

PARECER

- 1- Para aferir da incompatibilidade com o exercício da advocacia, mais importante do que verificar se o vereador exerce as funções e actividades em regime de permanência (tempo inteiro) ou a meio tempo, é saber se o cargo, as funções e a actividades dele são com subdelegação de competências da câmara e/ou delegação de competências do presidente da câmara municipal.
- 2- É incompatível com o e exercício da advocacia o cargo, funções e actividades dos vereadores com subdelegação de competências da câmara e/ou delegação de competências do presidente da câmara municipal.
- 3- Existindo incompatibilidade entre o exercício da advocacia e o cargo de vereador de câmara municipal, deve o advogado requerer a suspensão da sua inscrição na Ordem dos Advogados por todo o tempo em que durar o exercício de tais funções.

O Sr. Dr., advogado com escritório na comarca de, tendo sido eleito Vereador na Câmara Municipal de, com o Pelouro do Urbanismo, Obras Particulares e Loteamentos solicita parecer sobre se o exercício de tal mandato público é incompatível com o exercício da advocacia e, em caso afirmativo, se deve requerer a suspensão da sua inscrição na Ordem e ainda se o exercício de tal mandato publico constitui impedimento à prática da advocacia e, em caso afirmativo, se deve requerer a suspensão da sua inscrição na Ordem;

O art. 77.º, n.º 1, a) do EOA não refere expressamente o cargo, funções e actividades dos vice-presidentes e dos vereadores, o que poderia sugerir *a contrario* que não haveria incompatibilidade para o exercício da advocacia.¹

¹ “ (...) na enumeração feita na alínea a) do n.º1 do art. 77.º, que ao indicar especificamente o presidente das câmaras municipais e ao não incluir os respectivos vereadores, parece sugerir que as funções de vereador não são, à partida e de modo absoluto, consideradas incompatíveis com o exercício da advocacia. Todavia, a análise das possíveis incompatibilidades não se limita ao conteúdo exemplificativo do art. 77.º, uma vez que, o art. 76.º enquanto princípio geral, estabelece que o exercício da advocacia é inconciliável

A Câmara Municipal é o órgão executivo colegial do município, eleito pelos cidadãos recenseados na sua área.

Presidente e vereadores estão numa relação horizontal não sendo aquele superior hierárquico dos segundos, por se tratar de cargos electivos.

Analisando a Lei n.º 169/99, de 18 de Setembro (Lei das Autarquias Locais), verifica-se que as câmaras municipais são constituídas por um presidente e vereadores, um dos quais designado vice-presidente.²

Segundo essa lei, na câmara municipal, só há dois tipos de competência: a da Câmara, enquanto órgão colegial,³ e a do seu Presidente.⁴

Na referida competência da Câmara há competências de reserva absoluta e competências de reserva relativa, podendo as segundas ser delegadas no presidente que as pode, por sua vez, subdelegar em quaisquer dos vereadores.⁵

O presidente da câmara é coadjuvado pelos vereadores no exercício da sua competência e no da câmara, podendo incumbi-los de tarefas específicas.⁶

O presidente da câmara, como o gestor do concelho, pode delegar ou subdelegar nos vereadores que escolher o exercício da sua competência própria ou delegada.⁷

Assim como incumbe os vereadores de determinadas funções e actividades, também as pode retirar e avocar a todo o tempo.

A Câmara é o órgão executivo do município, a sua administração.

com qualquer cargo, função ou actividade que afecte a isenção, independência e a dignidade da profissão” – Parecer do CDL de 15-07-2005 (Relator Dr. Rui Souto), publicado no site do Conselho Distrital de Lisboa da Ordem dos Advogados.

² Art. 56.º

³ Art. 64.º

⁴ Art. 68.º

⁵ Arts. 64.º e 65.º

⁶ Art. 69.º, n.º 1

⁷ Art. 69.º, n.º 2

Normalmente, logo na primeira sessão, o órgão colegial delega no presidente as competências relativas da Câmara e ele, na sessão seguinte, subdelega e delega nos vereadores que escolher o exercício da sua competência delegada ou própria.

Para o cabal exercício das suas funções a Câmara pode distribuir funções e responsabilidades pelos seus membros.

Há vereadores com pelouro e sem pelouro.

Os vereadores com pelouro podem ter, ou não, subdelegação e/ou delegação de competências da câmara e do presidente.

Por sua vez, os vereadores com pelouro (com ou sem subdelegação e/ou delegação de competências da câmara e do presidente) podem exercê-lo em regime de permanência ou não.

