

ASSUNTO:	Reembolso do pagamento de quotas relativas à Ordem dos Advogados e CPAS	
Parecer n.º:	INF_DSAJAL_TR_9540/2019	
Data:	22/10/2019	

Pelo Senhor Diretor Municipal de Serviços Jurídicos foi solicitado parecer acerca da admissibilidade do município proceder ao reembolso do pagamento de quotas relativas à Ordem dos Advogados e Caixa de Previdência dos Advogados e Solicitadores, considerando, em suma, o seguinte:

Um jurista com contrato por tempo indeterminado ou determinado que aceita exercer advocacia para o município tem que se inscrever na Ordem dos Advogados e na Caixa de Previdência dos Advogados e Solicitadores.

Contudo, o pagamento das quotas e contribuições são uma responsabilidade pessoal.

Assim, este trabalhador que aceita exercer trabalho para além do conteúdo profissional para que está contratado, fica colocado numa situação de ser compelido a efetuar pagamentos obrigatórios dos quais não pode auferir benefícios, dado que não vai auferir qualquer acréscimo salarial por esse motivo e por essas funções.

Mas o município pode beneficiar das funções deste trabalhador sem que precise de recrutar outro profissional. Entende assim a entidade consulente que o município por acordo com os trabalhadores com vínculo de emprego público, pode socorrer-se das suas competências e aptidões para exercerem advocacia em casos em que o município seja parte.

Assim, questiona concretamente:

- *“É legal e regulamentar o Município do (...) reembolsar o pagamento de quotas liquidadas à OA e contribuições à CPAS pagas pelos seus trabalhadores com vínculo de emprego público, sejam contratados por tempo determinado ou indeterminado?”*

e

- *Sendo legal, será correto o enquadramento do pagamento deste valor como uma despesa incluída na rubrica económica 01.02.07, da classificação económica das despesas públicas?”*

Cumpra, pois, informar:

1

O art.º 11.º do Código de Processo nos Tribunais Administrativos (CPTA) prevê que as entidades públicas podem fazer-se patrocinar em todos os processos por advogado, solicitador ou licenciado em direito ou em solicitadoria, com funções de apoio jurídico, sem prejuízo da representação do Estado pelo Ministério Público. Na revista @Pública - Revista Eletrónica de Direito Público vol. 3, nº 1 abril 2016, página 172, a propósito da representação do Estado pelo Ministério Público, Cláudia Alexandra dos Santos Silva refere:

«Resulta dos artigos acima mencionados que a lei só atribui ao Ministério Público a representação em juízo do Estado e não de outras pessoas coletivas públicas.

Mas mesmo quanto à representação do Estado pelo Ministério Público existem várias questões debatidas pela doutrina. Uma delas diz respeito à questão de saber se o Ministério Público também representa as Regiões Autónomas e as autarquias locais. Uma resposta afirmativa resulta dos artigos 3º/1 e 5º/1 b) do EMP. Porém, o ETAF e o CPTA não fazem tal referência, o que leva alguns Autores a considerar que sendo estes diplomas posteriores ao EMP e lei especial relativamente a este, implicam uma derrogação daqueles preceitos na parte em que se referem às Regiões Autónomas e às autarquias locais. Por exemplo, MESQUITA FURTADO refere “Efectivamente, já tem sido sustentado que a formulação do artigo 51º do ETAF, circunscrevendo a representação processual do MP ao Estado parece excluir a sua intervenção em representação das Regiões Autónomas e das Autarquias.” No artigo 5º do EMP, caracterizam-se dois modos de intervenção do Ministério Público nos processos: a intervenção principal e a intervenção acessória. Prevê-se a intervenção principal quer quando represente o Estado (alínea a)), quer quando represente as Regiões Autónomas e as autarquias locais (alínea b)), o que deve ser interpretado em conformidade, aplicando-se apenas, no que a estas diz respeito, a intervenção acessória prevista na alínea a) do n.º 4 do mesmo artigo 5º. Só assim não seria se os Estatutos das regiões ou a Lei das autarquias locais dispusessem em contrário, o que não acontece, uma vez que estes diplomas são omissos quanto à possibilidade de patrocínio judiciário pelo Ministério Público.

