



Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto
de Investigaciones Jurídicas de la UNAM

www.juridicas.unam.mx

OUTROS PROCESSOS

ACÓRDÃO N.º 223/10

De 2 de Junho de 2010

Decide que o secretário executivo da Comunidade Intermunicipal A. não se encontra sujeito ao dever de apresentação da declaração de património, rendimentos e cargos sociais, previsto na Lei n.º 4/83, de 2 de Abril, com a redacção da Lei n.º 25/95, de 18 de Agosto.

Processo: n.º DPR-141

Recorrente: Comunidade Intermunicipal A.

Acórdão ditado para a Acta.

SUMÁRIO:

I – O secretário executivo de uma comunidade intermunicipal não é um “gestor público” nos termos e para os efeitos previstos na alínea *a)* do n.º 3 do artigo 4.º da Lei n.º 4/83, de 2 de Abril, na versão resultante da Lei n.º 25/95, de 18 de Agosto, pois a densificação do conceito de “gestor público” tem como seu elemento característico inalterável a pertinência ao sector empresarial do Estado.

II – O secretário executivo de uma empresa intermunicipal não deverá ser considerado “administrador” da pessoa colectiva de direito público que é a comunidade intermunicipal porque, ainda que possa vir a exercer poderes de administração, esse exercício será sempre dependente e contingencial.

III – Ainda que pudesse ver-se na simples remissão do estatuto remuneratório do secretário executivo para o limite máximo da remuneração cabida ao director municipal um fundamento suficiente para a equiparação do primeiro ao segundo, tal raciocínio conduziria a equiparar o cargo de secretário executivo de uma comunidade intermunicipal ao cargo director municipal e a não mais do que isso.

ACTA

Aos dois dias do mês de Junho de dois mil e dez, achando-se presentes o Excelentíssimo Conselheiro Presidente Rui Manuel Gens de Moura Ramos e os Exm.^{os} Conselheiros Maria João da Silva Baila Madeira Antunes, Carlos José Belo Pamplona de Oliveira, João Eduardo Cura Mariano Esteves, Joaquim José Coelho de Sousa Ribeiro, Vítor Manuel Gonçalves Gomes, Ana Maria Guerra Martins, José Manuel Cardoso Borges

Soeiro, Gil Manuel Gonçalves Gomes Galvão, Maria Lúcia Amaral, Catarina Teresa Rola Sarmento e Castro, Carlos Alberto Fernandes Cadilha e Benjamim Silva Rodrigues foram trazidos à conferência os presentes autos, para apreciação.

Após debate e votação, foi ditado pelo Excelentíssimo Conselheiro Presidente o seguinte:

ACÓRDÃO N.º 223/10

I — Relatório.

1. Através de ofício datado de 22 de Julho de 2009, o Presidente da Comunidade Intermunicipal A., solicitou ao Presidente do Tribunal Constitucional o esclarecimento da dúvida consistente em saber se o Secretário Executivo daquela entidade, designado para tal cargo em 18 de Fevereiro de 2009, se encontra sujeito ao regime jurídico do controlo público da riqueza dos titulares de cargos políticos instituído pela Lei n.º 4/83, de 2 de Abril, e revisto pela Lei n.º 25/95, de 18 de Agosto, momente por via da sua recondução à categoria dos cargos equiparados aos titulares de cargos políticos, para efeitos daquela Lei, constituída pelos de director-geral, o sub-director geral e os seus equiparados.

Em caso afirmativo, solicitou ainda esclarecimento sobre a periodicidade da obrigação de entrega da declaração.

Fundamentou a dúvida em tais termos suscitada na circunstância de a natureza jurídica do cargo de Secretário Executivo não se encontrar expressamente definida na Lei n.º 45/2008, de 27 de Agosto, que estabeleceu o regime jurídico do associativismo municipal, diploma do qual apenas resulta que a Comunidade Intermunicipal A. poderá designar um Secretário Executivo, responsável pela gestão corrente dos assuntos e pela direcção dos serviços dela dependentes, bem como as demais competências que lhe sejam delegadas pelo Presidente do Conselho Directivo.

Acresce não ser claro se o Secretário Executivo constitui um corpo dirigente e, em caso afirmativo, se é enquadrável nos quadros de administração superior ou intermédia, nem ser possível obter cabal conclusão através da análise das competências do Secretário Executivo ou da comparação daquelas com outras como as de director-geral, subdirector-geral ou director de serviços.

