

Auditoria de Apuramento de Responsabilidade Financeira

RELATÓRIO N.º 11/2022 – ARF - 2.ª Secção

Entidade Fiscalizada:

Junta de Freguesia de Vila Franca de Xira



TC TRIBUNAL DE
CONTAS

PROCESSO N.º 12/2022 – ARF - 2.ª Secção

- ⇒ Acumulação de funções de autarca em regime de exclusividade, remuneradas a 100%, com o exercício de funções privadas de docência no ensino superior, também remuneradas

ÍNDICE

ÍNDICE	1
ÍNDICE DE QUADROS.....	1
FICHA TÉCNICA.....	2
SIGLAS E ABREVIATURAS.....	3
I. INTRODUÇÃO.....	4
II. ORIGEM E OBJETO DO PROCESSO	4
III. DOS FACTOS	5
IV. DO DIREITO.....	8
V. IMPUTAÇÃO DE RESPONSABILIDADE FINANCEIRA.....	15
VI. ANÁLISE DAS ALEGAÇÕES	16
VII. CONCLUSÕES	25
VIII. EMOLUMENTOS	27
IX. VISTA AO MINISTÉRIO PÚBLICO.....	27
X. DECISÃO	28
ANEXO 1 - MAPA DAS RESPONSABILIDADES FINANCEIRAS	30

ÍNDICE DE QUADROS

Quadro 1 – Valores recebidos pelo Presidente da JFVFX em funções de docência (€).....	6
Quadro 2 – Diferença entre a remuneração (base) líquida recebida a 100% e a 50% (€)	8

FICHA TÉCNICA

Execução Técnica

Lisdália Amaral Portas

Auditora-Chefe

Colaboração Técnica

Isabel Castelo Branco

Técnica Verificadora Superior Principal

SIGLAS E ABREVIATURAS

Siglas	Designação
ARF	Auditoria de Apuramento de Responsabilidades Financeiras
CDU	Coligação Democrática Unitária
CM	Câmara Municipal
CCDRLVT	Comissão de Coordenação e Desenvolvimento Regional de Lisboa e Vale do Tejo
DA	Departamento de Auditoria
DGAL	Direção-Geral das Autarquias Locais
EEL	Estatuto dos Eleitos Locais
JFVFX	Junta de Freguesia de Vila Franca de Xira
LGTFP	Lei Geral do Trabalho em Funções Públicas
LOPTC	Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas
NATDR	Núcleo de Análise e Tratamento de Denúncias e Relatórios dos Órgãos de Controlo Interno
PEQD	Processo de Participações, Exposições, Queixas ou Denúncias
PGR	Procuradoria-Geral da República
RTC	Regulamento do Tribunal de Contas
TC	Tribunal Constitucional
TdC	Tribunal de Contas
VFX	Vila Franca de Xira

I. INTRODUÇÃO

1. O presente relatório é elaborado ao abrigo dos artigos 2.º, n.º 1, alínea c), e 55.º e sgs. da LOPTC¹, bem como do artigo 129.º do RTC².
2. Em cumprimento do artigo 13.º da LOPTC, o relato de auditoria foi remetido aos eventuais responsáveis, para o exercício do contraditório, institucional e pessoal, tendo as respetivas alegações dado entrada no Tribunal dentro do prazo concedido.
3. A análise das alegações produzidas no contraditório consta do ponto VI deste relatório.

II. ORIGEM E OBJETO DO PROCESSO

4. Na origem da presente auditoria encontra-se uma denúncia assinada, remetida a este Tribunal em 30.06.2020, pela “A”.
5. Nesta exposição vêm denunciar que o próprio Presidente (JFVFX), eleito em 2017 e reeleito em 2021, informou na sessão ordinária da Assembleia de Freguesia de Vila Franca de Xira, que se encontrava em regime de exclusividade, a tempo inteiro e, auferindo o vencimento de autarca na totalidade, acumulando com a função de docente universitário, de forma remunerada. Juntam a ata respetiva³.
6. Nessa sequência foi tal expediente remetido ao Núcleo de Análise e Tratamento de Denúncias e de Relatórios de Organismos de Controlo Interno (NATDR), tendo dado origem ao Processo de Participação, Exposições, Queixas ou Denúncias (PEQD) n.º 260/2020, que está na base desta ARF.

¹ Lei n.º 98/97, de 26 de agosto, alterada pelas Leis n.ºs 87-B/98, de 31 de dezembro, 1/2001, de 4 de janeiro, 55-B/2004, de 30 de dezembro, 48/2006, de 29 de agosto, 35/2007, de 13 de agosto, 3-B/2010, de 28 de abril, 61/2011, de 7 de dezembro, 2/2012, de 6 de janeiro, 20/2015, de 9 de março (que também a republicou em anexo), 48/2016, de 28 de dezembro, 2/2020, de 31 de março, e 27-A/2020, de 24 de julho.

² Regulamento do Tribunal de Contas n.º 112/2018, aprovado pelo Plenário Geral do Tribunal de Contas, em reunião de 24 de janeiro de 2018, e publicado no DR, 2.ª Série, n.º 33, de 15 de fevereiro.

³ Fls. 23 do PEQD.

7. Esta situação foi analisada pelo NATDR no âmbito do PEQD n.º 260/2020, onde se concluiu, na informação n.º 230/2020⁴, de 21.10.2020, que tal situação é ilegal e passível de eventual responsabilidade financeira sancionatória e reintegratória. A Senhora Conselheira da área de Responsabilidade IX exarou despacho, na referida informação, em 25.11.2020, remetendo o processo para o Departamento de Auditoria (DA) IX.
8. O objetivo desta ARF, é o de analisar esta denúncia, bem como os documentos de suporte necessários, com vista ao cabal esclarecimento dos mesmos e ao eventual apuramento de responsabilidades financeiras que, porventura, tenham lugar.
9. A ARF iniciou-se em 22.06.2022.

III. DOS FACTOS

10. A exposição supramencionada, vem solicitar ao TdC que:
 - Por um lado, emita parecer desfavorável sobre a prestação de contas de 2019 da FVFX;
 - Por outro, solicita a realização de diligências complementares para eventual apuramento de responsabilidade financeira reintegratória por parte do Senhor Presidente JFVFX.
11. Da exposição, das diligências levados a cabo no âmbito do PEQD, e da documentação que consta nesse mesmo processo, apuraram-se os seguintes factos:
 - ⇒ O Presidente da JFVFX, na sessão ordinária de 20 de dezembro, informou que se encontra em regime de exclusividade, acumulando com a função privada⁵, de docência no ensino superior;
 - ⇒ Aprovaram-se as contas da JFVFX, relativas ao ano de gerência de 2019, em 20 de maio de 2020⁶;

⁴ Fls. 167 do PEQD.

⁵ Fls. 23 do PEQD.

⁶ Fls. 99 do PEQD.

⇒ Existe documentação de suporte (recibos de vencimento e mapas de vencimentos) que comprovam que o autarca auferiu a remuneração de autarca a 100%.

12. No âmbito deste processo de ARF foi enviado um ofício e emails⁷, a solicitar outros elementos necessários, tendo o Presidente da JFVFX sido muito colaborante, remetendo todos os elementos/informações solicitados⁸ que confirmam os seguintes factos:

⇒ Colabora com Instituições do ensino superior (segundo ele, de forma não regular e não continuada), “*no ensino de matérias para o qual se encontra qualificado*”. Acumula as funções de Presidente da JFVFX, com funções privadas de docência do ensino superior, na Universidade Europeia⁹;

⇒ Enviou a declaração de inexistência de incompatibilidades e impedimentos ao Tribunal Constitucional (TC)¹⁰.

