



PARECER

Consulente:

Assembleia Municipal de

Palavras-Chave:

- a) Membro da Assembleia Municipal;
- b) Impedimentos;
- c) Incompatibilidades;

Questão:

A Assembleia Municipal de Freixo de Espada à Cinta, coloca-nos as seguintes três questões:

“1. Pode um membro da A.M. celebrar contrato de prestação de serviços com o órgão executivo do Município onde exerce o seu mandato de membro da A.M. mantendo essas funções, ou deverá suspender/cessar o mandato a partir do momento que inicie essa prestação de serviços?

2. Pode um membro da A.M. ser recrutado para um cargo dirigente e manter-se em funções enquanto membro da A.M. ou terá que suspender/cessar o mandato a partir do momento que inicie essas funções de dirigente?

3. No caso de se tratar de um lugar de nomeação política indicado pelo órgão executivo, deverá suspender/cessar o mandato que tinha na A.M.?”

Discussão:

Nos termos do disposto no artigo 239.º-1, da Constituição da República Portuguesa (*breviter*, CRP), a organização das autarquias locais compreende uma assembleia eleita dotada de poderes deliberativos e um órgão executivo colegial perante ela responsável.

Em concretização, a Câmara Municipal é o órgão executivo colegial do município, sendo constituída por um Presidente e por vereadores (cfr. artigos 56.º Lei 169/99, 18.09¹ e 6.º da Lei 75/2013, 12.09²). Por seu turno, a Assembleia Municipal é o órgão deliberativo do município e é constituída por membros eleitos directamente em número superior ao dos presidentes de junta de freguesia.

¹ Alterada pelas Lei n.º 5-A/2002, de 11.01, pelas Rectificações n.º 4/2002, de 06.02 e 9/2002, de 05.03, pela Lei n.º 67/2007, de 31.12, pela Lei Orgânica n.º 1/2011 de 30.11, pelas Leis n.º 75/2013, de 12.09, 7-A/2016, de 30.03, 71/2018, de 31.12 e 69/2021, de 20.10 (doravante, LAL).

² [Alterada pelas Rectificações n.º 46-C/2013, de 01.11 e n.º 50-A/2013, de 11.11 e pelas Lei n.º 25/2015, de 30.03, 69/2015, de 16.07, 7-A/2016, de 30.03, 42/2016, de 28.12, 50/2018, de 16.08 e 66/2020, de 04.11, brevíter RJAL.](#)



“Eleitos locais” são, nos termos do disposto no artigo 1.º-2 da Lei n.º 29/87, 30.07, na sua redacção actual³ (breviter, EEL), os membros dos órgãos deliberativos e executivos dos municípios e das freguesias.

Isto posto, cabe apreciar as questões colocadas por esta AM:

1. Pode um membro da A.M. celebrar contrato de prestação de serviços com o órgão executivo do Município onde exerce o seu mandato de membro da A.M. mantendo essas funções, ou deverá suspender/cessar o mandato a partir do momento que inicie essa prestação de serviços?

Prescreve o artigo 4.º, al. v) do EEL que constitui dever dos eleitos locais “*não celebrar com a autarquia qualquer contrato, salvo de adesão*”.

O **impedimento** supra mencionado, entre outros, encontra respaldo no artigo 69.º e seguintes do Código do Procedimento Administrativo (CPA)⁴, que mais não traduz que a concretização do princípio constitucional consagrado no artigo 266.º da CRP, nos termos do qual a Administração Pública visa a prossecução do interesse público, no respeito pelos direitos e interesses legalmente protegidos dos cidadãos, devendo os eleitos subordinar-se à CRP e à lei e, bem assim, actuar, no exercício das suas funções, com total respeito, no mais, pelos princípios da imparcialidade, boa-fé, igualdade e da justiça. Aliás, veja-se, nesta senda, que o próprio artigo 69.º do CPA vem elencado no capítulo II (Da relação Jurídica Procedimental), secção III, que tem como epígrafe “*Das garantias de imparcialidade*”.

