

Informação n.º	DSAJAL 295/2022
Data	27 de julho de 2022
Autor	Maria José Castanheira Neves

Temáticas abordadas	Emprego público Acumulação com presidente de junta de freguesia a meio tempo
----------------------------	---

I

Os eleitos locais são, de acordo com o artigo 1.º do Estatuto dos Eleitos Locais (lei 29/87, de 30 de junho, na sua versão atual) (EEL) os membros dos órgãos deliberativos e executivos dos municípios e das freguesias.

Estes eleitos podem desempenhar funções em regime de permanência, em regime de meio tempo e em regime de não permanência.

Os presidentes das câmaras municipais, os presidentes das juntas de freguesia, em regime de tempo inteiro, e os vereadores a tempo inteiro são classificados inequivocamente em regime de permanência (artigo 2.º do referido EEL).

Os membros das assembleias deliberativas, quer dos municípios quer das freguesias, bem como os vereadores e os vogais das juntas que não estejam nem em regime de tempo inteiro nem em regime de meio tempo, são considerados em regime de não permanência.

Sobre o regime de desempenho dos eleitos locais problematizou-se desde a sua consagração legal o alcance do regime de permanência. Isto é, regime de permanência significa apenas desempenho de funções a tempo inteiro ou, pelo contrário, engloba, para além do tempo inteiro, também o regime em meio tempo?

A grande dúvida que se punha sobre esta questão é a de saber se os vereadores em regime de meio tempo são ou não classificados em regime de permanência.

Esta questão não se coloca a nível dos eleitos das juntas de freguesia, dado que o artigo 2.º do EEL especifica que só estão em regime de permanência os membros das juntas de freguesia em regime de tempo inteiro

Este tipo de vereadores surgiu apenas em 1984 com o Decreto-Lei n.º 100/84, de 29 de março, que veio estabelecer que a câmara municipal poderia optar pela existência de vereadores em regime de permanência ou de meio tempo, correspondendo dois vereadores a meio tempo a um vereador em regime de permanência. Posteriormente, o EEL limitou-se a consagrar a sua existência, mas não clarificou o seu regime. A Lei n.º 169/99, de 18 de setembro, reproduz o que estava consagrado no Decreto-Lei n.º 100/84, ou seja, prescreve que o presidente da câmara pode optar pela existência de vereadores em regime de tempo inteiro ou de meio tempo, correspondendo dois vereadores a meio tempo a um vereador em regime de tempo inteiro.

Das inúmeras referências legais a este tipo de vereadores não se retirava facilmente se o legislador os pretendia incluir no regime dos eleitos em regime de permanência, embora com as

especificidades próprias de um meio tempo, correspondendo dois vereadores a meio tempo a um vereador em regime de permanência.

Este problema mereceu a elaboração de alguns pareceres da Procuradoria-Geral da República mas as suas conclusões também não se podiam considerar suficientemente esclarecedoras (o Processo n.º 41/89, publicado no Diário da República, n.º 69, II série, de 23/03/1990, conclui que os vereadores em regime de meio tempo são eleitos locais em regime de permanência, para efeitos do disposto no n.º 1 do artigo 3.º da Lei n.º 29/87, de 30 de junho, e o Processo n.º 27/90, publicado no Diário da República, n.º 59, II série, de 12/03/1991, conclui que os vereadores em regime de meio tempo, a que se refere o n.º 2 do artigo 2.º da Lei n.º 29/87, de 30/06, não cabem na previsão dos artigos 18.º e 19.º do mesmo diploma legal, que se reportam a eleitos locais em regime de permanência).

Considerávamos que se poderiam adotar os seguintes entendimentos sobre esta questão (1):

- a) Para quem considere que permanência significa a prestação de um serviço regular e diário nas câmaras municipais sem implicar ocupação exclusiva, dado que se pode acumular a permanência num cargo municipal com o exercício de uma atividade liberal ou privada, não há justificação para não englobar os vereadores a meio tempo em regime de permanência.
- b) Para quem entenda que permanência não poderá corresponder a um meio tempo que consagra à partida uma disponibilidade temporal reduzida, estes vereadores pertencerão a um terceiro tipo de eleitos locais.

