, nos termos do n.º 4 do deste artigo 7.º, os vereadores em regime de permanência que não optem pelo exercício exclusivo das suas funções terão de assegurar a resolução dos assuntos da sua competência no decurso do período de expediente público.