Desempenham as funções em regime de permanência o presidente e os vereadores em número e nas condições previstas na lei.⁸

Compete ao presidente da câmara municipal decidir sobre a existência de vereadores em regime de tempo inteiro (permanência) e meio tempo e fixar o seu número dentro de certos limites.⁹

Cabe também ao presidente da câmara escolher os vereadores a tempo inteiro e a meio tempo, fixar as suas funções e determinar o regime do respectivo exercício.¹⁰

Dois vereadores em regime de meio tempo correspondem a um vereador em regime de permanência (tempo inteiro).¹¹

Os vereadores em regime de permanência têm direito a remuneração mensal (80% da remuneração do presidente), bem como a dois subsídios extraordinários, de montante igual àquela, em Junho e Novembro. Além disso têm direito a despesas de representação nos doze meses (20% da respectiva remuneração).

⁸ Art. 2.º da Lei n.º 29/87, de 30 de Junho (Estatuto dos Eleitos Locais).

⁹ Quatro, em Lisboa e Porto; três, nos municípios com 100 000 ou mais eleitores; dois, nos municípios com mais de 20 000 e menos de 100 000 eleitores; um, nos municípios com 20 000 ou menos eleitores. Compete à câmara (órgão colegial), sob proposta do respectivo presidente, fixar o número de vereadores em regime de tempo inteiro e meio tempo que exceda os limites supra indicados – art. 58.º da Lei n.º 169/99, de 18 de Setembro.

¹⁰ Art. 58.º, n.º 4, da Lei n.º 169/99, de 18 de Setembro.

¹¹ Art. 2.º, n.º 2, da Lei n.º 29/97, de 30 de Junho.

Os vereadores em regime de meio tempo (meia permanência) têm os mesmos direitos pecuniários dos a tempo inteiros, reduzidos a 50%.

O vereador para ter o estatuto de “permanência ou a tempo inteiro” deve exercer a sua actividade de forma exclusiva, sob pena de só poder auferir 50% da remuneração e das despesas de representação.¹²

Os regimes de “permanência ou a tempo inteiro” e de “meio tempo” apenas releva para efeitos pecuniários.

Pode haver vereadores com pelouro (sem subdelegação de competências da câmara e/ou delegação de competências do presidente), a tempo inteiro ou parcial, e sem qualquer remuneração.¹³

É incompatível com o exercício da advocacia o cargo, funções e actividades dos presidentes das câmaras municipais.

É incompatível com o e exercício da advocacia o cargo, funções e actividades dos vice-presidentes das câmaras municipais.

¹² Parecer da PGR n.º 52/94, publicado no DR, II Série, de 18/9/96, que definiu a seguinte doutrina quanto ao art. 6.º da Lei n.º 64/93, de 26 de Agosto:

“1º - O n.º 1 do artigo 6º da Lei n.º 64/93, de 28 de Agosto, revogou tacitamente o n.º 1 do artigo 3º da Lei n.º 29/87, de 30 de Junho;

2º - Os presidentes de câmaras municipais podem acumular as respectivas funções autárquicas com outras funções públicas – salvo se estas últimas corresponderem a cargos políticos (artigos 1º e 4º, n.º 1, da Lei n.º 64/93), ou a cargos ou actividades profissionais relativamente aos quais outras leis estabelecerem incompatibilidades ou impedimentos de acumulação com aquelas funções autárquicas (artigo 6º, n.º 2 da mesma Lei);

3º - Os presidentes de câmaras municipais podem acumular as respectivas funções autárquicas com actividades privadas;

4º - Os presidentes de câmaras municipais não podem optar pela remuneração que auferiam enquanto funcionários públicos;

5º - Os eleitos locais que exerçam funções autárquicas em regime de permanência, a tempo inteiro, e que acumulem com actividade privada remunerada, de carácter regular, só têm direito a perceber 50% da remuneração normal correspondente àquelas funções;

6º - Os eleitos locais que exerçam funções autárquicas em regime de permanência, e que acumulem com actividade privada remunerada, de natureza não permanente nem regular, têm direito a receber por inteiro a remuneração correspondente àquelas funções;

7º - Os eleitos locais que exerçam funções autárquicas em regime de permanência, a tempo inteiro ou parcial, e que acumulem com actividade privada, permanente e regular, não remunerada, apenas têm direito a perceber 50% da remuneração normal correspondente àquelas funções.

¹³ Nos tempos que correm não é fácil ver um vereador com pelouro (com ou sem subdelegação ou delegação de competências) a exercer funções e actividades sem qualquer contrapartida financeira. Mas não é de desprezar o repto, pois aceita-se “ser vereador para se ser mais advogado”.