Diga-se que estão excluídas, do âmbito deste dever, as intervenções que se traduzam em actos de mero expediente, designadamente actos certificativos, emissão de parecer(es), na qualidade de membro do órgão colegial competente para a decisão final, quando tal formalidade seja requerida pelas normas aplicáveis e a pronúncia do autor do acto recorrido.

Ainda: no que para o caso importa, não são elegíveis para os órgãos das autarquias locais “*os membros dos corpos sociais, os gerentes e os sócios de indústria ou de capital de sociedades comerciais ou civis, bem como os profissionais liberais em prática isolada ou em sociedade irregular que prestem serviços ou tenham contrato com a autarquia não integralmente cumpridos ou de execução continuada, salvo se os mesmos cessarem até ao momento da entrega da candidatura*” – cfr. artigo 7.º, n.º 2, al. c) da Lei Orgânica 1/2001, 14.08.

Importa também referir que, o artigo 8.º-1-2 da Lei n.º 27/96, de 01.08, na sua versão actual, dispõe que incorrem em perda de mandato, no mais, os membros dos órgãos autárquicos que i) após a eleição, sejam colocados em situação que os torne inelegíveis; ou que, ii) no exercício das suas funções, ou por causa delas, intervenham em procedimento administrativo, acto ou contrato de direito público ou privado

³ Alterada pela Lei n.º 97/89, de 15/12, Lei n.º 1/91, de 10.01, Lei 11/91, de 17.05, Lei 11/96 de 18.04, Lei 127/97, de 11/12, Lei n.º 50/99, de 24.06, Lei n.º 86/2001, de 10.08, Lei n.º 22/2004, de 17.06, Lei n.º 52-A/2005, de 10.10, Lei n.º 53-F/2006, de 29.12, Lei n.º 2/2020 de 31.03.

⁴ Aprovado pela Lei 4/2015, de 07.01 e alterado pela Lei n.º 72/2020, de 16.11.



relativamente ao qual se verifique impedimento legal, visando a obtenção de vantagem patrimonial para si ou para outrem. Só assim não será, diz-nos o artigo 10.º do mesmo diploma legal, quando se verificarem causas que justifiquem o facto ou que excluam a culpa dos agentes.

Ante o exposto, à primeira questão que nos é colocada por esta AM, cumpre responder que *“Os membros dos órgãos das autarquias locais devem **abster-se**, sob pena de nulidade do contrato e da perda do mandato, de intervir, por si ou por interposta pessoa, na negociação ou na outorga de contratos entre a autarquia e empresas ou entidades de que sejam proprietários, gerentes ou membros da direcção, conselho de administração ou fiscal ou quando apenas tenham no negócio outro interesse pessoal susceptível de pôr em causa a finalidade expressa na conclusão anterior⁵”*

Assim, caso se encontre nesta situação, deve o membro da Assembleia Municipal, desde logo, comunicar o facto ao PAM, a quem competirá declarar o impedimento.

O membro da assembleia deve, ainda, renunciar ao mandato, pelo menos, aquando da outorga do contrato posto que, nos termos do disposto no artigo 7.º, n.º 2, al. c) da Lei Orgânica 1/2001, de 14 de Agosto, se colocou em situação de inelegibilidade.

2. Pode um membro da A.M. ser recrutado para um cargo dirigente e manter-se em funções enquanto membro da A.M. ou terá que suspender/cessar o mandato a partir do momento que inicie essas funções de dirigente?

Os titulares dos órgãos das autarquias locais exercem o seu mandato em regime de permanência, meio tempo ou não permanência.

O EEL apenas regula a exclusividade e incompatibilidades dos membros dos órgãos executivos (cfr. artigo 3.º).

É, assim, inequívoco que o actual sistema legal permite que, no que para aqui interessa, os membros das assembleias municipais acumulem o exercício das suas funções autárquicas com outras actividades, públicas ou privadas, sem prejuízo do regime de incompatibilidades e impedimentos que se apliquem ao exercício do cargo ou actividade profissional que se pretenda exercer em acumulação com as referidas funções autárquicas.

Por seu turno, são “cargos dirigentes” os cargos de direcção, gestão, coordenação e controlo dos serviços e órgãos públicos abrangidos pela lei n.º 2/2004, de 15 de Janeiro, na sua redacção actual – cfr. artigo 2º.