⇒ Destas funções privadas auferiu os seguintes rendimentos¹¹:

Quadro 1 – Valores recebidos pelo Presidente da JFVFX em funções de docência (€)

Anos	Valores
2017*	4.560,00
2018	20.144,04
2019	20.144,04
2020	20.179,32
2021	20.204,52
2022	10.117,41**
TOTAL	95 349,33

*A partir de 19 de outubro, data da tomada de posse

**1.º Semestre

⇒ A relação jurídica com a entidade onde presta funções de docência não é de trabalho subordinado, tendo como contrapartida, como refere, “recibos verdes”¹².

13. Em resposta ao nosso *email* de 15.07.2022¹³, onde solicitámos que fossem remetidos os valores líquidos do salário base, auferidos durante o seus mandatos, enviou, pela mesma via, os

⁷ Ofício 29 800/2020, de 22.09.2020, remetido no âmbito do do PEQD, a fls. 141; e emails remetidos no âmbito deste processo de ARF, a fls. 11 e 28 e 29.

⁸ Ref.ª 15107/2020 de 19.10.2020, fls. 142 a 154 do PEQD e fls. 11 verso a 119 deste processo de ARF.

⁹ Integra o corpo docente conforme documento retirado da internet, a fls. 10 deste processo de ARF.

¹⁰ Fls. 152 a 154 do PEQD.

¹¹ Fls.9 deste processo de ARF. A estes montantes ainda há que descontar os respetivos impostos (IVA e IRS).

¹² Remete os contratos celebrados anualmente entre a Universidade e o visado, a fls. 57 a 79 deste processo de ARF.

¹³ Fls. 18 verso, e 19 deste processo de ARF.

seguintes documentos, todos da sua autoria, para acomodar a interpretação que tem sobre o assunto e que lhe permitiria auferir o vencimento a 100% enquanto Presidente da JFVFX, acumulando com a atividade privada remunerada de docência superior:

- ⇒ Um documento com a fundamentação jurídica¹⁴, onde destaca, de novo, um parecer da PGR (conclusão n.º 6), de 1994¹⁵, entendendo que esta conclusão continua válida hoje, não obstante as alterações legais entretanto ocorridas;
- ⇒ Um documento em que explana, segundo ele, as “provas de boa fé”, neste processo¹⁶, questionando o porquê de o TC apenas exigir a declaração de rendimentos quando se trate de atividades de exercício continuado e invocando repetidamente o parecer da PGR citado;
- ⇒ Um documento em que utiliza o trabalho intelectual como argumento¹⁷, invocando a alínea d) do n.º 2 do artigo 6.º da Lei 52/2019, de 31 de julho (este diploma aprova o regime do exercício de funções por titulares de cargos políticos e altos cargos públicos);
- ⇒ Um outro documento sobre a Lei 52/2019, de 31 de julho¹⁸, para concluir que a docência do ensino superior é uma exceção à regra da exclusividade;
- ⇒ Um documento sobre o direito às despesas de representação (questão não contestada na presente auditoria) – suplemento remuneratório¹⁹, para concluir que, não integrando as despesas de representação o conceito de remuneração, teria sempre direito a 100% do respetivo valor (parecer da CCDR);
- ⇒ A declaração que enviou ao Tribunal Constitucional²⁰;
- ⇒ Informação sobre um pedido de parecer à CCDR-LVT, sobre a matéria em análise, que não lhe deu razão;
- ⇒ O pedido de parecer à DGAL que, até à data, não respondeu²¹;
- ⇒ Os contratos de prestação de serviços celebrados, anualmente, entre ele e a Universidade em causa²²;
- ⇒ Recibos de vencimento enquanto Presidente da JFVFX²³;

¹⁴ Fls. 37 a 43 deste processo de ARF.

¹⁵ Parecer 52/1994 PGR, fls.37 deste processo de ARF.

¹⁶ Fls. 44 a 47 deste processo de ARF.

¹⁷ Fls. 48 deste processo de ARF.

¹⁸ Fls. 49 deste processo de ARF.

¹⁹ Fls. 50 deste processo de ARF.

²⁰ Fls. 51 deste processo de ARF.

²¹ Fls. 54 a 56 deste processo de ARF;

²² Fls. 57 a 82 deste processo de ARF;

²³ Fls. 83 a 117 deste processo de ARF.

⇒ Cálculo dos valores líquidos recebidos a título de vencimento base²⁴.

14. De acordo com o cálculo efetuado, a diferença do vencimento base, líquido, a 100%, e o vencimento base líquido, a 50 %, nos anos em análise, é de dezasseis mil quatrocentos e setenta e quatro euros e oitenta e dois cêntimos, conforme quadro que se segue:

Quadro 2 – Diferença entre a remuneração (base) líquida recebida a 100% e a 50% (€)

Anos	Diferença**
2017*	334,11
2018	3 087,34
2019	4 218,24
2020	2 705,65
2021	4 306,79
2022	1 822,69
Total	16 474,82

Fonte: Junta de Freguesia de Vila Franca de Xira (montante fixado em sede de alegações).

*A partir de 19 de outubro de 2019, data da tomada de posse

**Alínea b) do n.º 1 do artigo 7.º do EEL

IV. DO DIREITO

15. São duas as questões jurídicas que se colocam e que importa responder:

- ☞ Poderia o Presidente da JFVFX acumular as funções de autarca a tempo inteiro com as de docência numa universidade privada no ensino superior?
- ☞ Sendo tal possível, poderia ser remunerado pelo exercício das funções de autarca a 100%?

16. As incompatibilidades significam a impossibilidade de acumular simultaneamente dois cargos ou funções por a lei considerar, em abstrato, independentemente da pessoa em concreto que os acumula, que essa acumulação é suscetível de pôr em causa a isenção e imparcialidade exigida ao cargo. Visam garantir não só o princípio da imparcialidade mas também princípio da eficiência (boa administração)²⁵.

²⁴ Fls. 138 e 139 deste processo de ARF.

²⁵ Vital Moreira e Gomes Canotilho (*in* “Constituição da República Portuguesa”, anotada, 3.ª edição, Coimbra, 1993, pág. 948).

17. A legislação aplicável sempre permitiu a acumulação das funções de autarca com funções privadas, desde que não existissem incompatibilidades entre as duas funções. Aplicava-se a Lei 64/93, de 26 de agosto, com as versões posteriormente introduzidas²⁶, em especial, neste período, a Lei n.º 1/2011, de 30 de novembro. A partir da entrada em vigor da Lei n.º 52/2019, de 31 de julho, que revogou a anterior, passou a aplicar-se este regime jurídico.
18. De acordo com o artigo 4.º, da Lei 64/93 e posteriores alterações, os titulares dos cargos nela previstos, bem como os Presidentes de juntas de Freguesia, por via do artigo 12.º, da Lei 11/96, de 18 de abril, que exerçam o seu mandato em regime de permanência, *“exercem as suas funções em regime de exclusividade sem prejuízo ... do disposto no artigo 6.º”*. E, o artigo 6.º, permite que, mesmo em regime de permanência, a tempo inteiro ou parcial, podem exercer outras atividades. Uma das exceções previstas na lei é precisamente a atividade de docência e investigação no ensino superior.
19. Também a partir da entrada em vigor da lei n.º 52/2019, decorre diretamente alínea i), do artigo 2.º, que os presidentes das juntas de freguesia são titulares de cargos políticos, e o artigo 6.º, n.º 1, alínea c), dispõe que as funções são exercidas em regime de exclusividade, sem prejuízo do disposto no Estatuto dos Eleitos Locais (EEL), Lei n.º 29/87, de 3 de junho, e sucessivas alterações²⁷. E, este Estatuto permite aos autarcas exercer outras atividades (artigo 3.º), sem prejuízo dos regimes de incompatibilidades e impedimentos previstos noutras leis para o exercício de cargos ou atividades profissionais. Poderão, assim, existir incompatibilidades e impedimentos que decorram dos estatutos de outras atividades profissionais, incompatíveis com a atividade autárquica.
20. Permite-se, deste modo, que, quer em regime de permanência a tempo inteiro, quer parcial, os autarcas possam exercer outras atividades, (desde que não sejam incompatíveis) devendo comunicá-las, quando do exercício continuado, quanto à sua natureza e identificação, ao TC e à Assembleia Municipal, na primeira reunião a seguir ao início do mandato ou previamente à entrada em funções nas atividades não autárquicas.

