

Parecer

Ass: Suspensão de mandato por eleitos locais – Presidentes de Câmara - quando sejam candidatos a Deputados

A Lei Eleitoral para a Assembleia da República (Lei n.º 14/79, de 16 de maio) dispõe, no capítulo referente ao estatuto dos candidatos, que “Nos trinta dias anteriores à data das eleições, os candidatos têm direito à dispensa do exercício das respetivas funções, sejam públicas ou privadas, contando esse tempo para todos os efeitos, incluindo o direito à retribuição, como tempo de serviço efetivo” (artigo 8.º) e “Desde a data da apresentação de candidaturas e até ao dia das eleições os candidatos que sejam presidentes de câmaras municipais ou que legalmente os substituam não podem exercer as respetivas funções”, existindo, como é referido em epígrafe, uma situação de “Obrigatoriedade de suspensão do mandato” (artigo 9.º).

Neste enquadramento, surgem duas questões que importa analisar:

a) o artigo 9.º da Lei Eleitoral para a Assembleia da República abrange unicamente “os candidatos que sejam presidentes de câmaras municipais ou que legalmente os substituam” ou também é aplicável aos vereadores que sejam candidatos?

b) entre a data da apresentação de candidaturas (em que imperativamente ocorre a suspensão do mandato) e os trinta dias anteriores à data das eleições, qual a remuneração a auferir por estes eleitos locais?

Pronunciando-nos sobre tais questões, cumpre informar o seguinte:

1. A Comissão Nacional de Eleições, na Lei Eleitoral para a Assembleia da República Anotada e Comentada por Jorge Miguéis, Carla Luís, João Almeida, André Lucas, Ilda Rodrigues e Márcio Almeida¹ dá nota da ratio do citado artigo 9.º, referindo que “A proibição de «exercer as respetivas funções», conforme determina a parte final deste preceito, imposta aos candidatos que sejam presidentes de câmaras municipais ou que legalmente os substituam, tem a finalidade de obstar a que tais pessoas possam de algum modo influenciar o normal andamento do processo eleitoral, dada a intervenção que legalmente lhes compete no decurso do mesmo” e que “a justificação deste impedimento, limitado ao período de tempo em que decorre o processo eleitoral, é a de impedir que candidatos que sejam também importantes titulares de órgãos da administração eleitoral possam tirar benefício dessa dupla qualidade”;

2. Com efeito, os presidentes de câmara intervêm ativamente no processo eleitoral, por exemplo, na definição dos desdobramentos e localização das assembleias de voto, na nomeação e

¹ Disponível em http://www.cne.pt/sites/default/files/dl/legis_lear_annotada_2015.pdf

substituição dos membros das assembleias de voto, na entrega e controlo do material eleitoral, e na implementação e direção do sistema de voto antecipado;

3. Compreende-se, assim, a razão do legislador abranger unicamente “os candidatos que sejam presidentes de câmaras municipais ou que legalmente os substituam” e não os demais membros do executivo municipal;

4. Como tal, os candidatos que sejam vereadores, só estarão abrangidos pela norma que determina a suspensão obrigatória de mandato se estiverem legalmente a substituir o presidente da câmara municipal quando forem candidatos a deputados;

5. Relativamente à segunda questão importa ter presente o n.º 3 do artigo 24.º do Estatuto dos Eleitos Locais, que determina que “a suspensão do exercício dos mandatos dos eleitos locais faz cessar o processamento das remunerações e compensações, salvo quando aquela se fundamente em doença devidamente comprovada ou em licença por maternidade ou paternidade”, assim como o disposto no artigo 77.º da Lei n.º 169/99, de 18 de setembro, (suspensão do mandato por iniciativa do eleito), se bem que, como é referido no Parecer da Procuradoria Geral da República n.º 79/2003, de 1 de abril de 2004, tais dispositivos referem-se a situações de “suspensão por iniciativa do titular do cargo”, o que não é o caso em apreço, pois esta suspensão é imperativa e decorre dos potenciais conflitos de interesses entre candidato e responsável pelo processo eleitoral;

6. Esse Parecer dá nota de que “há outra situação de suspensão de mandato, não prevista expressamente no n.º 3 do artigo 24.º da Lei n.º 29/87, que também implica manutenção de remunerações: a que se reporta ao eleito local que se encontre abrangido, enquanto candidato a deputado, pelo disposto no artigo 9.º da Lei n.º 14/79, de 16 de maio (Lei Eleitoral para a Assembleia da República). Sob a epígrafe «Obrigatoriedade de suspensão do mandato», dispõe esse preceito que «desde a data da apresentação de candidaturas e até ao dia das eleições os candidatos que sejam presidentes de câmaras municipais ou que legalmente os substituam não podem exercer as respetivas funções»”;