Por exemplo, pode haver vereadores com pelouro e sem remuneração pela Câmara. Lembremo -nos dos vereadores cuja função é presidir ou exercer funções e actividades nas empresas municipais, auferindo as respectivas remunerações por esta pessoa colectiva.

É incompatível com o exercício da advocacia o cargo, funções e actividades dos vereadores com subdelegação de competências da câmara e/ou delegação de competências do presidente da câmara municipal.

Esta última incompatibilidade percebe-se na medida em que o vereador com subdelegação de competências da câmara e/ou delegação de competências do presidente da câmara municipal está a exercer as funções da câmara e do presidente.

O argumento utilizado na jurisprudência da Ordem dos Advogados para determinar a incompatibilidade do vereador em regime de permanência (ou a tempo inteiro) para o exercício da advocacia, é extensivo ao vereador a meio tempo.

Em pareceres já aprovados por este CDP entendeu-se que “uma vez que os vereadores em regime de tempo inteiro congregam, por inerência do cargo, o desempenho de funções políticas e o exercício do poder administrativo próprios do presidente da câmara, o mesmo sucedendo relativamente ao vice presidente de câmara municipal, e, estando expressamente prevista na alínea a) do nº 1 do art. 77º do novo EOA a incompatibilidade dos presidentes de câmara para o exercício da advocacia, a conclusão só pode ser a de que existe incompatibilidade para o exercício da advocacia relativamente a vereador em regime de tempo inteiro, bem como relativamente ao vice-presidente de câmara municipal.”¹⁴

Esse entendimento tem suporte nos princípios gerais em matéria de incompatibilidades e nos fundamentos que sustentam o regime dessas incompatibilidades, mormente na defesa da independência do advogado no exercício da profissão face ao exercício de poderes públicos ou ao desempenho de certos cargos políticos, na defesa da dignidade do exercício da advocacia preservando-o de influências ou de pressões estranhas e na defesa da relação de igualdade no serviço da Justiça, princípios que encontram acolhimento no artigo 76º do Estatuto da Ordem. Os Vereadores em regime de tempo inteiro congregam, por inerência do cargo, o desempenho de funções políticas e o exercício do poder administrativo próprios do

¹⁴ Pareceres de 12-19-2005, 05-07-2005 e 23-02-2005 (Relator Dr. Pedro Machado Ruivo), publicados no site do Conselho Distrital do Porto da Ordem dos Advogados.

presidente da câmara, relativamente ao qual o artigo 77º do Estatuto da Ordem é expresso em reconhecer a existência de incompatibilidade.¹⁵

Na esteira do já entendido pelo Conselho Geral, o facto de alguém exercer tal cargo político de notória influência, relevância social e manifesta visibilidade externa não abona a independência, ou pelo menos a sua imagem, que o exercício de qualquer das funções de advogado e a de vereador, exige. Também a dignidade da profissão pode ficar diminuída face à possível extrapolação pública de confusão e eventual promiscuidade entre o autarca e político e o profissional do foro.¹⁶

Quem detém o poder na Câmara Municipal está numa relação elevada com os cidadãos, beneficiando de conhecimentos privilegiados.

A tendência do comum dos cidadãos é procurar abrigo à sombra dos detentores do poder, para beneficiarem da sua protecção. Quanto maior for o controlo dos órgãos formais do poder maior é o sentimento de impunidade.

Essa é uma das razões pela qual o EOA prescreve que o exercício da advocacia é inconciliável com qualquer cargo, função ou actividade que possam afectar a isenção, a independência e a dignidade da profissão.¹⁷

Escreveu António Arnaud: “a independência da profissão, relativamente a todas as formas de poder, é incompatível com qualquer cargo que a afecte, ou que proporcione condições de angariação de clientela”.¹⁸

Para aferir da incompatibilidade com o exercício da advocacia, mais importante do que verificar se o vereador exerce as funções e actividades em regime de permanência (tempo inteiro) ou a meio tempo, é saber se o cargo, funções e actividades dele são

¹⁵ Parecer do CDP de 24-03-2004, ao abrigo do antigo EOA, publicado no site do Conselho Distrital do Porto da Ordem dos Advogados.

¹⁶ Parecer n.º E-16/98, do CG da Ordem dos Advogados, publicado no respectivo site.

¹⁷ Art. 78.º, n.º 2.

No Parecer do CDP de 27-09-2002 (Relator Dr. Augusto-Pedro Lopes Cardoso) considerou-se que o artigo 69.º, n.º 1 (actual art. 77.º, n.º 1) não é uma norma isolada, antes decorre do princípio geral enunciado no anterior art. 68.º (actual art. 76.º, n.º 2).

