

PARECER JURÍDICO N.º 1 / CCDR-LVT / 2018

Validade	<input checked="" type="radio"/> Válido	JURISTA	Conceição Nabais
ASSUNTO	ELEITOS LOCAIS		
QUESTÃO	Admissibilidade legal do exercício do mandato autárquico de Secretária de uma Junta de Freguesia que, simultaneamente, é trabalhadora com vínculo jurídico de emprego público na carreira técnica superior da mesma Freguesia. Exercício de funções em regime de permanência - tempo inteiro - em regime de meio tempo e em regime de não permanência.		

PARECER

1. Das inelegibilidades em geral e em especial

As incompatibilidades, impedimentos e inelegibilidades constituem o corolário do princípio constitucional da imparcialidade dos eleitos locais, consagrado no n.º 2 do art.º 266.º da Constituição da República Portuguesa, nos seguintes termos: *“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.”*

Averiguemos então se a situação em análise se enquadra nas causas de inelegibilidade gerais e especiais a que se reportam os art.ºs 6.º e 7.º da Lei Orgânica n.º 1/2001, de 14 de agosto e, em especial, a alínea d) do n.º 1 do art.º 7.º.

Assim, o art.º 6.º da Lei Orgânica n.º 1/2001, de 14 de agosto, que aprova a Lei Eleitoral para os Órgãos das Autarquias Locais (LEOAL), na sua versão atual, regula as inelegibilidades gerais e determina que: *“1 - São inelegíveis para os órgãos das autarquias locais: a) O Presidente da República; b) O Provedor de Justiça; c) Os juizes do Tribunal Constitucional e do Tribunal de Contas; d) O Procurador-Geral da República; e) Os magistrados judiciais e do Ministério Público; f) Os membros do Conselho Superior da Magistratura, do Conselho Superior do Ministério Público, da Comissão Nacional de Eleições e da Alta Autoridade para a Comunicação Social; g) Os militares e os agentes das forças militarizadas dos quadros permanentes, em serviço efetivo, bem como os agentes dos serviços e forças de segurança, enquanto prestarem serviço ativo; h) O inspetor-geral e os subinspetores-gerais de Finanças, o inspetor-geral e os subinspetores-gerais da Administração do Território e o diretor-geral e os subdiretores-gerais do Tribunal de Contas; i) O secretário da Comissão Nacional de Eleições; j) O diretor-geral e os subdiretores-gerais do Secretariado Técnico dos Assuntos para o Processo Eleitoral; k) O diretor-geral dos Impostos. 2 — São igualmente inelegíveis para os órgãos das autarquias locais: a) Os falidos e insolventes, salvo se reabilitados; b) Os cidadãos eleitores estrangeiros que, em consequência de decisão de acordo com a lei do seu Estado de origem, tenham sido privados do direito de sufrágio ativo ou passivo.”*

Por sua vez, o art.º 7.º elenca as situações das inelegibilidades especiais nos seguintes termos: *“1 — Não são elegíveis para os órgãos das autarquias locais dos círculos eleitorais onde exercem funções ou jurisdição: a) Os diretores de finanças e chefes de repartição de finanças; b) Os secretários de justiça; c) Os ministros de qualquer religião ou culto; 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 (negrito e sublinhado nossos). 2 — Não são também elegíveis para os órgãos das autarquias locais em causa: a) Os concessionários ou petionários de concessão de serviços da autarquia respetiva; b) Os devedores em mora da autarquia local em causa e os respetivos fiadores; c) Os membros dos corpos sociais e os gerentes de sociedades, bem como os proprietários de empresas que tenham contrato com a autarquia não integralmente cumprido ou de execução continuada. 3 — Nenhum cidadão pode candidatar-se simultaneamente a órgãos representativos de autarquias locais territorialmente integradas em municípios diferentes, nem a mais de uma assembleia de freguesia integradas no mesmo município.”*

Na situação subjacente à consulta, é reportado o caso de uma eleita designada para exercer o cargo de Secretária de Junta de Freguesia e que é técnica superior do mapa de pessoal dessa Autarquia, por conseguinte, trabalhadora com vínculo de emprego público por tempo indeterminado na mesma entidade em que é eleita local.

Na verdade, a situação não cai na inelegibilidade constante na alínea d) do n.º 1 do art.º 7.º, ou seja, a trabalhadora em questão pode desempenhar as funções de Secretária da Junta de Freguesia, dado que, na sua atividade profissional, não desempenha cargo dirigente.

