

PARECER JURÍDICO N.º 66 / CCDR-LVT / 2012

Validade • Válido

JURISTA

MARTA TEIXEIRA

ASSUNTO ELEITOS LOCAIS

QUESTÃO

■ A autarquia refere o seguinte:

“Um vereador a tempo inteiro, tendo exercido as funções na câmara municipal, de 7 de Janeiro de 2002 a 24 de outubro de 2009, veio requerer o subsídio de reintegração previsto no artigo 19.º da Lei n.º 4/85, de 9 de abril, em articulação com o artigo 8.º da lei n.º 52-A/2005, de 10 de outubro.

Houve apreciação da matéria por parte dos serviços municipais, no sentido de se não pagar, conforme ofício oportunamente remetido (doc 1). Entretanto, foi também ouvido consultor jurídica (doc 2). Reitera-se a inconformidade pelo interessado que mantém a sua posição transmitida por advogado (doc 3). Entende a câmara municipal colocar a questão a essa entidade, pois a mesma reveste-se de alguma sensibilidade. Solicito, assim a emissão de parecer, remetendo os emanados internamente, na convicção de que a questão será resolvida pelos meios administrativos.”

(Eleitos locais; Subsídio de reintegração)

PARECER

O subsídio de reintegração encontrava-se previsto e regulamentado na alínea n), do n.º 1, do art. 5.º e no art. 19.º do Estatuto de Eleitos Locais, aprovado pela [Lei n.º 29/87, de 30 de junho](#)¹, que se transcrevem:

“Artigo 5.º

Direitos

1- Os eleitos locais têm direito, nos termos definidos nas alíneas seguintes:

(...)

n) A subsídio de reintegração.

(...).”

“Artigo 19.º

Subsídio de reintegração

1- Aos eleitos locais em regime de permanência e exclusividade é atribuído, no termo do mandato, um subsídio de reintegração, caso não beneficiem do regime constante no artigo 18.º.

2- O subsídio referido no número anterior é equivalente ao valor de um mês por cada semestre de exercício efectivo de funções, até ao limite de onze meses.

3- Os beneficiários do subsídio de reintegração que assumam qualquer das funções previstas nas alíneas previstas no n.º 2 do artigo 26.º da Lei 4/85, de 9 de Abril, antes de decorrido o dobro do período de reintegração devem devolver metade dos subsídios que tiverem percebido entre a cessação das anteriores e o início das novas funções.”

Assim, tendo em consideração o *supra* exposto, para que o subsídio de reintegração fosse atribuído tinham de estar reunidos os seguintes os pressupostos:

- a) Desempenho de funções, pelo eleito local, em regime de permanência;
- b) Desempenho de funções, pelo eleito local, em regime de exclusividade (consideram-se eleitos locais em regime de exclusividade os eleitos que para além de estarem em regime de permanência só exerçam exclusivamente funções autárquicas, isto é, não exerçam qualquer profissão liberal ou atividade privada – cfr. n.º 1, do art. 7.º, da Lei n.º 29/87, de 30 de junho);
- c) O mandato ter cessado após 1 de Julho de 1987, por força da entrada em vigor da Lei n.º 29/87, de 30 de Junho (*ex vide* arts.

¹ Com a redação que lhe foi dada pelas Leis n.ºs 97/89, de 15 de dezembro, 1/91, de 10 de janeiro, 11/91, de 17 de maio, 11/96, de 18 de abril, 127/97, de 11 de dezembro, 50/99, de 24 de junho, 86/2001, de 10 de agosto e 22/2004, de 17 de junho.

PARECER JURÍDICO N.º 66 / CCDD-LVT / 2012

27.º, n.º 1 e art.28.º, de 30 de junho);

- d) O eleito local não pode ter beneficiado da contagem de tempo de serviço em dobro, nos termos e para os efeitos do art. 18.º da Lei n.º 29/87, de 30 de junho.

