

ASSUNTO:	Gabinete de Apoio à Vereação
Parecer n.º:	INF_DSAJAL_TL_13372/2021
Data:	06-12-2021

Solicita o Ex.mo Senhor Diretor Municipal dos Serviços Jurídicos da Câmara Municipal consulente o seguinte esclarecimento jurídico:

«O art.º 42º do Anexo I à Lei n.º 75/2013, de 12 de setembro (regime jurídico das autarquias locais), sob a epígrafe “Apoio aos membros da câmara municipal” estabelece o seguinte:

“1 - O presidente da câmara municipal pode constituir um gabinete de apoio à presidência, com a seguinte composição:

a) Nos municípios com um número de eleitores igual ou inferior a 50 000, um chefe do gabinete e um adjunto ou secretário;

b) Nos municípios com um número de eleitores superior a 50 000 e igual ou inferior a 100 000, um chefe do gabinete, um adjunto e um secretário;

c) Nos restantes municípios, um chefe do gabinete, dois adjuntos e um secretário.

2 - O presidente da câmara municipal pode constituir um gabinete de apoio ao conjunto dos vereadores que exerçam funções a tempo inteiro ou a meio tempo, com a seguinte composição:

a) Nos municípios com um número de eleitores igual ou inferior a 10 000, um secretário;

b) Nos municípios com um número de eleitores superior a 10 000 e igual ou inferior a 50 000, dois secretários;

c) Nos municípios com um número de eleitores superior a 50 000 e igual ou inferior a 100 000, três secretários;

d) Nos restantes municípios, um adjunto e um secretário por cada vereador a tempo inteiro, até ao limite máximo do número de vereadores indispensável para assegurar uma maioria de membros da câmara municipal em exercício de funções a tempo inteiro.

3 - O gabinete de apoio previsto no n.º 2 é denominado gabinete de apoio à vereação.

4 - O gabinete de apoio à presidência pode ser constituído por mais um adjunto ou secretário, desde que tal implique a não nomeação do chefe do gabinete.

5 - O gabinete de apoio à presidência e os gabinetes de apoio à vereação podem ser constituídos por um número de secretários superior ao referido nos n.os 1 e 2, desde que tal implique a não nomeação, em igual número, de adjuntos.

6 - O presidente da câmara municipal e os vereadores podem delegar a prática de atos de administração ordinária nos membros dos respetivos gabinetes de apoio.

7 - O presidente da câmara municipal deve disponibilizar a todos os vereadores os recursos físicos, materiais e humanos necessários ao exercício do respetivo mandato, devendo, para o efeito, recorrer preferencialmente aos serviços do município.”

Atendo ao ínsito neste articulado, foi suscitada, em reunião do executivo municipal a possibilidade legal da contratação de assessoria técnica especializada de apoio aos vereadores que exercem as suas funções em regime de não permanência, a afectar ao Gabinete de Apoio à Vereação, tendo sido consensualizada a consulta à CCDR-N sobre esta matéria, considerando as competências que lhe estão afetas.

Caso se considere existir enquadramento legal para o questionado, solicitamos ainda a indicação de qual o regime jurídico de contratação deste pessoal, qual regime e nível remuneratório devido, bem como qual o limite máximo ao número de contratados e à afetação a cada um dos vereadores em regime de não permanência.

Notamos que, atualmente, está afeto ao serviço dos vereadores em regime de não permanência, distribuído por cada uma das forças políticas representadas no órgão executivo, o apoio de um assistente técnico do Mapa de Pessoal do Município (...) [consulente], que exerce as suas funções no quadro do conteúdo funcional descrito para a sua categoria e de acordo com o regime de vinculação próprio dos trabalhadores em funções públicas.

Pelo que vimos, pelo presente, solicitar a V/melhor colaboração no sentido de nos transmitirem o vosso entendimento sobre a questão em apreço».

Neste sentido, cumpre-nos emitir a pronúncia requerida.

