

SALÁRIOS EM ATRASO HÁ SEIS MESES CONSECUTIVOS NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA. É o Estado “pessoa de bem”?

O presente texto serve para apresentar, aos deputados da Comissão Parlamentar de «Orçamento, Finanças e Administração Pública» no dia 30 de janeiro de 2014, o caso das Assembleias Distritais de Lisboa e de Vila Real onde, nesta data, existem trabalhadores sem receber salário há seis meses consecutivos, apesar de possuírem contrato de trabalho em funções públicas por tempo indeterminado e nunca terem deixado de cumprir o seu horário e de exercer, com zelo e dedicação, as tarefas que lhes cabem.

Como Comissão de Trabalhadores, apenas pretendemos expor a situação indigna e humilhante a que estas duas trabalhadoras estão a ser sujeitas diariamente (a Diretora dos Serviços de Cultura, em Lisboa – que não recebe o vencimento para que os outros três funcionários não sejam prejudicados, e uma assistente técnica, em Vila Real), sem tecer quaisquer considerações de índole política acerca da continuidade (ou não) do órgão político que é a Assembleia Distrital.

Por isso, centremo-nos nos SEIS MESES DE SALÁRIOS EM ATRASO e na intolerável perspetiva de assim continuar por outros tantos meses, pois quem pode (e deve) resolver o problema a isso se tem escusado incompreensivelmente (autarquias – que não cumprem a lei; governantes – que não decidem; deputados – que se alheiam; entidades inspetivas – que não atuam), deixando a situação arrastar-se no tempo e num limbo institucional que só serve para premiar com a impunidade quem não cumpre a lei e deixar aos trabalhadores o ónus de arcar com os prejuízos.

Uma ocorrência impensável num Estado de Direito Democrático não só por contrariar o princípio basilar da confiança dos cidadãos na Administração mas, principalmente, por estar a negar aos funcionários em causa uma das principais garantias que o artigo 59.º da Constituição da República Portuguesa supostamente visa proteger: o de auferirem a retribuição pelo trabalho desempenhado... o que, convém repetir, já não acontece desde agosto de 2013, impedindo-os de ter “uma vida condigna” como o mesmo preceito constitucional estabelece.

São já seis meses consecutivos sem qualquer rendimento no final do mês de trabalho e outros tantos que se perfilham no horizonte, é bom não esquecer. Seis meses consecutivos em que duas entidades da Administração Pública, constitucionalmente previstas, não pagam os salários aos seus trabalhadores, muito embora estes tenham de continuar a suportar gastos (em transportes, por exemplo) para poder ir trabalhar e continuar a assegurar o funcionamento regular dos Serviços a que pertencem. Uma situação vergonhosa mas à qual os responsáveis políticos (do Governo às autarquias, passando pela Assembleia da República) têm dado cobertura pela ausência de soluções que ponham cobro a tamanha injustiça.

Como foi possível duas entidades da Administração Pública chegarem a esta situação de falência, ao ponto de não conseguirem sequer assumir o pagamento de salários desde agosto de 2013?

Nos termos do disposto no artigo 14.º do Decreto-Lei n.º 5/91, de 8 de janeiro, compete aos municípios do distrito assegurar os encargos com o pessoal e o funcionamento dos respectivos Serviços, segundo o critério estabelecido por cada Assembleia Distrital.

E se não tiverem outras fontes de receita, como acontece em Lisboa e em Vila Real, estas entidades (que, por lei, se encontram proibidas de contrair empréstimos – artigo 10.º do diploma atrás citado, mesmo que para resolver problemas pontuais de falta de liquidez de tesouraria) ficam na dependência exclusiva das contribuições financeiras dos municípios.

Consequentemente, quando as câmaras municipais não cumprem, atempadamente, as suas obrigações e algumas deixam mesmo de pagar as participações que lhes cabem, a rutura financeira é inevitável.

E embora alguns autarcas teimem em confundir a Assembleia Distrital (órgão político) com os Serviços que lhe estão adstritos, há que saber distinguir ambos para evitar a humilhação constante a que sujeitam os seus trabalhadores quando, para justificar o não pagamento das quotas, fazem afirmações levianas que ofendem a sua honra e dignidade profissional e pessoal.

