

ASSUNTO:	Despesas provenientes de processos judiciais
Parecer n.º:	INF_DSAJAL_TR_12771/2022
Data:	07-11-2022

Pelo Senhor Chefe da Divisão Administrativa, Jurídica e de Contencioso foi solicitado que se esclareçam as seguintes questões:

“Na sequência do pedido remetido a este Município, que se anexa, incumbe-me o Senhor Diretor do Departamento Municipal de Gestão Administrativa e Financeira, de solicitar parecer a essa Comissão, tendo em vista esclarecer as seguintes questões:

- 1.) Pode o Município suportar as despesas elencadas no requerimento, apenas preenchidos os requisitos constantes no artigo 21.º da Lei n.º 29/87, de 30 de junho (na sua atual redação)?*
- 2.) O pagamento das despesas provenientes de processos judiciais em que os eleitos locais sejam parte, apenas está dependente do tempo do exercício de funções e da inexistência comprovada de dolo ou negligência por parte dos eleitos?*
- 3.) Tratando-se de uma despesa pública, os critérios de seleção e decisão previstos, designadamente, no Código dos Contratos Públicos e na Lei dos Compromissos e dos Pagamentos em Atraso, são de ignorar?*

O requerente foi eleito em 29.09.2013 e tomou posse 02.11 do mesmo ano. No dia 21.11.2013 foi nomeado Vereador em regime de meio tempo, tendo-lhe sido delegadas competências na área do ordenamento (Plano Diretor Municipal) e urbanismo (obras particulares e Loteamentos), pelouros que manteve até ao dia 09.02.2017.”

Cumpro, pois, informar:

I

O artigo 5.º do estatuto dos eleitos locais (EEL) aprovado pela Lei n.º 29/87 de 30 de junho, na sua atual redação, determina na alínea o) do n.º 1 que os eleitos locais têm direito “*a apoio nos processos judiciais que tenham como causa o exercício das respetivas funções*”.

Acresce que o artigo 21.º do mesmo normativo, desenvolvendo o alcance desse direito, vem estabelecer o seguinte:

“*Artigo 21.º*

Apoio em processos judiciais

Constituem encargos a suportar pelas autarquias respetivas as despesas provenientes de processos judiciais em que os eleitos locais sejam parte, desde que tais processos tenham tido como causa o exercício das respetivas funções e não se prove dolo ou negligência por parte dos eleitos.”

Resulta da citada norma que o pagamento das despesas relativas aos processos judiciais depende da verificação cumulativa de três fatores:

- serem as despesas provenientes de processos judiciais em que os eleitos sejam parte,
- que esses processos tenham como fundamento o exercício das respetivas funções autárquicas,

- não se prove dolo ou negligência.

No Acórdão do Supremo Tribunal Administrativo n.º 0686/06 de 12-06-2007¹, referindo-se ao contido nas mencionadas disposições salienta-se, à laia de resumo, que *“decorre das normas contidas na alínea q) do n.º do artigo 5.º e art. 21º da Lei n.º 29/87, para a satisfação do encargo ali previsto por parte das autarquias são exigidos, cumulativamente, dois requisitos: (i) o requisito objectivo de que o processo tenha tido como causa o exercício das funções; e (ii) o requisito subjetivo, e negativo, de inexistência de dolo ou negligência por parte dos eleitos locais.”* (citação com realce acrescentado)

II

Quanto ao primeiro requisito importa identificar a tipologia das despesas abrangidas, sendo que no acórdão do Supremo Tribunal Administrativo Proc. n.º 0675/15 de 16/06/2015², a este propósito, refere-se o seguinte:

“Apoiou-se o acórdão recorrido, nomeadamente, na doutrina emanada do Parecer n.º 081/2007, de 24.07.2008 do Conselho Consultivo da Procuradoria-Geral da República.

E essa doutrina corresponde, aliás, ao que este Supremo Tribunal, pelo acórdão de 21/05/96, Processo n.º 38205, havia já considerado. Nele se ponderou, tendo em vista o citado artigo 21.º da Lei n.º 29/87: «a norma estipula não só o contido material do direito (despesas provenientes dos processos judiciais), bem como os pressupostos da sua atribuição (desde que o processo tenha como causa o exercício de funções como eleito local e não se prove negligência ou dolo por parte do autarca)». (...)

¹ Ver em

<http://www.dgsi.pt/jsta.nsf/35fbbbf22e1bb1e680256f8e003ea931/453b1ef5834ec45d8025730500513d5b?OpenDocument&ExpandSection=1>

² Disponível em http://www.dgsi.pt/jsta.nsf/-/614375dd4630a41f80257f960055ab87?OpenDocument&ExpandSection=1#_Section1

Por outro lado, também como a fórmula verbal utilizada na citada disposição do art.º 21 logo indica («despesas provenientes de processos judiciais»), os encargos que a autarquia local terá de suportar respeitam unicamente a despesas a que o eleito local tenha sido obrigado por virtude da sua intervenção processual. Poderá admitir-se que tais despesas abranjam, não só as custas e os encargos judiciais, mas também os honorários dos advogados judiciais que tenham exercido o patrocínio a favor do autarca no âmbito do processo. (destacado nosso)

III

Sobre o segundo requisito, a confirmação da inexistência de dolo ou negligência, também a jurisprudência se tem pronunciado no sentido de que as verbas em causa só podem considerar-se fixadas no termo da causa, não só porque é nesse momento que se torna exigível o apoio por parte da autarquia, em função do julgado quanto ao carácter não culposo da atuação do eleito local e do seu nexos causal com o exercício do cargo, mas também porque os encargos a suportar pela autarquia se circunscrevem às despesas que efetivamente tenham sido causadas pelo processo judicial.