I – Enquadramento Jurídico

O artigo 42.º do Regime Jurídico das Autarquias Locais (RJAL)¹ prevê que o presidente da câmara municipal possa constituir não só um gabinete de apoio à presidência como, conforme invocado na Consulta, um gabinete de apoio ao conjunto dos vereadores que exerçam funções a tempo inteiro ou a meio tempo, este último denominado *gabinete de apoio à vereação*, cuja composição varia em função do número de eleitores da respetiva circunscrição territorial, com

¹ Aprovado em anexo I à Lei n.º 75/2013, de 12 de setembro, na redação atual.

limites máximos nos termos aí consignados², e estando o estatuto dos respetivos membros consagrado no artigo 43.º seguinte³.

Não existe previsão legal similar quanto ao apoio aos vereadores em regime de não permanência, ou seja, apenas em relação à presidência e ao conjunto de vereadores que exerçam funções a tempo inteiro ou a meio tempo podem constituir-se gabinetes de apoio.

Sem prejuízo, importa saber se fora desse âmbito pode, ainda assim, ser contratada assessoria técnica especializada de apoio aos vereadores em regime de não permanência, à qual, por não

² Cfr. a Solução Interpretativa Uniforme, aprovada em Reunião de Coordenação Jurídica, de 11.11.2013, e homologada pelo respetivo Membro do Governo que tutela as autarquias locais em 11.03.2014, divulgada pela Direção-Geral das Autarquias Locais no Portal Autárquico:

«Pergunta

Segundo a Lei n.º 75/2013, nos municípios com mais de 100 000 eleitores, o presidente da câmara municipal pode constituir um gabinete de apoio à vereação composto por um adjunto e um secretário por cada vereador a tempo inteiro, até ao limite máximo do número de vereadores indispensável para assegurar uma maioria de membros da câmara municipal em exercício de funções a tempo inteiro. Como se calcula este limite de membros do gabinete de apoio à vereação?

Solução Interpretativa

O gabinete de apoio à vereação nos municípios com mais de 100 000 eleitores pode ter, no máximo, 2 elementos por cada vereador a tempo inteiro, e desde que tal número não exceda 16 elementos no município de Lisboa, 12 elementos no município do Porto e 10 elementos nos restantes municípios com mais de 100 000 eleitores.

Fundamentação

Nos termos da alínea d) do n.º 2 do artigo 42.º do anexo I da Lei n.º 75/2013, de 12 de setembro, o presidente da câmara municipal pode constituir um gabinete de apoio ao conjunto dos vereadores que exercem funções a tempo inteiro ou a meio tempo, composto por «um adjunto e um secretário por cada vereador a tempo inteiro, até ao limite máximo do número de vereadores indispensável para assegurar uma maioria de membros da câmara municipal em exercício de funções a tempo inteiro». A composição das câmaras municipais dos municípios com mais de 100 000 eleitores está estabelecida nas alíneas a) a c) do n.º 2 do artigo 57.º da Lei n.º 169/99, de 18 de setembro – presidente da câmara municipal (que exerce sempre as suas funções em regime de tempo inteiro – vide a alínea a) do n.º 1 do artigo 2.º do Estatuto dos Eleitos Locais) e 16 vereadores em Lisboa, 12 vereadores no Porto e 10 vereadores nos restantes municípios com mais de 100 000 eleitores. O número máximo de membros do gabinete de apoio à vereação corresponde ao dobro do número de vereadores a tempo inteiro, desde que o número destes vereadores não seja superior a metade do número total de vereadores, pois, nesse caso, o número máximo de membros do gabinete de apoio à vereação corresponde ao número total de vereadores da câmara municipal».

³ Aplicando-se-lhes o regime dos gabinetes dos membros do Governo por remissão e nos precisos termos do n.º 5 do artigo 43.º. Ver também, a propósito, o Parecer n.º 120/2005 da Procuradoria-Geral da República, publicado no *Diário da República* n.º 151, Série II, de 07.08.2006:

«(...) os membros de gabinetes municipais não têm, desde logo, características de *funcionários públicos*, conceito que, num sentido estrito, (...) «abrange apenas aqueles trabalhadores que se encontrem integrados num lugar do quadro, satisfazendo necessidades próprias dos serviços ou organismos da Administração, com carácter profissionalizado e permanente, de onde deriva a estabilidade da relação de emprego, conformada por um específico regime jurídico, o regime jurídico da função pública».

poder deter o mesmo estatuto (de membros dos gabinetes de apoio à vereação), se aplique o regime geral, designadamente em matéria de contratação.