Vejamos, então, os dois casos concretos.

Em **LISBOA** os problemas surgiram na sequência da opção pessoal do Dr. António Costa que, à revelia da lei, desrespeitando a Constituição, a Assembleia Distrital (que todos os anos tem aprovado os Planos e Orçamentos onde ficam estabelecidos os encargos a suportar pelos municípios com os seus Serviços de Cultura*) e os órgãos autárquicos do município (que nunca se pronunciaram sobre a matéria), decidiu que a autarquia a que preside deixaria de pagar à ADL a partir de janeiro de 2012.

Neste momento, a Câmara de Lisboa é responsável por uma dívida de 107.540€ que representa 95% do total dos débitos pendentes. E não fosse o saldo que transitara de anos anteriores e o ter-se cancelado todas as atividades dos Serviços de Cultura (entre outras: realização de exposições temporárias, projecto de requalificação da Biblioteca e publicação do *Boletim Cultural*), a falência da Assembleia Distrital de Lisboa tinha acontecido logo em 2012.

Problema que se vai agudizar neste ano de 2014 devido à deliberação da Câmara de Sintra, ratificada pela respetiva Assembleia Municipal em 19-12-2013, de também deixar de pagar à Assembleia Distrital. Uma posição ilegal assumida tendo por base argumentos jurídicos inadequados.

Lisboa e Sintra representam 40% do orçamento da Assembleia Distrital: uns escassos 200.000€ anuais (distribuídos, de forma proporcional, pelos dezasseis municípios do distrito), destinados a suportar os

encargos com o pessoal (três técnicos superiores e um assistente administrativo) e o funcionamento regular dos Serviços de Cultura. Uma responsabilidade que cabe aos municípios do distrito, nos termos do disposto no artigo 14.º do Decreto-Lei n.º 5/91, de 8 de janeiro, mesmo aos que nunca estiveram presentes nas reuniões do órgão deliberativo distrital (como acontece com a Câmara Municipal de Lisboa desde que o Dr. António Costa assumiu a respetiva presidência).

Em **VILA REAL** a situação é deveras preocupante. Apenas três autarquias têm as suas quotizações em dia: Murça, Santa Marta de Penaguião e Vila Real. Ou seja, apesar do reduzido valor da comparticipação anual, 79% dos municípios não cumpriram a sua obrigação em 2013.

E mais preocupante ainda é verificar que 35% das Câmaras do Distrito já não pagam as contribuições há mais de uma década (Boticas, Mondim de Basto, Ribeira de Pena, Valpaços e Vila Pouca de Aguiar) e que o órgão deliberativo reuniu pela última vez em 23 de março de 1998.

Os autarcas que compõem estas Assembleias Distritais não podem fingir que não sabem que têm pessoal a seu cargo e mesmo os que mostram desinteresse pelo funcionamento do órgão político não podem assumir comportamentos que prejudiquem, deliberadamente, os trabalhadores como está a acontecer no presente.

Além da evidente injustiça social, de consequências bastante gravosas para os trabalhadores que estão a ser privados do seu salário há seis meses consecutivos (havendo também a considerar o impacto negativo sobre as respetivas famílias), trata-se de um crime de violação de lei ao qual não podemos ficar indiferentes.

PORQUÊ?

Tendo presente que:

1. As Câmaras Municipais não pertencem às Assembleias Distritais por autorização expressa dos órgãos do município (executivo e/ou deliberativo).
2. Os municípios pertencem às Assembleias Distritais por determinação do n.º 2 do artigo 291.º da Constituição da República Portuguesa disposição que se encontra regulamentada nos termos do Decreto-Lei n.º 5/91, de 8 de janeiro, não se tratando, portanto, de uma opção política mas de uma obrigação legal.
3. Apenas uma revisão constitucional pode alterar esta situação não podendo os municípios abandonar a Assembleia Distrital a que pertencem nem lhes cabendo sequer, em sede de plenário distrital, a

possibilidade de as extinguir (concordem ou não com a sua existência e por mais fortes que sejam os argumentos políticos nesse sentido).