2. Tendo sido seguidamente concedida vista ao Ministério Público, o Sr. Procurador-Geral Adjunto emitiu parecer que terminou com as seguintes conclusões:

- «i) O cargo de “secretário executivo” de uma CIM, no caso da CIM A., é de reputar como “equiparado” ao de “director-geral”, no sentido e para os efeitos da lei que rege o controlo público da riqueza dos titulares de cargos públicos e equiparados, pelo que o respectivo titular está abrangido pelo dever de apresentar, no Tribunal Constitucional, declaração dos seus rendimentos, património e cargos sociais [CPRTCPE, artigo 1.º e 4.º, n.º 3, alínea c), e LOFTC, artigo 106.º];
- ii) A dita declaração, nos termos da lei, deve ser apresentada com a seguinte periodicidade:
 - inicial: no prazo de 60 dias contados da data do início do exercício das respectivas funções (CPRTCPE, artigo 1.º);
 - anual: renovação anual da apresentação da declaração, para os “titulares de cargos políticos e equiparados” com funções executivas, como é o caso do “secretário executivo” de uma CIM, sem prejuízo de que “Não havendo lugar a actualização da anterior declaração, quaisquer declarações subsequentes poderão ser substituídas pela simples menção desse facto” (*idem*, artigo 2.º, n.ºs 3 e 4);
 - final: nova declaração, actualizada, deverá ser apresentada no prazo de 60 dias, a contar da data da cessação das funções que tiverem determinado a apresentação da precedente declaração, bem como de recondução ou reeleição do titular (*idem*, artigo 2.º, n.º 1)».

3. Afigurando-se pertinentes as dúvidas suscitadas, importa resolvê-las ao abrigo do disposto no artigo 109.º, n.º 2, da Lei do Tribunal Constitucional.

II — Fundamentação

4. É sabido que, ao proceder à revisão do regime jurídico do controle público da riqueza dos titulares de cargos políticos instituído pela Lei n.º 4/83, de 2 de Abril, a Lei n.º 25/95, de 18 de Agosto, a par de outras alterações produzidas, ampliou o elenco dos cargos cujos titulares se encontram obrigados a apresentar, nos prazos para o efeito estabelecidos, uma “declaração dos seus rendimentos, bem como do seu património e cargos sociais” (cfr. artigo 1.º).

Mercê da entrada em vigor da Lei n.º 25/95, de 18 de Agosto, o elenco dos sujeitos vinculados pelo dever de apresentação da referida declaração passou a incluir, assim, a instituída subcategoria dos “equiparados a titulares de cargos políticos para efeitos da presente lei” e, no âmbito desta, a contemplar expressamente, de acordo com a previsão do n.º 3 do respectivo do artigo 4.º, as seguintes figuras:

- a) Gestores públicos;
- b) Administrador designado por entidade pública em pessoa colectiva de direito público ou em sociedade de capitais públicos ou de economia mista;
- c) Director-geral, subdirector-geral e equiparados.

Ora, é justamente em torno da definição do âmbito subjectivo de aplicação da lei a partir do acrescento resultante da inclusão dos “equiparados a titulares de cargos políticos” que ocorre a dúvida suscitada no âmbito dos presentes autos.

Para esclarecer-lá, importa partir da consideração dos elementos que concorrem para a caracterização do cargo de Secretário Executivo das Comunidades Intermunicipais de acordo com a configuração que lhe é dada pela Lei n.º 45/2008, de 27 de Agosto, que estabeleceu o regime jurídico do associativismo municipal, revogando as Leis n.ºs 10/2003 e 11/2003, de 13 de Maio.

As comunidades intermunicipais são associações de municípios de fins múltiplos, tendo a natureza de pessoas colectivas de direito público e sendo constituídas por municípios que correspondam a uma ou mais unidades territoriais definidas com base nas Nomenclaturas das Unidades Territoriais Estatísticas de nível III (NUTS III) (artigo 2.º, n.º 2)

As comunidades intermunicipais têm como seus órgãos representativos a assembleia intermunicipal e o conselho executivo (artigo 7.º, n.º 1).

O conselho executivo é o órgão de direcção das comunidades intermunicipais, sendo constituído pelos presidentes das câmaras municipais de cada um dos municípios integrantes, que elegem, de entre si, um presidente e dois vice-presidentes (artigo 15.º, n.ºs 1 e 2).