PARECER JURÍDICO N.º ... / CCDR-LVT / 2018

2. Dos impedimentos e das incompatibilidades

As inelegibilidades distinguem-se das incompatibilidades, na medida em que as inelegibilidades constituem um impedimento à eleição, enquanto que as incompatibilidades não são um obstáculo à eleição, mas impõem ao eleito uma opção entre a sua profissão e o mandato ou uma opção entre os dois cargos públicos.

Com efeito, as incompatibilidades contrariamente às inelegibilidades não limitam o acesso a determinados cargos, apenas impedem o seu exercício simultâneo.

Subjacente à previsão de impedimentos, quanto ao exercício de certos cargos ou funções públicas, está o princípio da isenção e da imparcialidade que deve nortear o exercício de cargos ou funções públicas, uma vez que a acumulação é suscetível de por em causa essa isenção e imparcialidade, visando também proteger a independência das funções.

No âmbito dos órgãos representativos das autarquias locais, a Lei n.º 29/87, de 30 de junho, republicada pela Lei n.º 52-A/2005, de 10 de outubro, alterada pela Lei n.º 53-F/2006, de 29 de dezembro, aprova o Estatuto dos Eleitos Locais, doravante designado por EEL.

Os princípios orientadores da atuação dos membros dos órgãos das autarquias locais, constam do art.º 4.º do EEL, onde se estabelece o seguinte regime:

**No exercício das suas funções, os eleitos locais estão vinculados ao cumprimento dos seguintes princípios:*

a) Em matéria de legalidade e direitos dos cidadãos:

i) Observar escrupulosamente as normas legais e regulamentares aplicáveis aos atos por si praticados ou pelos órgãos a que pertencem;

ii) Cumprir e fazer cumprir as normas constitucionais e legais relativas à defesa dos interesses e direitos dos cidadãos no âmbito das suas competências;

iii) Atuar com justiça e imparcialidade:

b) Em matéria de prossecução do interesse público:

i) Salvaguardar e defender os interesses públicos do Estado e da respetiva autarquia;

ii) Respeitar o fim público dos poderes em que se encontram investidos;

iii) Não patrocinar interesses particulares, próprios ou de terceiros, de qualquer natureza, quer no exercício das suas funções, quer invocando a qualidade de membro de órgão autárquico;

iv) Não intervir em processo administrativo, ato ou contrato de direito público ou privado nem participar na apresentação, discussão ou votação de assuntos em que tenha interesse ou intervenção, por si ou como representante ou gestor de negócios de outra pessoa, ou em que tenha interesse ou intervenção em idênticas qualidades o seu cônjuge, parente ou afim em linha reta ou até ao 2.º grau da linha colateral, bem como qualquer pessoa com quem viva em economia comum;

v) Não celebrar com a autarquia qualquer contrato, salvo de adesão;

vi) Não usar, para fins de interesse próprio ou de terceiros, informações a que tenha acesso no exercício das suas funções;

c) Em matéria de funcionamento dos órgãos de que sejam titulares:

i) Participar nas reuniões ordinárias e extraordinárias dos órgãos autárquicos;

ii) Participar em todos os organismos onde estão em representação do município ou da freguesia (sublinhado e negrito nossos).

No exercício do respetivo mandato a conduta dos eleitos locais deve nortear-se pelos princípios da legalidade e da proteção dos direitos dos cidadãos, da prossecução do interesse público e do cumprimento dos deveres e obrigações nos órgãos de que sejam titulares ou em que estão em representação.

Quanto a este normativo, sublinhe-se que no respeito pelos princípios da isenção e da imparcialidade estão os impedimentos constantes na sub. iv) da alínea b), deste art.º 4.º, impedindo o eleito de participar nos assuntos em que tenha interesse por si ou como gestor de negócios, assim como de familiares.

A propósito de impedimentos, também o art.º 69.º do Código do Procedimento Administrativo (CPA) elenca vários casos de impedimentos aplicáveis aos titulares de órgãos da Administração Pública e aos respetivos agentes. Acresce contudo referir que as questões sobre as quais nos debruçamos não estão abrangidas por impedimentos.

A existência de um regime de incompatibilidades, no âmbito da administração autárquica, tem como finalidade última garantir a independência e a imparcialidade do poder local, mas também assegurar uma adequada dedicação dos respetivos titulares aos cargos.

Sobre o exercício dos respetivos mandatos, no que às juntas de freguesia diz respeito, a alínea c) do n.º 1 do art.º 2.º do EEL prevê que desempenham as respetivas funções em regime de permanência, os membros das juntas de freguesia em regime de tempo inteiro.