²⁶ Lei 28/95 de 26.08; Lei 12/96 de 18.04; Lei 42/96 de 31.08; Lei 12/98 de 24.02; DL 71/2007 de 27.03; LO 1/2011 de 30.11; Lei 52/2019 de 21.07 que a revogou.

²⁷ Lei n.º 2/2020, de 31/03; Lei n.º 53-F/2006, de 29/12; Lei n.º 52-A/2005, de 10/10; Lei n.º 22/2004, de 17/06; Lei n.º 86/2001, de 10/08; Lei n.º 50/99, de 24/06; Lei n.º 127/97, de 11/12; Lei n.º 11/96, de 18/04; Lei n.º 11/91, de 17/05; Lei n.º 1/91, de 10/01; Lei n.º 97/89, de 15/12.

21. No caso em apreço o autarca é docente na universidade Europeia, pelo que esta atividade é precisamente uma das exceções à regra da exclusividade dos altos cargos políticos, sendo, sem qualquer dúvida, afirmativa a resposta à primeira questão.
22. Passemos agora à segunda questão, ou seja, a de saber se o mesmo autarca pode ser remunerado a 100% pelas funções de autarca, acumulando funções privadas remuneradas.
23. O eleito invoca a seu favor um parecer da PGR de 31.08.1994²⁸, ainda antes da alteração do EEL, que na conclusão n.º 6 refere *“Os eleitos locais que exercem funções autárquicas em regime de permanência, e que acumulem com atividade privada remunerada, de natureza não permanente, nem regular, têm direito a receber por inteiro a remuneração correspondente àquelas funções”*.
24. À data dispunha o artigo 7.º do EEL que:
 - ⇒ Aqueles que exerçam exclusivamente funções autárquicas recebem a totalidade das remunerações (a 100%);
 - ⇒ Aqueles que exerçam uma profissão liberal, quando o estatuto profissional o permita, ou qualquer atividade privada perceberão apenas 50% do valor base da remuneração.
25. Desde então, a alínea b) do n.º 1 do artigo 7.º, foi alterada, passando a dispor:
 - Aqueles que exerçam exclusivamente funções autárquicas, ou em acumulação com o desempenho não remunerado de funções privadas, recebem as remunerações na sua totalidade;
 - Os eleitos que acumulem funções remuneradas de natureza privada, apenas têm direito a receber 50% do valor de base da remuneração, sem prejuízo da totalidade das regalias sociais a que tenham direito;
26. E, o n.º 2 do mesmo preceito acrescenta que só não se considera acumulação, o desempenho de atividades de que resulte a perceção de rendimentos de direitos de autor.
27. No tocante à acumulação de funções privadas o legislador deixa claro que só os eleitos que exerçam exclusivamente funções autárquicas ou que as acumulem com funções privadas não

²⁸ A fls. 156 do PEQD.

- remuneradas poderão auferir da remuneração a 100%. E, deste regime, apenas exceciona a perceção de rendimentos de direitos de autor.
28. Assim, e embora o legislador permita a acumulação de funções privadas (no caso concreto), pretende, com a alínea b) supra, obstar a que os autarcas em regime de permanência, a tempo inteiro, dediquem parte do seu tempo a outras atividades, que não aquelas para que foram eleitos.
29. Sendo, por isso, claro, na distinção que efetua. Não distingue as funções privadas tituladas por contrato de trabalho ou as exercidas na qualidade de prestador de serviços, como o autarca defende, interessando-lhe, para este efeito, apenas a distinção entre funções remuneradas ou não remuneradas. E, *“onde a lei não distingue não cabe ao intérprete fazê-lo”*. Se a lei quisesse excluir outro tipo de atividades tê-lo-ia feito, tal como o fez para os rendimentos provenientes dos direitos de autor.
30. Na sua argumentação o eleito vem invocar, quer no âmbito do PEQD, quer no âmbito deste processo de ARF, que tem direito à remuneração de Presidente da Junta de Freguesia a 100%, porquanto:
- ⇒ As funções privadas que exerce não são tituladas por contrato de trabalho, não são exercidas de modo subordinado, não tendo carácter de continuidade e permanência²⁹.
 - ⇒ A Declaração de Rendimentos a enviar ao TC apenas considera relevantes as atividades em acumulação de exercício continuado;
 - ⇒ Discorda do parecer da CCDR que solicitou (e não lhe deu razão), por não fazer esta distinção;
 - ⇒ Presta uma atividade intelectual, excecionada pela Lei 52/2019, de 31 de julho.
31. No tocante ao primeiro argumento, já foi respondido. Com efeito, como dissemos atrás, o preceito em causa não distingue para efeitos da remuneração, funções privadas tituladas por contrato de trabalho ou funções exercidas na qualidade de prestador de serviços. E, como referimos *“onde a lei não distingue não cabe ao intérprete distinguir”*.

²⁹ Fls. 32 deste processo de ARF.

32. Tem sido esta a interpretação das CCDR em vários pareceres, designadamente no parecer que proferiu sobre este caso concreto. O legislador poderia ter aproveitado as alterações ao EEL para precisar o sentido defendido pelo visado, mas não o fez. Ao invés, tornou o artigo mais claro no sentido oposto, ou seja, de que só tem direito à remuneração a 100% o autarca que exerça as respetivas funções em regime de exclusividade (com exceção de funções enquadráveis nos direitos de autor) ou que as exerça em acumulação com funções privadas não remuneradas.
33. Ou seja, para o legislador o que é realmente importante para efeitos do direito à remuneração a 100% ou a 50% é o facto de as funções privadas acumuladas serem remuneradas ou não. Sendo que a única exceção a esta regra são os rendimentos provenientes dos direitos de autor.
34. Por outro lado, se atentarmos nas remunerações auferidas pelo autarca a título das funções privadas, percebemos que que não são um ato isolado ou esporádico. Pelo contrário, são prestadas todos os anos, num determinado número de horas³⁰. O eleito faz parte do corpo docente da Universidade Europeia³¹ e auferir todos os anos, desde que tomou posse até à data, quantias anuais aproximadas, como se comprova pela declaração da Universidade onde presta funções³².
35. O visado invoca, ainda, argumentos relacionados com o envio da declaração de incompatibilidades ao TC, onde declarou também as funções privadas, pelo facto de não ter recebido nenhum contacto por parte daquele Tribunal.
36. Esta declaração destina-se, unicamente, à gestão dos processos relativos ao regime jurídico de incompatibilidades e impedimentos dos titulares de cargos políticos e, como já se disse, no caso em apreço não existe incompatibilidade ou impedimento para o exercício de funções. Trata-se de uma obrigação declarativa que não pode ser extrapolada desse âmbito para concluir que os valores a auferir por um Presidente de Junta de Freguesia estão dependentes da atividade ser continuada ou não.
37. Por fim, também o argumento de que a Lei 52/2019, de 31 de julho, consagra a docência do ensino superior como exceção à regra do exercício de funções em exclusividade também não

³⁰ V. fls. 9 deste processo de ARF e quadro 1 deste relato.