O nosso entendimento sempre correspondeu ao último descrito, ou seja, quanto a nós, o meio tempo abrange um terceiro género de eleitos locais, com um estatuto próximo dos eleitos em regime de permanência, mas que com eles não se confunde, dado implicar que se exerça o cargo com uma disponibilidade diária reduzida, que não os obriga inclusivamente a assegurar a resolução dos assuntos da sua competência no decurso do período de expediente público, como ocorre com os eleitos em regime de tempo inteiro (n.º 4 do artigo 7.º do EEL).

Esta questão foi finalmente definitivamente esclarecida com a Lei n.º 52/2019, de 31 de julho, diploma sobre o exercício de funções por titulares de cargos políticos e altos cargos públicos, que prescreve no n.º 1 do seu artigo 7.º o seguinte: os titulares dos órgãos das autarquias locais exercem o seu mandato em regime de permanência, meio tempo ou não

(1) MARIA JOSÉ L. CASTANHEIRA NEVES, *Governo e Administração Local*, cit., pp. 161 a 163.

permanência.

Em conclusão, esta Lei definiu inequivocamente a existência de três tipos de exercício do cargo de eleito local, tempo inteiro, meio tempo e regime de não permanência, correspondendo o regime de permanência ao tempo inteiro.

II

Um eleito local que seja funcionário público pode beneficiar do regime de meio tempo? Ou ficando a meio tempo na freguesia tal implica ficar a meio tempo na sua atividade profissional, enquanto funcionário de um município ou de outra entidade pública?

A questão concreta que nos foi formulada respeita à seguinte questão: pode um presidente de junta de freguesia em regime de meio tempo, de acordo com a opção prevista no n.º 1 do artigo 27.º da lei 169/99, de 18 de setembro, na redação dada pela lei n.º 69/2021, de 20 de outubro, acumular este seu cargo com o seu emprego público ou terá que recorrer à comissão extraordinária de serviço em regime de meio tempo, prevista no artigo 22.º do Estatuto dos Eleitos Locais?

As incompatibilidades 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 exigida ao cargo.**

A PGR no parecer n.º 100/82, de 27/07/82, refere que « as incompatibilidades visam proteger a independência das funções » e Vital Moreira e Gomes Canotilho² referem que o sistema das incompatibilidades visa garantir não só o princípio da imparcialidade da Administração mas também o princípio da eficiência (boa administração).

O exercício de funções nos órgãos autárquicos é incompatível com o desempenho efetivo dos cargos ou funções elencados no artigo 221.º da lei orgânica 1/2001, de 14 de agosto.

² J. J. Canotilho e Vital Moreira, *Constituição da República Portuguesa, anotada*, 3ª edição, Coimbra, 1993, pag 948.

Muito pelo contrário, **o exercício cumulativo de outras atividades públicas ou privadas deixou de ser considerado incompatível com o exercício de funções autárquicas, dado o que estabelecia o artigo 6.º da Lei n.º 64/93, de 26/08³.**

Essa norma, atualmente revogada, mesmo quando estava em vigor passou a ter que ser lida de acordo com o que dispõe sobre a matéria o Estatuto dos Eleitos Locais, nos n.ºs 1 e 2 do seu artigo 3.º, após as alterações nele introduzidas pela Lei n.º 52-A/2005, de 10 de outubro.

É o seguinte o texto dos números 1 e 2 deste artigo 3.º:

«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.»

Posto isto, **resulta claro do n.º 1 deste artigo 3.º do Estatuto dos Eleitos Locais (EEL), lei 29/87, de 30 de junho, 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.**

Note-se que o Estatuto dos Eleitos Locais é aplicável aos eleitos das freguesias em tudo o que não esteja especialmente previsto na lei 11/96, de 18 de abril, na sua atual redação (regime aplicável ao exercício do mandato dos membros das juntas de freguesia), de acordo com o artigo 11.º desta lei que prescreve o seguinte:

Aplicam-se subsidiariamente aos eleitos para órgãos das juntas de freguesia, com as necessárias adaptações, as normas da Lei n.º 29/87, de 30 de Junho.

