

ASSUNTO:	Regime do exercício de funções por titulares de cargos políticos e altos cargos públicos. Obrigações declarativas	
Parecer n.º:	INF_DSAJAL_LIR_925/2020	
Data:	23.01.2020	

Através de e-mail que nos foi reencaminhado pela Direção Geral das Autarquias Locais e que aqui se dá por integralmente reproduzido, solicita o Exº Senhor Presidente de Câmara Municipal parecer acerca da interpretação do consignado na Lei nº 52/2019, de 31 de julho.

Em concreto, questionou-se seguinte:

*“Nos termos da alínea f) do nº 1 do artº 3º da lei acima referida, para efeitos da mesma são considerados titulares de altos cargos públicos os "Titulares de cargos de direção superior do 1º grau e do 2º grau, e equiparados, e dirigentes máximos dos serviços das câmaras municipais (...).”*

*Nos termos do artº 4º da Lei 49/2012, de 29 de agosto, o cargo de dirigente máximo que poderá existir nos serviços das câmaras municipais é o cargo de diretor municipal, que corresponde a cargo de direção superior de 1º grau.*

*Na estrutura orgânica do município de (...) existe o cargo de diretor municipal, mas que está vago.*

*Caso seja ocupado, não temos dúvidas que aquela lei se lhe aplica.*

*Atualmente os cargos dirigentes máximos ocupados na autarquia são os de chefes de divisão, que correspondem a cargos de direção intermédia de 2º grau.*

*De acordo com informação dos serviços jurídicos desta câmara municipal a Lei 52/2019 não se lhes aplica.*

*No entanto, coloca-se a seguinte questão:*

*A expressão “dirigentes máximos dos serviços das câmaras municipais” quer reportar-se ao dirigente máximo previsto no Estatuto do Pessoal Dirigente das Autarquias Locais, que é o Diretor Municipal, lugar que apesar de criado na estrutura orgânica do município, está vago, ou àqueles que, de acordo com os diversos tipos de*

*dirigentes previstos na Lei, são atualmente os dirigentes máximos dos serviços, apesar de não corresponder ao dirigente máximo das câmaras municipais legalmente previsto?*

*Entendem os nossos serviços jurídicos que a expressão “quando existam” quer significar que a Lei 52/2019 se aplica aos dirigentes máximos previstos na lei para as câmaras municipais, ou seja, aos diretores municipais, se estes existirem.*

*Mas não aos diretores de departamento e chefes de divisão, mesmo que estes sejam os cargos dirigentes máximos efetivamente ocupados na autarquia.*

*Face às implicações da lei, solicitamos que nos informem se aquele entendimento está correto.”*

Cumpre, pois, informar:

A Lei n.º 52/2019, de 31 de julho regula o regime do exercício de funções por titulares de cargos políticos e altos cargos públicos, suas obrigações declarativas e respetivo regime sancionatório, sendo de destacar que os artigos 2.º e 3.º consignam o seguinte:

**“Artigo 2.º**

**Cargos políticos**

**I - São cargos políticos para os efeitos da presente lei:**

- a) O Presidente da República;
- b) O Presidente da Assembleia da República;
- c) O Primeiro-Ministro;
- d) Os Deputados à Assembleia da República;
- e) Os membros do Governo;
- f) O Representante da República nas Regiões Autónomas;
- g) Os membros dos órgãos de governo próprio das Regiões Autónomas;
- h) Os Deputados ao Parlamento Europeu;
- i) **Os membros dos órgãos executivos do poder local;**
- j) Os membros dos órgãos executivos das áreas metropolitanas e entidades intermunicipais.

2 - Para efeitos das obrigações declarativas previstas na presente lei, excecionam-se do disposto na alínea i) do número anterior os vogais das Juntas de Freguesia com menos de 10 000 eleitores, que se encontrem em regime de não permanência.

3 - Para efeitos das obrigações declarativas previstas na presente lei são equiparados a titulares de cargos políticos:

- a) Membros dos órgãos executivos dos partidos políticos aos níveis nacional e das regiões autónomas;
- b) Candidatos a Presidente da República;
- c) Membros do Conselho de Estado;
- d) Presidente do Conselho Económico e Social.