⁵ Parecer do Conselho Consultivo da Procuradoria-Geral da República n.º 100/1982, de 22.07.1982, disponível in <https://www.ministeriopublico.pt/pareceres-pgr/7137>.



Prescreve o mesmo diploma legal, no seu artigo 16.º, sob a epígrafe “*Exclusividade e acumulação de funções*” que:

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.*

3 - *(Revogado.)*

4 - *(Revogado.)*

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

6 - *(Revogado.)*

7 - *A violação do disposto no presente artigo constitui fundamento para dar por finda a comissão de serviço.*

E, o artigo 17.º dispõe, sob a epígrafe “*Incompatibilidades, impedimentos e inibições*” que:

1 - *Para além do disposto no artigo anterior, a participação dos titulares dos cargos de direcção superior em órgãos sociais de pessoas colectivas só é permitida, nos termos da lei, quando se trate do exercício de funções em pessoas colectivas sem fins lucrativos.*

2 - *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.*

3 - *Aos titulares dos cargos de direcção superior são ainda aplicáveis, com as necessárias adaptações, os artigos 5.º, 9.º, 9.º-A, 11.º, 12.º, 13.º, n.º 4, e 14.º da Lei n.º 64/93, de 26 de Agosto, na redacção em vigor.*

4 - *Os titulares de cargos de direcção superior da Administração Pública e os membros dos gabinetes governamentais não podem desempenhar, pelo período de três anos contados da cessação dos respectivos cargos, as funções de inspector-geral e subinspector-geral, ou a estas expressamente equiparadas, no sector específico em que exerceram actividade dirigente ou prestaram funções de assessoria.*

5 - *Exceptua-se do disposto no número anterior o regresso à actividade exercida à data da investidura no cargo, sem prejuízo da aplicação das disposições relativas a impedimentos constantes dos artigos 44.º a 51.º do Código do Procedimento Administrativo.*

6 - *A violação do disposto no presente artigo constitui fundamento para dar por finda a comissão de serviço.*

Da conjugação dos citados incisos legais, resulta que o **exercício de um cargo dirigente apenas tem lugar em regime de exclusividade**. Ora, o exercício de um cargo em regime de exclusividade implica a renúncia ao exercício de quaisquer outras actividades ou funções de natureza profissional públicas ou privadas (artigo 16º da Lei n.º 2/2004, de 15 de Janeiro) e a violação deste dever, por parte, do dirigente constitui fundamento para dar por finda a comissão de serviço.

Mas, cumpre outrossim analisar este caso sob o prisma das **inelegibilidades**.



Prescreve o artigo 6.º da Lei Orgânica 1/2001, de 14.08, na sua redacção actual que:

1 - São inelegíveis para os órgãos das autarquias locais:

- a) O Presidente da República;*
- b) O Provedor de Justiça;*
- c) Os juízes 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 efectivo, bem como os agentes dos serviços e forças de segurança, enquanto prestarem serviço activo;*
- h) O inspector-geral e os subinspectores-gerais de Finanças, o inspector-geral e os subinspectores-gerais da Administração do Território e o director-geral e os subdirectores-gerais do Tribunal de Contas;*
- i) O secretário da Comissão Nacional de Eleições;*
- j) O director-geral e os subdirectores-gerais do Secretariado Técnico dos Assuntos para o Processo Eleitoral;*
- l) O director-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 activo ou passivo.*

E, o artigo 7.º do mesmo diploma legal determina que:

1 - Não são elegíveis para os órgãos das autarquias locais dos círculos eleitorais onde exercem funções ou jurisdição:

- a) Os directores de finanças e chefes de repartição de finanças;*
- b) Os secretários de justiça e administradores judiciários;*
- 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 direcção, salvo no caso de suspensão obrigatória de funções desde a data de entrega da lista de candidatura em que se integrem.*

2 - Não são também elegíveis para os órgãos das autarquias locais em causa:

- a) Os concessionários ou peticionários de concessão de serviços da autarquia respectiva;*
- b) Os devedores em mora da autarquia local em causa e os respectivos fiadores;*
- c) Os membros dos corpos sociais, os gerentes e os sócios de indústria ou de capital de sociedades comerciais ou civis, bem como os profissionais liberais em prática isolada ou em sociedade irregular que prestem serviços ou tenham contrato com a autarquia não integralmente cumpridos ou de execução continuada, salvo se os mesmos cessarem até ao momento da entrega da candidatura.*

3 - Nenhum cidadão pode candidatar-se simultaneamente:



- a) A órgãos representativos de autarquias locais territorialmente integradas em municípios diferentes;
- b) A mais de uma assembleia de freguesia integradas no mesmo município;
- c) (Revogada.)

