

Parecer n.º	DAJ 19/2022
Data	27 de janeiro de 2022
Autor	Andreia Plácido

Temáticas abordadas	Vereador em Regime de Não Permanência Coordenador Técnico
----------------------------	--

Notas

Solicita o Presidente da Câmara Municipal de, por seu ofício nº 62/22 de 05/01/2022, acompanhado de uma informação, a emissão de parecer sobre a seguinte questão que passamos a citar sumariamente:

“Considerando as dúvidas colocadas conforme constam na informação, (...) solicitamos a emissão de parecer jurídico sobre o exercício de funções como coordenadora do CLDS de, uma vereadora em regime de não permanência. (...)”.

Temos, assim, a informar o seguinte:

Num primeiro momento, passemos a transcrever parte da introdução da informação anexa: *“A ADRIMAG através do seu ofício nº 67/2021, veio propor que , assuma as funções de coordenação de projeto, como coordenadora técnica do CLDS 4G.*

Várias questões são colocadas, na medida em que é proposto, para o desempenho das funções de coordenadora, a vereadora , eleita pelo CDS/PP, que exerce funções de Vereadora em regime de não permanência.

Para além das questões de inelegibilidade, impedimentos e incompatibilidades devemos analisar outros aspetos, tais como, sobre a seleção e posição do município no projeto (...)”.

Assim, há que contextualizar os contratos locais de desenvolvimento social (CLDS-4G).

Ora, previstos na Portaria nº 229/2018, de 14 de agosto, estes contratos constituem um instrumento de combate à exclusão social fortemente marcado por uma intervenção de proximidade realizada em parceria garantindo, em simultâneo, a valorização do papel das Câmaras Municipais nesta intervenção dadas as suas especiais responsabilidades ao nível concelhio.

A referida Portaria aprovou o Regulamento específico que estabelece as normas orientadoras para a execução do Programa CLDS-4G.

De referir, que a Portaria indicada, apesar de revogada pela Portaria nº 64/2021 de 17 de março, é aplicável até à conclusão dos processos CLDS 4G.

Conforme o n.º 1 do artigo 2.º do Regulamento, a identificação dos territórios de intervenção do Programa CLDS- 4G inicia-se com a definição de uma lista de concelhos, tendo por base as suas características em termos de fragilidade social e em função dos valores de um conjunto de indicadores.

Para este efeito, nos termos do n.º 3 do artigo 2.º do Regulamento, as Câmaras Municipais dos concelhos constantes da lista são convidadas pelo ISS, I. P. (Instituto da Segurança Social), a manifestar, num prazo o seu interesse no processo.

Assim, aceitando o projeto, é a própria Câmara Municipal que seleciona uma entidade coordenadora local da parceria (ECLP), de entre entidades de direito privado sem fins lucrativos que atuem na área de desenvolvimento social e no território de intervenção do CLDS-4G (n.º 1 do artigo 10.º).

No caso em concreto, de referir que a entidade coordenadora local da parceria (ECLP) é a ADRIMAG - Associação de Desenvolvimento Rural Integrado das Serras do Montemuro, Arada e Gralheira.

Ainda, de acordo com o n.º 3 do artigo 13.º do Regulamento, cabe à Câmara Municipal no caso do n.º 3 do artigo 2.º, e ao CLAS (Conselhos locais de Ação Social), no caso do n.º 4 do artigo 2.º, selecionar um coordenador técnico para o respetivo CLDS-4G, que cumpra os requisitos previstos no artigo 12.º deste Regulamento.

Nos termos da al. d) do n.º 5 do artigo 10.º compete à ECLP, enquadrar e proceder à contratação do coordenado técnico do CLDS- 4G e outros recursos humanos de apoio ao coordenador.

Este Coordenador Técnico, afeto ao CLDS-4G, exerce as suas funções a tempo completo, não podendo acumular com outras funções, ainda que não remuneradas, que sejam conflitantes (n.º 4 do artigo 12.º).

Em suma e no caso em apreço, o CLDS-4G, é implementado pelo Ministério da Solidariedade, Emprego e Segurança Social, através do Programa Operacional da Inclusão Social e Emprego (POISE), coordenado e executado pela ADRIMAG, a ECLP escolhida pela Câmara Municipal que promove o projeto e seleciona (se for o caso), para o efeito, um coordenador técnico.

Posto isto, passemos por elucidar alguns aspetos, no que toca a impedimentos,

incompatibilidades e inelegibilidades.

Assim, há que verificar se existe algum impedimento relativamente a este eleito local, Vereadora em regime de não permanência, em ser coordenadora técnica do programa CLDS-4G, promovido pela autarquia onde a mesma foi eleita.