PARECER JURÍDICO N.º ... / CCDR-LVT / 2018

Por sua vez, o regime dos membros das juntas de freguesia encontra consagração legal na Lei n.º 11/96, de 18 de abril, na sua redação atual. De acordo com o art.º 11.º deste diploma, aplicam-se subsidiariamente aos eleitos para os órgãos das juntas de freguesia, com as necessárias adaptações, as normas da Lei n.º 29/87, de 30 de junho.

Ainda nos termos do art.º 12.º da mesma Lei, o regime jurídico das incompatibilidades e impedimentos dos titulares de cargos políticos e altos cargos públicos, aprovado pela Lei n.º 64/93, de 26 de agosto, na sua versão atual, tem aplicação aos membros das juntas de freguesia em regime de permanência a tempo inteiro, considerando-se no entanto o disposto no seu art.º 6.º revogado, uma vez que contém a mesma redação do art.º 3.º do EEL.

Nesta conformidade, o art.º 3.º do EEL estabelece o regime de exclusividade e das incompatibilidades dos eleitos locais, nos seguintes termos: *1 - Os presidentes e vereadores de câmaras municipais (leia-se membros das juntas de freguesia), 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 (leia-se assembleia de freguesia), 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. 3 - Não perdem o mandato os funcionários da administração central, regional e local que, durante o exercício de permanência, forem colocados, por motivos de admissão ou promoção, nas situações de inelegibilidade previstas na alínea h) do n.º 1 do artigo 6.º e nas alíneas a) e b) do n.º 1 do artigo 7.º da Lei Orgânica n.º 1/2001, de 14 de Agosto.*

Importa aqui referir que as situações em apreciação não se subsumem às incompatibilidades constantes no art.º 221.º da Lei Orgânica n.º 1/2001, de 14 de agosto, diploma que regula a eleição dos titulares dos órgãos das autarquias locais, onde se determina: *"1 — É incompatível, dentro da área do mesmo município, o exercício simultâneo de funções autárquicas nos seguintes órgãos: a) Câmara municipal e junta de freguesia; b) Câmara municipal e assembleia de freguesia; c) Câmara municipal e assembleia municipal. 2 — O exercício de funções nos órgãos autárquicos é incompatível com o desempenho efetivo dos cargos ou funções de: a) Representante da República, nas Regiões Autónomas; b) Dirigente na Direção-Geral do Tribunal de Contas, na Inspeção-Geral de Finanças e na Inspeção-Geral da Administração do Território; c) (Revogada.) d) Dirigente e técnico superior nos serviços da Comissão Nacional de Eleições e do Secretariado Técnico dos Assuntos para o Processo Eleitoral. 3 — O exercício de funções nos órgãos executivos das autarquias locais é incompatível com o exercício das funções de membro de governo da República ou de governo das Regiões Autónomas. 4 — O cidadão que se encontrar, após a eleição ou designação, em alguma das situações previstas nos números anteriores tem de optar pela renúncia a uma das duas funções autárquicas executivas ou pela suspensão das funções deliberativas ou de optar entre a função autárquica e a outra. 5 — É igualmente incompatível com o exercício de funções autárquicas a condenação, por sentença transitada em julgado, em pena privativa de liberdade, durante o período do respetivo cumprimento. 6 — Quando for o caso e enquanto a incompatibilidade durar, o membro do órgão autárquico é substituído pelo cidadão imediatamente a seguir na ordem da respetiva lista."*

Sobre o citado art.º 3.º do EEL, segundo Maria José Castanheira Neves in Os eleitos Locais, Associação de Estudos de Direito Regional e Local, Braga – 2016 - pág. 44: "resulta claro do n.º 1 deste artigo 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. Permite assim a lei neste artigo 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 faz qualquer distinção quanto à sua natureza (...). 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".

Assim sendo, os membros das juntas de freguesia que exerçam o mandato em regime de tempo inteiro, ou em regime de meio tempo, podem acumular o cargo autárquico com outras atividades públicas ou privadas.

Decorre do EEL, que os membros dos órgãos das autarquias locais podem exercer os respetivos mandatos em regime de permanência, que nas juntas de freguesia corresponde ao regime de tempo inteiro, em regime de meio tempo e em regime de não permanência.

Com efeito, como acima ficou claro, os eleitos locais mesmo em regime de tempo inteiro ou em regime de meio tempo, podem exercer outras atividades, públicas ou privadas, para além das que exercem como autarcas (cfr. n.º 1 do art.º 3.º do EEL). No entanto, o n.º 2 desse art.º 3.º não revoga os regimes de incompatibilidades e impedimentos previstos noutras leis para o exercício de cargos ou atividades profissionais.