Com efeito, assim se considerou no Acórdão do Supremo Tribunal Administrativo Proc. n.º 01371/14 de 30/06/2016³:

“Quanto à questão do momento em que devem ser pagas pela autarquia as despesas judiciais dos respectivos autarcas – ou, talvez melhor, do momento que deve ter lugar a decisão administrativa que autoriza esse pagamento –, no mencionado acórdão do STA de 07.04.16, após uma breve exposição sobre os elementos da interpretação e seu relacionamento, disse-se o seguinte:

Ora, se analisarmos isoladamente o referido art. 5º poderíamos concluir que o mesmo podia induzir a que o eleito teria direito ao apoio judicial ab initio e durante o decorrer do processo.

³ Ver em http://www.dgsi.pt/jsta.nsf/-/3f847bca5000657880257fe70054cb12?OpenDocument&ExpandSection=1#_Section1

Mas, do conjunto dos referidos preceitos deve concluir-se que a decisão sobre a concessão de apoio judicial para suporte das despesas provenientes de processos judiciais em que os eleitos locais sejam parte, só pode ocorrer após a decisão final no processo judiciário, já que só nesse momento se pode aferir se esses processos que tinham por causa o exercício das respectivas funções não tiveram por pressuposto dolo ou negligência por parte dos eleitos.

É que, interpretar o preceito no sentido de apoiar o eleito independentemente de a sua atuação ter por base dolo ou negligência e depois exigir do mesmo o apoio concedido, caso se prove o dolo ou a negligência, não é propriamente uma maneira muito coerente de o legislador se exprimir.

E, assim se entendeu no Parecer n.º 081/2007, de 24.07.2008 do Conselho Consultivo da Procuradoria-Geral da República que esteve na base das decisões recorridas e nomeadamente do que aí se refere como fundamento do entendimento seguido de que:

“...Também a letra da lei parece apontar nesse sentido quando se refere aos processos que «tenham tido» como causa o exercício de funções (ao utilizar-se no artigo 21.º esta forma verbal no participípio passado).

Parece-nos, com efeito, que o eleito local apenas poderá exigir o pagamento das despesas após a decisão final do processo, porquanto só nessa fase estarão preenchidos os pressupostos de que depende a concessão do apoio: que o processo tenha tido efectivamente como causa o exercício de funções e que não se prove dolo ou negligência por parte dos eleitos..”

Nesta conformidade, só após o trânsito em julgado da decisão final poderá apurar-se se estão preenchidos os pressupostos de que depende a concessão do apoio e só então deverá ser proferida a respetiva decisão de pagamento.

IV

Importa ainda analisar se a autarquia tem o dever de reembolsar as despesas judiciais ao eleito local na sua totalidade.

Ora, no Acórdão atrás citado, considerou-se que “a solução acolhida na nossa ordem jurídica é a do reembolso das despesas judiciais e não a da autorização prévia, ou, ainda, a do pagamento faseado e casuístico das despesas apresentadas.

Como atrás se disse, os municípios não são obrigados a reembolsar aos autarcas a totalidade das despesas judiciais.

Ora, esta é uma outra questão sobre a qual teremos que nos pronunciar, haja em vista que é posta em causa pelo recorrente ao não admitir outra solução que não seja a do pagamento integral das despesas judiciais que teve com o processo que contra si foi movido.

Conforme oportunamente foi referido, o autarca tem o direito a ver pagas essas despesas. Sucede, porém, que o reconhecimento desse direito não tem como efeito obrigar a respectiva autarquia a arcar com o seu pagamento integral. É que, se, de um lado, temos o direito individual do autarca, do outro, temos a responsabilidade financeira e orçamental das autarquias, que aconselha a uma boa gestão dos dinheiros públicos – direito e valor que têm, obviamente, que ser ponderados e conciliados. Deste modo, aquando da determinação de qual a quantia a reembolsar ao autarca, a respectiva autarquia não está impedida de decidir um reembolso apenas parcial das despesas”.

Sobre esta conclusão formulada no citado Acórdão pelo STA impõe-se recordar que a decisão acerca de um eventual reembolso parcial relativo às despesas apresentadas (que englobam custas e encargos judiciais e os honorários dos advogados judiciais que tenham exercido o respetivo patrocínio) terá de ser fundamentada.

Recorda-se ainda que, quanto aos honorários dos advogados, a autarquia, caso entenda necessário, pode, nos termos do n.º 2 do artigo 6.º do Regulamento dos Laudos de Honorários (Regulamento n.º 40/2005 OA (2.ª série), de 29 de Abril de 2005)⁴ requerer um laudo ao Conselho Superior da Ordem de Advogados.

