

## PARECER JURÍDICO N.º 3 / CCDR LVT / 2017

Validade

• Válido

JURISTA

Conceição Nabais

ASSUNTO

ELEITOS LOCAIS.REMUNERAÇÕES.

QUESTÃO

1. Eleito local em situação de pré-reforma, mediante acordo com a entidade patronal, com suspensão total da atividade, auferindo subsídio a título de pré-reforma sem o exercício de quaisquer funções.
2. Admissibilidade legal do eleito local passar a desempenhar o seu mandato em regime de tempo inteiro, cumulando a correspondente remuneração de autarca com o montante a título de pré-reforma pago pela entidade patronal.

## PARECER

A Lei n.º 52-A/2005, de 10 de outubro, alterou o regime relativo a pensões e subvenções dos titulares de cargos políticos e o regime remuneratório dos titulares de cargos executivos das autarquias locais, introduzindo também alterações, bem como a respetiva republicação à Lei n.º 29/87, de 30 de junho, que define o Estatuto dos Eleitos Locais, doravante designado por EEL.

Para efeitos do EEL, consideram-se eleitos locais, os membros dos órgãos deliberativos e executivos dos municípios e das freguesias (cfr. art.º 1.º).

Em conformidade com o disposto no art.º 2.º do EEL, os eleitos locais podem desempenhar as funções em regime de permanência, em regime de meio tempo e em regime de não permanência.

No pedido de parecer, refere-se apenas tratar-se de eleito local da Autarquia, pelo que se desconhece o regime em que exerce o respetivo mandato. Porém, um aspeto parece ser claro, é o de que o autarca em questão não exercerá o mandato em regime de exclusividade, na medida em que vem acumulando as funções de eleito com atividade privada remunerada.

Relativamente à remuneração dos eleitos locais em regime de permanência, o art.º 6.º do EEL, dispõe que: "**1 - Os eleitos locais em regime de permanência têm direito a remuneração mensal, bem como a dois subsídios extraordinários, de montante igual àquela, em junho e novembro.**

**2 - O valor base das remunerações dos presidentes das câmaras municipais é fixado por referência ao vencimento base atribuído ao Presidente da República, de acordo com os índices seguintes, arredondado para a unidade de euro imediatamente superior:**

- a) Municípios de Lisboa e Porto – 55%;
- b) Municípios com 40000 ou mais eleitores – 50%;
- c) Municípios com mais de 10000 e menos de 40000 eleitores – 45%;
- d) Restantes municípios – 40%.

**3 - As remunerações e subsídios extraordinários dos vereadores em regime de permanência correspondem a 80% do montante do valor base da remuneração a que tenham direito os presidentes dos respetivos órgãos.**

**4 - Os eleitos locais em regime de permanência nas câmaras municipais têm direito às despesas de representação correspondentes a 30% das respetivas remunerações no caso do presidente e 20% para os vereadores, as quais serão pagas 12 vezes por ano."**

Por sua vez, o art.º 7.º do EEL, vem estabelecer que: "**1 - As remunerações fixadas no artigo anterior 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 no artigo anterior (negrito nosso);**
- b) **Aqueles que exerçam funções remuneradas de natureza privada percebem 50% do valor de base da remuneração, sem prejuízo da totalidade das regalias sociais a que tenham direito (negrito nosso);**
- c) (Revogada.)
- 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 no artigo anterior.**

**2 - Para os efeitos do número anterior, não se considera acumulação o desempenho de atividades de que resulte a**

## PARECER JURÍDICO N.º 3 / CCDR LVT / 2017

*perceção de rendimentos provenientes de direitos de autor.*

*3 - Para determinação do montante da remuneração, sempre que ocorra a opção legalmente prevista, são considerados os vencimentos, diuturnidades, subsídios, prémios, emolumentos, gratificações e outros abonos, desde que sejam permanentes, de quantitativo certo e atribuídos genericamente aos trabalhadores da categoria optante.*

*4 - Os presidentes de câmaras municipais e os vereadores em regime de permanência que não optem pelo exclusivo exercício das suas funções terão de assegurar a resolução dos assuntos da sua competência no decurso do período de expediente público.”*

O eleito local só auferir a totalidade das remunerações constantes no citado art.º 6.º, desde que não acumule as funções autárquicas com outras atividades, ou caso as acumule com **atividade privada remunerada**. Caso o eleito local acumule as funções políticas com **atividade privada remunerada**, auferir 50% daquelas remunerações.

Com efeito, cabe aqui sublinhar dois aspetos: em primeiro lugar estamos em presença de acumulação de atividades políticas com atividades privadas, atividades estas que podem ser remuneradas ou não.

O legislador para efeitos da perceção da totalidade das remunerações pelas funções autárquicas, não afastou a possibilidade da acumulação dessas funções com atividade privada.