7. Com efeito, já no Parecer da Procuradoria Geral da República n.º 52/95, se tinha concluído que a suspensão do mandato por iniciativa do autarca implica a não percepção de remuneração durante essa situação, enquanto que da suspensão independente da sua vontade não decorre tal consequência;

8. No atinente à conclusão alcançada no Parecer de que a suspensão do mandato determina a “suspensão do correspondente vencimento de exercício, ou seja, de uma sexta parte da sua remuneração base” não podemos deixar de sublinhar dois aspetos: (1) o Parecer mostra estabelecer um paralelismo entre a situação funcional dos funcionários públicos e dos titulares de órgãos autárquicos, o que não é pacífico tendo em conta a especificidade da situação do eleito local (cfr. voto de vencido); e (2) o Parecer assenta na diferença, dentro da remuneração base, entre remuneração de categoria e remuneração de exercício, o que não tem correspondência na atual legislação do trabalho em funções públicas;

9. Também sobre a matéria em análise, existe jurisprudência do Tribunal Constitucional (Acórdão n.º 34/2005) em recurso da deliberação tomada em reunião plenária da Comissão Nacional de Eleições, em que esta reiterou o entendimento expresso no seu parecer aprovado em sessão de 16 de Maio de 2004 e, nesse sentido, decidiu que, nos termos do artigo 9º da Lei n.º 14/79, de 18 de Maio, a suspensão do mandato é obrigatória para todos os presidentes de Câmara Municipal candidatos às eleições para a Assembleia da República e que, portanto, “deverá o Senhor Presidente da Câmara Municipal de Almeida suspender de imediato o seu mandato”;

10. No referido Acórdão, que negou provimento ao recurso interposto pelo Presidente da Câmara Municipal de Almeida, concluiu-se que o artigo 9.º da Lei n.º 14/97, na redação emergente da Lei n.º 10/95, que alterou a epígrafe do artigo, **estabelece a obrigatoriedade de suspensão do mandato, não sendo suficiente a mera delegação das competências em matéria eleitoral no vice-presidente** (sublinhado nosso);

11. Concluímos, pois, que a suspensão do mandato dos presidentes de câmara é imperativa e decorre da lei, desde o momento da apresentação das candidaturas no tribunal competente para o ato, dando lugar a substituição legal (Lei n.º 169/99);

12. Questão distinta é saber se há ou não percepção de remuneração durante essa suspensão obrigatória por lei, ou seja, se há, designadamente, cessação de remunerações;

13. Como se viu, o n.º 3 do art.º 24.º do Estatuto dos Eleitos Locais estabelece a cessação das remunerações e compensações quando ocorra a suspensão do exercício dos mandatos, salvo quando aquela se fundamente em doença devidamente comprovada ou em licença por maternidade ou paternidade, sendo esta disposição de 1987 e a alteração da epígrafe do art.º 9.º da Lei Eleitoral da Assembleia da República foi introduzida pela Lei n.º 10/95, de 7/4, mudando-a de “Incompatibilidades” para “Obrigatoriedade de suspensão mandato”, embora mantendo o corpo do preceito inalterado, onde se refere a impossibilidade de exercerem funções;

14. Ou seja, até 1995 parecia estar a incompatibilidade dos eleitos locais removida com o não exercício de funções na autarquia desde o momento em que eram formalmente candidatos a deputados, sendo que após a alteração da epígrafe do artigo a suspensão do mandato se mostrou imperativa, obrigatória e incontornável.

15. Parece, pois, podermos inferir que a cessação das remunerações e compensações ocorre nas situações de suspensão por iniciativa do eleito (as previstas na Lei n. 169/99, de 18 de setembro, art.º 77.º/3, que não sejam fundadas em doença devidamente comprovada ou em licença por maternidade ou paternidade), designadamente quando se ausente para fora da área da autarquia, mas já não haverá cessação das remunerações quando ocorra imperativamente por via da lei, independentemente da vontade do eleito local;

16. Também o art.º 8.º da Lei eleitoral da Assembleia da República garante a dispensa de funções dos candidatos a deputados sem perda de direitos (retribuições, tempo de serviço, etc.) sejam oriundos do setor público ou do privado, nos 30 dias que antecedem o ato eleitoral;

17. Ora, todos têm este direito, incluindo os eleitos locais, sejam ou não presidentes de câmara ou seus substitutos legais e o preceito, assegura, por um lado, que todos os cidadãos têm o direito de tomar parte na vida política diretamente, e por outro, que podem aceder a cargos públicos em condições de igualdade não sendo prejudicados no seu emprego como consequência do exercício de direitos políticos, constitucionalmente defendidos;