Confirma SÉRVULO CORREIA quando afirma “... extrai-se a ilação de que a representação do Estado é obrigatória, enquanto a das regiões autónomas e das autarquias locais pode ser afastada por vontade dos órgãos competentes destas pessoas coletivas, que a manifestam através da constituição de mandatário no processo.”»

Nesta conformidade, tendo em atenção que nos termos do art.º 11.º do CPTA as entidades públicas podem fazer-se patrocinar por advogado ou licenciado em direito e considerando o papel desempenhado pelo Ministério Público a que atrás se alude, admitimos que a necessidade de intervenção de advogado fique circunscrita a um número de processos com menor expressão.

2

O artigo 18.º da Lei Geral do Trabalho em Funções Públicas (LTFP), aprovada pela Lei n.º 35/2014, de 20 de junho, refere o seguinte:

“Artigo 18.º

Grau académico ou título profissional

1 - O exercício de funções públicas pode ser condicionado à titularidade de grau académico ou título profissional, nos termos definidos nas normas reguladoras das carreiras.

2 - A falta do requisito previsto no número anterior, quando exigível, determina a nulidade do vínculo de emprego público.

3 - A perda, a título definitivo, do grau ou do título referidos no n.º 1 determina a cessação do vínculo de emprego público, por caducidade.”

Em anotação a esta norma Paulo Veiga e Moura e Cátia Arrimar in Comentários à Lei Geral do Trabalho em Funções Públicas, 1.º volume, pág. 143, referem:

“Na anotação ao artigo anterior dissemos que as habilitações académicas ou profissionais constituem, por regra, um requisito especial para o ingresso ou acesso numa dada carreira, categoria, cargo ou posto de trabalho, pelo que o exercício de funções públicas depende normalmente da posse de um determinado nível habilitacional.

Agora, o presente artigo vem determinar que o exercício de tais funções públicas pode igualmente ser condicionado, nas situações em que a lei o determine, à posse de um determinado grau académico ou título profissional, pelo que para se poder constituir uma relação de emprego público pode ser exigido um grau académico, um título profissional ou apenas um determinado nível habilitacional.”

Com efeito, e conforme esclarecem os autores *in ob cit*, o nível habilitacional é a formação académica ou profissional minimamente exigida para ingresso em determinada carreira ou categoria, os graus académicos correspondem aos diversos títulos conferidos pelas instituições de ensino superior (licenciatura, mestrado e doutoramento) e os títulos profissionais são os comprovativos emitidos por ordens profissionais ou por outras entidades competentes que visam atestar a competência para o exercício de uma profissão em concreto.

Acresce que a lei exige relativamente a cada carreira e categoria, a posse de uma determinada habilitação académica.

Contudo, para o exercício de alguns cargos ou funções inerentes a específicos postos de trabalho pode, para além disso, ser exigida a posse de um determinado grau académico e/ou um título profissional.

3

O artigo 159.º da Lei Geral do Trabalho em Funções Públicas determina:

“Condições de atribuição dos suplementos remuneratórios

1 - São suplementos remuneratórios **os acréscimos remuneratórios** devidos pelo exercício de funções em postos de trabalho que apresentam condições mais exigentes relativamente a outros postos de trabalho caracterizados por idêntico cargo ou por idênticas carreira e categoria.

2 - Os suplementos remuneratórios estão referenciados ao exercício de funções nos postos de trabalho referidos na primeira parte do número anterior, sendo apenas devidos a quem os ocupe.

3 - São devidos suplementos remuneratórios quando trabalhadores, em postos de trabalho determinados nos termos do n.º 1, sofram, no exercício das suas funções, condições de trabalho mais exigentes:

a) De forma anormal e transitória, designadamente as decorrentes de prestação de trabalho suplementar, noturno, em dias de descanso semanal, complementar e feriados e fora do local normal de trabalho; ou

b) De forma permanente, designadamente as decorrentes de prestação de trabalho arriscado, penoso ou insalubre, por turnos, em zonas periféricas, com isenção de horário e de secretariado de direção.

