

CONSELHO SUPERIOR

INCOMPATIBILIDADE ABSOLUTA

Processo n.º 59/2014 — CS/R

Relator: Dr. José Manuel Mesquita

Sumário

Há incompatibilidade absoluta entre o exercício da advocacia e o exercício do mandato de vereador de uma câmara municipal, nos termos do estatuído nas als. j) e l) do n.º 1 do art. 77.º do EOA.

Decisão Recorrida

A Deliberação do Conselho Distrital do Porto (Parecer n.º 49/PP/2013-P), de 10/01/2014 (fls. 18 e 19) determinando que:

«1 — O desempenho da função de vereador de uma câmara municipal, com competências delegadas ou subdelegadas, é incompatível com o exercício da advocacia.

2 — Um vereador de câmara municipal, ainda que sem competências delegadas ou subdelegadas, encontra-se impedido de exercer o mandato em acção judicial em que seja parte o respectivo município».

Objecto do recurso

A delimitação do objecto do recurso faz-se pelas conclusões da alegação de recurso que devem sintetizar os fundamentos da discordância da decisão recorrida, a indicação das normas violadas e o sentido em que deveriam ter sido aplicadas.

No caso concreto o recorrente suscita, como questão única do seu recurso, a sua não conformação (fls. 25, ponto IV) com a 1.^a conclusão do Parecer ora recorrido, porquanto, e em síntese:

- a) «...o mandato de vereador (a meio tempo, no caso em concreto) não é susceptível de diminuir a isenção, independência, autonomia e responsabilidade com que o recorrente vem exercendo a advocacia»;
- b) «... não sendo o vereador a meio tempo titular de cargo político, nem exercendo as funções em regime de exclusividade, tal cargo, exercido dessa forma, não é abrangido pela previsão dos princípios enunciados nos arts. 76.º, 78.º, 83.º e 84.º do EOA»;
- c) «... da análise do art. 6.º do citado regime Jurídico de Incompatibilidades e impedimentos dos titulares de cargos Políticos e altos Cargos Públicos e art. 77.º do EOA, resulta que o legislador expressamente renunciou a prever um regime de incompatibilidades entre o exercício da Advocacia e o de Vereador».

Concluiu, pugnando que «...deve ser revogada a deliberação ora recorrida e o consequente parecer e substituída por outra que permita ao ora recorrente acumular o exercício de vereador a meio tempo com o exercício da actividade de advogado».

Relatório sumário do processo

- I. O presente recurso teve origem no pedido de Parecer de fls. 3, subscrito pelo ora recorrente.

- II. Nele se peticionava a emissão de Parecer «...sobre se o exercício de tal cargo (vereador a meio tempo ou tempo parcial) é incompatível com o exercício da advocacia.»
- III. A fls. 7 é solicitado ao requerente para esclarecer «se as funções que vai exercer poderão ter poderes delegados da Câmara Municipal e/ou poderes delegados ou subdelegados pelo Sr. Presidente da Câmara Municipal».
- IV. A fls. 8 o requerente vem aos autos renunciar ao Parecer solicitado.
- V. O fls. 10 é notificado para «Atendendo ao disposto no art. 79.º do EAO (...) vir prestar (...) o esclarecimento que lhe foi solicitado...».
- VI. A fls. 12 vem esclarecer que se mantem «...como vereador em regime de não permanência, isto é, vereador “sem pelouro”. No entanto pretendo exercer o cargo de vereador em regime de meio tempo, com poderes delegados da Câmara Municipal e/ou poderes delegados pelo Sr. Presidente da Câmara Municipal, não se incluindo nestes, porém, a substituição do Presidente da Câmara nas suas faltas ou impedimentos».

Mérito do recurso

A questão única suscitada pelo recorrente é a da compatibilidade do exercício da função de vereador a meio tempo ou tempo parcial com o exercício da advocacia.

Cumpra apreciar.