³¹ Fls. 10 deste processo de ARF.

³² Em 2017 apenas estão refletidos os valores de novembro e dezembro (tomou posse como PJFVFX em 17 de outubro) e em 2022 até junho, daí serem mais baixos.

colhe, pois o que está em causa não é a possibilidade de acumular tais funções privadas com as de autarca, o que é perfeitamente legal, mas sim a forma como a remuneração deve ser processada nesses casos. E esta questão apenas está respondida no artigo 7.º, do EEL e não na Lei acima referida. Tendo em conta que no âmbito do contraditório esta questão volta a ser suscitada salienta-se, de novo, que a alteração ao EEL que acrescentou o n.º 2, clarifica de forma definitiva que só não se considera “acumulação”, para este efeito, o desempenho de atividades de que resulte a percepção de rendimentos provenientes dos direitos de autor. E o respondente não se enquadra nesta exceção, uma vez que, o que esta em causa são funções de docência do ensino superior.

38. Foi também esta a conclusão do parecer da CCDR-LVT que o autarca solicitou³³, mas não acatou por discordar dele.
39. E, por tal facto, o autarca solicitou um parecer à DGAL, mas não obteve resposta até à data, nem para informar que não ia emitir o parecer. À DGAL compete, nos termos do artigo 2.º, alínea d), do Decreto Regulamentar n.º 2/2012, de 16 de janeiro, *“Coordenar e sistematizar as informações e pareceres jurídicos prestados pelas CCDR sobre matérias relacionadas com a administração local, promovendo a respectiva uniformidade interpretativa”*.
40. Em sede de contraditório, o respondente vem dizer que esta interpretação acarreta muitas injustiças, alegação com a qual se concorda. Com efeito, este normativo parece ter sido “desenhado” para os autarcas das Câmaras Municipais, com vencimentos mais altos. No caso concreto, em que a remuneração base é de aproximadamente 1000 euros, ficar a auferir 500 euros é extremamente injusto e insuficiente para quem exerce uma outra “função” que pode não ser constante ao longo do ano. O alegante, a este propósito, vem enviar comprovativos de que durante vários meses pode encontrar-se numa situação de não dar nenhuma aula e, como tal, nada receber, tendo estes meses de viver com metade do vencimento de Presidente da Junta de Freguesia.
41. Poderá considerar-se ainda injusto, a nosso ver, que nos outros cargos se possa acumular as funções de docência do ensino superior sem qualquer perda de vencimento e, no caso dos eleitos locais, tal não seja possível! Mas a verdade é que o artigo 7.º do EEL não o permite!

³³ V. fls. 46. O parecer completo da CCDR-LVT junta-se a fls. 145 a 148 deste processo de ARF.

42. Ou seja, a lei é mais permissiva para os eleitos locais, permitido o desempenho da atividade com outra função remunerada, mas como “moeda de troca” é mais restritiva no vencimento.
43. Estas questões não se podem resolver através de uma interpretação que não tenha base de sustentação na lei atual, podendo o legislador, se assim o entender, vir a acautelar também esta exceção em futura alteração ao EEL.
44. Em sede de contraditório, o alegante vem ainda informar o TdC que embora considere extremamente injusta tal situação, e continue convicto que o Parecer da PGR ainda se aplica, alterou, no passado dia 12 de outubro, o regime de permanência na JFVFX, regressando ao lugar de origem na Câmara Municipal de Vila Franca de Xira e continuando a acumular com as funções de docente sem consequências no vencimento.
45. Também em sede de contraditório o alegante vem evidenciar a sua boa fé, que corroborámos ao longo de todo o processo e que podemos constatar através dos seguintes factos:
- A sua total transparência em todo o processo de ARF, disponibilizando todas as informações e documentação, ainda que não lhe fossem favoráveis;
 - A prestação da informação sobre a sua situação a todas as entidades envolvidas, que podiam tê-lo alertado sobre o assunto e não o fizeram, designadamente o Tribunal Constitucional, a Assembleia de Freguesia de Vila Franca de Xira, e até a DGAL, a quem inclusivamente solicitou um parecer relativamente ao qual nunca obteve resposta, nem sequer para informar que não iria elaborar parecer, nos termos do Código de Procedimento Administrativo;
 - O facto de estar convencido que se encontrava numa situação legal, com base no parecer da PGR de 1994, já referido, facto que se comprova pelos muitos argumentos que invoca, alguns deles com razão de ser, como seja as injustiças que o artigo 7.º do EEL acaba por criar, em situações como a do caso em apreço;
 - A eventual inexistência de dano para o erário público pois, não podendo optar pelo estatuto de permanência a tempo inteiro, a solução seria o estatuto de não permanência, regressando ao seu lugar de origem na Câmara Municipal (opção que agora tomou) e onde defende menos o interesse público e auferir até mais do que como PJVFX.
46. A violação da alínea b), do n.º 1, do artigo 7.º do EEL, implica que os pagamentos efetuados ao PJVFX poderão ser ilegais, por não existir norma que autorize tal despesa, tal como exige o ponto 2.3.4.2., alínea d), do POCAL: *“As despesas só podem ser cativadas, assumidas,*

autorizadas e pagas se, para além de serem legais, estiverem inscritas no orçamento e com dotação igual ou superior ao cabimento e ao compromisso, respetivamente”.

47. Ora, no caso em apreço, são ilegais os pagamentos ao autarca que excederam “os 50% do valor base da remuneração, sem prejuízo de todas as regalias sociais a que tenham direito”.
48. Dispõe o n.º 1, do artigo 59.º, da LOPTC, que existe responsabilidade financeira reintegratória em casos de pagamentos indevidos, sendo que o n.º 4 do mesmo preceito esclarece que se consideram “pagamentos indevidos para o efeito de reposição os pagamentos ilegais que causarem dano ao erário público...”, podendo o Tribunal de Contas condenar os responsáveis a repor as importâncias abrangidas pela infração.
49. No caso em apreço não se afigura existir dano, questão que melhor será apreciada em sede própria neste Tribunal e, se assim for, não poderá ser imputada responsabilidade reintegratória ao alegante.
50. Por outro lado, o responsável pode também ser condenado ao pagamento de uma multa nos termos do artigo 65.º, n.º 1, alínea b), também da LOPTC.
51. A responsabilidade reintegratória e sancionatória só ocorre se a ação for praticada com culpa³⁴, como decorre dos artigos 65.º, n.º 5 e 67.º n.º 3, ambos da LOPTC.

V. IMPUTAÇÃO DE RESPONSABILIDADE FINANCEIRA

52. De tudo o que antecede, e das provas coligidas, constatou-se que o Presidente da JFVFX, tomou posse em 17 de outubro de 2017 e, desde então, passou a exercer as suas funções em regime de permanência a tempo inteiro.
53. Simultaneamente acumulou funções privadas de docência no ensino superior, anualmente, em alguns meses do ano, como se comprova pelos montantes recebidos na universidade Europeia onde leciona.

³⁴ Este ponto deverá ser articulado com o ponto 46 deste relatório.