Ora, sucede que, com a entrada em vigor da Lei n.º 52-A/2005, de 10 de outubro, foram revogados, tanto o preceito que previa a atribuição do subsídio de reintegração, como o que regulava a sua atribuição, ou seja, a alínea n), do n.º 1, do art. 5.º, e o art. 19.º, ambos da Lei n.º 29/87, de 30 de junho.

No entanto, o legislador acautelou o seguinte regime transitório (*ex vide* artigo 8º da Lei n.º 52-A/2005, de 10 de outubro):

"Artigo 8.º

Regime Transitório

Aos titulares de cargos políticos que, até ao termo dos mandatos em curso, preenchem os requisitos para beneficiar dos direitos conferidos pelas disposições alteradas ou revogadas pelo diploma são aplicáveis, para todos os efeitos, aqueles regimes legais, computando-se, nas regras de cálculo, apenas o número de anos de exercício efectivo de funções verificado à data da entrada em vigor desta lei, independentemente da data do requerimento e sem prejuízo dos limites máximos até aqui vigentes."

No que se refere à interpretação desta norma transcrevemos, o entendimento expresso na Reunião de Coordenação Jurídica, de 18 de Outubro de 2005,

"Artigo 8º da Lei n.º 52-A/2005

A norma deve ser interpretada, tendo em atenção as duas matérias distintas que encerra:

- A aquisição de direitos;

- O cálculo dos efeitos remuneratórios provenientes dos direitos adquiridos.

No que respeita à aquisição dos direitos conferidos pelas normas que esta Lei nº 52-A/2005 revogou ou alterou, este preceito estipula que a referida aquisição deve tomar em consideração todo o período de tempo que decorre até ao termo do mandato em curso.

No que respeita ao seu cômputo, este preceito determina que o cálculo apenas deve atender ao número de anos de exercício de funções verificadas até 15 de Outubro de 2005, data da entrada em vigor deste diploma.

Exemplificando:

Um eleito local em regime de tempo inteiro, cujo termo do mandato ocorresse em 31.10.2005 (dado que nesta data se instalou a Câmara Municipal decorrente das eleições autárquicas de 09.10.2005) teria adquirido todos os direitos que as normas revogadas ou alteradas por esta actual lei lhe concedessem até àquela data. Assim, se completasse em 30.10.2005 seis anos como vereador em regime de tempo inteiro, adquiriria o direito à contagem do tempo em dobro de acordo com o disposto no revogado art. 18º do Estatuto dos Eleitos Locais.

Já no que concerne ao número de anos que podem ser contados em dobro, como a segunda parte do art. 8º prescreve que só podem ser considerados anos completos de serviço até 15 de Outubro (data da entrada em vigor do diploma), entende-se que o eleito nessa data apenas completou cinco anos completos a tempo inteiro, pelo que só pode contar a dobrar esses cinco anos."

Nestes termos, verifica-se que o subsídio de reintegração deverá contemplar o período de 07.01.2002 a 15.10.2005, data da entrada em vigor da referida Lei n.º 52-A/2005, de 10 de Outubro, que revogou tanto o preceito que previa a atribuição do subsídio de reintegração, como o que regulava a sua atribuição, ou seja, a alínea n), do n.º 1, do art. 5.º, e o art. 19.º, ambos da Lei n.º 29/87, de 30 de Junho.

Assim, caso o ex-vereador reúna os pressupostos constantes no art. 19.º da Lei n.º 29/87, de 30 de Junho, na sua redação anterior à Lei n.º 52-A/2005, de 10 de Outubro, terá direito ao subsídio de reintegração, independentemente da data de entrega do requerimento.

Considera-se que o direito ao subsídio de reintegração estaria constituído mas ficaria suspenso até à verificação do pressuposto: retoma da vida profissional.

Esta questão foi submetida a Reunião de Coordenação Jurídica, realizada entre a Direção Geral das Autarquias Locais (DGAL) e as Comissões de Coordenação e Desenvolvimento Regional, tendo sido transmitida pela DGAL uma última pronúncia verbal sobre o assunto no dia 19 de Abril de 2007.

