

Parecer N.º	DSAJAL 19/21
Data	26 de janeiro de 2021
Autor	José Manuel Lima

Temáticas abordadas	Coordenador de Proteção Civil Dirigente Acumulação.
----------------------------	---

Notas

Sobre o presente parecer recaiu o seguinte despacho superior:

Concordo.

O n.º 4 do artigo 269.º da Constituição da República estabelece o princípio geral da proibição de empregos públicos, apenas permitindo que um trabalhador acumule dois ou mais empregos públicos nas hipóteses permitidas pela lei. Ora, como se refere no presente parecer, o cargo de coordenador da proteção civil não é um cargo dirigente, pelo que não está legalmente prevista a possibilidade da sua acumulação com um cargo dirigente. Por sua vez, de acordo com o n.º 5 do artigo 269.º da CRP já não existe o princípio geral da proibição de acumulações entre atividades públicas e privadas, devendo a lei determinar em que casos existe incompatibilidade entre o exercício de funções públicas e de atividades privadas. Em conclusão, estando em causa no presente pedido de parecer uma hipótese de acumulação de cargos públicos, concorda-se inteiramente com o teor do presente parecer.

Tendo em atenção no ofício n.º 21, de 6 de janeiro, da Câmara Municipal de ..., sobre a matéria referenciada em epígrafe, cumpre-nos tecer as seguintes considerações:

Prescreve o artigo 16.º do Estatuto do Pessoal Dirigente, aprovado pela Lei n.º 2/2004, de 15 de janeiro, adaptado à administração local pela Lei n.º 49/2012, de 29 de agosto, na parte relevante, o seguinte:

“1 — O exercício de cargos dirigentes é feito em *regime de exclusividade*, nos termos da lei.

2 — O regime de exclusividade implica a *renúncia ao exercício de quaisquer outras actividades ou funções de natureza profissional, públicas ou privadas*, exercidas com carácter regular ou não, e *independentemente da respectiva remuneração*, sem prejuízo do disposto nos artigos 27.º a 29.º da Lei n.º 12 -A/2008, de 27 de Fevereiro” (atualmente, e como é sabido, artigos 19.º a 24.º da LTFP).

...

“5 — Pode haver *acumulação de cargos dirigentes do mesmo nível e grau*, sem direito a acumulação das remunerações base.”

...

7 — A violação do disposto no presente artigo *constitui fundamento para dar por finda a comissão de serviço.*” (salientado nosso).

Mais dispõe o n.º 2 do artigo 17.º do mesmo Estatuto que “o pessoal dirigente está sujeito ao regime de incompatibilidades, impedimentos e inibições previstos nas disposições reguladoras de conflitos de interesses resultantes do exercício de funções públicas, *designadamente nas constantes da Lei n.º 12-A/2008, de 27 de Fevereiro, e nas dos artigos 44.º a 51.º do Código do Procedimento Administrativo*” (destacámos).

A questão colocada envolve, assim, a análise da incompatibilidade da acumulação de funções públicas, e públicas com privadas, a que os trabalhadores (dirigentes e não dirigentes) se encontram, atualmente, sujeitos, em matéria de acumulações e incompatibilidades.

A incompatibilidade aparece ligada a uma ideia de impossibilidade de exercício simultâneo de dois cargos ou funções.

O que está em causa na incompatibilidade é a garantia da imparcialidade da atuação administrativa como valor abstrato. É a própria lei que exclui a possibilidade de acumulação (ou a sujeita a autorização prévia) por suspeitar, em abstrato, dos desvios em favor de outras atividades privadas ou públicas dos fins por que se deve pautar o exercício das atividades públicas, independentemente da pessoa que se trata e do interesse que ele tem ou deixe de ter em qualquer decisão. A incompatibilidade não tem, pois, a ver com casos concretos, com procedimentos determinados.

Ora, após estabelecer no artigo 19.º, sob a epígrafe, “garantias de imparcialidade”, que “no exercício das suas funções, os trabalhadores em funções públicas estão exclusivamente ao serviço do interesse público, tal como é definido, nos termos da lei, pelos órgãos competentes da Administração (n.º 1)” e que “sem prejuízo de impedimentos previstos na Constituição e noutros diplomas, os trabalhadores com vínculo de emprego público estão sujeitos ao regime de incompatibilidades e impedimentos previsto na presente secção” (n.º 2) e, ainda, no artigo 20.º, que “as funções públicas são, *em regra*, exercidas em regime de exclusividade”, prescreve a Lei Geral do Trabalho em Funções Públicas – abreviadamente, LTFP – aprovada pela Lei n.º 35/2014, de 20 de junho, na atual redação, no artigo 21.º, que “o exercício de funções públicas pode ser acumulado com outras funções públicas não remuneradas, *desde que a acumulação revista manifesto interesse público*” (n.º 1) e que “*o exercício de funções públicas pode ser acumulado com outras funções públicas remuneradas*, desde que a *acumulação revista manifesto interesse público*” e apenas em caso de “participação em comissões ou grupos de trabalho [alínea a)], de “participação em conselhos consultivos e em comissões de fiscalização ou outros órgãos colegiais de fiscalização ou controlo de dinheiros públicos” [alínea b)], de “atividades docentes ou de investigação de duração não superior à fixada em despacho dos membros do Governo responsáveis pelas áreas das finanças, da Administração Pública e da educação e que, sem prejuízo do cumprimento da duração semanal do trabalho, não se sobreponha em mais de um quarto ao horário inerente à função principal” [alínea c)] e, por último, de “realização de conferências, palestras, ações de formação de curta duração e outras atividades de idêntica natureza” [alínea d)] - salientado nosso].