- I. A matéria das incompatibilidades para o exercício das funções suscitadas nestes autos, é regulada, em sede de lei geral, pelo Regime Jurídico de Incompatibilidades e Impedimentos dos Titulares de Cargos Políticos e Altos Cargos Públicos⁽¹⁾ — no que àqueles diz respeito — e,

(1) Lei n.º 64/93, de 26 de Agosto.

em sede de lei especial, pelo Estatuto da Ordem dos Advogados⁽²⁾ — no que a estes diz respeito.

- II. No que aos Titulares de Cargos Políticos e Altos Cargos Públicos, em matéria de incompatibilidades diz respeito, não cumpre aqui apreciar, porquanto não se trata de aferir se um advogado pode exercer tais funções, mas sim, se os titulares de tais funções, nomeadamente vereadores — sendo advogados —, podem exercer a Advocacia.
- III. Isso mesmo se consagra no n.º 2 do artigo 6.º do Regime Jurídico de Incompatibilidades e Impedimentos dos Titulares de Cargos Políticos e Altos Cargos Públicos, ao estatuir que o disposto naquele diploma não «revoga os regimes de incompatibilidades e impedimentos previstos noutras leis para o exercício de cargos ou actividades profissionais».
- IV. Tratemos, pois, de saber se o EOA (lei especial) estabelece um regime de incompatibilidade entre o exercício das funções de advogado e o de vereador de uma câmara municipal.
- V. Estatui a Lei n.º 15/2005, de 26 de Janeiro (EOA), no seu art. 77.º:
 - «1 — São, designadamente, incompatíveis com o exercício da advocacia os seguintes cargos, funções e actividades:
 - (...)
 - j) Funcionário, agente ou contratado de quaisquer serviços ou **entidades que possuam natureza pública ou prossigam finalidades de interesse público**, de natureza central, regional ou local;
 - l) **Membro de órgão** de administração, **executivo** ou director com poderes de representação orgânica das entidades **indicadas na alínea anterior**;

(²) Lei n.º 15/2005, de 26 de Janeiro.

(...)

2 — As incompatibilidades verificam-se qualquer que seja o título, designação, natureza e espécie de provimento ou contratação, o modo de remuneração e, em termos gerais, qualquer que seja o regime jurídico do respectivo cargo, função ou actividade, com excepção das seguintes situações:

- a) Dos membros da Assembleia da República, bem como dos respectivos adjuntos, assessores, secretários, funcionários, agentes ou outros contratados dos respectivos gabinetes ou serviços;
- b) Dos que estejam aposentados, reformados, inactivos, com licença ilimitada ou na reserva;
- c) Dos docentes;
- d) Dos que estejam contratados em regime de prestação de serviços.

(...)» (sublinhados nossos).

VI. Cuidemos, agora, de saber se o exercício da função de vereador de uma câmara municipal:

- i* Possui natureza pública;
- ii* Se prossegue finalidades de interesse público (al. *j*) e,
- iii* Se é realizado em sede do seu órgão executivo (al. *l*).

VII. Estatui a Lei n.º 75/2013, de 12 de Setembro — Regime Jurídico das Autarquias Locais, no seu art. 4.º, que «A prossecução das atribuições e o exercício das competências das autarquias locais e das entidades intermunicipais devem respeitar os princípios da descentralização administrativa, da subsidiariedade, da complementariedade, da **prossecução do interesse público** e da proteção dos direitos e interesses dos cidadãos e a intangibilidade das atribuições do Estado» (sublinhado nosso).