De resto, note-se que prevê expressamente que o eleito pode acumular as funções autárquicas com atividade privada, mas desde que esta não seja remunerada. Caso essa atividade privada seja remunerada, o eleito auferir os tais 50% relativos às funções políticas.

Do nosso ponto de vista, a tónica assentará na gratuidade/remuneração da atividade privada e não tanto no exercício da atividade privada em si.

O legislador vem apertando a malha, no sentido de restringir a acumulação de prestações pecuniárias percebidas a título de funções autárquicas com outras atividades, senão vejamos as várias versões do art.º 7.º do EEL, introduzidas pela Lei n.º 22/2004, de 17 de junho; Lei n.º 52-A/2005, de 10 de outubro e Lei n.º 53-F/2006, de 29 de dezembro.

Outro aspeto que nos parece revelador de que o legislador teve a preocupação de prever as situações em que permite a acumulação de montantes pecuniários com as funções de eleito local, foi precisamente a atividade de que resulte a perceção de rendimentos provenientes de direitos de autor, que não a considera acumulação de atividade (cfr. n.º 2 do art.º 7.º) para efeitos da perceção da totalidade das remunerações constantes no art.º 6.º.

No entanto, acresce referir que a situação de pré-reforma não tem previsão na letra da lei, importando assim procurar o alcance e a abrangência da mesma.

Ao autarca em questão foi proposta a suspensão total da atividade privada, com a perceção mensal de montante a título de pré-reforma. Ora, a situação de pré-reforma resulta manifestamente da atividade privada que o autarca desenvolveu e que fica suspensa, em resultado do acordo entre as partes.

O regime jurídico da pré-reforma encontra previsão legal nos art.ºs 318.º a 322.º do Código do Trabalho (CT), aprovado pela Lei n.º 7/2009, de 12 de fevereiro, na redação vigente.

De acordo com o disposto no art.º 318.º, *“Considera-se pré-reforma a situação de redução ou suspensão da prestação de trabalho, constituída por acordo entre empregador e trabalhador com idade igual ou superior a 55 anos, durante a qual este tem direito a receber do empregador uma prestação pecuniária mensal, denominada de pré-reforma.”*

A situação de pré-reforma resulta do acordo entre o empregador e o trabalhador e traduz-se na redução ou na suspensão da atividade, dando direito a receber uma prestação pecuniária mensal, que assume a designação de pré-reforma.

Por conseguinte, na pré-reforma o trabalhador mantém-se ligado à entidade patronal, o que leva a que a prestação de pré-reforma seja atualizada anualmente em percentagem igual à do aumento de retribuição de que o trabalhador beneficiaria se estivesse em pleno exercício de funções ou, não havendo tal aumento, à taxa de inflação e, ainda, em caso de falta culposa do pagamento da prestação de pré-reforma, o trabalhador tem o direito de retomar o pleno exercício de funções (cfr. art.ºs 320.º e 321.º do CT).

Por seu lado o art.º 9.º da Lei n.º 52-A/2005, de 10 de outubro, na sua atual redação, vem estabelecer limitações à acumulação de funções políticas ou públicas remuneradas, por pensionistas ou equiparados. Consideramos, no entanto, que este normativo não tem aplicação ao caso objeto do parecer, na medida em que nos parece que a situação de pré-reforma não caberá na previsão do disposto no n.º 1 daquele art.º 9.º.

## PARECER JURÍDICO N.º 3 / CCDR LVT / 2017

Ainda assim, regista-se que, ao se estabelecer que o exercício de funções políticas ou públicas remuneradas por pensionistas ou equiparados ou por beneficiário de subvenção mensal vitalícia, determina a suspensão do pagamento da pensão ou prestação equiparada e da subvenção, durante todo o período do exercício de funções, o legislador manda suspender montantes remuneratórios e não funções. A tónica aqui está também em montantes pecuniários (pensões, reformas, subvenções) e não na atividade.

Na mesma linha de pensamento vão os art.ºs 78.º e 79.º do Estatuto da Aposentação, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 498/72, de 9 de dezembro, na redação conferida pela Lei n.º 75/2014, de 30 de setembro.

Como acima se referiu a situação de pré-reforma não está expressamente prevista naquela al. b) do n.º 1 do art.º 7.º do EEL.

Nestes termos, qual deve ser o verdadeiro alcance ou sentido da norma? Qual o pensamento que corresponde ao do legislador?

Isto leva-nos a chamar à colação o regime do art.º 9.º do Código Civil sobre a interpretação da lei e a integração de lacunas, onde se dispõe que: *“1. A interpretação não deve cingir-se à letra da lei, mas reconstituir a partir dos textos o pensamento legislativo, tendo sobretudo em conta a unidade do sistema jurídico, as circunstâncias em que a lei foi elaborada e as condições específicas do tempo em que é aplicada.*

*2. Não pode, porém, ser considerado pelo intérprete o pensamento legislativo que não tenha na letra da lei um mínimo de correspondência verbal, ainda que imperfeitamente expresso.*

*3. Na fixação do sentido e alcance da lei, o intérprete presumirá que o legislador consagrou as soluções mais acertadas e soube exprimir o seu pensamento em termos adequados.”*

A letra da lei não contraria a interpretação exposta. O espírito do legislador vai no sentido de limitar a possibilidade de acumulação de prestações pecuniárias, com as remunerações na sua totalidade pelo exercício de funções autárquicas.