Ao presidente do conselho executivo compete: *a*) convocar as reuniões ordinárias e extraordinárias e dirigir os respectivos trabalhos; *b*) executar as deliberações do conselho e coordenar a respectiva actividade; *c*) autorizar a realização de despesas orçamentadas até ao limite estipulado por lei ou por delegação do conselho executivo; *d*) autorizar a realização de despesas realizadas, nos termos da lei; *e*) assinar e visar a correspondência do conselho com destino a quaisquer entidades ou organismos públicos; *f*) representar a Comunidade Intermunicipal (CIM) em juízo e fora dele; *g*) remeter ao Tribunal de Contas os documentos que careçam da respectiva apreciação, sem prejuízo da alínea *i*) do n.º 1 do artigo 16.º; *h*) exercer os demais poderes estabelecidos por lei ou por deliberação do conselho executivo (cfr. artigo 17.º, n.º 1).

O exercício de qualquer uma das referidas competências pode ser delegado ou subdelegado pelo Presidente do Conselho Executivo nos demais membros do Conselho ou no secretário executivo, quando exista (artigo 17.º, n.º 2).

Nas comunidades intermunicipais pode ser designado um secretário executivo responsável pela gestão corrente dos assuntos e pela direcção dos serviços dela dependentes (artigo 19.º, n.º 1).

O secretário executivo é designado e exonerado, sob proposta do conselho executivo, pela assembleia intermunicipal [artigo 13.º, n.º 2, alínea *n*].

A remuneração do secretário executivo é fixada pela assembleia intermunicipal mediante proposta do conselho executivo e de acordo com as funções por aquele exercidas [artigo 13.º, n.º 2, alínea *n*]], tendo como limite a remuneração de director municipal (artigo 19.º, n.º 2).

O secretário executivo exerce as suas funções durante o período do mandato dos órgãos da CIM, sem prejuízo de poder ser exonerado a todo o tempo e, quando portador de vínculo público, pode exercer as suas funções em comissão de serviço, com os efeitos legais daí decorrentes (artigo 19.º, n.os 3 e 4).

Ao cargo de secretário executivo da Comunidade Intermunicipal A. refere-se ainda o artigo 22.º dos respectivos Estatutos, aí se dispondo o seguinte:

1. O Conselho Executivo pode propor à Assembleia Intermunicipal da CIM A. a nomeação de um Secretário Executivo responsável pela gestão corrente dos assuntos e pela direcção dos serviços dela dependentes.
2. O Secretário Executivo exerce as competências de gestão corrente, bem como as delegadas ou subdelegadas pelo Presidente do Conselho Executivo.
3. A remuneração do Secretário Executivo é fixada mediante proposta do Conselho Executivo à Assembleia Intermunicipal da CIM A., tendo como limite a remuneração de Director Municipal.
4. O Secretário Executivo exerce as suas funções durante o período do mandato dos órgãos da CIM, sem prejuízo de ser exonerado a todo o tempo.
5. O Secretário Executivo, quando portador de vínculo público, pode exercer as suas funções em comissão de serviço, com efeitos legais aí decorrentes.
6. O Secretário Executivo tem assento nas reuniões do Conselho Executivo e na Assembleia Intermunicipal sem direito de voto.

Da configuração legal do cargo de secretário executivo das comunidades intermunicipais (e da própria configuração estatutária do cargo de secretário executivo da comunidade intermunicipal A.) resulta, assim, como seus elementos essenciais, que: *i*) o mesmo é facultativo; *ii*) quando criado, compreenderá, a título próprio, o exercício dos poderes de gestão corrente dos assuntos da comunidade intermunicipal e de direcção dos serviços dela dependentes e ainda, a título delegado, qualquer um dos poderes compreendidos no âmbito das competências do Presidente do conselho executivo.

Em face da descrita configuração cabe perguntar: será o secretário executivo de uma comunidade intermunicipal um gestor público nos termos e para os efeitos previstos na alínea *a*) do n.º 3 do artigo 4.º da Lei n.º 4/83, de 2 de Abril, na versão resultante da Lei n.º 25/95, de 18 de Agosto?

De acordo com o disposto no artigo 1.º do Decreto-Lei n.º 71/2007, de 27 de Março – que, revogando o Decreto-Lei n.º 464/82, de 9 de Dezembro, aprovou o novo estatuto do gestor público – considera-se gestor público, para os efeitos aí previstos, quem seja designado para órgão de gestão ou administração das empresas públicas abrangidas pelo Decreto-Lei n.º 558/99, de 17 de Dezembro.

Na versão que constava do Decreto-Lei n.º 464/82, de 9 de Dezembro – diploma que, embora revogado, era o que vigorava no momento da publicação da Lei n.º 25/95, de 18 de Agosto – eram considerados gestores públicos “os indivíduos nomeados pelo Governo para os órgãos de gestão das empresas públicas ou para os órgãos das empresas em que a lei ou os respectivos estatutos conferi[ssem] ao Estado essa faculdade”.