### **Artigo 3.º**

#### **Altos cargos públicos**

**1 - Para efeitos da presente lei, são considerados titulares de altos cargos públicos:**

- a) Gestores públicos e membros de órgão de administração de sociedade anónima de capitais públicos, que exerçam funções executivas;
- b) Titulares de órgão de gestão de empresa participada pelo Estado, quando designados por este;
- c) Membros de órgãos de gestão das empresas que integram os sectores empresarial regional ou local;
- d) Membros de órgãos diretivos dos institutos públicos;
- e) Membros do conselho de administração de entidade administrativa independente;
- f) Titulares de cargos de direção superior do 1.º grau e do 2.º grau, e equiparados, e **dirigentes máximos dos serviços das câmaras municipais e dos serviços municipalizados, quando existam.**

2 - Para efeitos das obrigações declarativas previstas na presente lei são equiparados a titulares de altos cargos públicos:

- a) Os chefes de gabinete dos membros dos governos da República e regionais;
- b) Os representantes ou consultores mandatados pelos governos da República e regionais em processos de concessão ou alienação de ativos públicos.” (negritos nossos)

A questão presentemente colocada está relacionada com a interpretação do consignado na parte final da alínea f) do nº 1 do art.º 3º deste diploma, incumbindo-nos indagar quais são os “**dirigentes máximos dos serviços das câmaras municipais e dos serviços municipalizados, quando existam**”.

Sucedeu que, quando se pronunciou sobre o “Projeto de diploma que visa regular o regime do exercício de funções pelos Titulares de Cargos Políticos e Altos Cargos Públicos, suas obrigações declarativas e respetivo regime sancionatório”, a própria Associação Nacional de Municípios Portugueses (ANMP) colocou as seguintes questões sobre o disposto naquela alínea:

”Quais são os dirigentes máximos dos serviços? O diretor municipal, diretor de departamento e o chefe de divisão previstos no estatuto do pessoal dirigente?

Um chefe de divisão (dirigente máximo em algumas câmaras municipais) é titular de um alto cargo público? Fará sentido?

E os dirigentes dos Serviços Municipalizados, desde logo os Diretores-Delegados, são ou não são abrangidos pela norma legal?”

Ora, de facto, afigura-se-nos que a parte final da alínea f) do n.º 1 do art.º 3.º da Lei n.º 52/2019, de 31 de julho – quando se reporta aos “dirigentes máximos dos serviços da câmaras municipais”- não pretende referir-se ao Presidente do executivo, na medida em que este é titular de um cargo político, para efeitos da alínea i) do n.º 1 do art.º 2.º da mesma Lei. Aliás, se o legislador pretendesse referir-se ao Presidente da câmara municipal teria utilizado essa expressão no singular – o dirigente máximo do serviço -, tal como sucede, por exemplo, no n.º 2 do art.º 45.º do DL n.º 135/99, de 22 de abril<sup>1/2</sup> ou no n.º 2 do art.º 51.º do DL n.º 209/2009, de 3 de setembro<sup>3/4</sup>.

Nesta conformidade, parece-nos que, de facto, a resposta a estas dúvidas tem de ser encontrada no DL n.º 49/2012, de 29 de agosto<sup>5</sup> - diploma que procede à adaptação à administração local da Lei n.º 2/2004, de 15 de janeiro<sup>6</sup> -, mais concretamente no disposto nos seus artigos 4.º e 5.º que estabelecem:

---

<sup>1</sup> Diploma que define os princípios gerais de ação a que devem obedecer os serviços e organismos da Administração Pública na sua atuação face ao cidadão, bem como reúne de uma forma sistematizada as normas vigentes no contexto da modernização administrativa

<sup>2</sup> Alterado pelo DL n.º 29/2000, 13 de março, DL n.º 72-A/2010, de 18 de junho, DL n.º 73/2014, de 13 de maio e DL n.º 58/2016, de 29 de agosto e DL n.º 74/2017, de 21 de junho.

<sup>3</sup> Diploma que adaptou a Lei n.º 12-A/2008, de 27 de Fevereiro (com exceção das normas respeitantes ao regime jurídico da nomeação) aos trabalhadores que exercem funções públicas na administração autárquica e procedeu à adaptação à administração autárquica do disposto no Decreto-Lei n.º 200/2006, de 25 de Outubro, no que se refere ao processo de racionalização de efetivos.