4 - Os suplementos remuneratórios são apenas devidos enquanto perdurem as condições de trabalho que determinaram a sua atribuição e haja exercício de funções efetivo ou como tal considerado em lei.

5 - Os suplementos remuneratórios devem ser fixados em montantes pecuniários e só excepcionalmente podem ser fixados em percentagem da remuneração base mensal.

6 - **Os suplementos remuneratórios são criados por lei**, podendo ser regulamentados por instrumento de regulamentação coletiva de trabalho.” (realçado nosso)

Paulo Veiga e Moura e Cátia Arrimar na obra atrás citada, pág. 481 comentam:

“A previsão dos suplementos remuneratórios traduz a concretização legislativa do direito fundamental à retribuição segundo a quantidade, natureza e qualidade do trabalho, destinando-se justamente a remunerar o trabalhador pelas específicas condições em que o mesmo é prestado ou pelas particularidades que envolvem a sua execução.

No presente preceito, o legislador define o que são, a quem são devidos e quando são devidos os suplementos remuneratórios.

O elemento distintivo e justificativo da atribuição do acréscimo remuneratório são as particularidades funcionais de um posto de trabalho em face dos demais postos de trabalho da mesma carreira, categoria ou cargo, o que é o mesmo que dizer que o *tertium comparationis* para efeitos de existência de um suplemento remuneratório não é dado entre carreiras, categorias ou cargos mas sim entre postos de trabalho que as integram, de tal forma que só haverá lugar ao suplemento quando no interior da mesma carreira, categoria ou cargo existam postos de trabalho que fazem apelo a exigências acrescidas em face dos demais postos de trabalho.(...)

Os suplementos remuneratórios são devidos apenas a quem ocupe um posto de trabalho que faça apelo a diferenciadas e mais exigentes condições de trabalho, pelo que existe uma ligação indissociável de natureza triangular entre os suplementos, tais concretos postos de trabalho e a pessoa que os ocupe.

Os suplementos remuneratórios **são exclusivamente criados por lei**, podendo a sua regulamentação vir a ser posteriormente estabelecida por instrumento de regulamentação coletiva de trabalho, pelo que podem estes instrumentos disciplinar os suplementos previstos na lei **mas já não instituir novos suplementos** nem contrariar o que nessa matéria a lei dispõe, salvo se ela própria o permitir, como sucede com alguns suplementos, (...).”

O Decreto-Lei n.º 25/2015, de 6 de fevereiro (diploma que não foi ainda aplicado à administração local) veio nomeadamente, instituir normas para a fundamentação da atribuição de suplementos remuneratórios assim como estabelecer regras comuns para a gestão e manutenção desta componente remuneratória.

Os fundamentos para a atribuição dos suplementos remuneratórios constam do seu art.º 2.º sendo que a enumeração efetuada nos n.ºs 2 e 3 deste artigo é taxativa, não constando desse elenco o motivo em análise no presente parecer – i.e. função dependente de título profissional atribuído por uma ordem ou entidade competente.

Em face ao que antecede, resulta que os suplementos remuneratórios cujos fundamentos constam de enumeração taxativa, são exclusivamente criados por lei.

Com efeito, em matéria de remuneratória, vigora um princípio de estrita legalidade pelo que só os suplementos previstos na lei poderão ser abonados, sendo que os que não estejam previstos, não podem ser pagos pela Administração, pois esta não goza, nesta matéria, de quaisquer poderes discricionários. – neste sentido c.f. acórdão de 2014-06-05 (Processo n.º 08248/11) do Tribunal Central Administrativo Sul.

4

Conforme se conclui no Parecer N° 35/PP/2018-C de 09 de Novembro de 2018, da Ordem dos Advogados, “II- O pagamento pontual das quotas junto da Ordem dos Advogados constitui dever do advogado com inscrição ativa na Ordem dos Advogados, nos termos do art. 91° e 180° do EOA e ainda do art. 37° n°2 e 39° do Regulamento de Inscrição de Advogados e Advogados Estagiários.