Quer isto significar que, quer a densificação do conceito de gestor público ocorresse sob influência da modelação contemporânea da Lei n.º 25/95, de 18 de Agosto, quer fosse feita à luz da substancial reformulação do regime do sector empresarial do Estado, consubstanciada no Decreto-Lei n.º 558/99, de 17 de Dezembro (alterado pelo Decreto-Lei n.º 300/2007, de 23 de Agosto) e no novo estatuto do gestor público,

aprovado pelo Decreto-Lei n.º 71/2007, permaneceria como seu elemento característico inalterável a pertinência ao sector empresarial do Estado, o que no presente caso manifestamente se não verifica uma vez que as comunidades intermunicipais são pessoas colectivas de direito público mas não são empresas municipais.

Afastada a possibilidade de subsunção da hipótese presente à previsão normativa da alínea *a*) do n.º 3 do artigo 4.º da Lei n.º 4/83, de 2 de Abril, na versão aprovada pela Lei n.º 25/95, de 18 de Agosto, importa aferir da aplicabilidade da *fattispecie* correspondente à alínea *b*) do mesmo artigo.

A questão que se segue consistirá assim em saber se, para efeitos de aplicação do regime jurídico de controlo público da riqueza dos titulares de cargos políticos, o secretário executivo de uma empresa intermunicipal será um administrador designado por entidade pública em pessoa colectiva de direito público.

A resposta parece ser negativa.

Como não poderia deixar de ser em razão, quer da extensão, quer da heterogeneidade que caracterizam o universo dos seus destinatários, a norma da alínea *b*) do n.º 3 do artigo 4.º segue, na sua formulação, a técnica da “normação sintética”: ao invés de enumerar especificadamente, em termos descritos e fechados, a totalidade dos cargos abrangidos, adopta uma qualificação de síntese (“administrador”), reenviando para fontes externas relativamente à *fattispecie* a densificação do conceito correspondente.

Assim sendo, ainda que, para a determinação do âmbito subjectivo de aplicação da norma da alínea *b*) do n.º 3 do artigo 4.º, deva tendencialmente valer um conceito de administrador de abrangência superior àquela que resultaria da adopção de um critério exclusivamente formal de modo a sujeitar à mesma regulação situações materialmente coincidentes (neste sentido, quanto aos membros de uma comissão liquidatária, cfr. Acórdão n.º 266/08), o certo é que tal abrangência não poderá afastar-se de tal modo da modelação que o conceito de administrador conhece no ordenamento jurídico ao ponto de converter a técnica do reenvio numa cláusula ilimitadamente aberta.

Deste ponto de vista, parece seguro, quanto ao cargo de secretário executivo de uma comunidade intermunicipal, que a circunstância de o mesmo ser facultativo – existirá apenas se a sua criação for proposta pelo conselho executivo à assembleia intermunicipal e na medida em que tal proposta for por esta aceite – sendo por isso extingüível – o secretário executivo pode ser exonerado a todo o tempo pela assembleia intermunicipal sob proposta do conselho executivo, não sendo obrigatoria a designação de outrem para o cargo –, o distanciaria com relevo da compreensão, não apenas formal, mas também material, que o conceito de “administrador” tem no âmbito do ordenamento jurídico.

Tal afastamento é reforçado pela circunstância de os poderes de administração que o secretário executivo possa vir a exercer serem sempre poderes delegados pelo presidente do conselho executivo, que a todo tempo os poderá fazer regressar à sua esfera por acto livre, unilateral e discricionário.

Quer isto significar que, ainda que o secretário executivo possa vir a exercer poderes de administração, esse exercício será sempre dependente e contingencial, no sentido em que somente os poderá exercer por delegação do presidente do conselho executivo e na medida que este fixar para tal delegação, e apenas se e enquanto este pretender que sejam exercidos por essa via.

Pelas razões expostas, o secretário executivo não deverá ser considerado administrador da pessoa colectiva de direito público que é a comunidade intermunicipal.

Resta verificar da possibilidade de recondução do cargo de secretário da comunidade intermunicipal A.ao âmbito da previsão normativa da alínea *c*) do n.º 3 do artigo 4.º da Lei n.º 4/83, de 2 de Abril, na versão aprovada pela Lei n.º 25/95, de 18 de Agosto.