- VIII. Por sua vez, estatuí o n.º 1 do art. 56.º da Lei 169/99 — Competências e Regime Jurídico das Autarquias locais — que: «1 — A câmara municipal é constituída por um presidente e por vereadores, um dos quais designado vice-presidente, e **é o órgão executivo colegial do município**, (...)» (sublinhado nosso).
- IX. Igual qualidade — plasmando o art. 252.º da CRP — é atribuída pelo n.º 2 do art. 6.º da Lei n.º 75/2013, de 12 de Setembro — Regime Jurídico das Autarquias Locais «2 — A junta de freguesia e a câmara municipal são os órgãos executivos, respetivamente, da freguesia e do município».
- X. Parece-nos, pois, que o exercício da função de vereador de uma câmara municipal é uma função executiva, numa entidade de natureza pública que prossegue interesses públicos e que, consequentemente, é incompatível, pela conjugação das disposições supra elencadas do EOA, com o exercício da Advocacia⁽³⁾.
- XI. Veja-se, agora, se o exercício do cargo de vereador com ou sem subdelegação de competências coloca em questão a interpretação até agora subscrita.
- XII. Atente-se, em primeiro lugar, que a câmara municipal — nos termos do já referido n.º 1 do art. 56.º da Lei 169/99 (Autarquias locais — Competências e Regime Jurídico) — é o órgão executivo do município, composto pelo presidente e por vereadores eleitos.

(³) Ao conteúdo das funções ora em apreço — de vereador — não são aplicáveis as exceções consagradas nos n.ºs 3 e 4 do art. 77.º do EOA: «3 — É permitido o exercício da advocacia às pessoas indicadas nas alíneas j) e l) do n.º 1, quando esta seja prestada em regime de subordinação e em exclusividade, ao serviço de quaisquer das entidades previstas nas referidas alíneas, sem prejuízo do disposto no art. 81.º 4 — É ainda permitido o exercício da advocacia às pessoas indicadas nas alíneas j) e l) do n.º 1 quando providas em cargos de entidades ou estruturas com carácter temporário, sem prejuízo do disposto no estatuto do pessoal dirigente dos serviços e organismos da administração central, regional e local do Estado.»

XIII. Em segundo lugar, que a câmara municipal, enquanto **órgão executivo colegial do município** é detentora de competências próprias⁽⁴⁾.

⁽⁴⁾ **Artigo 33.º Competências materiais.** «1 — **Compete à câmara municipal:**

- a) Elaborar e submeter à aprovação da assembleia municipal os planos necessários à realização das atribuições municipais;
- b) Participar, com outras entidades, no planeamento que diretamente se relacione com as atribuições do município, emitindo parecer a submeter a apreciação e deliberação da assembleia municipal;
- c) Elaborar e submeter a aprovação da assembleia municipal as opções do plano e a proposta do orçamento, assim como as respetivas revisões;
- d) Executar as opções do plano e orçamento, assim como aprovar as suas alterações;
- e) Fixar os preços da prestação de serviços ao público pelos serviços municipais ou municipalizados, sem prejuízo, quando for caso disso, das competências legais das entidades reguladoras;
- f) Aprovar os projetos, programas de concurso, cadernos de encargos e a adjudicação de empreitadas e aquisição de bens e serviços, cuja autorização de despesa lhe caiba;
- g) Adquirir, alienar ou onerar bens imóveis de valor até 1000 vezes a RMMG;
- h) Alienar em hasta pública, independentemente de autorização da assembleia municipal, bens imóveis de valor superior ao referido na alínea anterior, desde que a alienação decorra da execução das opções do plano e a respetiva deliberação tenha sido aprovada por maioria de dois terços dos membros da assembleia municipal em efetividade de funções;
- i) Elaborar e aprovar a norma de controlo interno, bem como o inventário dos bens, direitos e obrigações patrimoniais do município e respetiva avaliação e ainda os documentos de prestação de contas, a submeter à apreciação e votação da assembleia municipal;
- j) Aceitar doações, legados e heranças a benefício de inventário;
- k) Elaborar e submeter à aprovação da assembleia municipal os projetos de regulamentos externos do município, bem como aprovar regulamentos internos;
- l) Discutir e preparar com os departamentos governamentais e com as juntas de freguesia contratos de delegação de competências e acordos de execução, nos termos previstos na presente lei;
- m) Submeter à assembleia municipal, para efeitos de autorização, propostas de celebração de contratos de delegação de competências com o Estado e propostas de celebração e denúncia de contratos de delegação de competências com o Estado e as juntas de freguesia e de acordos de execução com as juntas de freguesia;