Ora, estando a acumulação de funções públicas dependente da verificação de um pressuposto essencial – que *a acumulação revista manifesto interesse público* –

pressuposto que, não obstante tratar-se de um requisito comum a todos os casos de acumulação de funções públicas, quer estas sejam exercidas gratuitamente quer de forma remunerada, e que deve ser avaliado por quem tenha competência para determinar a acumulação, o interesse em presença, que determina a acumulação, ***tem que ser público e manifesto, não se bastando, portanto, com a invocação do interesse do trabalhador em acumular as funções ou com a relevância ou conveniência da acumulação para o próprio nem mesmo com o específico interesse do serviço, que não é sinónimo de interesse público.***

Por outro lado, e sem prescindir, prescreve o artigo 14.º-A da Lei n.º 65/2007, alterada e republicada pelo Decreto-lei n.º 44/2019, sob a epígrafe, “Coordenador municipal de proteção civil”, o seguinte:

“1 - Em cada município há um coordenador municipal de proteção civil.

2 - O coordenador municipal de proteção civil atua exclusivamente no âmbito territorial do respetivo município.

3 - ***O coordenador municipal de proteção civil depende hierárquica e funcionalmente do presidente da câmara municipal, a quem compete a sua designação, em comissão de serviço, pelo período de três anos.***

4 - A ***designação*** do coordenador municipal de proteção civil ocorre de entre indivíduos, ***com ou sem relação jurídica de emprego público***, que possuam licenciatura e experiência funcional adequadas ao exercício daquelas funções.

5 - ***Compete à câmara municipal deliberar, sob proposta do presidente da câmara municipal, sobre o estatuto remuneratório do coordenador municipal de proteção civil, podendo equipará-lo, apenas para tal efeito, à remuneração de um dos cargos dirigentes da respetiva câmara municipal.***

6 - O coordenador municipal de proteção civil pode auferir despesas de representação, nos termos da lei” (salientámos).

Ora, da norma transcrita parece-nos resultar uma definição do estatuto do coordenador municipal de proteção civil que não permite o respetivo enquadramento no estatuto do pessoal dirigente, definido pela Lei n.º 2/2004, de 15 de janeiro, e pela Lei n.º 49/2012, de 29 de agosto, antes o repudia.

Assim é que:

- no n.º 3 do preceito se adota a escolha condicionada, e não o concurso, como forma de recrutamento, através de uma designação em regime de comissão de serviço, por três anos, estribada no artigo 9.º da LTFP, aprovada pela Lei n.º 35/2014, de 20 de junho, diverso do instituído nos artigos 21.º e seguintes da Lei n.º 2/2004 e artigos 17.º e seguintes da Lei n.º 49/2012, ambas na atual redação;
- no n.º 4 se remete a competência para aferir da adequação da experiência funcional ao exercício daquelas funções à entidade competente para proceder à designação e não a um qualquer júri de avaliação, como para o recrutamento para cargos dirigentes é sabido exigir-se;
- no n.º 5 se estabelece que “compete à câmara municipal deliberar, sob proposta do presidente da câmara municipal, sobre o estatuto remuneratório do coordenador municipal de proteção civil, ***“podendo equipará-lo, apenas para tal efeito, à remuneração de um dos cargos dirigentes*** da respetiva câmara municipal”; e,
- no n.º 6 se regula um direito à perção de despesas de representação, que, caso se tratasse de um titular de cargo dirigente, se revelaria desnecessário fazer, atento o disposto no artigo 24.º da Lei n.º 49/2012.

Em face do exposto, impõe-se concluir que o estatuto do coordenador municipal de proteção civil não permite o respetivo enquadramento no estatuto do pessoal dirigente, definido pela Lei n.º 2/2004, de 15 de janeiro, e pela Lei n.º 49/2012, de 29 de agosto, razão por que também não se verificam os pressupostos de que a lei faz depender a possibilidade de acumulação prevista no n.º 5 do artigo 16.º da Lei n.º 2/2004, já que os cargos de chefe de divisão e de coordenador municipal de proteção civil não podem ser considerados como cargos dirigentes do mesmo nível e grau.

Por tudo quanto acima se expôs, vemo-nos compelidos a sustentar que os cargos acima identificados não podem ser exercidos em regime de acumulação.