Através da previsão normativa da alínea *c*) do n.º 3 do artigo 4.º do referido diploma, são equiparados aos titulares de cargos políticos, para efeitos da sua sujeição ao conjunto de deveres ali previstos, o director-geral, o subdirector-geral e os seus equiparados.

Não sendo o secretário executivo director-geral ou subdirector-geral, a dúvida que cumpre solucionar prende-se com a possibilidade da sua qualificação como equiparado.

O elementos a atender para aferir da possibilidade de equiparação do secretário executivo de uma comunidade intermunicipal aos cargos de director-geral ou subdirector-geral para efeitos de aplicação do regime jurídico do controle público da riqueza dos titulares de cargos políticos hão-de encontrar-se inscritos no respectivo estatuto legal.

Do estatuto do secretário executivo definido na Lei n.º 45/2008, de 27 de Agosto, resulta apenas, como elemento para a sua possível equiparação a outros cargos, que a respectiva remuneração será a fixada pela assembleia intermunicipal mediante proposta do conselho executivo, tendo como limite a remuneração de director municipal (artigo 19.º, n.º 2).

Remetendo-se, ainda que apenas quanto ao limite máximo possível, para a remuneração cabida ao director municipal, importa atentar no estatuto legal deste.

Tal estatuto encontra-se definido no Decreto-Lei n.º 93/2004, de 20 de Abril, com a redacção que lhe foi dada pelo Decreto-Lei n.º 104/2006, de 7 de Junho, que, conforme é sabido, adaptou à administração local o estatuto do pessoal dirigente dos serviços e organismos da administração central, regional e local do Estado, aprovado pela Lei n.º 2/2004, de 15 de Janeiro, revista pela Lei n.º 51/2005, de 30 de Agosto.

De acordo com o artigo 2.º, n.º 1, alínea *a*), do Decreto-Lei n.º 93/2004, de 20 de Abril, na versão resultante do Decreto-Lei n.º 104/2007, de 7 de Junho, daquele diploma, o director municipal inclui-se no âmbito dos cargos de dirigentes das câmaras municipais, correspondendo a cargo de direcção superior de 1.º grau.

De acordo com a previsão do n.º 3 do artigo 2.º da Lei n.º 2/2004, de 15 de Janeiro, integra-se na categoria dos de direcção de 1.º grau, designadamente e entre outros, o de director-geral.

Sendo o estatuto remuneratório do secretário executivo de uma comunidade intermunicipal definido legalmente através de remissão para o limite máximo da remuneração do director municipal e sendo este, por força da lei, um cargo de direcção superior de 1.º grau, tal como o é o cargo de director-geral, de acordo com o estatuto do pessoal dirigente dos serviços e organismos da administração central, regional e local do Estado, pergunta-se: será o cargo de secretário executivo de uma comunidade intermunicipal legalmente equiparável ao cargo de director-geral para efeitos de aplicação do regime jurídico do controle da riqueza dos titulares de cargos políticos?

A resposta parece dever ser negativa.

Com efeito, ainda que pudesse ver-se na simples remissão do estatuto remuneratório do secretário executivo para o limite máximo da remuneração cabida ao director municipal um fundamento suficiente para a equiparação do primeiro ao segundo, tal raciocínio conduziria a equiparar o cargo de secretário executivo de uma comunidade intermunicipal ao cargo director municipal e a não mais do que isso.

A possibilidade de, com base na sua equiparação a director municipal, equiparar ainda o secretário executivo aos cargos a que aquele é legalmente equiparável – mais concretamente ao de director-geral – suporia a aceitação da própria possibilidade de uma equiparação de segundo grau, o que manifestamente parece não caber, nem na letra, nem na teleologia da *fattispecie* da alínea *c*) do n.º 3 do artigo 4.º da Lei n.º 4/83, de 2 de Abril, na versão aprovada pela Lei n.º 25/95, de 18 de Agosto.

De facto, equiparados a titulares de cargos políticos, para efeitos da sua sujeição aos deveres impostos pela Lei n.º 4/83, de 2 de Abril, na versão revista pela Lei n.º 25/95, de 18 de Agosto, serão apenas, de acordo com a alínea *c*) do n.º 3 do respectivo artigo 4.º, os titulares dos cargos de director-geral, de subdirector-geral e dos a estes equiparados.

III — Decisão

Em face do que precede, o Tribunal Constitucional decide que o secretário executivo da Comunidade Intermunicipal A. não se encontra sujeito ao dever de apresentação da declaração de património, rendimentos e cargos sociais, previsto na Lei n.º 4/83, de 2 de Abril, com a redacção da Lei n.º 25/95, de 18 de Agosto.