54. Acumulou o vencimento de Presidente da JFVFX, em regime de permanência a tempo inteiro com funções privadas remuneradas, exercidas todos os anos letivos, em violação do artigo 7.º, n.º 2 do EEL, tendo ocorrido pagamentos indevidos a este autarca, situação que nos termos do artigo 59.º, n.ºs 1 e 2 e do artigo 65.º n.º 1, alínea b), ambos da LOPTC, poderia consubstanciar infração financeira reintegratória e sancionatória.
55. Nos termos do artigo 61.º n.º 1, da LOPTC, a responsabilidade, recai sobre o agente ou agentes da ação. Neste caso, o eventual responsável financeiro é apenas o PJFVFX, que fez a interpretação explanada ao longo do relatório sem que os serviços estivessem informados, como resulta das alegações:
- ⇒ Presidente da JFVFX - João Paulo Rodrigues dos Santos- (sendo que os pagamentos indevidos assentaram numa interpretação que ele faz da legislação aplicável, sem que haja remetido qualquer documento comprovativo de que ouviu os serviços competentes).
56. Todavia, é de salientar que no caso em apreço não se afigura existir dano, questão que melhor será apreciada em sede própria e, se assim for, ao alegante não poderá ser imputada responsabilidade reintegratória.
57. Quanto à culpa salientamos a boa fé do eventual responsável financeiro melhor desenvolvida no ponto 45.

VI. ANÁLISE DAS ALEGAÇÕES

58. Os eventuais responsáveis financeiros foram notificados para exercerem o direito de contraditório, pessoal e institucional, tendo todos eles enviado as respetivas alegações dentro do prazo fixado.
- 6.1 Alegações de Irina Bruxela e António Montez
59. Os eventuais responsáveis declinaram qualquer responsabilidade nos factos relatados, uma vez que processaram os vencimentos de acordo com a legislação, no pressuposto de que não havia

qualquer irregularidade. E, neste caso concreto, aceitam-se estes argumentos, visto que os eventuais pagamentos indevidos aproveitaram apenas ao Presidente da JFVFX, assentando numa interpretação que ele fez da legislação aplicável, sem que haja remetido qualquer documento comprovativo de que ouviu os serviços competentes, ou que os mesmos estavam informados sobre a situação.

Resposta às Alegações:

60. Assim, retiraram-se os respetivos nomes do ponto 56 deste relatório e do mapa das infrações financeiras, no anexo 1.

6.2 Alegações de João Paulo Rodrigues dos Santos

61. Este eventual responsável é o Presidente da JFVFX e, sendo os factos pessoais, apenas remeteu resposta no âmbito do contraditório pessoal.
62. As alegações são longas e fundamentadas, repetindo, de um modo geral, argumentos já invocados ao longo do relatório. Todavia, acrescenta alguns novos que também analisaremos.
63. No tocante aos argumentos que já tinham sido invocados no âmbito do relato, mas que agora estão mais desenvolvidos, refere:
- a) A conclusão n.º 6 do Parecer do Conselho Consultivo da PGR, considerando que esta conclusão não foi minimamente influenciada pelas alterações do EEL.
- A este respeito faz considerações sobre o que seria uma enorme injustiça não fazer a interpretação que consta deste parecer da PGR, e mais precisamente sobre os pontos aos 31.º e 32.º do Relato (34 e 35 do relatório) e sobre a noção de *“rendimentos regulares”*. Acentua que não faz, *“juridicamente”*, parte do *“Quadro de Pessoal Docente da Universidade Europeia”* ou de qualquer outra Instituição de Ensino Superior, remetendo para os contratos celebrados. Para demonstrar que não existe continuidade nas funções que exerce, invoca o exemplo do n.º 1 da Cláusula 3ª do contrato de prestação de serviços, referente ao segundo semestre de 2020/2021, contratado para, apenas, o *“período entre 01 de março de 2021 e 25 de junho de 2021”*, acrescentando que a atividade é desenvolvida sem vínculo jurídico, não havendo *“nem carácter de ininterruptividade, nem regra alguma que garanta a renovação das prestações”*.

- b) A docência no ensino superior como exceção às atividades que têm interferência na aferição da “exclusividade” e, por isso, abrangidas pela alínea a) do n.º 1 do artigo 7º do Estatuto dos Eleitos Locais (*“Aqueles que exerçam exclusivamente funções autárquicas [...] recebem a totalidade das remunerações previstas no artigo anterior”*), pois a docência no ensino superior é, sem margem para dúvidas, na sua opinião, uma exceção no âmbito das atividades que obrigam a uma redução de 50% na remuneração de base do eleito local. Pergunta *“Se assim não fosse, por que razão a Lei n.º 52/2019, de 31 de julho, incluiria a docência no ensino superior como exceção (alínea c) do n.º 2 do artigo 6º - Exclusividade)? É que a Lei, como princípio geral, já permite a acumulação de funções indiferenciadamente, mas, ainda assim, em regra, sempre com 50% de redução na remuneração de base do eleito local. A “exceção” da docência no ensino superior consiste em considerar, de forma particular, a atividade da docência no ensino superior, não apenas como passível de acumulação (seria uma redundância), mas também como passível de acumulação sem redução na remuneração de base do eleito local. Só segundo esta lógica parece fazer sentido conceber a docência no ensino superior como uma “exceção” que a Lei n.º 52/2019, de 31 de julho, particulariza, integrando-a num artigo que se designa, muito sugestivamente, de “Exclusividade”. E a remuneração a 100% é uma condição “sine qua non” da “exclusividade”.*
- c) As “lições” no ensino superior que no seu entender *“estão automaticamente abrangidas pela exceção dos “direitos de autor e propriedade intelectual, (alínea d), do n.º 2, do artigo 6º, da Lei n.º 52/2019 e n.º 2, do artigo 7º, do Estatuto dos Eleitos Locais). As “lições” surgem expressamente referidas no Código do Direito de Autor e Direitos Conexos e o resultado do meu trabalho intelectual (com a total autonomia científica inerente à atividade de Professor Universitário), é exclusivamente o que eu me obrigo proporcionar, nos termos da cláusula 6ª dos meus contratos de prestação de serviço de docência (enviados ao Tribunal de Contas anteriormente; e informação que dou por inteiramente reproduzida neste exercício de contraditório)”.*

Foram ainda invocados alguns novos argumentos que iremos abordar:

- d) Em relação aos pareceres da CCDR refere que, apesar do seu respeito máximo pelas CCDR, nunca considerou os Pareceres das CCDR como vinculativos, ou sequer próximos dessa condição, mas apenas como tendo carácter exclusivamente

informativo. Já em relação à expressão “comando claro”, utilizada, no relato no Tribunal de Contas a propósito desta matéria, lamenta não ter seguido o Parecer da CCDR. E diz que ficou *“elucidado pelo relato do TdC de serem vinculativos ou próximos disso.”*

- e) Informa que já procedeu, no pretérito dia 12 de outubro, à alteração do regime de permanência na JFVFX para “não permanência”, remetendo cópia da “Certidão da ata da deliberação em Reunião de Junta de Freguesia”. Tendo duas opções (renuncia ao cargo, ou manutenção em regime de não permanência), pelo sentido elevado de responsabilidade que estas funções exigem, e também porque mantém a absoluta convicção de ter a razão do seu lado, decidiu manter-se em regime de não permanência. Seria inviável, diz, a opção de se manter em *“regime de permanência”* na junta de freguesia, mas sem *“exclusividade”*, com dois filhos, uma esposa e compromissos financeiros familiares e passar a auferir apenas metade da remuneração de base a que tem direito, enquanto Presidente da JFVFX.
- f) Considera muito injusta a situação em que agora se encontra, demonstrando ainda que poderá ser confrontado com situações da JFVFX, difíceis de resolver, até com conflitos de interesses entre a JF e a Câmara Municipal.