XIV. Em terceiro lugar, que algumas dessas competências são delegáveis no presidente da câmara que, por sua

-
- n)* Submeter à assembleia municipal, para efeitos de autorização, propostas de resolução e revogação dos contratos de delegação de competências e dos acordos de execução;
 - o)* Deliberar sobre as formas de apoio a entidades e organismos legalmente existentes, nomeadamente com vista à execução de obras ou à realização de eventos de interesse para o município, bem como à informação e defesa dos direitos dos cidadãos;
 - p)* Deliberar sobre a concessão de apoio financeiro ou de qualquer outra natureza a instituições legalmente constituídas ou participadas pelos trabalhadores do município, tendo por objeto o desenvolvimento de atividades culturais, recreativas e desportivas, ou a concessão de benefícios sociais aos mesmos e respetivos familiares;
 - q)* Assegurar a integração da perspetiva de género em todos os domínios de ação do município, designadamente através da adoção de planos municipais para a igualdade;
 - r)* Colaborar no apoio a programas e projetos de interesse municipal, em parceria com entidades da administração central;
 - s)* Deliberar sobre a constituição e participação nas associações previstas no capítulo IV do título III;
 - t)* Assegurar, incluindo a possibilidade de constituição de parcerias, o levantamento, classificação, administração, manutenção, recuperação e divulgação do património natural, cultural, paisagístico e urbanístico do município, incluindo a construção de monumentos de interesse municipal;
 - u)* Apoiar atividades de natureza social, cultural, educativa, desportiva, recreativa ou outra de interesse para o município, incluindo aquelas que contribuam para a promoção da saúde e prevenção das doenças;
 - v)* Participar na prestação de serviços e prestar apoio a pessoas em situação de vulnerabilidade, em parceria com as entidades competentes da administração central e com instituições particulares de solidariedade social, nas condições constantes de regulamento municipal;
 - w)* Ordenar, precedendo vistoria, a demolição total ou parcial ou a beneficiação de construções que ameacem ruína ou constituam perigo para a saúde ou segurança das pessoas;
 - x)* Emitir licenças, registos e fixação de contingentes relativamente a veículos, nos casos legalmente previstos;
 - y)* Exercer o controlo prévio, designadamente nos domínios da construção, reconstrução, conservação ou demolição de edifícios, assim como relativamente aos estabelecimentos insalubres, incómodos, perigosos ou tóxicos;

vez, as pode subdelegar nos vereadores, mas que nem todas as competências do órgão executivo colegial do

-
- z)* Emitir parecer sobre projetos de obras não sujeitas a controlo prévio;
 - aa)* Promover a observância das normas legais e regulamentares aplicáveis às obras referidas na alínea anterior;
 - bb)* Executar as obras, por administração direta ou empreitada;
 - cc)* Alienar bens móveis;
 - dd)* Proceder à aquisição e locação de bens e serviços;
 - ee)* Criar, construir e gerir instalações, equipamentos, serviços, redes de circulação, de transportes, de energia, de distribuição de bens e recursos físicos integrados no património do município ou colocados, por lei, sob administração municipal;
 - ff)* Promover e apoiar o desenvolvimento de atividades e a realização de eventos relacionados com a atividade económica de interesse municipal;
 - gg)* Assegurar, organizar e gerir os transportes escolares;
 - hh)* Deliberar no domínio da ação social escolar, designadamente no que respeita a alimentação, alojamento e atribuição de auxílios económicos a estudantes;
 - ii)* Proceder à captura, alojamento e abate de canídeos e gatídeos;
 - jj)* Deliberar sobre a deambulação e extinção de animais considerados nocivos;
 - kk)* Declarar prescritos a favor do município, após publicação de avisos, os jazigos, mausoléus ou outras obras, assim como sepulturas perpétuas instaladas nos cemitérios propriedade municipal, quando não sejam conhecidos os seus proprietários ou relativamente aos quais se mostre que, após notificação judicial, se mantém desinteresse na sua conservação e manutenção, de forma inequívoca e duradoura;
 - ll)* Participar em órgãos de gestão de entidades da administração central;
 - mm)* Designar os representantes do município nos conselhos locais;
 - nn)* Participar em órgãos consultivos de entidades da administração central;
 - oo)* Designar o representante do município na assembleia geral das empresas locais, assim como os seus representantes em quaisquer outras entidades nas quais o município participe, independentemente de integram ou não o perímetro da administração local;
 - pp)* Nomear e exonerar o conselho de administração dos serviços municipalizados;
 - qq)* Administrar o domínio público municipal;
 - rr)* Deliberar sobre o estacionamento de veículos nas vias públicas e demais lugares públicos;
 - ss)* Estabelecer a denominação das ruas e praças das localidades e das povoações, após parecer da correspondente junta de freguesia;