Já o artigo 8.º da Lei 27/96, 01.08, nos refere que incorrem em **perda de mandato**⁶, os membros dos órgãos autárquicos ou das entidades equiparadas que *após a eleição sejam colocados em situação que os torne inelegíveis*.

Dessarte, pode suceder – não temos elementos para cabalmente nos pronunciar sobre tanto – que um membro da assembleia municipal se coloque em situação de inelegibilidade superveniente e, conseqüentemente, em situação de perda de mandato.

Isto dito, importa responder à segunda questão colocada: os membros de cargos dirigentes exercem a respectiva função em regime de exclusividade. Caso um membro da assembleia municipal seja recrutado para um cargo dirigente deve renunciar ao mandato, sob pena de perda de comissão, por um lado, e perda de mandato, por outro lado.

Por fim: *No caso de se tratar de um lugar de nomeação política indicado pelo órgão executivo, deverá suspender/cessar o mandato que tinha na A.M.?*

Cumprirá por começar a dizer que “lugar de nomeação política” é um conceito muito vago e, sem informação precisa sobre o cargo político a que se refere, pouco nos restará dizer.

Como vimos acima, o actual sistema legal permite que os membros das assembleias municipais acumulem o exercício das suas funções autárquicas com outras actividades, públicas ou privadas, sem prejuízo dos regimes de incompatibilidades e impedimentos previstos para o exercício de cargos ou actividades profissionais.

Por outro lado, também já se viu *ut supra*, que a nomeação / exercício de determinados cargos políticos prévia ou superveniente, poderá originar situações de inelegibilidade.

Assim, em primeiro lugar, cumprirá verificar se a nomeação para determinado cargo político é incompatível ou fundamento de impedimento para após se lograr aquilatar da possibilidade ou impossibilidade de acumulação de funções.

Deixa-se, desde já consignado o seguinte:

- i) Se ocorrer acumulação de cargos na câmara municipal, o membro da assembleia municipal deve suspender o seu mandato;

⁶ A qual, por sua vez, só pode ser determinada por decisão judicial.



- ii) Se ocorrer acumulação de cargos em serviços e órgãos da administração central, local e regional do Estado (lei n.º 2/2004, de 15.01), o membro da assembleia municipal deve renunciar ao mandato;

Respondendo à terceira questão colocada, dir-se-á, muito amplamente que os membros das assembleias municipais podem acumular o exercício das suas funções autárquicas com outras actividades, públicas ou privadas, sem prejuízo dos regimes de incompatibilidades e impedimentos previstos para o exercício de determinados cargos ou profissões.

Conclusão:

1 - *Os membros dos órgãos das autarquias locais devem abster-se, sob pena de nulidade do contrato e da perda do mandato, de intervir, por si ou por interposta pessoa, na negociação ou na outorga de contratos entre a autarquia e empresas ou entidades de que sejam proprietários, gerentes ou membros da direcção, conselho de administração ou fiscal ou quando apenas tenham no negócio outro interesse pessoal susceptível de pôr em causa a finalidade expressa na conclusão anterior* (Parecer do Conselho Consultivo da Procuradoria-Geral da República n.º 100/1982, de 22.07.1982, disponível in <https://www.ministeriopublico.pt/pareceres-pgr/7137>).

2 – O exercício de um cargo dirigente é feito em regime de exclusividade.

3 – Sem prejuízo dos regimes de incompatibilidades e impedimentos previstos para o exercício de determinados cargos ou profissões, os membros das assembleias municipais podem acumular o exercício das suas funções autárquicas com outras actividades, públicas ou privadas.

25/02/2022

Andreia Teixeira de Sousa.