6.3 Resposta às Alegações de João Paulo Rodrigues dos Santos

64. No tocante à conclusão n.º 6 do Parecer da PGR n.º 52/1994 de 17.08.1995, invocada na alínea a), supra, refira-se, em primeiro lugar, que este parecer é anterior à alteração da alínea b) do artigo 7.º da lei 29/87, de 30 de junho, introduzida pelas Leis n.º 53-F/2006 de 29.12, que dispunha o seguinte:

“Artigo 7.º

Regime de remunerações dos eleitos locais em regime de permanência

1 - As remunerações fixadas no artigo anterior são atribuídas do seguinte modo:

a) Aqueles que exerçam exclusivamente as suas funções autárquicas recebem a totalidade das remunerações previstas nos n.ºs 2 e 3 do artigo anterior;

b) Aqueles que exerçam uma profissão liberal, quando o respectivo estatuto profissional permitir a acumulação, ou qualquer actividade privada perceberão 50/prct. do valor da base da remuneração, sem prejuízo da totalidade das regalias sociais a que tenham direito.”

2- Para determinação do montante da remuneração, sempre que ocorra a opção legalmente prevista, são considerados os vencimentos, diuturnidades, subsídios, prémios, emolumentos, gratificações e outros abonos, desde que sejam permanentes, de quantitativo certo e atribuídos genericamente aos trabalhadores da categoria optante.

3 - Os presidentes de câmaras municipais e os vereadores em regime de permanência que não optem pelo exclusivo exercício das suas funções terão de assegurar a resolução dos assuntos da sua competência no decurso do período de expediente público.”

65. Já a versão aplicável a partir da alteração de 2006, preceitua:

“Artigo 7.º

Regime de remunerações dos eleitos locais em regime de permanência

1 - As remunerações fixadas no artigo anterior são atribuídas do seguinte modo:

a) Aqueles que exerçam exclusivamente funções autárquicas, ou em acumulação com o desempenho não remunerado de funções privadas, recebem a totalidade das remunerações previstas no artigo anterior;

b) Aqueles que exerçam funções remuneradas de natureza privada percebem 50/prct. do valor de base da remuneração, sem prejuízo da totalidade das regalias sociais a que tenham direito;

c) (Revogada.)

d) Aqueles que, nos termos da lei, exerçam outras actividades em entidades públicas ou em entidades do sector público empresarial não participadas pelo respectivo município apenas podem perceber as remunerações previstas no artigo anterior.

2 - Para os efeitos do número anterior, não se considera acumulação o desempenho de actividades de que resulte a percepção de rendimentos provenientes de direitos de autor.”

66. A interpretação que é vertida no parecer da PGR, repita-se no âmbito da primeira versão da legislação, assenta no facto de só as acumulações com atividade privada, que tenham carácter regular, seriam suscetíveis de corte de 50% no vencimento base. E, essa interpretação assenta nos seguintes argumentos:

1. A consideração da noção de *profissão liberal* que sugere que qualquer outra atividade, referida no seu contexto próximo, seria também regular e permanente e não esporádica;
2. Tendo em conta o argumento anterior, a relação com o artigo 4.º da Lei 64/93 (também aplicável ao caso concreto até à entrada em vigor da Lei 52/2019, de 31 de julho), e o facto desta Lei referir que o regime de exclusividade dos cargos políticos, em geral, é incompatível com quaisquer funções profissionais remuneradas ou não, sendo que, “*a contrario*” seriam compatíveis as funções não profissionais (esta redação mantém-se no n.º 2, do artigo 6.º, da Lei 52/2019, de 31 de junho);
3. As obrigações de comunicação ao tribunal Constitucional só existem para as atividades de carácter continuado, desinteressando-se o TC das outras, o que entende ser coerente com o facto de não assumirem relevância também para efeitos da remuneração;

4. O n.º 2 do artigo 32.º do DL 427/89, de 7 de dezembro, ao excluir a necessidade de autorização para atividades esporádicas ou pontuais.
67. Vejamos, pois, o que mudou na versão alterada do EEL, que determinou um parecer diferente por parte da CCDR relativamente ao caso concreto:
- Desde logo, desapareceu o principal argumento, a expressão “profissão liberal”, e assim o contexto de que também as restantes atividades, referidas na mesma alínea, teriam de ser regulares e permanentes.
 - Desapareceu também a consequência na redução remuneratória no caso de acumulação com atividades exercidas sem remuneração, passando o preceito a colocar a tónica, para esse efeito, em funções remuneradas (sem distinguir, o tipo de funções).
 - Determinou que só não considera acumulação para este efeito o “*desempenho de actividades de que resulte a percepção de rendimentos provenientes de direitos de autor*”. E apenas estas, e só estas, se excecionam do número anterior, ou seja, da redução do vencimento. Ora esta alteração é determinante para estabelecer quais as atividades que não são consideradas “acumulação” para este efeito, e não se excecionam as funções de docência no ensino superior da mesma forma que se excecionaram os rendimentos provenientes dos direitos de autor.
68. Também o argumento de contextualizar o preceito (artigo 7.º do EEL), em normativos que regulam assuntos diferentes, ligados às alterações entretanto ocorridas, perdem força, e não ajudam à interpretação que o alegante defende.
69. A Lei das incompatibilidades dos cargos políticos e altos cargos públicos estabelece, como regime geral, para os titulares dos cargos aqui previstos, que as funções devem ser exercidas em regime de exclusividade e que a titularidade dos mesmos, “*é incompatível com quaisquer outras funções profissionais, remuneradas ou não, bem como com a integração em corpos sociais de quaisquer pessoas coletivas de fins lucrativos*”. Acrescentando, depois, que as atividades de docência no ensino superior e de investigação não são incompatíveis com a titularidade de altos cargos públicos e cargos políticos, bem como as inerências a título gratuito. O que significa, tão somente, *a contrario*, que as mesmas são compatíveis, ou seja, que pode existir a acumulação do cargo com estas atividades. Refere o alegante que a “*docência no ensino superior é, sem margem para dúvidas, uma exceção no âmbito das atividades que obrigam a uma redução de*

50% na remuneração de base do eleito local. Pergunta-se “Se assim não fosse, por que razão a Lei n.º 52/2019, de 31 de julho, incluiria a docência no ensino superior como exceção (alínea c do n.º 2 do artigo 6º - Exclusividade)? E, neste ponto já não tem razão o alegante porque se esquece que a Lei das incompatibilidades não se aplica só aos autarcas, mas a outros cargos políticos e altos cargos públicos, (a quem não se aplica o EEL) por isso, não existe nenhuma redundância.