18. Interpretando sistemática e teleologicamente as normas constantes dos art.º os 8.º e 9.º da Lei Eleitoral para a Assembleia da República, não poderíamos senão concluir que o direito a percepção das remunerações está garantido por lei a todos os candidatos durante os 30 dias da dispensa de funções;

19. Também o período que medeia entre a apresentação de listas e o período da dispensa de funções remunerada, não poderá deixar de estar sob o mesmo estatuto, pois não faria qualquer sentido que a obrigatoriedade da suspensão do mandato (imperativa e não dependente da vontade do autarca) produzisse efeitos diferentes em termos de cessação ou não de remunerações em ambos os períodos (o que se inicia com a apresentação das listas e o que começa nos 30 dias que antecedem o ato eleitoral) tendo tido o legislador a oportunidade de alterar o quadro legal nesse sentido se essa fosse a vontade a estabelecer, e não o fez;

20. Também a Comissão Nacional de Eleições em parecer emitido na sessão plenária de 06.09.99 aquando da eleição para a AR de 10.10.99, concluiu ser o artigo 9º da LEAR aplicável aos candidatos que sejam presidentes das câmaras municipais e aos que legalmente os substituem, quando efetivamente chamados a suprir a falta, impedimento ou suspensão do presidente, estando em absoluto, afastados da capacidade do presidente, atos em matéria eleitoral e atos de eficácia pública e, sobretudo, concluiu que **os candidatos que são presidentes de câmaras municipais (ou que legalmente os substituem) estão impedidos de exercer todas as suas funções, excetuando atos de mero expediente;**

21. Ora, nesta interpretação da CNE, proferida já na redação atual do art.º 9.º da LEAR, fica-se muito aquém do que a epígrafe poderia indiciar “obrigatoriedade de suspensão do mandato” e tão só impedimento genérico, excetuando atos de mero expediente, talvez porque o corpo do art.º 9.º refira expressamente “... não podem exercer as respetivas funções”, ou seja verifica-se um **impedimento do exercício de funções** e não uma suspensão do mandato, que juridicamente compreende diferenças;

22. No atinente ao abono das despesas de representação, a natureza jurídica deste suplemento está tratada nos Pareceres da Procuradoria-Geral da República n.º 40/98 e 10/2011, este publicado no DR, II série, de 28 de Setembro de 2011 e parecer DSAJAL 80/13 da CCDRC, constituindo estas “um vencimento acessório destinado a **compensar os encargos sociais extraordinários que resultem do normal e correspondente exercício do cargo** – desde os atos de cortesia individual, passando pelas exigências de vestuário, os gastos, enfim, que a pessoa investida no cargo tem necessariamente de fazer por causa do seu desempenho – e que se não fosse isso poderia dispensar-se de efetuar, tendo por isso o carácter de um abono indemnizatório que, como tal, deve reverter a favor de quem, estando legalmente investido no desempenho do

cargo, ficou sujeito às despesas determinadas pelo exercício da função para acorrer às quais a lei o atribuiu” (sublinhado nosso);

23. Com efeito, também no Acórdão de 31 de outubro do Supremo Tribunal Administrativo se considera que as despesas de representação “não são vencimento do cargo, destinando-se, antes, a indemnizar os respetivos beneficiários de despesas especiais determinadas por motivos de serviço” mais referindo que “as despesas de representação não fazem parte do conceito de remuneração em sentido estrito. São suplementos ou acréscimos remuneratórios que visam compensar o funcionário pelas despesas que ele tenha de efetuar em razão das especificidades próprias do cargo e da dignidade e do prestígio, tanto da função desempenhada, como da instituição representada”.

24. E, também nesta linha interpretativa, esta Direção-Geral, na reunião de Coordenação Jurídica de 7 de maio de 2002, com homologação do Secretário de Estado das Autarquias Locais, emitiu a Solução Interpretativa: “as despesas de representação dos eleitos locais não integram a remuneração-base mensal, têm a natureza de suplemento (cf. artigos 15.º, n.º 1 e 19.º, n.º 2, alínea b) do Decreto-Lei n.º 184/89, de 2 de junho, e n.º 3 do artigo 6.º do Estatuto da Aposentação)”;