4. As Assembleias Distritais são equiparadas a autarquias locais para efeitos da tutela administrativa (conforme o dispõe o n.º 2 do artigo 1.º da Lei n.º 27/96, de 1 de agosto) e q os seus trabalhadores são funcionários públicos, com o estatuto da Administração Local, pelo que qualquer decisão sobre o não pagamento de quotas constitui crime de violação de lei (por incumprimento do disposto no artigo 14.º do DL n.º 5/91).

Estas são algumas perguntas que se impõem:

Apesar de saberem dos graves prejuízos que estão a causar aos trabalhadores, por que insistem os autarcas em não cumprir a lei?

Num Estado de Direito Democrático, haverá mesmo razões de política assim tão ponderosas que se possam sobrepor à Lei e à Justiça, justificando a atitude ilegal daqueles autarcas e sujeitando os trabalhadores a represálias continuadas, nomeadamente a ficar sem salário meses consecutivos?

Se a ilegalidade é tão evidente (no distrito de Lisboa temos já o caso de uma autarquia que foi condenada por se recusar a pagar à Assembleia Distrital) e a injustiça social é tão flagrante, se foram feitas as adequadas denúncias às autoridades competentes (Ministério Público, Tribunal de Contas e Inspeção Geral de Finanças) e até se solicitou a intervenção do Provedor de Justiça, por que razão ninguém atua e se deixa que os autarcas incumpridores continuem impunes e sejam os trabalhadores os únicos a sofrer as consequências da irresponsabilidade dos políticos?

QUE SOLUÇÕES?

Como dissemos no início, enquanto Comissão de Trabalhadores cabe-nos apenas tratar da questão das Assembleias Distritais do ponto de vista laboral, de defesa dos direitos dos seus trabalhadores. Não nos compete a nós apresentar soluções, sobretudo quando elas são essencialmente de cariz político e têm como alternativa a via judicial.

Mas nada nos impede de colocar as duas perguntas que se seguem:

Para regularizar as situações de salários em atraso já existentes e evitar que outras possam vir a ocorrer, em caso de incumprimento das autarquias:

Não pode a Assembleia da República legislar no sentido de ser a Administração Central a assumir as quotas que cabem às autarquias suportar transferindo directamente a verba correspondente para as Assembleias Distritais e descontando esse valor nas transferências do Fundo de Equilíbrio Financeiro a que as autarquias têm direito?

Em termos de futuro, à semelhança da solução que a Lei n.º 14/86, de 30 de maio (revogada pelo Decreto-Lei n.º 5/91, de 8 de janeiro) preconizava, e até à revisão constitucional que proceda à sua extinção:

Não pode a Assembleia da República legislar no sentido de as Assembleias Distritais que deliberem manter serviços e pessoal voltar a ser comparticipadas (apenas no que se refere às despesas correntes), em partes iguais, pelas transferências dos municípios e pelo Orçamento do Estado?

Lisboa, 28 de janeiro de 2014

Pela CNTAD

Ermelinda Toscano

NOTAS:

- * Os Serviços de Cultura da Assembleia Distrital de Lisboa incluem: Arquivo Distrital, Biblioteca Pública (aberta todos os dias úteis, das 10h às 16h, com espaço Internet de acesso gratuito), Setor Editorial (responsável pela prestigiada publicação anual do Boletim Cultural da Assembleia Distrital de Lisboa cujo primeiro número remonta a 1943), Setor de Investigação com Núcleo de Arqueologia (que apoia, tecnicamente, várias autarquias do distrito com as quais foram estabelecidos protocolos e colaboração) e Núcleo de Geografia (a quem compete organizar o inventário patrimonial da entidade) e, ainda, o Museu Etnográfico, sediado em Vila Franca de Xira (dedicado à vida da lezíria do Tejo).