Há, assim, uma relação de pressuposição entre essas duas normas.

¹⁸ Estatuto da Ordem dos Advogados anotado, 6.ª edição, pág. 78, Coimbra Editora, 2001.

com subdelegação de competências da câmara e/ou delegação de competências do presidente da câmara municipal.

O vereador a tempo parcial (permanência a tempo parcial), na medida em que tenha subdelegação de competências da câmara e/ou delegação de competências do respectivo, embora não o faça de forma exclusiva e só tenha direito a meia remuneração (meio tempo), também está ferido de incompatibilidade para o exercício da advocacia.

A Lei n.º 64/93, de 26 de Agosto (Regime Jurídico de incompatibilidades e impedimentos dos titulares de cargos políticos e altos cargos públicos),¹⁹ apenas e só regula o regime do exercício de funções pelos titulares de órgãos de soberania e por titulares de cargos públicos.²⁰

Esta Lei não revogou os regimes de incompatibilidades e impedimentos previstos noutras leis para o exercício de cargos ou actividades profissionais.²¹

¹⁹ Alterado pela Lei n.º 39-B/94, de 27 de Dezembro, Lei n.º 28/95, de 18 de Agosto e Lei n.º 12/98, de 24 de Fevereiro.

²⁰ Artigo 1º Âmbito (*)

1 – A presente lei regula o regime do exercício de funções pelos titulares de órgãos de soberania e por titulares de outros cargos políticos.

2 - Para efeitos da presente lei, são considerados titulares de cargos políticos:

...

f) O presidente e vereador a tempo inteiro das câmaras municipais;

(*) Redacção introduzida pelo Lei Nº 28/1995, de 18 de Agosto.

Artigo 4º Exclusividade

1 – Os titulares dos cargos previstos nos artigos 1º e artigo 2º, exercem as suas funções em regime de exclusividade, sem prejuízo do disposto no Estatuto dos Deputados à Assembleia da República e do disposto no artigo 6º. (*)

2 – A titularidade de cargos a que se refere o número anterior é incompatível com quaisquer outras funções profissionais, remuneradas ou não, bem como com a integração em corpos sociais de quaisquer pessoas colectivas de fins lucrativos.

3 – Exceptuam-se do disposto no número anterior as funções ou actividades derivadas do cargo e as que são exercidas por inerência.

(*) Redacção introduzida pela Lei Nº 12/1998, de 24 Fevereiro, aplicável aos presidentes e vereadores de câmaras municipais e aos membros das juntas de freguesia a que se refere o artigo 12º da Lei Nº 11/1996, de 18 de Abril, a partir do início do mandato resultante das eleições de 14 de Dezembro de 1997.

Artigo 6º Autarcas (*)

1 - Os presidentes e vereadores de câmaras municipais, mesmos em regime de permanência, a tempo inteiro ou parcial, podem exercer outras actividades, devendo comunicá-las, quando de exercício continuado, quanto à sua natureza e identificação, ao Tribunal Constitucional e à assembleia municipal, na primeira reunião desta a seguir ao início do mandato ou previamente à entrada em funções nas actividades 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 actividades profissionais.

(*) Repristinado pela Lei Nº 12/1998, 24 Fevereiro.

²¹ Art. 6.º, n. 2.

A mencionada Lei ao permitir aos presidentes e vereadores de câmaras municipais, mesmo em regime de permanência, a tempo inteiro ou parcial, o exercício de outras actividades não altera o regime das incompatibilidades e impedimentos previstos no EOA.

Na medida em que o vereador em regime de permanência, a tempo inteiro ou parcial, exerce a função ou actividade com os poderes que lhe são subdelegados e/ou delegados pela câmara e respectivo Presidente, se este não pode exercer a advocacia aqueles também não o poderão fazer, na medida em que quando actuam na função política vinculam a Câmara Municipal, tal como o seu Presidente.

Por essa razão, entendo que o actual EOA não precisa de referir os vereadores na previsão exemplificativa da alínea a) do n.º 1, do art. 77.º, porque esta norma tem uma relação de pressuposição com o disposto no n.º 2 do art. 76.º, a qual prescreve como princípio geral que o exercício da advocacia é inconciliável com qualquer cargo, função ou actividade que possam afectar a isenção, independência e a dignidade da profissão.

É este, s.m.o., o meu parecer

À sessão

Póvoa de Varzim, 2006-02-09

Carlos Mateus
(Vogal do CDP)