25. Aqui chegados, e atendendo ao quadro legal, pareceres da CNE (com o qual nos permitimos discordar na sua parte final, pois a suspensão de funções é obrigatória e não há lugar à prática de quaisquer atos, nem tão pouco de gestão corrente, até porque outro autarca é chamado a substituir o eleito suspenso), da PGR, da CCDRC, desta Direção-Geral e Acórdãos do Tribunal Constitucional e do Supremo Tribunal Administrativo, interpretados e considerados ao tempo em que foram proferidos, inclinamo-nos para dar o nosso Parecer no sentido de que:

a) de entre os membros do executivo municipal, apenas os candidatos que sejam presidentes de câmaras municipais ou que legalmente os substituam (quando forem candidatos a deputados e estiverem nesse momento e legalmente a substituir o presidente da câmara municipal) estão imperativamente obrigados à suspensão do mandato respetivo, em ordem aos princípios da transparência e isenção exigidos pelo processo eleitoral, a qual não tem de ser solicitada, apenas comunicada ao órgão executivo (Câmara Municipal);

b) essa suspensão imperativa determina todos os efeitos da suspensão de mandato, designadamente a substituição do eleito nos termos da Lei n.º 169/99, com exceção dos vertidos na alínea seguinte;

c) a obrigatoriedade de suspensão do mandato dos presidentes de câmara ou de quem legalmente os substitua quando na situação de candidatos a deputados, independentemente do posicionamento nas listas, decorre de imperativo legal, operando automaticamente com a entrega das listas e sem cessação de direitos (remuneratórios ou de contagem de tempo), que continuam a correr sob a responsabilidade dos Municípios respetivos;

d) Não se compreendem nos direitos remuneratórios os abonos que derivem do exercício efetivo do cargo (despesas de representação e ajudas de custo), pois são suplementos ou acréscimos remuneratórios que visam compensar o funcionário pelas despesas que ele tenha de efetuar em razão das especificidades próprias do cargo, só devidas quando efetivamente exercido o cargo ou realizadas as despesas ao serviço do município, o que, estando suspenso o mandato não poderão ocorrer.

É o que sobre a matéria cumpre dar Parecer, sem prejuízo de se aconselhar uma revisitação da Lei, pelo legislador, para cabal esclarecimento da questão em apreço para situações futuras.

Lisboa, 22.08.2019

O Subdiretor-Geral,



António Edmundo Ribeiro

Referências legais:

LEI ELEITORAL DA ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

Lei n.º 14/79, de 16 de maio

CAPÍTULO III

Estatuto dos candidatos

Artigo 8.º - Direito a dispensa de funções

Nos trinta dias anteriores à data das eleições, os candidatos têm direito à dispensa do exercício das respetivas funções, sejam públicas ou privadas, contando esse tempo para todos os efeitos, incluindo o direito à retribuição, como tempo de serviço efetivo.

Artigo 9.º - Obrigatoriedade de suspensão do mandato

Desde a data da apresentação de candidaturas e até ao dia das eleições os candidatos que sejam presidentes de câmaras municipais ou que legalmente os substituam não podem exercer as respetivas funções.

ESTATUTO DOS ELEITOS LOCAIS

Lei n.º 29/97, de 30 de junho

Artigo 24.º

Encargos

1 - As remunerações, compensações, subsídios e demais encargos previstos na presente lei são suportados pelo orçamento da respetiva autarquia local.

2 - Os encargos derivados da participação dos presidentes das juntas de freguesia nas reuniões das assembleias municipais são suportados pelo orçamento dos municípios respetivos.

3 - A suspensão do exercício dos mandatos dos eleitos locais faz cessar o processamento das remunerações e compensações, salvo quando aquela se fundamente em doença devidamente comprovada ou em licença por maternidade ou paternidade.

Lei n.º 169/99, de 18 de setembro

Artigo 77.º

Suspensão do mandato

1 - Os membros dos órgãos das autarquias locais podem solicitar a suspensão do respetivo mandato.

2 - O pedido de suspensão, devidamente fundamentado, deve indicar o período de tempo abrangido e é enviado ao presidente e apreciado pelo plenário do órgão na reunião imediata à sua apresentação.

3 - São motivos de suspensão, designadamente:

a) Doença comprovada;

b) Exercício dos direitos de paternidade e maternidade;

c) Afastamento temporário da área da autarquia por período superior a 30 dias.

4 - A suspensão que, por uma só vez ou cumulativamente, ultrapasse 365 dias no decurso do mandato constitui, de pleno direito, renúncia ao mesmo, salvo se no primeiro dia útil seguinte ao termo daquele prazo o interessado manifestar, por escrito, a vontade de retomar funções.

5 - A pedido do interessado, devidamente fundamentado, o plenário do órgão pode autorizar a alteração do prazo pelo qual inicialmente foi concedida a suspensão do mandato, até ao limite estabelecido no número anterior.

6 - Enquanto durar a suspensão, os membros dos órgãos autárquicos são substituídos nos termos do artigo 79.º

7 - A convocação do membro substituto faz-se nos termos do n.º 4 do artigo 76.º