Foi referido, na citada reunião, que os autarcas poderiam beneficiar do subsídio de reintegração ao abrigo do regime transitório previsto no artigo 8º Lei n.º 52-A/2005, de 10 de Outubro, uma vez que o direito se teria constituído, nas respectivas esferas jurídicas, no âmbito da anterior legislação – art. 19º, da Lei n.º 29/87, de 30 de Junho, na sua redação anterior à Lei n.º 52-A/2005, de 10 de Outubro.

A posição transmitida pela DGAL teve, sobretudo, por referência o Despacho de 20 de Junho de 2006, emanado do Senhor Secretário de Estado Adjunto e do Orçamento, nos termos da qual a aplicação do regime transitório visaria evitar situações de desigualdade entre os titulares de cargos políticos que tiveram maior ou menor celeridade de reacção no ato de instalação face ao novo contexto legal, sendo certo que muitos deles anteciparam o ato de tomada de posse tendo em vista evitar a aplicação do novo regime constante da Lei n.º 52-A/ 2005, de 10 de Outubro.

PARECER JURÍDICO N.º 66 / CCDR-LVT / 2012

Acresce que, nos termos do n.º 3, do art. 19.º do EEL "3- Os beneficiários do subsídio de reintegração que assumam qualquer das funções previstas nas alíneas previstas no n.º 2 do artigo 26.º da Lei 4/85, de 9 de Abril, antes de decorrido o dobro do período de reintegração devem devolver metade dos subsídios que tiverem percebido entre a cessação das anteriores e o início das novas funções."

As funções referidas no n.º 2, do art. 26.º da Lei 4/85, de 9 de abril, entretanto revogado pela Lei n.º 52-A/2005, de 10 de outubro, são:

- a) Presidente da República;
- b) Presidente da Assembleia da República;
- c) Membro do Governo;
- d) Deputado;
- e) Juiz do Tribunal Constitucional;
- f) Provedor de Justiça;
- g) Ministro da República para as regiões autónomas;
- h) Governador e secretário-adjunto do Governo de Macau;
- i) Membro dos órgãos de governo próprio das regiões autónomas;
- j) Alto-comissário contra a Corrupção;
- k) Procurador-geral da República;
- l) Presidente do Tribunal de Contas;
- m) Presidente e vice-presidente do Conselho Nacional do Plano;
- n) Governador ou vice-governador civil;
- o) Membro do Conselho de Comunicação Social;
- p) Embaixador;
- q) Presidente de câmara municipal;
- r) Vereador a tempo inteiro de câmara municipal;
- s) Gestor público ou dirigente de instituto público autónomo.

Ora, de acordo com o teor dos documentos juntos, o ex-vereador, em 12 de Janeiro de 2010, passou a desempenhar funções de presidente do conselho de administração dos SMAS, pelo que, cumpre verificar se será possível aplicar analogicamente a alínea s), do n.º 2, do art. 26.º, da Lei 4/85, de 9 de abril a esta situação.

Ao abrigo do disposto na Lei n.º 50/2012, de 31 de agosto, de fato, a atividade empresarial local é desenvolvida pelos municípios através dos serviços municipalizados ou intermunicipalizados e das empresas locais (art. 2.º da Lei n.º 50/2012, de 31 de agosto).

No entanto, existem diferenças substanciais entre os serviços municipalizados e as empresas locais, já que, os primeiros integram a estrutura organizacional do município (n.º 2, do art. 8.º, da Lei n.º 50/2012, de 31 de agosto), a sua contabilidade rege-se pelas regras aplicáveis aos respetivos municípios (art. 11.º, da Lei n.º 50/2012, de 31 de agosto), e embora tenham um orçamento próprio, este é anexado ao orçamento municipal (n.º 1, do art. 16.º, da Lei n.º 50/2012, de 31 de agosto).