70. No tocante aos autarcas, a Lei referida determina um regime muito mais permissivo, facilitando o exercício de outras atividades, desde que não sejam proibidas pelos estatutos destas. Ou seja, para os eleitos locais, ao contrário dos outros cargos políticos e altos cargos públicos, o legislador permite o exercício de atividades de relevante extensão. E, por isso, o artigo 7.º, vem limitar o vencimento nestes casos, de certo modo para desencorajar o exercício de outras atividades/funções que lhes tirem tempo para o exercício da profissão para que foram eleitos.
71. Refere o respondente que só a lógica defendida no parecer da PGR “*parece fazer sentido*” a de “*conceber a docência no ensino superior como uma “exceção” que a Lei n.º 52/2019, de 31 de julho, particulariza, integrando-a num Artigo que se designa, muito sugestivamente, de Exclusividade. E a remuneração a 100% é uma condição “sine qua non” da “exclusividade”*”. Não tem razão, pois o que esta Lei faz, tal como as antecessoras (cujo título era “regime geral e exceções”), é considerar que a atividade de docência não é incompatível com o exercício de cargos políticos e de altos cargos públicos (porque outras atividades o são). Apenas isto!
72. Quanto à remuneração, esta Lei não se debruça sobre esse tema. É o EEL que o vem fazer (nos artigos 6.º e 7.º), determinando que quem exerça outras funções remuneradas de natureza privada percebe apenas 50% da remuneração base, do cargo para que foi eleito. E, só não considera “acumulação”, para este efeito, o desempenho de atividades de que resulte a percepção de rendimentos provenientes dos direitos de autor³⁵ E o respondente não se enquadra nesta exceção, uma vez que, o que está em causa são funções de docência do ensino superior.
73. Todavia, o respondente tem razão quando defende que esta interpretação acarreta muitas injustiças, pois ela parece ter sido “desenhada” para os autarcas das Câmaras Municipais, com vencimentos mais altos. No caso concreto, em que a remuneração base é de aproximadamente 1000 euros, ficar a auferir 500 euros é extremamente injusto e insuficiente para quem exerce

³⁵ A este respeito o alegante vem invocar casos concretos dos Presidentes das Câmaras de Lisboa e da Figueira da Foz que nada têm a ver com o caso concreto, pois essas situações estão salvaguardadas pelo n.º 2 do artigo 7.º do EEL.

uma outra “função” que pode não ser constante ao longo do ano. O alegante, a este propósito, vem enviar documentos que comprovam que durante vários meses do ano não deu aulas e, como tal, nada auferiu, tendo estes meses de viver com metade do vencimento de Presidente da Junta de Freguesia. Assim retirámos dos pontos 34 e 35, a referência a “regularidade”.

74. Poderá considerar-se também injusto, a nosso ver, que nos outros cargos políticos e altos cargos públicos, mais restritivos quanto às acumulações, se possa acumular as funções de docência do ensino superior sem qualquer perda de vencimento e, no caso dos eleitos locais, tal não seja possível! Mas a verdade é que o artigo 7.º do EEL não parece permiti-lo!
75. Ou seja, a lei é mais permissiva para os eleitos locais no que toca à acumulação de funções, facilitando o desempenho da atividade com (qualquer) outra função remunerada, mas, como “moeda de troca”, é mais restritiva no que toca ao vencimento a auferir nestas situações.
76. Estas questões não se podem resolver através de uma interpretação que não tenha base de sustentação na lei atual, mas, se o legislador assim o entender, pode vir a acautelar esta situação em futura alteração ao EEL, acrescentando ao n.º 2 do artigo 7.º a docência no ensino superior ou clarificando o entendimento mediante novo pedido de parecer à PGR, face às alterações ao EEL. Foram acrescentados os pontos 41 a 44 neste relatório.
77. Também o argumento de que só é exigida a declaração ao Tribunal Constitucional das atividades continuadas, nada acrescenta, tal como referido no ponto 36 deste relatório. E, tendo o respondente feito a comunicação ao TC então é porque, ele próprio, entendeu que exercia uma atividade continuada!
78. Quanto às considerações sobre os pareceres da CCDR, nunca é referido no relatório que o TdC entende que os pareceres da CCDR são vinculativos, pelo que não é compreensível a expressão do alegante de “parece ficar evidente no relato que os pareceres das CCDR são próximos de vinculativos”.
79. . O TdC teve em conta tais pareceres³⁶, como também teria outros de entidades competentes sobre a matéria, que tivessem sido emitidos após as alterações ao EEL. E, teve-os em conta, porque o enquadramento legal atual, de facto, aponta para essa solução. O que nos pareceu estranho é que alguém interessado em obter uma opinião, solicite um parecer a uma entidade

³⁶ Para além do emitido no caso concreto, existem outros no mesmo sentido, como o emitido pela CCDR-Centro, em 11 de julho de 2016.

competente para o emitir e, depois, o ignore porque dele discorda³⁷. Todavia retirámos a referência a “comando claro”, uma vez que a matéria é complexa pelas injustiças que acarreta como evidenciaremos mais à frente.

80. O alegante vem ainda informar o TdC que, embora considere extremamente injusta tal situação, e continue convicto que o Parecer da PGR ainda se aplica, alterou, no passado dia 12 de outubro, o regime de permanência na JFVFX, regressando ao lugar de origem na Câmara Municipal de Vila Franca de Xira. Acrescentámos o ponto 45 a este relatório.
81. Quanto à noção de rendimentos regulares e continuados clarificámos os pontos 34 e 35. Todavia é importante também ter em conta que a recente Lei 2/2021, de 21 de janeiro, que estabelece o regime de acesso e exercício de profissões e de atividades profissionais, define «*Atividade profissional*», a atividade lícita que constitua ocupação ou modo de vida de pessoa singular, desenvolvida em regime permanente, temporário ou sazonal, a título principal, secundário ou acessório, com subordinação ou autonomia, em exclusividade ou cumulação, e que pode integrar o conteúdo típico de uma profissão”
82. O alegante vem ainda tecer considerações sobre a interpretação da lei, invocando um parecer da PGR sobre o facto das normas não poderem ser interpretadas apenas tendo em conta o elemento literal. Concordamos em absoluto, como qualquer jurista, e, não cabendo nesta sede apresentar uma teoria da interpretação e de todos os elementos que devem estar subjacentes na interpretação de uma norma, entre os quais o elemento teleológico, teremos que também referir que toda a interpretação normativa tem que ter alguma correspondência na letra da lei.
83. E, quer o elemento teleológico, quer outros elementos interpretativos, foram tidos em conta na interpretação, como ressalta de toda a argumentação que foi feita. O que o legislador pretendeu, no caso dos eleitos locais, foi ser mais brando nas incompatibilidades, mas, em contrapartida, construir um regime menos favorável do ponto de vista da remuneração. É também importante lembrar que, no caso em concreto, não falamos de um mero ato esporádico, mas de funções que se repetem, anualmente, embora não de forma permanente em todos os meses do ano.
84. No seu longo contraditório o respondente invoca ainda a sua boa fé, fundamentando com ações e documentos, e que a colaboração no âmbito da presente ARF também corrobora:

³⁷ A este respeito também não podemos esquecer que o alegante ficou a aguardar um parecer da DGAL.

- A sua total transparência em todo o processo de ARF, disponibilizando todas as informações e documentação, ainda que não lhe fossem favoráveis;
 - A prestação da informação sobre a sua situação a todas as entidades envolvidas, que podiam tê-lo alertado sobre o assunto e não o fizeram, designadamente o Tribunal Constitucional, a Assembleia de Freguesia de Vila Franca de Xira, e até a DGAL, a quem inclusivamente solicitou um parecer relativamente ao qual nunca obteve resposta, nem sequer para informar que não iria ser elaborado parecer, nos termos do Código de Procedimento Administrativo;
 - O facto de estar convencido que se encontrava numa situação legal, com base no parecer da PGR de 1994, já referido, facto que se comprova pelos muitos argumentos que invoca, alguns deles com razão de ser, como sejam as injustiças que o artigo 7.º do EEL acaba por criar, em situações como a do caso em apreço;
 - A eventual inexistência de dano para o erário público, pois, não podendo optar pelo estatuto de permanência a tempo inteiro, a solução seria o estatuto de não permanência, regressando ao seu lugar de origem na Câmara Municipal (opção que agora tomou) e onde auferia até mais que o vencimento de Presidente da Junta de Freguesia de VFX, situação que até defende menos o interesse público. Acrescentámos o ponto 50 e 57.
85. Por se tratar de factos muito relevantes para a apreciação da culpa, inserimos o ponto 46 neste relatório.
86. Por último vem solicitar a alteração dos montantes insertos no quadro 2, uma vez que, durante vários meses, não auferiu rendimento das funções privadas que exerce, pelo que o valor, no referido quadro, diminui para dezasseis mil quatrocentos e setenta e quatro euros e oitenta e dois cêntimos (16 474,82 €).