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, norteadada 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

Vai neste sentido o Parecer da Procuradoria Geral da República n.º 25/2019³ quando refere que “*São também garantias de imparcialidade que estão em causa na consagração da figura (e dos casos) de impedimentos; porém, nestes, o que se passa é que o titular do órgão fica proibido de intervir em casos concretos e definidos, o que*

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 Publicado no Diário da República n.º 181/2019, 2º Suplemento, Série II de 2019-09-20

não se deve a razões abstratas de incompatibilidade entre cargos, mas à pessoa do titular do órgão e ao interesse que ele tem naquela decisão - e exatamente por só respeitar ao caso concreto, o impedimento pode qualificar-se como um incidente do procedimento (...)".

Vejam, neste âmbito, a Lei n.º 52/2019, de 31 de julho, que aprovou o novo regime do exercício de funções por titulares de cargos políticos e altos cargos públicos, as suas obrigações declarativas e o respetivo regime sancionatório.

Atentos os artigos 8.º e 9.º desta lei (com exceção do n.º 1 deste último normativo) verifica-se que os impedimentos aí prescritos, designadamente de participação em procedimentos de contratação pública, têm subjacente a existência de sociedades, nas quais os titulares de cargos políticos e altos cargos públicos exercem funções de gestão ou detêm, por si ou conjuntamente com familiares, uma percentagem do seu capital.

Ora, no caso que aqui nos ocupa não está em causa nenhuma destas situações de impedimentos, ou seja, a Vereadora da Câmara Municipal integrar a coordenação do projeto CLDS.

Por último, ao que fica dito acresce referir, quanto aos impedimentos previstos no CPA, o disposto no artigo 69.º que determina que os titulares de órgãos da Administração Pública e os respetivos agentes, bem como quaisquer outras entidades que, independentemente da sua natureza, se encontrem no exercício de poderes públicos, não podem intervir em procedimento administrativo ou em ato ou contrato de direito público ou privado da Administração Pública sempre que se encontrem numa das situações aí definidas, nomeadamente, quando nele tenham interesse, por si, como representantes ou como gestores de negócios de outra pessoa ou o seu cônjuge ou pessoa com quem viva em condições análogas às dos cônjuges, algum parente ou afim em linha reta ou até ao segundo grau da linha colateral, bem como qualquer pessoa com quem vivam em economia comum ou com a qual tenham uma relação de adoção, tutela ou apadrinhamento civil. (n.º 1, al. a) e b)).

Isto para salientar, apenas, que caso sejam incluídos na ordem do dia duma reunião da Câmara Municipal assuntos relativos a este Programa CLDS, deve o eleito local em causa abster-se de participar e votar nas respetivas deliberações do órgão e não estar presente nos momentos das reuniões onde tais assuntos venham, de algum modo, a ser

tratados.

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.⁴

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

⁴ Maria José Leal Castanheira Neves, “Os eleitos Locais”, 2ª Edição revista e ampliada, AEDRL; Braga 2017, pág. 46

- 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, no caso em concreto, não está em causa nenhuma situação de incompatibilidade, remetendo-nos assim, para o Parecer n.º 12/2015, da Procuradoria-Geral da República, publicado no Diário da República, II série, em 07/08/2006, que refere que a função autárquica, quando exercida em regime de não permanência, como é o caso da referida Vereadora, não consubstancia sequer uma atividade profissional, não sendo, por isso, geradora de incompatibilidade.

Como é referido pela autora Maria José Castanheira Neves, *“Consideramos, assim, que nunca haverá qualquer incompatibilidade com a acumulação de atividades que se devam exercer em exclusividade com as funções de autarca em regime de não permanência, dado que, como referimos, nestes casos não há acumulação, por o desempenho de funções de autarca neste regime não corresponder a qualquer atividade profissional”*.

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

Como refere a autora Maria José Castanheira Neves⁵, *“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*

⁵ Os Eleitos Locais, Maria José Leal Castanheira Neves, Braga 2020.

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 n.º 1/2001, de 14 de agosto, na sua atual redação, das quais, se destaca a prevista na al. d) do n.º 1:

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

(...)

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. (sublinhado nosso) (...).”

Assim, analisando as inelegibilidades relativas/especiais ou em sentido estrito dos eleitos locais, há que verificar se a situação em análise se encontra abrangida pela alínea d) do n.º 1 do artigo 7.º, que prescreve que são inelegíveis, 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.

Desta norma resulta que só os trabalhadores que exerçam funções de direção nas autarquias locais ou nos entes por si constituídos ou que detenham posição maioritária é que não são elegíveis para os órgãos das autarquias locais dos círculos eleitorais onde desempenham essas funções.

Esta inelegibilidade “*está associada a uma tipologia específica de trabalhadores da respetiva autarquia ou dos entes por esta constituídos.*”⁶

O Tribunal Constitucional já proferiu vários acórdãos, parecendo-nos ser relevante citar o acórdão n.º 511/2001, publicado no DR n.º 292, II série, de 19/12/2002, no que toca ao conceito de “funcionário”.