A página da ADL pode ser consultada no seguinte endereço: www.ad-lisboa.pt

ANEXOS:

N.º 1 – Carta do Presidente da Câmara de Lisboa;

N.º 2 – Deliberação da CM de Sintra;

N.º 3 – Dívidas dos Municípios à Assembleia Distrital de Lisboa;

N.º 4 – Dívidas dos Municípios à Assembleia Distrital de Vila Real;

N.º 5 – Acórdão do Tribunal Administrativo que condenou a CM de Oeiras.

ANEXO 1

Carta do presidente da Câmara de Lisboa

Exmo. Senhor
Presidente da Mesa da Assembleia
Distrital de Lisboa
Dr. José Manuel Dias Custódio

Lisboa, 30 de Dezembro de 2011

Caro Senhor,

O reflexo nas finanças do Município da grave crise económico-financeira que atinge o nosso país impõe a necessidade urgente de adoptar medidas estritas de contenção de despesa. Uma das medidas previstas será o corte da despesa não essencial ao funcionamento desta Autarquia.

Identificadas as situações que se enquadram no quadro acima descrito, verificou-se a condição da quotização devida à Assembleia a cuja Mesa V. Exa. preside. Neste sentido, vimos informar que o Município de Lisboa cessará, a partir de 1 de Janeiro de 2012, a sua participação na Assembleia Distrital de Lisboa, bem como o pagamento da respectiva quotização.

Esta tomada de posição, para além do factor financeiro, baseia-se no entendimento de essa Assembleia estar, no presente, totalmente desenquadrada da realidade autárquica existente. Apesar de estar consagrada na Constituição da República Portuguesa e, como tal, não poder ser extinta, penso que a Assembleia Distrital não tem relevância no trabalho efectuado pelas autarquias, pelo que o seu funcionamento deveria ser suspenso até à próxima Revisão Constitucional.

Despeço-me, apresentando os melhores cumprimentos

O Presidente



(António Costa)

ANEXO 2

Proposta aprovada pela Câmara e Assembleia Municipal de Sintra

PROPOSTA N.º 95 – P/2013

Considerando que:

1. Ao abrigo da alínea a) do n.º 6 do artigo 64.º, conjugado com a alínea m) do n.º 2 do artigo 53.º da Lei n.º 169/99, de 18 de Setembro, com as alterações introduzidas pela Lei n.º 5-A/2002, de 11 de Janeiro, foi autorizada a adesão do Município de Sintra a diversos Organismos Públicos e Associações;
2. O Município de Sintra é membro de diversos Organismos Públicos e Associações;
3. A manutenção da sua condição de associado implica o pagamento de quotas anuais;
4. A atual conjuntura implica a racionalização das despesas do Município;

Tenho a honra de propor à Câmara Municipal que delibere:

5. Ao abrigo do disposto na alínea ccc), nº 1, do artigo 33º em articulação com a alínea k), nº 2, do artigo 25º da Lei nº 75/2013, de 12 de setembro que aprova o regime jurídico das Autarquias Locais, submeter à Assembleia Municipal de Sintra o pedido de autorização para revogação da integração do Município nas entidades abaixo mencionadas, bem como a devida oficialização das mesmas através de comunicação escrita

Entidade

ADL - Assembleia Distrital de Lisboa

AMPV - Associação de Municípios Portugueses do Vinho

ARCHESMO - Associação Regional dos Hoteleiros da Costa do Estoril, Sintra, Mafra e Geiras

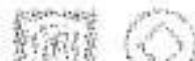
APHM - Associação Portuguesa Habitação Municipal

Reunião de

10 DEZ. 2013

Doc.º Agendado com o

Nº 7



ANEXO 3

ASSEMBLEIA DISTRITAL DE LISBOA – tabela de comparticipação dos municípios, efetuadas nos termos e para os efeitos do disposto no artigo 14.º do Decreto-Lei n.º 5/91, de 8 de janeiro:

MUNICÍPIOS	%	Quotas Anuais	Dívidas de anos anteriores	VALORES A PAGAR EM 2014	Pagamentos já efetuados em 2014	DÍVIDAS PENDENTES	Duodécimos de JANEIRO de 2014
ALENQUER	2,51	5.008 €	= €	5.008 €	= €	= €	417 €
AMADORA	8,48	16.919 €	= €	16.919 €	1.420 €	= €	= €
ARRUDA DOS VINHOS	1,27	2.534 €	= €	2.534 €	= €	= €	211 €
AZAMBUJA	1,91	3.811 €	= €	3.811 €	= €	= €	317 €
CADAVAL	1,65	3.292 €	= €	3.292 €	274 €	= €	= €
CASCAIS	6,99	13.946 €	6.974 €	20.920 €	4.648 €	2.326 €	1.162 €
LISBOA	26,95	53.770 €	107.540 €	161.310€	= €	107.540 €	4.480 €
LOURES	9,06	18.076 €	= €	18.076 €	= €	= €	1.506 €
LOURINHÃ	1,86	3.711 €	= €	3.711 €	309 €	= €	= €
MAFRA	3,13	6.245 €	= €	6.245 €	= €	= €	525 €
ODIVELAS	6,04	12.051 €	3.015 €	15.066 €	= €	3.015 €	1.004 €
OEIRAS	6,55	13.068 €	= €	13.068 €	=€	= €	1.089 €
SINTRA	12,75	25.439 €	= €	25.439 €	= €	= €	2.119 €
SOBRAL DE MONTE AGRAÇO	1,06	2.115 €	= €	2.115 €	179 €	= €	= €
TORRES VEDRAS	4,4	8.779 €	= €	8.779 €	731 €	€	= €
VILA FRANCA DE XIRA	5,39	10.754 €	= €	10.754 €	= €	= €	896 €
TOTAIS	100,00	199.518 €	117.529 €	317.047 €	7.561 €	112.881 €	13.726 €

Situação em 27-01-2014.

ANEXO 4

ASSEMBLEIA DISTRITAL DE VILA REAL – tabela de comparticipação dos municípios, efetuadas nos termos e para os efeitos do disposto no artigo 14.º do Decreto-Lei n.º 5/91, de 8 de janeiro:

MUNICÍPIOS	Quotas Anuais	DÍVIDAS PENDENTES			
		2002 - 2006	2007 - 2011	2012 - 2013	TOTAL
ALIJÓ	2.493,99 €	= €	= €	2.493,99 €	2.493 €
BOTICAS	2.493,99 €	12.469,95 €	9.975,96 €	4.987,98 €	27.433,89 €
CHAVES	2.493,99 €	= €	2.493,99 €	4.987,98 €	7.481,97 €
MESÃO FRIO	2.493,99 €	= €	= €	4.987,98 €	4.987,98 €
MONDIM DE BASTO	2.493,99 €	9.975,96 €	12.469,95 €	4.987,98 €	27.433,89 €
MONTALEGRE	2.493,99 €	= €	12.469,95 €	4.987,98 €	17.457,93 €
MURÇA	2.493,99 €	= €	= €	= €	= €
PESO DA RÉGUA	2.493,99 €	12.469,95 €	4.987,98 €	4.987,98 €	22.445,91 €
RIBEIRA DE PENA	2.493,99 €	12.469,95 €	12.469,95 €	4.987,98 €	29.927,88 €
SABROSA	2.493,99 €	= €	= €	2.493,99 €	7.481,97 €
SANTA MARTA DE PENAGUIÃO	2.493,99 €	= €	= €	= €	= €
VALPAÇOS	2.493,99 €	12.469,95 €	9.975,96 €	4.987,98 €	27.433,89 €
VILA POUCA DE AGUIAR	2.493,99 €	12.469,95 €	12.469,95 €	4.975,96 €	29.927,88 €
VILA REAL	2.493,99 €	= €	= €	= €	= €
TOTAIS	34.915,86 €	72.325,71 €	79.807,68 €	52.373,79 €	204.507,18 €

Situação em 31-12-2013

ANEXO 5

Tribunal Administrativo do Círculo de Lisboa – Acção n.º 3265/94. Acórdão de 1 de junho de 1995 que condenou o Município de Oeiras a pagar as contribuições para a Assembleia Distrital de Lisboa:

«ASSEMBLEIA DISTRITAL DE LISBOA (ADL), com sede à Rua José Estêvão, n.º 137, 3.º em Lisboa, propôs contra o MUNICÍPIO DE OEIRAS a presente acção, dizendo para tanto e em síntese o seguinte:

Em reunião de 10.5.91 a Assembleia Distrital de Lisboa, por unanimidade aprovou os “encargos das autarquias para com a Assembleia Distrital de Lisboa e que ficaram orçados no montante anual de vinte mil contos, contando com o fundo de maneió de dois mil contos”, tendo, em reunião de 27.12.91 sido deliberado que “as receitas são as provenientes dos Municípios nos mesmos termos do Fundo de Equilíbrio Financeiro como se fez nos três trimestres deste ano de noventa e um”, tendo sido comunicado ao Presidente da CM de Oeiras, ser de 2.064.000\$00 anuais e de 172.000\$00 mensais a comparticipação do Município de Oeiras, valores estes aprovados com base nos índices aprovados para 1991, o que foi posteriormente rectificado na sequência dos valores percentuais do FEF 92, para 2.010.000\$00 anuais e 167.500\$00 mensais.

Em 26.03.93 realizou-se nova sessão ordinária da ADL, tendo sido aprovado o relatório e conta de gerência de 1992, aprovado e discutido o plano de actividades e orçamento para 1993, também aprovado, bem como o quadro de pessoal.

Em 5.11.93 foi remetido ao presidente da CM Oeiras documento relativo às comparticipações do R. para 1994, de 163.000\$00 mensais e 1.956.000\$00 anuais, tendo posteriormente, em 12.4.94, sido indicada ao Presidente da CM Oeiras a verba então em dívida, de 3.881.665\$00.

Em 18.4.94, foi pela ADL aprovado o relatório e a conta de gerência de 1993 e em 20.5.94, foi aprovado o plano de actividades e orçamento para 1994.

Em 28.09.94 o Presidente da CM Oeiras informou que a CM Oeiras não está disponível para suportar a proporção. que lhe é imputada desses encargos nas receitas da ADL.

O saldo em dívida, incluído o duodécimo do mês de Outubro de 1994, é de 5.022.665\$00.

Com fundamento nomeadamente no disposto no art.º 9º al. a) e art.º 14º do DL 5/91, de 8 de Janeiro, termina por pedir a condenação do R. no pagamento do aludido montante.

Contestou o R. dizendo fundamentalmente o seguinte:

Para que a decisão a proferir a final possa ser útil é necessário que se dêem como verificados os pressupostos relativos às partes e que se constate que o meio processual utilizado é legal, o que se não verifica.

Com efeito, a ADL carece em absoluto de personalidade e capacidade judiciária para estar na lide, dado que a lei (DL 5/91) não consagra em nenhum dos seus preceitos a personalidade jurídica das assembleias distritais.

De resto nem seria lógico que o fizesse, já que o distrito é uma mera circunscrição territorial, oriunda do regime jurídico anterior ao 25 de Abril e que transitariamente a CRP 76 acolheu.

Dada a coincidência entre personalidade jurídica e personalidade judiciária (art.º 5.º do CPC) a não verificação daquela na pessoa da A. destrói, “ab initio” qualquer possibilidade da Assembleia Distrital de Lisboa poder estar em juízo.

Por outro lado, a ADL, como mero órgão da administração desconcentrada do Estado, no âmbito da circunscrição distrital, é também parte ilegítima na acção, não tendo interesse directo em demandar, dado que a eventual procedência da acção nenhum benefício lhe poderia eventualmente trazer (art.º 26.º do CPC).

Acresce que a A. utiliza um meio processual manifestamente inadequado à eventual tutela dos seus interesses, já que a causa de pedir e o pedido não dimanam de qualquer contrato administrativo, nem tão pouco da responsabilidade das partes pelo incumprimento de contratos administrativos.

O que A. pretende é reagir contra um suposto acto do Presidente da CMO que, no seu entender seria ilegal.