Permite assim a lei, no artigo 3.º do EEL a acumulação dos cargos de eleitos, mesmo em regime de permanência (tempo inteiro), com o exercício de outras atividades, sejam públicas ou privadas, dado que não se faz qualquer distinção quanto à sua natureza.

No entanto o sistema legal vigente exceciona duas situações sobre as quais não permite a referida acumulação:

3

- Quando as funções a acumular correspondam a titulares de órgãos de soberania, de cargos políticos ou de altos cargos públicos, que devam ser exercidos em regime de exclusividade;

- 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 (artigo nº2 do artigo 3º do atual EEL).

Assim o eleito local enquanto titular deste cargo pode acumular com outras atividades públicas ou privadas, mas essas outras atividades é que poderão estabelecer algumas incompatibilidades.

Tal significa que o presidente da junta de freguesia, em regime 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.

No mesmo sentido prescreve a lei nº 52/2019, de 31 de julho, no nº 2 do seu artigo 7.º que os titulares dos órgãos executivos das freguesias podem, para além do exercício do cargo, exercer outras atividades, devendo declará-las nos termos da lei.

Note-se que remetendo a alínea c) do nº 1 do artigo 6.º desta lei 52/2019 para o estatuído no Estatuto dos Eleitos Locais, como lei especial, tal significa que todos os membros dos órgãos executivos autárquicos podem exercer outras atividades, quer estejam a tempo inteiro, a meio tempo ou em regime de não permanência, desde que o regime jurídico aplicável às outras atividades acumuladas o permita.

Assim, a interpretação sistemática destes diplomas determina que se interprete extensivamente o nº 2 do artigo 7º da lei nº 52/2019 e se considere que todos os titulares dos órgãos executivos autárquicos, quer exerçam funções a tempo inteiro, a meio tempo ou em regime de não permanência, possam exercer outras atividades, devendo declará-las nos termos da lei.

Respondendo agora à questão concreta que nos colocaram, pode um presidente de junta acumular o seu emprego público com o exercício de funções em regime de meio tempo ou terá que exercer o seu emprego público a tempo parcial e recorrer à comissão extraordinária de serviço público para exercer em regime de meio tempo o seu cargo de presidente de junta?

O nosso entendimento sobre esta questão é o seguinte:

Podendo o eleito local acumular enquanto eleito local com outras atividades terá que neste caso analisar-se o regime de exercício de funções do emprego público.

Assim, o artigo 20 ° da lei n ° 35/2014, de 20 de junho, prescreve que as funções públicas são em regra exercidas em regime de exclusividade, podendo haver acumulação com outras funções públicas, mas apenas nas hipóteses previstas no artigo 21 ° da lei, e podendo acumular com atividades privadas nas condições e termos do artigo 22 °.

Ora, não sendo o exercício de funções executivas nas câmaras municipais e nas juntas de freguesia funções públicas mas sim políticas (alínea i), do n ° 1 do artigo 2 ° da lei n ° 52/2019, de 31 de julho) e também não sendo (muito menos) atividades privadas, só não poderão as mesmas ser acumuladas com funções nos órgãos executivos em regime de meio tempo quando as funções públicas devam ser exercidas em regime de exclusividade (exemplo, quando um docente da carreira docente universitária tenha optado por exercer funções em dedicação exclusiva).

Assim, consideramos que um presidente de junta pode exercer o seu cargo em regime de meio tempo e acumular com o seu emprego público, exceto quando as funções públicas que desempenham tenham que ser exercidas em regime de exclusividade.