Considerou assim o Tribunal Constitucional, “*(...) para efeitos da inelegibilidade a que se refere a alínea d) do n.º 1 do artigo 7.º «funcionários», não são apenas os trabalhadores da função pública que integram o quadro de um organismo ou serviço, mas antes aqueles que exerçam uma atividade profissional com subordinação jurídica, no âmbito da autarquia ou de qualquer dos entes por ela constituídos ou em que detenha posição maioritária*”.

No mesmo sentido, foi o Parecer n.º 112/2012, do Conselho Superior da PGR, publicado no Diário da República n.º 261, de 11/11/2003, concluindo o seguinte: “*1-Os Funcionários a que se refere a al.d) do n.º 1 do artigo 7.º da lei orgânica n.º 1/2001, de 14 de agosto, são além dos trabalhadores da função pública que integram um quadro de um organismo ou serviço, -funcionários em sentido estrito-, todos aqueles que exerçam uma atividade profissional com subordinação jurídica, no âmbito da autarquia ou de qualquer das entidades por ela constituídas ou em que detenham posição maioritária. 2- Por sua vez, por funcionários com função de direção deve entender-se, além do pessoal dirigente da função pública, os trabalhadores das empresas municipais, empresas participadas, entidades fundacionais ou institucionais, ou de associações de municípios que tenham a responsabilidade de superintender, coordenar ou chefiar a atividade de um ou mais setores, serviços ou departamentos na direta dependência dos órgãos de administração ou de gestão*”.

⁶ Obra citada na nota 5.

Como refere a autora Maria José Castanheira Neves, *“No que respeita aos dirigentes, estes não são apenas, para efeitos desta inelegibilidade, os que a lei formalmente designa como tal, mas também todos os que exercem de facto funções de direção ou de coordenação. (...) A garantia da imparcialidade não se restringe ao exercício formal de cargos, mas sim ao seu exercício efetivo e esse abrange todos os que exerçam funções de chefia ou de coordenação, estejam ou não investidos formalmente nos cargos. Sendo esses poderes do conhecimento (ou passíveis do conhecimento) dos eleitores, proporcionam mais do que suficientemente razões para retirar a imparcialidade exigida a quem se candidata a um ato eleitoral”*. (sublinhado nosso)

Assim, e no caso em apreço, tendo a vereadora em regime de não permanência sido proposta para funções de coordenadora técnica do programa CLDS 4G, promovido pela autarquia, mas coordenado e executado por uma entidade coordenadora local de parceria (ECLP), estará abrangida pela referida inelegibilidade?

Deste modo, atendendo ao que temos vindo a referir, chamamos, desde logo, atenção, para o facto de apesar de estar em causa uma trabalhadora com funções de coordenação, não esta em causa nenhuma entidade criada pela autarquia ou que detenha posição maioritária, ou seja, a trabalhadora proposta como coordenadora técnica não iria exercer uma atividade profissional com subordinação jurídica, no âmbito da autarquia ou de qualquer dos entes por ela constituídos ou em que detenha posição maioritária, até porque, quem faz a contratação do coordenador técnico é a ECLP e não a autarquia.

De facto, é de realçar, que a entidade coordenadora local da parceria (ECLP), que no caso é a ADRIMAG, só foi escolhida pela Câmara Municipal, no âmbito do Programa CLDS-4G, não sendo assim, uma associação criada pelo Município, ou em que detenha posição maioritária.

Para além do referido, é também determinante salientar o seguinte:

Como já abordado, de acordo com o n.º 3 do artigo 13.º do Regulamento, cabe à Câmara Municipal, no caso do n.º 3 do artigo 2.º, selecionar um coordenador técnico para o respetivo CLDS-4G, que cumpra os requisitos previstos no artigo 12.º do

Regulamento.⁷

Porém, como vimos também, nos termos da al. d) do n.º 5 do artigo 10.º do Regulamento, é à ECLP (ADRIMAG) que compete enquadrar e proceder à contratação do coordenado técnico do CLDS- 4G.

Assim, só podemos concluir que só existe vínculo contratual entre a ADRIMAG e o coordenador técnico, pois é a ADRIMAG que contrata o coordenador, cabendo à Câmara apenas a sua seleção.

Evidenciando, o que já foi dito, a trabalhadora proposta como coordenadora técnica não iria exercer uma atividade profissional com subordinação jurídica à autarquia, mas à entidade coordenadora, a ADRIMAG, não havendo assim, nenhuma situação suscetível de configurar uma inelegibilidade.

Pelo exposto, somos de concluir, que a vereadora em regime de não permanência ao aceitar a proposta para funções de coordenadora técnica do referido projeto, não está abrangida pela inelegibilidade prevista na al. d) do n.º 1 do artigo 7.º da Lei Orgânica n.º 1/2001, de 14 de agosto, podendo, dessa forma, ser elegível como autarca

⁷ De notar, que na hipótese de ser o CLAS (Conselhos locais de Ação Social) a selecionar o coordenador técnico, como previsto no n.º 3 do artigo 13.º do Regulamento, no caso do n.º 4 do artigo 2.º, não se colocaria sequer a questão em discussão, uma vez que, não estaria em causa a própria autarquia.