III- Considerando que a inscrição na CPAS é obrigatória para todos os advogados inscritos na Ordem dos Advogados (art. 29° e 31° do Regulamento da CPAS) não é possível a dispensa de pagamento das contribuições para o Caixa de Previdência dos Advogados e Solicitadores, independentemente de a Requerente já estar abrangida por outro sistema de saúde, mantendo-se, nesse caso, a obrigatoriedade de pagamentos das mesmas.”

A Caixa de Previdência dos Advogados e Solicitadores (CPAS) é uma pessoa coletiva de direito público que tem por fim estatutário conceder pensões de reforma aos seus beneficiários e subsídios por morte às respetivas famílias, prossegue finalidades de previdência e, conseqüentemente, realiza uma função de segurança social, estando incluída na organização desta e sujeita desde sempre à legislação que a regula, ainda que de forma subsidiária – cf. Acórdão do Tribunal da Relação de Coimbra, Processo: 2880/17.IT8CBR.CI de 18-09-2018.

Com efeito, a obrigação de contribuir para a CPAS constitui um dever jurídico exclusivo dos advogados e solicitadores pelo que tratando-se de trabalhador por conta de outrem, a entidade empregadora não está legalmente obrigada a suportar a respetiva contribuição.

Realça-se que face ao enquadramento do técnico superior em apreço no regime contributivo legalmente aplicável, como trabalhador por conta de outrem, (presumimos Segurança Social) resultaria, caso se entendesse admissível que a autarquia procedesse ao pagamento relativo à quota para a CPAS, a obrigatoriedade de suportar a despesa, em simultâneo, relativa a dois regimes contributivos de previdência, conferindo àquele trabalhador o direito aos apoios que esses dois regimes facultam.

5

Acresce que mesmo que se defenda que o pagamento a que se reporta a situação em apreço, designadamente a quota da Ordem dos Advogados, não se enquadra no conceito de suplemento remuneratório, já que nada tem a ver com as particulares condições de trabalho, ou porque o interessado se exercer exclusivamente a função pública, não chega a auferir qualquer acréscimo remuneratório, haverá que ter presente as regras que presidem à realização das despesas públicas em geral.

Ora, no âmbito das despesas públicas, vigora o princípio da legalidade que, numa vertente substantiva, significa que a realização de uma despesa carece de lei prévia que a autorize ou permita, a chamada lei de suporte ou permissiva. – cf. Sentença n° 11/05-Jul.11/3ªS do Tribunal de Contas.

Nesta conformidade, não existindo norma legal habilitante no que concerne a realização da despesa no caso *sub judice* – i.e. ressarcimento dos trabalhadores relativamente às despesas que respeitam à inscrição em ordens profissionais - ter-se-á de concluir pela impossibilidade do seu pagamento.

Em conclusão:

Para o exercício de determinados cargos ou funções inerentes a específicos postos de trabalho pode ser exigida a posse de um determinado grau académico e/ou um título profissional;

O exercício de funções prestado em determinados postos de trabalho por trabalhadores integrados na carreira de técnico superior poderá exigir a inscrição na respetiva ordem profissional;

Porém, não está legalmente previsto como suplemento remuneratório, o pagamento das despesas inerentes à inscrição em ordem profissional;

A Caixa de Previdência dos Advogados e Solicitadores (CPAS) é uma pessoa coletiva de direito público que tem por fim estatutário conceder designadamente, pensões de reforma aos seus beneficiários, prosseguindo finalidades de previdência, realizando uma função de segurança social;

Quando esteja em causa trabalhador por conta de outrem, a entidade empregadora não está legalmente obrigada a suportar a respetiva contribuição;

Os suplementos remuneratórios são criados por lei;

O princípio da legalidade que norteia a atuação da administração pública determina que as despesas públicas carecem de lei enquadradora que permita o seu pagamento;

Mesmo que se entenda que o pagamento do montante relativo à quota da Ordem dos Advogados e do CPAS não se configura como “suplemento remuneratório” terá de existir norma que habilite o seu pagamento;

Não existindo, forçoso é concluir pela ilegalidade do seu pagamento.

Face ao atrás exposto fica prejudicada a resposta à segunda questão.