<sup>4</sup> Alterado pela Lei n.º 3-B/2010, de 28 de abril, pela Lei n.º 66/2012, de 31 de dezembro e pela Lei n.º 80/2013, de 28 de novembro.

<sup>5</sup> Alterada pela Lei n.º 82-B/2014, de 31 de dezembro, pela Lei n.º 42/2016, de 28 de dezembro e pela Lei n.º 114/2017, de 29 de dezembro.

<sup>6</sup> Diploma que aprovou o estatuto do pessoal dirigente dos serviços e organismos da administração central, regional e local do Estado e que foi alterado pela Lei n.º 51/2005, de 30 de agosto, Lei n.º 64-A/2008, de 31 de

**“Artigo 4.º**

**Cargos dirigentes das câmaras municipais**

**1 - Os cargos dirigentes das câmaras municipais são os seguintes:**

- a) Diretor municipal, que corresponde a cargo de direção superior de 1.º grau;**
- b) Diretor de departamento municipal, que corresponde a cargo de direção intermédia de 1.º grau;
- c) Chefe de divisão municipal, que corresponde a cargo de direção intermédia de 2.º grau.

2 - A estrutura orgânica pode prever a existência de cargos de direção intermédia de 3.º grau ou inferior.

3 - No caso previsto no número anterior, cabe à assembleia municipal, sob proposta da câmara municipal, a definição das competências, da área, dos requisitos do recrutamento, entre os quais a exigência de licenciatura adequada, e do período de experiência profissional, bem como da respetiva remuneração, a qual deve ser fixada entre a 3.ª e 6.ª posições remuneratórias, inclusive, da carreira geral de técnico superior.

**Artigo 5.º**

**Cargos dirigentes dos serviços municipalizados**

**1 - Os cargos dirigentes dos serviços municipalizados são os seguintes:**

- a) Diretor-delegado;**
- b) Diretor de departamento municipal;
- c) Chefe de divisão municipal.

**2 - O cargo de diretor-delegado pode ser equiparado, para efeitos de estatuto remuneratório, ao mais elevado grau de direção previsto na estrutura organizativa do município, por deliberação da câmara municipal, sob proposta do conselho de administração.**

**3 - Só pode ser criado o cargo de diretor de departamento municipal no caso de equiparação do diretor-delegado a diretor municipal.**

4 - Os dirigentes dos serviços municipalizados são contabilizados para efeitos dos limites de dirigentes a prover previstos na presente lei, tendo em consideração, no caso do diretor-delegado, o cargo dirigente relativamente ao qual o respetivo estatuto remuneratório é equiparado.”

---

dezembro, Lei n.º 3-B/2010, de 28 de abril, Lei n.º 64/2011, de 22 de dezembro, Lei n.º 68/2013, de 29 de agosto e Lei n.º 128/2015, de 03 de setembro.

Assim, começando por este último normativo, salientamos que, nos serviços municipalizados, os cargos dirigentes estão hierarquizados da seguinte forma: no topo da hierarquia destaca-se o Diretor-delegado, seguido do Diretor de departamento municipal e este do Chefe de divisão municipal.

No entanto, o legislador admite, ainda:

- Que o cargo de diretor-delegado possa ser equiparado, para efeitos de estatuto remuneratório, **ao mais elevado grau de direção previsto na estrutura orgânica do município**, por deliberação da câmara municipal, sob proposta do conselho de administração;
- Que possa ser criado o cargo de diretor de departamento municipal, no caso de **equiparação do diretor-delegado a diretor municipal**.

Ora, se atentarmos no que prescreve o normativo que regula sobre os cargos dirigentes das câmaras, constatamos que, no topo da hierarquia surge o **Diretor municipal (que corresponde a cargo de direção superior de 1.º grau)**, seguido do Diretor de departamento municipal (que corresponde a cargo de direção intermédia de 1.º grau) e este do Chefe de divisão municipal (que corresponde a cargo de direção intermédia de 2.º grau).

Da conjugação do disposto nos dois normativos citados parece-nos, portanto, decorrer que nas câmaras municipais **o cargo de diretor municipal - cargo de direção superior de 1.º grau** – se consubstancia no **“mais elevado grau de direção previsto na estrutura organizativa do município”**.

E é a esse cargo que se nos afigura corresponder a locução **“dirigentes máximos dos serviços das câmaras municipais e dos serviços municipalizados, quando existam”** constante da alínea f) do n.º I do art.º 3.º “in fine” da Lei n.º 52/2019, de 31 de julho.