Ora, o artigo 42.º do RJAL (sob a epígrafe “*Apoio aos membros da câmara municipal*”) estatui no seu n.º 7:

«7- O presidente da câmara municipal deve disponibilizar a todos os vereadores os recursos físicos, materiais e humanos necessários ao exercício do respetivo mandato, devendo, para o efeito, recorrer preferencialmente aos serviços do município» (sublinhados acrescentados).

Os “recursos humanos” a que este preceito legal faz alusão não têm a qualidade de membros do gabinete de apoio à vereação, por isso não se lhes aplicando o regime e estatuto desses membros, o que patentemente decorre da sistemática do artigo. São, pois, na previsão legal, um apoio *para além* daquele que resulta da constituição desse gabinete (de apoio à vereação) e expressamente, na formulação literal do preceito, a todos os vereadores e não já apenas aos vereadores em regime de tempo inteiro ou de meio tempo. Daí que seja o próprio artigo 42.º do RJAL, na sua letra (e naturalmente também na intencionalidade que dela transparece, que tem subjacente a disponibilização dos meios indispensáveis ao exercício dos respetivos mandatos), a legitimar o apoio aos vereadores em regime de não permanência também em termos de recursos humanos. Mas também é certo, afigura-se, que isso não pode significar que, em desvio do sentido ínsito ao artigo 42.º quando visto no seu conjunto, se recorra ao seu n.º 7 para, através deste preceito, disponibilizar, em fraude à lei, aos vereadores em regime de não permanência como que gabinetes de apoio “alternativos” ou disponibilizar-lhes meios iguais, ou porventura até superiores, àqueles que resultam da previsão dos gabinetes de apoio à vereação, legalmente circunscritos aos vereadores em regime de tempo inteiro ou a meio tempo. Aliás, a conciliação dos n.ºs 2 e 3 do artigo 42.º com o n.º 7 deverá, crê-se, extrair-se do facto de neste último se prever, como já referido, o apoio a todos os vereadores, mesmo aos que dispõem do gabinete de apoio à vereação, do que se depreende que a intenção subjacente é a de disponibilizar a todos os meios necessários e no entender do legislador proporcionados, naturalmente que mais ou menos reforçados consoante o regime de exercício dos respetivos mandatos. E, note-se, *devendo, para o efeito, recorrer preferencialmente aos serviços do município*.

Ora, nos termos da alínea *m)* do n.º 1 do artigo 25.º do RJAL, compete à assembleia municipal, sob proposta da câmara municipal, aprovar a criação ou reorganização dos serviços municipais e a estrutura orgânica dos serviços municipalizados⁴ ⁵, atendendo ao previsto no Decreto-Lei n.º 305/2009, de 23 de outubro, que estabelece o regime jurídico da organização dos serviços das autarquias locais, alterada pela Lei n.º 71/2018, de 31 de dezembro.

Tem esta Divisão de Apoio Jurídico entendido que:

«De acordo com o D.L. n.º 305/2009 a organização dos serviços municipais rege-se pelos princípios da unidade e eficácia da ação, da aproximação dos serviços aos cidadãos, da desburocratização, da racionalização de meios e da eficiência na afetação de recursos públicos, da melhoria quantitativa e qualitativa do serviço prestado e da garantia de participação dos cidadãos, bem como pelos demais princípios constitucionais aplicáveis à atividade administrativa e acolhidos no Código do Procedimento Administrativo.

(...)

(...) conclui-se que aos competentes órgãos do município é conferida toda uma discricionariedade na estruturação dos seus serviços conquanto a mesma se norteie pelos princípios acima enunciados; ou seja, cada município estabelece e dimensiona os seus serviços em ordem a uma eficiente gestão dos recursos de que dispõe e com vista à melhor prossecução das atribuições que lhe estão cometidas».