município são delegáveis⁽⁵⁾.

XV. Assim sendo, forçoso é concluir que um vereador, quer exerça as suas funções a tempo parcial ou a tempo inteiro; quer exerça funções subdelegadas pelo presidente da câmara, exerce — e sempre — funções próprias, na sua qualidade de membro de um órgão executivo colegial do município, com competências próprias, algumas delas indelegáveis.

Em conclusão:

É incompatível o exercício da advocacia — nos termos conjugados da al. *j*) e al. *l*) do n.º 1 do art. 77.º do EAO — com o exercício da função de vereador de uma câmara municipal, quer seja em

-
- tt*) Estabelecer as regras de numeração dos edifícios;
 - uu*) Deliberar sobre a administração dos recursos hídricos que integram o domínio público do município;
 - vv*) Propor a declaração de utilidade pública para efeitos de expropriação;
 - ww*) Enviar ao Tribunal de Contas as contas do município;
 - xx*) Deliberar, no prazo máximo de 30 dias, sobre os recursos hierárquicos impróprios das deliberações do conselho de administração dos serviços municipalizados;
 - yy*) Dar cumprimento ao Estatuto do Direito de Oposição;
 - zz*) Promover a publicação de documentos e registos, anais ou de qualquer outra natureza, que salvaguardem e perpetuem a história do município;
 - aaa*) Deliberar sobre a participação do município em projetos e ações de cooperação descentralizada, designadamente no âmbito da União Europeia e da Comunidade dos Países de Língua Portuguesa;
 - bbb*) Assegurar o apoio adequado ao exercício de competências por parte do Estado;
 - ccc*) Apresentar propostas à assembleia municipal sobre matérias da competência desta.

2 — A alienação de bens e valores artísticos do património do município é objeto de legislação especial.

⁽⁵⁾ **Artigo 34.º Delegação de competências no presidente da câmara municipal**
 «1 — A câmara municipal pode delegar as suas competências no respetivo presidente, com exceção das previstas nas alíneas *a*), *b*), *c*), *e*), *i*), *j*), *k*), *m*), *n*), *o*), *p*), *s*), *u*), *z*), *aa*), *hh*), *oo*), *vv*), *aaa*) e *ccc*) do n.º 1 do artigo anterior e na alínea *a*) do art. 39.º, com possibilidade de subdelegação em qualquer dos vereadores» (sublinhados nossos).

regime de tempo inteiro ou parcial, quer seja com ou sem funções subdelegadas.

Pelo que improcede o recurso.

Proposta de decisão

Emito **parecer** com o sentido e alcance de **negar provimento ao recurso** do senhor advogado, substituindo-se a Deliberação do Conselho Distrital do Porto por outra que determine existir incompatibilidade absoluta entre o exercício da advocacia e o exercício do mandato de vereador de uma câmara municipal, nos termos do estatuído nas al. *j)* e *l)* do n.º 1 do art. 77.º do EOA.

O Relator;
JOSÉ MANUEL MESQUITA

Acórdão foi aprovado pela 2.ª Secção do Conselho Superior em 28 de Março de 2014, tendo sido objecto de Aclaração por Acórdão da 2.ª Secção do Conselho Superior, aprovado em 26 de Junho de 2014.