Com efeito:

- O cargo de diretor municipal **não** está previsto na estrutura orgânica de todos os Municípios, o que explica a expressão **“quando existam”**;
- Também nos Serviços Municipalizados nem sempre se procede à equiparação, para efeitos remuneratórios, do cargo de diretor delegado ao cargo de diretor municipal - sendo que essa equiparação carece de deliberação da câmara municipal, sob proposta do conselho de administração, tal

como prevê, expressamente, o n.º 2 do art.º 5.º da Lei n.º 49/2012, de 29 de agosto - o que também esclarece a referida expressão “quando existam”;

- Por outro lado, considerar que, para efeitos da Lei n.º 52/2019 o cargo de diretor de departamento e o de chefe de divisão se subsumem no conceito de “dirigentes máximos dos serviços das câmaras municipais” quando estas não disponham do cargo de diretor municipal, será criar uma verdadeira discriminação entre as obrigações dos dirigentes da administração central e da administração local.

Senão, vejamos:

- A alínea f) do n.º 1 do art.º 3.º da Lei n.º 52/2019 pode, quanto a nós, subdividir-se em duas partes, sendo que a parte inicial se reporta ao que nos parece enquadrar-se na tipologia de cargos dirigentes do art.º 2.º da Lei n.º 2/2004, de 15 de janeiro (a que chamaremos “*grosso modo*” de cargos dirigentes da administração central) e a parte final se insere na tipologia de cargos dirigentes constante da Lei n.º 49/2012, de 29 de agosto (a que chamaremos “*grosso modo*” de cargos dirigentes da administração local).

- Nesta linha de pensamento, podemos considerar que, da parte inicial da alínea f) do n.º 1 do art.º 3.º da Lei n.º 52/2019 decorre que, na administração central são considerados “**altos cargos públicos**” os titulares de cargos de **direção superior do 1.º grau e do 2.º grau e equiparados**.

- De acordo com o art.º 2.º da Lei n.º 2/2004, de 15 de janeiro, os cargos dirigentes qualificam-se em cargos de direção superior e cargos de direção intermédia, sendo designadamente, **cargos de direção superior de 1.º grau** os de diretor-geral, secretário-geral, inspetor-geral e presidente e **cargos de direção superior de 2.º grau** os de subdiretor-geral, secretário-geral-adjunto, subinspetor-geral e vice-presidente.

- Isto significa que, para efeitos da Lei n.º 52/2019, de 31 de julho (conjugada com o art.º 2.º da Lei n.º 2/2004, de 15 de janeiro), na administração central os cargos de direção intermédia de 1.º grau (conceito em que se inclui, nomeadamente, o cargo de diretor de serviços) e de 2.º grau (conceito em que se inclui, nomeadamente, o cargo de chefe de divisão) **não são considerados “altos cargos públicos”**.

- Ora não se concebe que, nos municípios que não disponham do cargo de diretor municipal, os titulares dos cargos de direção intermédia de 1.º grau (diretor de departamento municipal) ou de 2.º grau

(chefes de divisão) já sejam considerados “**altos cargos públicos**” por se entender que correspondem aos “*cargos dirigentes máximos efetivamente ocupados na autarquia*”.

Nesta conformidade – independentemente de realçarmos que o legislador, na Lei n.º 52/2019, de 31 de julho deveria pugnar pela utilização dos mesmos conceitos de que se socorre na Lei n.º 49/2012, de 29 de agosto, harmonizando-os – somos de parecer que a locução “*dirigentes máximos dos serviços das câmaras municipais e dos serviços municipalizados, quando existam*” (constante da alínea f) do n.º 1 do art.º 3.º “*in fine*” da Lei n.º 52/2019, de 31 de julho) corresponde ao “*mais elevado grau de direção previsto na estrutura organizativa do município*”, isto é, **ao cargo de diretor municipal (que se consubstancia num cargo de direção superior de 1.º grau), quando ocupado.**

Assim, na referida locução não nos parece que se incluam os titulares dos cargos de direção intermédia de 1.º grau (diretor de departamento municipal) ou de 2.º grau (chefes de divisão), quando o cargo de diretor municipal não esteja ocupado ou criado na estrutura orgânica dos municípios.