3. Dos vínculos de emprego público

No âmbito da Lei Geral do Trabalho em Funções Públicas (LTFP), aprovada em anexo à Lei n.º 35/2014, de 20 de junho, na sua redação atual, constituem-se vínculos de emprego público, por tempo indeterminado ou a termo resolutivo (cfr. entre outros, art.ºs 6.º, 30.º, 56.º e 79.º).

PARECER JURÍDICO N.º ... / CCDR-LVT / 2018

Nos organismos da Administração Central e da Administração Local, a constituição de vínculos de emprego público pressupõe dependência hierárquica com poderes de direção e disciplina e cumprimento de horário de trabalho.

O horário de trabalho dos trabalhadores com vínculo de emprego público, corresponde a sete horas diárias e a trinta e cinco horas semanais (cfr. art.º 105.º da LTFP, na redação conferida pela Lei n.º 18/2016, de 20 de junho).

A acumulação de funções autárquicas com outras atividades públicas, encontra previsão na alínea d) do n.º 1 do citado art.º 7.º do EEL, dispondo que: *“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”*.

Significa isto que, o eleito local em regime de permanência que acumule estas funções com outras atividades de natureza pública auferir a totalidade das remunerações enquanto autarca, mantendo no entanto todos os direitos constantes no art.º 22.º do EEL.

Aqui chegados, podemos adiantar que acolhemos o entendimento da Autarquia relativo à possibilidade da eleita exercer o mandato em regime de permanência e ser indicada para Secretária da Junta de Freguesia. Nesta situação tem direito à totalidade dos abonos previstos nos art.ºs 5.º, 5.º-A e 6.º da Lei n.º 11/96, de 18 de abril, ou seja, tem direito à totalidade dos abonos enquanto eleita local e não pode perceber qualquer montante remuneratório na qualidade de técnica superior.

Em termos remuneratórios, os eleitos locais em regime de meio tempo têm direito a metade das remunerações e subsídios fixados para os respetivos cargos em regime de tempo inteiro (cfr. art.º 8.º do EEL).

Se a eleita local exercer o mandato em regime de meio tempo, pressupõe-se que necessitará, diariamente, de algum tempo para se dedicar às funções autárquicas, configurando estas o desempenho de uma atividade profissional pública de modo regular e diário na Junta de Freguesia.

Ora, neste pressuposto como conciliar/compatibilizar o meio tempo, que assume uma função com dimensão profissional pública, com o cumprimento do horário de trabalho (sete horas diárias e trinta e cinco horas semanais), enquanto trabalhadora com vínculo de emprego público.

Outro aspeto que, de resto, importa aqui aflorar prende-se com as remunerações auferidas pelos eleitos a meio tempo (metade das remunerações enquanto autarcas com a totalidade das remunerações na qualidade de trabalhadores com vínculo de emprego público), que podem, nalguns casos, ultrapassar as remunerações, nomeadamente do presidente da junta em regime de permanência a tempo inteiro e exclusividade, dado que estes só têm direito aos abonos correspondentes às funções autárquicas.

Posto isto, afigura-se-nos que o exercício do mandato autárquico em regime de meio tempo configura uma atividade de natureza profissional pública, na medida em que exigirá do eleito o desempenho destas funções em parte do dia, o que colide com o cumprimento do horário de trabalho, enquanto trabalhador com vínculo de emprego público.

Neste mesmo sentido, destacam-se as conclusões 19, 20 e 21 do Parecer da Procuradoria-Geral da República (PGR) n.º 12/2015, publicado no Diário da República, 2.ª série, N.º 95, de 17 de maio de 2017, onde se refere: *“19 — O direito a senhas de presença dos vereadores que não exercem o cargo em regime de tempo inteiro nem de meio tempo constitui uma compensação pelo exercício de funções públicas de caráter eletivo sem a natureza de retribuição profissional. 20 — A natureza esporádica e pontual das reuniões dos órgãos das autarquias locais que determinam o direito a senhas de presença por parte dos eleitos locais que não exercem o cargo em regime de tempo inteiro nem em regime de meio tempo revela a natureza não profissional dessa atividade o que se apresenta determinante para a mesma não preencher o conceito de cargo incompatível com o vínculo de trabalhador em funções públicas nos termos e para os efeitos do disposto no artigo 21.º, n.º 1, da LGTFP, não estando esse exercício sujeito a qualquer autorização atenta a autonomia das autarquias locais reconhecida nos artigos 6.º, n.º 1, e 235.º, n.º 2, da Constituição. 21 — Em contraponto, o exercício do cargo de eleito em regime de tempo inteiro ou meio tempo não pode ser acumulado com um emprego público sujeito ao regime estabelecido no artigo 21.º da LGTFP, já que as referidas funções não assumem natureza esporádica ou pontual sendo configuradas como atividade pública de índole profissional” (negrito e sublinhado nossos).*

Por conseguinte, parece-nos que a solução que se revela mais consentânea com os vários interesses em presença, passará pela eleita exercer a sua atividade profissional de técnica superior, com a percepção da totalidade das remunerações e o mandato autárquico em regime de não permanência.