V

⁴ Ver em <https://portal.oa.pt/media/114686/regulamento-dos-laudos-de-honorarios.pdf>

Questiona ainda a entidade consulente se, tratando-se de uma despesa pública, os critérios de seleção e decisão previstos, designadamente, no Código dos Contratos Públicos e na Lei dos Compromissos e dos Pagamentos em Atraso, são de ignorar.

Tal como referimos no estudo *O Mandato Autárquico*⁵ os órgãos das autarquias locais encontram-se obrigados a pautar a sua atuação em obediência à lei e ao direito, dentro dos limites dos poderes que lhes forem conferidos, no âmbito das respetivas competências e em conformidade com as atribuições da autarquia.

Com efeito, não lhes é aplicável o princípio da liberdade contratual, estando antes sujeitas às normas e princípios de direito público, sendo que o exercício de poderes por parte das autarquias locais pressupõe uma base normativa, isto é, não existe atividade administrativa sem uma lei que a fundamente, o que significa que cada decisão tem de ser tomada com base e ao abrigo de uma lei habilitante, que consagra a competência, permite a sua realização e condiciona os termos da sua execução.

Ora resulta dos art.ºs 5.º e 21.º da Lei n.º 29/87 de 30 de junho, na sua atual redação, que o pagamento das despesas relativas aos processos judiciais em que os eleitos locais sejam parte por força do exercício do respetivo mandato é considerado um “apoio”, sendo que o mesmo deve ser pago apenas no termo da causa.

Pelo que esse apoio assume a forma de reembolso das despesas (custas e encargos judiciais e honorários do advogado pelo patrocínio judiciário) em que o mesmo haja incorrido, não incumbindo à autarquia proceder a qualquer contratação.

⁵ Ver em https://www.ccdr-n.pt/storage/app/media/Estudo_mandato_aut%C3%A1rquicoDAJ_compilado.pdf

Considera-se mandato forense “o mandato judicial conferido para ser exercido em qualquer tribunal, incluindo os tribunais ou comissões arbitrais e os julgados de paz.” - cf. art.º 2.º da Lei n.º 49/2004, de 24 de agosto

Conforme se refere no documento *A Aquisição de Serviços de Representação Jurídica por Entidades Adjudicantes à Luz da Disciplina de Contratação Pública*⁶ de Mariana Vilar Tavares “a prestação de serviços de representação jurídica está intrinsecamente associada aos princípios da confiança e confidencialidade, que moldam a prestação da atividade jurídica e que são impostos, ao nível deontológico, pelo próprio Estatuto.

De acordo com o disposto no n.º 1, do artigo 97.º, do EOA, “a relação de confiança que se deve estabelecer entre o cliente e o Advogado é recíproca”. É, por conseguinte, requisito essencial do livre exercício da advocacia a possibilidade de o cliente revelar ao advogado informações que não confiaria a mais ninguém, e que este possa ser o destinatário de informações sigilosas só transmissíveis no pressuposto da confidencialidade. (...)

Estamos perante uma relação intuitu personae, caracterizada pela livre escolha pelo cliente do seu defensor, e, ainda, pela relação de confiança que une ambas as partes (...).”

VI

Tendo em atenção o exposto concluímos, respondendo às questões que nos são colocadas:

Cabe à autarquia consulente suportar as despesas a que o eleito local tenha sido obrigado a efetuar em virtude da sua intervenção processual, considerando que o processo judiciário já foi objeto de decisão final, teve como causa o exercício das funções autárquicas, e ficou provada a inexistência de dolo ou negligência por parte da atuação do mesmo autarca.

⁶ A que foram retiradas as notas de rodapé. Disponível em <https://repositorio-aberto.up.pt/bitstream/10216/137866/2/515860.pdf>

Conforme jurisprudência emanada do STA, o reconhecimento do direito ao pagamento das despesas não tem como efeito obrigar a respetiva autarquia a suportar o seu pagamento integral, considerando que a responsabilidade financeira e orçamental das autarquias aconselha a uma boa gestão dos dinheiros públicos, pelo que, aquando da determinação de qual a quantia a reembolsar ao autarca, a respetiva autarquia não está impedida de decidir um reembolso apenas parcial das despesas ou, eventualmente, solicitar algum documento que entenda necessário para melhor instrução do processo. Porém, um hipotético reembolso parcial de despesas, terá de ser devidamente fundamentado.

No que diz respeito aos honorários dos advogados, a autarquia, caso entenda necessário, pode, nos termos do n.º 2 do artigo 6.º do Regulamento dos Laudos de Honorários (Regulamento n.º 40/2005 OA (2.ª série), de 29 de Abril de 2005) requerer um laudo ao Conselho Superior da Ordem de Advogados.

O pagamento do apoio em causa ao eleito local assume a forma de reembolso de despesas, sendo que esta despesa pública municipal não está sujeita às regras do Código dos Contratos Públicos, antes devendo ser enquadrada do ponto de vista legal, financeiro e contabilístico de acordo com essa qualificação.