VII. CONCLUSÕES

87. A presente ARF foi determinada pela Exma. Juíza Conselheira da Área de Responsabilidade IX, nos termos do despacho exarado na Informação n.º 230/2020, constante do PEQD n.º 260/2020.

88. Na origem da presente auditoria encontra-se uma denúncia assinada, remetida a este Tribunal em 30.06.2020, pela “A”.
89. Nesta exposição vêm denunciar que o Presidente da JFVFX, eleito em 2017 e reeleito em 2021, auferiu desde a sua tomada de posse até à data, o vencimento de autarca em exclusividade a tempo inteiro, acumulando com funções privadas remuneradas de docente universitário.
90. No decorrer da presente ARF, constatou-se que o Presidente da JFVFX, tomou posse em 17 de outubro de 2017 e, desde então, passou a exercer as suas funções em regime de permanência a tempo inteiro, auferindo o vencimento, como tal, na totalidade. Simultaneamente, acumulou funções privadas de docência no ensino superior, todos os anos, como se comprova pelos montantes recebidos na universidade Europeia, onde leciona.
91. O pagamento do valor base da remuneração a 100%, nestas circunstâncias, viola, a nosso ver, o artigo 7.º n.º 1, alínea b), do EEL.
92. Foi também esta a conclusão do parecer da CCDR-LVT que o autarca solicitou³⁸, mas não seguiu por discordar dele.
93. Em sede de contraditório, a argumentação demonstra estar convencido da legalidade da situação em que se encontrava, mas, ainda assim, informou que alterou, no passado dia 12 de outubro, o regime de permanência na JFVFX, regressando ao lugar de origem na Câmara Municipal de Vila Franca de Xira.
94. Também nas suas alegações, o respondente invoca ainda a sua boa fé, fundamentando com ações e documentos, também evidenciada na colaboração transparente ao logo deste processo de ARF, conforme se desenvolve no ponto 45 deste relatório.
95. De salientar, ainda, a eventual inexistência de dano para o erário público pois, não podendo optar pelo estatuto de permanência a tempo inteiro, a solução seria o estatuto de não permanência, regressando ao seu lugar de origem na Câmara Municipal (opção que agora tomou) e onde, com até algum prejuízo para o interesse público da Freguesia, aufere mais que o vencimento de Presidente da JFVFX.

³⁸ V. fls. 46 deste processo de ARF.

96. A eventual violação do artigo 7.º, n.º 1, alínea b), do EEL, implica que foram efetuados pagamentos eventualmente ilegais, a título da remuneração do Presidente da JFVFX, não existindo norma que autorize tal despesa, tal como se exige no ponto 2.3.4.2., alínea d), do POCAL.
97. Esta situação poderá consubstanciar uma eventual infração financeira reintegratória, se vier a considerar-se existir dano, conforme o disposto no artigo 59.º, n.ºs 1 e 4, e sancionatória ao abrigo do artigo 65.º n.º 1, alínea b), ambos da LOPTC.
98. Nos termos do artigo 61.º, n.º 1, da LOPTC, a responsabilidade recai sobre o agente ou agentes da ação. Neste caso, a eventual responsabilidade, a existir, apenas poderá ser assacada ao Presidente da JFVFX, como se evidenciou nas alegações, uma vez os pagamentos assentaram numa interpretação que ele fez da legislação aplicável, sem que haja remetido qualquer documento comprovativo de que ouviu os serviços competentes.

VIII. EMOLUMENTOS

99. De acordo com o artigo 10.º do Decreto-lei n.º 66/96, de 31 de maio, com as alterações introduzidas pela Lei n.º 139/99, de 28 de agosto, são devidos emolumentos pela Junta de Freguesia de Vila Franca de Xira, no valor de três mil seiscentos e dezanove euros e oitenta e nove cêntimos (3 619,89 €), conforme ficha anexa.

IX. VISTA AO MINISTÉRIO PÚBLICO

100. Ao abrigo do n.º 1 do art.º 136.º, do RTC, foi remetido ao Ministério Público, o projeto de relatório para emissão de parecer. O referido parecer, com o n.º 82/2022, foi emitido em 02.12.2022, reservando para mais tarde *“a análise e apreciação mais detalhada da matéria em causa, documentação e demais elementos pertinentes juntos ao processo de auditoria e eventual imputação subjetiva de responsabilidades - artigo 57.º LOPTC”*.

X. DECISÃO

Os juízes da 2.ª Secção, em Subsecção, deliberam, face ao que antecede e nos termos da alínea a) do n.º 2 do artigo 78.º da Lei n.º 98/97, de 26.08, o seguinte:

- 1º) Aprovar o presente relatório, bem como o mapa das infrações financeiras Anexo, que dele faz parte integrante;
- 2º) Fixar os emolumentos devidos pela Junta de Freguesia de Vila Franca de Xira em três mil seiscentos e dezanove euros e oitenta e nove cêntimos ((3 619,89 €), ao abrigo do n.º 1, do art.º 10.º do Decreto-Lei n.º 66/96, de 31 de maio, com as alterações introduzidas pela Lei n.º 139/99, de 28.de agosto;
- 3º) Remeter cópia deste relatório:
 - 4.1. Ao Senhor Secretário de Estado da Administração Local e Ordenamento do Território;
 - 4.2. Ao Senhor Presidente da Junta de Freguesia de Vila Franca de Xira e aos restantes visados ouvidos em sede de contraditório;
- 4º) Remeter cópia do mesmo ao Ministério Público, nos termos e para os efeitos do n.º 1 do art.º 57.º da LOPTC;
- 5º) Após as comunicações e notificações necessárias, publicar o Relatório na página da Internet do Tribunal de Contas, salvaguardando os dados pessoais nele contidos.

Tribunal de Contas, 13 de dezembro de 2022

A Juíza Conselheira Relatora

(Maria dos Anjos Capote)

Os Juízes Conselheiros Adjuntos

(Maria da Luz Carmezim Faria)

(Luís Cracel Viana)

Anexo 1 - Mapa das Responsabilidades Financeiras

Pontos do relato	Descrição dos Factos	Normas Violadas	Responsáveis	Apuramento de Responsabilidade Financeira	
				Reintegratória	Sancionatória:
9 a 47.	O Presidente da JFVFX auferiu desde 17 de outubro de 2017 até à data a remuneração de autarca a 100%, acumulando funções privadas remuneradas, quando apenas teria direito a 50% do valor da remuneração base de Presidente da JFVFX.	Artigo 7.º n.º 1, alínea b), e n.º 2 do Estatuto dos Eleitos Locais; ponto 2.3.4.2., alínea d), do POCAL	⇒ Presidente da JFVFX - João Paulo Rodrigues dos Santos (sendo que os pagamentos indevidos são em seu proveito);	Artigo 59.º n.º 1 e 4. Valor em causa até julho de 2022: € 16 474.82 (diferença entre o valor base da remuneração que auferiu e o valor a que teria direito – novo cálculo efetuado pela JFVFX, no âmbito das alegações). Deverá ser avaliada a eventual inexistência de dano.	Artigo 65.º, n.º 1, alínea b), da LOPTC.