Acresce por fim referir que a filosofia que presidiu à publicação da Lei n.º 52-A/2005, de 10 de outubro, foi precisamente a de alterar o regime relativo a pensões e subvenções dos titulares dos cargos políticos e o regime remuneratório dos titulares dos cargos executivos das autarquias locais, com vista a retirar alguns direitos anteriormente existentes, uniformizando o sistema.

Em obediência aos princípios da igualdade e da justiça, que apelam ao tratamento igual de todos os cidadãos que se encontrem na mesma situação e ao enquadramento razoável e justo na aplicação do direito, afigura-se-nos que o eleito local na situação de pré-reforma a exercer o mandato a tempo inteiro, terá direito à prestação mensal a título de pré-reforma e a 50% da remuneração que lhe cabe enquanto autarca.

## CONCLUSÃO

1. De acordo com o regime estabelecido no art.º 7.º do EEL, a atribuição das remunerações dos eleitos locais em regime de permanência, faz-se do seguinte modo:
  - Aqueles que exerçam exclusivamente funções autárquicas, ou em acumulação com o desempenho não remunerado de funções privadas, recebem a totalidade das remunerações previstas.
  - Aqueles que exerçam funções remuneradas de natureza privada percebem 50% do valor de base da remuneração, sem prejuízo da totalidade das regalias sociais a que tenham direito.
2. O legislador para efeitos da percepção da atribuição da remuneração na totalidade das funções autárquicas, não afasta a possibilidade da acumulação dessas funções com atividade privada. Aliás, prevê expressamente que o eleito pode acumular a atividade privada, desde que esta não seja remunerada. Caso essa atividade privada seja remunerada, o eleito recebe 50% da remuneração relativa às funções autárquicas.
3. Em conformidade com o disposto no art.º 318.º do CT, a situação de pré-reforma resulta do acordo entre o empregador e o trabalhador e traduz-se na redução ou na suspensão da atividade, dando direito a receber uma prestação pecuniária mensal, que assume a designação de pré-reforma.
4. A percepção da prestação pecuniária mensal a título de pré-reforma resulta manifestamente da atividade privada anteriormente desenvolvida.

## PARECER JURÍDICO N.º 3 / CCDR LVT / 2017

5. Por conseguinte, atento o enquadramento e o objetivo da publicação da Lei n.º 52-A/2005, de 10 de outubro, de uniformizar o regime das pensões e subvenções dos titulares de cargos políticos e o regime remuneratório dos titulares de cargos executivos das autarquias locais, não cremos que no espírito do legislador estivesse a ideia de permitir a existência de situações de desigualdade e de injustiça na acumulação de prestações pecuniárias.
6. Neste contexto, à luz do regime da interpretação da lei e da integração de lacunas, constante no art.º 9.º do Código Civil, deverá entender-se que naquela al. b) do n.º 1 do art.º 7.º da Lei n.º 52-A/2005, de 10 de outubro, na redação vigente, cabem os eleitos locais em situação de pré-reforma, que exerçam o mandato em regime de tempo inteiro, mantendo assim o montante pecuniário a título de pré-reforma e 50% da remuneração que lhe cabe enquanto autarcas.
7. Nos termos e com os fundamentos expostos, afigura-se-nos que se o eleito local optar por aceitar a proposta de passar à situação de pré-reforma, passando a desempenhar o cargo em regime de tempo inteiro, mantém o montante pecuniário a título de pré-reforma e recebe 50% da remuneração do cargo de eleito.

## LEGISLAÇÃO

- Decreto-Lei n.º 47344/66, de 25 de novembro (Código Civil, versão atualizada)
- Decreto-Lei n.º 498/72, de 9 de dezembro (Estatuto da Aposentação, versão atualizada)
- Lei n.º 29/87, de 30 de junho
- Lei n.º 22/2004, de 17 de junho
- Lei n.º 52-A/2005, de 10 de outubro
- Lei n.º 53-F/2006, de 29 de dezembro
- Lei n.º 7/2009, de 12 de fevereiro
- Lei n.º 75/2014, de 30 de setembro

## OBSERVAÇÃO

Este parecer foi submetido à Reunião de Coordenação Jurídica, realizada no dia 10 de maio de 2017, onde foi objeto de Solução Interpretativa Uniforme (SIU), homologada por Despacho do Senhor Secretário de Estado das Autarquias Locais, de 18 de julho de 2017.