Neste sentido, enquanto Secretária da Junta de Freguesia da entidade consulente, em termos de abonos, tem direito à compensação mensal para encargos, prevista no n.º 2 do art.º 7.º da citada Lei n.º 11/96, de 18 de abril, sem direito a senhas de presença, dado que estas são atribuídas aos vogais que não sejam tesoureiros ou secretários (cfr. art.º 8.º desta Lei).

PARECER JURÍDICO N.º ... / CCDR-LVT / 2018

A resposta à segunda questão equacionada é a mesma da terceira, isto é, a eleita exerce o mandato em regime de não permanência em acumulação com as funções públicas de técnica superior, recebendo a totalidade das remunerações pelo exercício destas funções, a que acresce o montante da compensação mensal para encargos pelo exercício das funções de Secretária da Junta de Freguesia.

Por último, refira-se que, em ambos os casos, existe o direito à dispensa do exercício parcial da atividade profissional, nos termos do art.º 9 da Lei n.º 11/96, de 18 de abril.

CONCLUSÃO

1. Não cai na inelegibilidade constante na alínea d) do n.º 1 do art.º 7.º da Lei Orgânica n.º 1/2001, de 14 de agosto, a eleita local a exercer o cargo de Secretária de Junta de Freguesia que, em simultâneo, é trabalhadora com vínculo de emprego público na mesma Autarquia.
2. A existência de um regime de incompatibilidades, no âmbito da administração autárquica, tem como finalidade última garantir a independência e a imparcialidade do poder local, mas também assegurar uma adequada dedicação dos respetivos titulares aos cargos.
3. Por remissão do estabelecido no art.º 11.º da Lei n.º 11/96, de 18 de abril, aplica-se aos membros dos órgãos das freguesias o regime do EEL.
4. Nesta conformidade, à luz do estatuído no art.º 3.º do EEL os membros dos órgãos das juntas de freguesia que exerçam o mandato em regime de tempo inteiro, ou em regime de meio tempo, podem acumular o cargo autárquico com outras atividades públicas ou privadas.
5. Já o regime do art.º 7.º do EEL, respeita apenas aos efeitos remuneratórios da acumulação de funções públicas ou privadas pelos eleitos locais em regime de tempo inteiro, donde resulta que auferem a totalidade das remunerações pelo cargo autárquico, os eleitos locais que exercem exclusivamente funções autárquicas, ou em acumulação com o desempenho de outras atividades públicas, quando o respetivo regime o permita.
6. No âmbito da LTFP, constituem-se vínculos de emprego público, por tempo indeterminado, que pressupõem dependência hierárquica com poderes de direção e disciplina e cumprimento do horário de trabalho, correspondendo este a sete horas diárias e a trinta e cinco horas semanais.
7. Exercendo a eleita local o mandato de Secretária de Junta de Freguesia, em regime de permanência, tem direito à totalidade dos abonos enquanto eleita local, não podendo receber qualquer montante remuneratório na qualidade de técnica superior.
8. Por sua vez, o exercício de funções em regime de meio tempo, consubstancia o desempenho de uma atividade profissional pública de modo regular e diário na Junta de Freguesia, o que colide com a acumulação da atividade de trabalhador com vínculo de emprego público.
9. Posto isto, afigura-se-nos que a solução que se revela mais consentânea com os vários interesses em presença, passará pela eleita exercer a sua atividade profissional de técnica superior com vínculo de emprego público por tempo indeterminado, com a perceção da totalidade das remunerações e as funções de Secretária em regime de não permanência, sendo abonada da compensação mensal para encargos, a que acresce o direito à dispensa do exercício parcial da atividade profissional, nos termos do n.º 2 do art.º 7.º e do art.º 9.º da Lei n.º 11/96, de 18 de abril.

LEGISLAÇÃO

- Constituição da República Portuguesa;
- Lei Orgânica n.º 1/2001, de 14 de agosto, na sua atual redação;
- Lei n.º 29/87, de 30 de junho, na sua atual redação;
- Lei n.º 11/96, de 18 de abril, na sua atual redação;
- Lei n.º 35/2014, de 20 de junho; e

PARECER JURÍDICO N.º ... / CCDR-LVT / 2018

- Decreto-Lei n.º 4/2015, de 7 de janeiro – Código do Procedimento Administrativo.