Só que, tal acto administrativo definitivo e executório, consubstancia uma recusa do edil camarário em pagar as contribuições à A. até 31.1.92, não efectuando depois daquela data mais nenhuma transferência de verba.

E, como forma processualmente adequada de reagir contra aquele acto, caberia o recurso contencioso e não a presente acção inominada.

Termos em que devem ser consideradas procedentes as excepções de falta de capacidade, de personalidade e ilegitimidade da A. ou, quando assim se não entenda, considerar o presente meio processual ilegal, com absolvição do R. da instância.

A A. respondendo às suscitadas excepções, sustenta a sua improcedência.

Por se nos afigurar possível proferir decisão sem necessidade de mais elementos de prova, foram os autos com vista ao M.º P.º para efeitos do disposto no art.º 72 n.º 2 da LPTA.

O M.º P.º, emitiu parecer a fls. 235, que se reproduz, dizendo fundamentalmente o seguinte:

A Assembleia Distrital, órgão deliberativo, existe hoje em substituição da Junta Distrital cuja existência estava prevista no art.º 304º do Cód. Ad., revogado pelo art.º 114.º da Lei n.º 79/77, de 25.10.

A Junta Distrital era um dos órgãos da Administração Distrital, sendo certo que cada Distrito forma uma pessoa moral de direito público (art.º 284.º do Cód. Ad.) e que o Distrito subsiste enquanto não estiverem instituídas as regiões (art.º 82.º da Lei 79/77).

Sendo um dos órgãos do Distrito a AD não tem personalidade jurídica ou judiciária, nem capacidade jurídica ou judiciária, já que tais qualidades nunca lhe foram atribuídas por lei, não podendo por isso figurar como parte nesta lide.

Termos em que deve o R. ser absolvido da instância.

O Tribunal é competente (cfr. Art.º 3.º do ETAF) e o processo não enferma de nulidade.

- Capacidade e personalidade judiciária da A.

O R. na contestação defende-se por excepção dizendo, nos termos supra referidos, que a A. carece em absoluto de personalidade e capacidade judiciária para estar na lide, no que é acompanhada pelo M.º P.º.

Cumprido decidir:

Estabelece o art.º 291.º da CRP:

- 1. Enquanto as regiões administrativas não estiverem concretamente instituídas, subsistirá a divisão distrital no espaço por elas abrangido.*
- 2. Haverá em cada distrito, em termos a definir por lei, uma assembleia deliberativa, composta por representantes dos municípios.*
- 3. Compete ao governador civil, assistido por um conselho, representar o governo e exercer os poderes de tutela na área do distrito.*

Por sua vez o art.º 284.º do Cod. Administrativo, estabelece que, cada distrito forma uma pessoa moral de direito público.

O art.º 1.º n.º 1 do Dec-Lei n.º 5/91, de 8 de Janeiro, em termos semelhantes ao disposto no n.º 1 do art.º 291.º da CRP estabelece que “enquanto não estiverem instituídas as regiões administrativas subsiste a divisão distrital”.

O n.º 2 da mesma disposição estabelece que, “há em cada distrito uma assembleia distrital com funções deliberativas e um conselho consultivo que assiste o governador civil”.

Deste modo após a revogação do art.º 285.º do Cód. Ad., operada pelo art.º 114.º da Lei 79/77, de 25 de Outubro, passaram a constituir órgãos do distrito a assembleia distrital e o conselho consultivo.

Actualmente o regime jurídico a que estão submetidas as Assembleias Distritais está contido no DL 5/91, de 8 de Janeiro, onde se estabelece, além da sua composição e funcionamento (art.º 2.º e 3.º), as suas competências (art.º 5.º) entre as quais “deliberar sobre a criação ou manutenção de serviços que, na área do distrito, apoiem tecnicamente as autarquias locais” (al. c), “estabelecer as normas gerais de administração do património próprio do distrito sobre a sua jurisdição” (al. i), “aprovar o plano anual de actividades, o orçamento e suas revisões ou alterações e relatório e as contas da assembleia distrital” (al. j), bem como “gerir o quadro de pessoal por si fixado” (al. l).