Apesar de emanadas à luz de um outro enquadramento legal mantém-se pertinentes as palavras de Freitas do Amaral, in "*Curso de Direito Administrativo*", vol. I, 1990, págs. 485:

"Os serviços pertencentes ao município chamam-se serviços municipais, em sentido amplo. Destes, a lei distingue duas grandes categorias: os serviços municipais, em sentido restrito; e os serviços municipalizados.

"a) Consideram-se "serviços municipais" em sentido restrito todos os serviços do município que, não dispendo de autonomia, são directamente geridos pelos órgãos principais do município, v.g. pela Câmara Municipal.

"São serviços municipais em sentido restrito: a secretaria da câmara; a tesouraria da câmara; e os serviços especiais, nomeadamente os partidos médicos, os partidos veterinários e os demais partidos autorizados por lei (-), os serviços de incêndios, os serviços de polícia municipal e de guardas campestres, e outros serviços especiais autorizados por lei (CA, artigos 143º a 163º) (-).

"b) Quanto aos "serviços municipalizados", são aqueles a que a lei permite conferir organização autónoma adentro da administração municipal e cuja gestão é entregue a um conselho de administração privativo (CA, artigo 168º).

"Como dissemos a seu tempo, os serviços municipalizados são verdadeiras empresas públicas municipais que, não tendo personalidade jurídica, estão integrados na pessoa colectiva município. Mas a legislação vigente não os considera empresas para todos os efeitos, nem são em regra incluídos na estatística das empresas públicas portuguesas (-)". (sublinhado nosso)

Raciocínio que também se encontra vertido no Parecer do Conselho Consultivo da Procuradoria Geral da República (PGR) n.º 54/1991, disponível em www.dsgj.pt.

Atento o exposto, pese embora as possíveis semelhanças entre os serviços municipalizados e as empresas locais, o fato é que não existe qualquer elemento normativo que nos permita equiparar os membros do conselho de administração de um serviço

PARECER JURÍDICO N.º 66 / CCDD-LVT / 2012

municipalizado aos membros do conselho de administração de uma empresa local.

No mesmo sentido, pode ler-se no Acórdão do Supremo Tribunal Administrativo 360/06, de 07-11-2006:

“A evolução histórica mostra que o legislador alargou expressa e casuisticamente o âmbito de aplicação subjectiva a casos, cuja razão de ser o justificasse O Tribunal Constitucional, declarou, entretanto, inconstitucional o artº 24º, 1 da Lei 4/85, por violação do princípio da igualdade ao excluir o Governador e Secretários Adjuntos de Macau Através dos acórdãos 457/99, de 13 de Julho de 1999 e 545/99, de 13 de Outubro de 1999. Ora, estes cargos a que a lei estendeu o âmbito subjectivo, já estavam anteriormente equiparados a membros do Governo, e continuaram a existir outros casos onde era feita a equiparação a membros do Governo que não foram aqui incluídos. Tal sucedeu, além do mais, com o cargo de Alto-Comissário para a Imigração e Minorias Étnicas (em causa nesta acção), cujo regime legal foi modificado pelo Dec-Lei 251/2002, de 22 de Novembro e o artº 4º, n.º 4 foi mantido com idêntica redacção ao artº 4º, n.º 2 do Dec. Lei 3-A/96, de 26 de Janeiro.

Finalmente, as subvenções referidas nos artigos 24º e seguintes da Lei 4/85, justificam-se para proteger os titulares de alguns cargos públicos pelos inconvenientes que o exercício dessas funções podem acarretar para a continuidade e o desenvolvimento normal das suas carreiras profissionais como expressão de protecção da própria função. Daí que a subvenção seja determinada pela (i) essencialidade, na perspectiva pública, dos mesmos cargos e (ii) pela possibilidade de um prejuízo na esfera jurídica do titular do cargo devido à interrupção da sua actividade privada. Cfr. Acórdão do Tribunal Constitucional n.º 457, de 13 de Julho de 1999, ponto 9, cuja argumentação, neste aspecto foi retomada pelo Acórdão do Tribunal Constitucional n.º 545/99, de 13 de Outubro.

