

Parecer N.º	DAJ 185/21
Data	22 de novembro de 2021
Autor	Elisabete Frutuoso

Temáticas abordadas	Eleito Local Tempo inteiro Exclusividade Lei n.º 52/2019, de 31 de julho Estatuto dos Eleitos Locais
----------------------------	--

A Câmara Municipal de, através de email de/2021, solicitou a esta CCDR um parecer jurídico sobre as seguintes questões que passamos a transcrever:

“a) Que regime se aplica aos presidentes e vereadores no exercício dos respetivos cargos? É obrigatório o regime de exclusividade? Quando o artigo 6.º n.º 1 do Regime do Exercício de Funções por Titulares de Cargos Políticos ou Altos Cargos Públicos, estipula que os titulares de cargos políticos exercem as suas funções em regime de exclusividade, sem prejuízo do especialmente disposto naquela lei e no Estatuto dos Eleitos Locais, restringe esta obrigatoriedade de exclusividade?

b) O Regime do Exercício de Funções por Titulares de Cargos Políticos ou Altos Cargos Públicos, aprovado pela Lei n.º 52/2019, de 31 de julho e respetivas alterações, em concreto a sua versão mais recente decorrente da Lei 58/2021, de 18/8 derogou alguma norma do Estatuto dos Eleitos Locais?

c) Quando o artigo 7.º, n.º 2 do Regime do Exercício de Funções por Titulares de Cargos Políticos ou Altos Cargos Públicos determina que os vereadores em regime de meio tempo ou em regime de não permanência podem exercer o respetivo cargo e outras atividades, deveremos considerar que a contrario, os vereadores e presidentes em regime de permanência não poderão exercer outras atividades?

d) Como conjugar o artigo 3.º n.º 1 e 2 do Estatuto dos Eleitos Locais com os artigos 6.º e 7.º n.º 2 do Regime do Exercício de Funções por Titulares de Cargos Políticos ou Altos Cargos Públicos?”

Pretende, em suma, este Município saber se, perante o quadro legal aplicável, uma vereadora em regime de permanência pode acumular funções privadas não remuneradas, como sócia gerente numa sociedade comercial e com participação nos corpos sociais de uma pessoa coletiva sem fins lucrativos, com as suas funções autárquicas, sem incorrer em qualquer incompatibilidade prevista na lei e sem corte na remuneração.

É referido, ainda, que a vereadora em causa deixou de exercer a atividade privada

remunerada que detinha.

Sobre este assunto, temos a informar:

Atentemos, antes de mais, no que toca às autarquias, ao regime jurídico aplicável ao exercício de funções de cargos políticos e altos cargos públicos e ao regime de incompatibilidades previsto no Estatuto dos Eleitos Locais (adiante designado EEL).

Assim, 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

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

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.”.

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, como é o caso da 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.

Não obstante o referido, entende a mesma autora³ que há 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);”

² Nota 1, pág. 49

³ Nota 1, págs. 49 a 53

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 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.

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.”.

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

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, para o que aqui importa, a al. f) do n.º 2 do referido artigo que preceitua que o exercício de funções 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 dos casos em que a lei expressamente admita a compatibilidade de exercício de funções.

Quanto aos efeitos remuneratórios da acumulação de funções dos eleitos locais em regime de permanência, cumpre, por último, citar o constante na al. a) do n.º 1 do artigo 7.º do EEL que determina que *“Aqueles que exerçam exclusivamente funções autárquicas ou em acumulação com o desempenho não remunerado de funções privadas, recebem a totalidade das remunerações (...)”* previstas no artigo 6.º do mesmo diploma.

Posto isto, vejamos, então, as questões que sobre esta matéria nos foram formuladas e que redundam em saber se, perante o quadro legal aplicável, uma vereadora em regime de permanência pode acumular funções privadas não remuneradas, como sócia gerente numa sociedade comercial e com a participação nos corpos sociais de uma pessoa coletiva sem fins lucrativos, com as suas funções autárquicas, sem incorrer em

qualquer incompatibilidade prevista na lei e sem corte na remuneração.

Como supra referimos, o EEL permite, ao abrigo do artigo 3.º, que os eleitos locais, mesmo em regime de permanência, possam acumular as suas funções autárquicas com o exercício de outras funções públicas ou remuneradas.

Também esclarecemos, com relevo, que o EEL é uma lei especial, pelo que o regime de acumulação de funções previsto no seu artigo 3.º deve ser o regime aplicável aos eleitos locais, em detrimento do previsto na Lei n.º 52/2019, que aprovou, como vimos, o regime de exercício de funções por os titulares de cargos políticos e altos cargos públicos.

O que significa, compaginando com as questões atrás citadas, que o regime de exclusividade constante no n.º 1 do artigo 6.º dessa lei não é aplicado aos eleitos locais, como, aliás, decorre do exposto nessa norma ao salvaguardar o que está especialmente previsto no EEL, ou seja, o disposto no citado artigo 3.º, bem como do n.º 2 do mesmo artigo ao excecionar essa obrigação nos casos em que a lei de forma clara admita a compatibilidade de exercício de funções, como é o caso da referida norma.

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

Sendo assim, sobre a possibilidade de acumulação de funções dos eleitos locais, ainda que em regime de permanência, é de concluir pela aplicação do regime preceituado nos n.ºs 1 e 2 do artigo 3.º do EEL, que admite que estes podem exercer outras atividades,

públicas ou privadas, para além das que exercem como autarcas, e não pela aplicação do regime consagrado na Lei n.º 52/2019, de 31 de julho, em que é exigido a exclusividade.

Chegados aqui, apenas nos resta concluir, em razão do que temos vindo a explanar, que a vereadora em regime de permanência, sem que se verifique qualquer incompatibilidade enquanto autarca, pode, nos termos do disposto nos n.ºs 1 e 2 do artigo 3.º do EEL, acumular as suas funções autárquicas com as funções privadas não remuneradas, que exerce como sócia gerente numa sociedade comercial e com a participação nos corpos sociais de uma pessoa coletiva sem fins lucrativos, sem qualquer redução remuneratória, conforme disposto na al. a) do n.º 1 do artigo 7.º do EEL, ou seja, recebendo na totalidade a sua remuneração de eleito local.

Só poderá existir alguma incompatibilidade, porventura, se, conforme disposto no n.º 2 do artigo 3.º do EEL, *“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.”*