Em conformidade, desde que respeitados os princípios aplicáveis à atividade administrativa e os demais parâmetros de vinculação legal (v.g. o disposto na Lei Geral do Trabalho em Funções Públicas⁶), a existência ou não de unidades ou estruturas orgânicas, ou de concretos postos de trabalho criados para o efeito, que contemplem o apoio aos vereadores que exercem as suas funções em regime de não permanência é em cada Município matéria da discricionariedade dos órgãos competentes.

⁴ Nos termos do n.º 3 do artigo 25.º do RJAL, a proposta apresentada pela câmara municipal não pode ser alterada na assembleia municipal, sem prejuízo de esta poder vir a acolher em nova proposta as recomendações ou sugestões feitas pela assembleia municipal.

⁵ Compete ainda à assembleia municipal, sob proposta da câmara municipal, aprovar os mapas de pessoal dos serviços municipais (cf. a alínea *o)* do n.º 1 do artigo 25.º do RJAL).

⁶ Aprovada pela Lei n.º 35/2014, de 20 de junho.

Neste circunstancialismo, não cabe adiantar em que medida ou termos se deverão constituir eventuais estruturas e/ou enquadrar os recursos humanos a disponibilizar, incluindo quanto às modalidades da sua afetação ou eventuais novos recrutamentos.

Sempre se dirá, contudo, que, aliás estatuidando o acima já transcrito n.º 7 do artigo 42.º do RJAL, «*devendo, para o efeito, recorrer preferencialmente aos serviços do município*», e uma vez que se trata de um apoio permanente e de carácter subordinado, as funções correspondentes devem ser prestadas mediante a constituição de vínculos de emprego público⁷, afigurando-se que regimes de prestação de serviços a tal se não se adequarão⁸.

II – Conclusão

Não havendo, quanto aos vereadores em regime de não permanência, previsão legal similar àquela que existe, da possibilidade de constituição de gabinetes de apoio, em relação ao conjunto de vereadores que exerçam funções a tempo inteiro ou a meio tempo, não podem ser afetados àqueles os mesmos meios humanos, designadamente com o estatuto e seguindo o regime dos membros daqueles gabinetes.

Sem prejuízo, face à previsão do n.º 7 do artigo 42.º do RJAL, devem, pelo presidente da câmara municipal, ser disponibilizados *a todos os vereadores* os recursos humanos necessários ao exercício do respetivo mandato.

Desde que respeitados os parâmetros de vinculação legal – nos quais, para além dos princípios aplicáveis à atividade administrativa, se julga dever considerar-se a opção do legislador de não prever gabinete de apoio quanto aos vereadores em regime de não permanência e a

⁷ Cf. designadamente os artigos 6.º e 79.º da LTFP.

⁸ Pois que, em princípio, não será caso de “tarefas” e, por outro lado, o objeto do contrato de avença consiste na execução de prestações sucessivas no exercício de profissão liberal (alínea *b*) do n.º 2 do artigo 10.º da LTFP). Os contratos de prestação de serviço para o exercício de funções públicas são celebrados para a prestação de trabalho em órgão ou serviço sem sujeição à respetiva disciplina e direção, nem horário de trabalho, ou seja, sem subordinação jurídica (cf. o artigo 10.º da LTFP).

consequente necessidade de predispor os meios necessários para o cabal exercício dos respetivos mandatos em relação a todos os vereadores e proporcionadamente ao regime que lhes seja aplicável – a existência ou não de unidades ou estruturas orgânicas, ou mesmo de concretos postos de trabalho criados para o efeito, que contemplem o apoio aos vereadores que exercem as suas funções em regime de não permanência é em cada Município matéria da discricionariedade dos órgãos competentes.

Parece que, tratando-se de apoio permanente e de carácter subordinado, o exercício dessas funções haverá em princípio que ser titulado mediante a constituição de vínculos de emprego público – aliás dispondo o n.º 7 do artigo 42.º citado, devendo, para o efeito, *recorrer preferencialmente aos serviços do município*.