No caso dos autos (admitindo haver possibilidade de prejuízo) não existe equiparação entre a essencialidade das funções para o Estado Português entre membro de Governo e Alto-Comissário em apreço para o Estado Português. Ou seja, não existe uma necessidade de compensação que seja justificada pelo próprio interesse público de protecção do cargo devido à sua essencialidade para o Estado Português. As funções atribuídas ao Alto-Comissário, sendo sem dúvida da mais alta importância são fundamentalmente as previstas nos artigos 2º e 3º do Dec-Lei 3/A/96, de 26 de Janeiro. Nos termos do artº 2º, incumbe ao Alto – Comissário promover a “consulta e o diálogo com entidades representativas de imigrantes em Portugal, bem como o estudo da temática da inserção dos imigrantes e das minorias étnicas, em colaboração com os parceiros sociais, as instituições de solidariedade social e outras entidades públicas ou privadas com intervenção neste domínio”. Nos termos do n.º 3: “Os serviços da Administração Pública com responsabilidades nas áreas de atribuição do Alto-Comissário prestam a colaboração por ele solicitada e dão sequência às suas iniciativas”.

Estas funções de natureza administrativa, estudo e planeamento, dizem respeito a um aspecto concreto da vida social (apoio aos imigrantes e minorias étnicas) que, sendo embora relevante, não está no mesmo grau de essencialidade para o Estado Português que as funções de membros do Governo, e por isso, necessitado da mesma especial protecção.

Do exposto resulta uma correspondência entre o sentido literal, sistemático, histórico e teleológico das regras aplicáveis, segundo o qual a remissão para o estatuto remuneratório dos subsecretários de Estado, compreende os aspetos remuneratórios, sem abranger portanto as subvenções reguladas nos artigos 24º e seguintes da Lei 4/85.”

Atento o raciocínio aqui vertido e tendo em consideração o *supra* exposto relativamente às diferenças entre serviços municipalizados e empresas locais, em nosso entender, não se poderá equipar o membro do conselho de administração de um serviço municipalizado a um gestor público para efeitos da sua inclusão no elenco previsto no n.º 2, do art. 26.º da Lei 4/85, de 9 de abril.

CONCLUSÃO

- 1- O ex-eleito local estará em condições de poder beneficiar do subsídio de reintegração na medida em que a sua situação se afigure subsumível ao regime transitório constante no art. 8.º, da Lei n.º 52-A/2005, de 10 de outubro.
- 2- Assim, se o ex-eleito local cumprir os todos os requisitos constantes no art. 19.º, da Lei n.º 29/87, de 30 de junho, (desempenho de funções em regime de permanência e de exclusividade e não beneficiou da contagem de tempo em dobro) e se requereu o pagamento do subsídio após a cessação definitiva de funções autárquicas (ou seja, quando estava em condições de ser reintegrado na vida profissional), nada obstará ao pagamento do respetivo subsídio.
- 3- Acresce que, em nosso entender, desempenhando o ex-vereador, atualmente o cargo de presidente do conselho de administração de um serviço municipalizado, não lhe é aplicável, o disposto no n.º 3.º do art. 19.º da Lei n.º 29/87, de 30 de junho, porquanto não assumiu nenhuma das funções previstas nas alíneas previstas no n.º 2 do artigo 26º da Lei 4/85, de 9 de abril.

LEGISLAÇÃO

- Lei n.º 29/87, de 30 de junho
- Lei n.º 52-A/2005, de 10 de outubro
- Lei 4/85, de 9 de abril

PARECER JURÍDICO N.º 66 / CCDR-LVT / 2012

- Lei n.º 50/2012, de 31 de agosto