Por outro lado, como o exercício de funções de eleito local em regime de meio tempo não impõe a presença dos autarcas no decurso do período de expediente público, exigência apenas aplicável aos autarcas em regime de tempo inteiro (vide o n ° 4 do artigo 7 ° do Estatuto dos Eleitos Locais) consideramos que pode ser acumulado o emprego público com o exercício de funções autárquicas em regime de meio tempo sem ter que se recorrer à comissão extraordinária de serviço público prevista no n ° 2 do artigo 22 °.

Aliás, diferente interpretação faria com que ficasse sem sentido a alteração legislativa introduzida pela lei n. ° 69/2021 ao possibilitar que todos os presidentes de junta possam optar pelo regime a meio tempo se tal implicasse ter que ficar no seu emprego público a tempo parcial, quando os presidentes de junta não têm que cumprir horários e os que estão a meio tempo não têm que estar na junta no período de expediente público.

Mais, considerar-se que quem tem emprego público tem que exercer funções públicas a tempo parcial para exercer o cargo de presidente de junta em regime de meio tempo será diferenciar o emprego público do emprego privado, dado que nesta última hipótese já ninguém advoga a obrigatoriedade de o contrato de trabalho passar a tempo parcial.

No entanto, este nosso entendimento não acolhe unanimidade tendo outras CCDR outro entendimento.

Neste momento a CCDR Centro não está vinculada a nenhum outro entendimento, só o estaria se o membro do Governo que tutela as autarquias locais homologasse diferente conclusão.

Mesmo que tal sucedesse a mesma vinculava as CCDR, serviços periféricos do Estado e não as autarquias locais, dado o princípio constitucional da autonomia do poder local.

Conclusão:

- **Os *eleitos das juntas de freguesia em regime de permanência são os membros das juntas de freguesia em regime de tempo inteiro, dado que o artigo 2.º do EEL especifica que só estão em regime de permanência os que estejam a tempo inteiro;***
- ***O regime de exercício de funções dos eleitos locais foi finalmente definitivamente esclarecido com a Lei n.º 52/2019, de 31 de julho, diploma sobre o exercício de funções por titulares de cargos políticos e altos cargos públicos, que prescreve no n.º 1 do seu artigo 7.º o seguinte: os titulares dos órgãos das autarquias locais exercem o seu mandato em regime de permanência, meio tempo ou não permanência.***
- ***Esta Lei definiu inequivocamente a existência de três tipos de exercício do cargo de eleito local, correspondendo o regime de permanência ao tempo inteiro.***
- ***Consideramos que um presidente de junta pode exercer o seu cargo em regime de meio tempo e acumular com o seu emprego público, exceto quando as funções públicas que desempenha tenham que ser exercidas em regime de exclusividade.***
- ***Por outro lado, como o exercício de funções de eleito local em regime de meio tempo não impõe a presença dos autarcas no decurso do período de expediente público, exigência apenas aplicável aos autarcas em regime de tempo inteiro (vide o n.º 4 do artigo 7.º do Estatuto dos Eleitos Locais) consideramos que pode ser acumulado o emprego público com o exercício de funções autárquicas em regime de meio tempo sem ter que se recorrer à comissão extraordinária de serviço público prevista no n.º 2 do artigo 22.º.***
- ***Aliás, diferente interpretação faria com que ficasse sem sentido a alteração legislativa introduzida pela lei n.º 69/2021 ao possibilitar que todos os presidentes de junta a opção pelo regime a meio tempo, se tal implicasse ter que ficar no seu emprego público a tempo parcial, quando os presidentes de junta não têm que cumprir horários e os que estão a meio tempo***

também não têm que estar na junta no período de expediente público.

- *Mais, considerar-se que quem tem emprego público tem que exercer funções públicas a tempo parcial para exercer o cargo de presidente de junta em regime de meio tempo será diferenciar o emprego público do emprego privado, dado que nesta última hipótese já ninguém advoga a obrigatoriedade do contrato de trabalho passar a tempo parcial.*
- *No entanto, este nosso entendimento não acolhe unanimidade tendo outras CCDR outra interpretação.*
- *Lembramos que as autarquias locais não têm que sufragar as interpretações dos serviços do Estado, dado o princípio constitucional da autonomia do poder local.*