Constituem receitas das assembleias distritais (art.º 9.º), além de outras “o produto das contribuições de cada município” (al. a) e o “rendimento de bens próprios e o produto da sua alienação” (al. c).

De tudo e numa sumária abordagem, pode eventualmente parecer que, a Assembleia Distrital, enquanto órgão deliberativo do distrito seria destituída de personalidade e capacidade judiciária.

No entanto não pode deixar de se dar relevo ao facto de a lei expressamente atribuir à assembleia distrital poderes para administrar e dispor do seu património, constituído não só por bens móveis, mas também por bens “imóveis” (art.º 15º n.º 1) podendo, inclusive “aliená-lo” (art.º 9º al. c), qualidade esta típica de quem dispõe de capacidade jurídica (art.º 67º do Cód. Civil).

Aliás, atribuindo a lei à A. competências para dispor e administrar o seu património, com a possibilidade de estabelecer normas gerais relativas à sua administração (art.º 5º al. i), bem como praticar determinados actos visando a rentabilização desse património como seja, além do mais, outorgar em contratos de compra e venda como resulta do art.º 9.º al. c), é manifesto que a lei reconhece, do mesmo modo às assembleias distritais poderes de representação judicial (cfr. ainda art. 12.º).

Doutro modo, permitindo a lei à assembleia distrital, através de pessoas por si mandatadas, o poder de, além do mais, outorgar em determinados contratos, conduziria ao absurdo o facto de não lhe serem facultados igualmente os meios ou a possibilidade de recorrer a juízo no sentido de fazer valer os seus direitos no caso de eventual incumprimento ou cumprimento defeituoso dos contratos em que interveio.

O mesmo é dizer que, atribuindo a lei às assembleias distritais determinadas receitas, terá de se admitir que lhe concede igualmente os meios para, em caso de litígio, poder exercitar esses mesmos direitos e exigir aquilo a que legalmente tem direito, requerendo, caso se venha a revelar necessário, as competentes providências de tutela jurisdicional reconhecidas na lei.

Assim, ao atribuir-lhe tais competências, a lei, reconhece à A. personalidade judiciária, que consiste na susceptibilidade de ser parte (art.º 5.º n.º 1 do Cód. Proc. Civil).

E, do mesmo modo, confere-lhe capacidade judiciária, por esta configurar a susceptibilidade de estar, por si, em juízo (art.º 9.º do Cód. Proc. Civil) (cfr. acs. STA de 29.11.88, BMJ 381/424 e de 14.04.83, AD 262/1142).

Pelo que, as partes são dotadas de personalidade e capacidade judiciária.

- ILEGITIMIDADE da A.

Diz o R. que, a ADL, como mero órgão da administração desconcentrada do Estado, no âmbito da circunscrição distrital, é também parte ilegítima na acção, não tendo interesse directo em demandar, dado que a eventual procedência da acção, nenhum benefício lhe poderia eventualmente trazer (art.º 26.º do CPC).

Não lhe assiste razão:

A A. dá uma certa configuração à acção e, a proceder a acção com a consequente condenação do R. no pagamento do montante do pedido, a quantia correspondente a esse pedido irá reverter em benefício da A.

Ou seja, resultando da procedência da acção uma utilidade ou vantagem para a A., é manifesto que esta, na situação, tem interesse directo em demandar e daí a sua legitimidade (art.º 26.º n.º 1 do C. P. Civil- cfr. ainda ac. STA de 4.10.89, BMJ 390/190).

Assim as partes são legítimas.

- Diz por fim o R. que a A. utiliza um meio processual manifestamente inadequado à eventual tutela dos seus interesses, já que a causa de pedir e pedido não dimanam de qualquer contrato administrativo, nem tão pouco da responsabilidade das partes pelo incumprimento de contratos administrativos.

No entender do R. a A. deveria reagir contra o acto do Presidente da CMO que, consubstancia uma recusa do edil camarário em pagar as contribuições à A. através do competente recurso contencioso e não através da presente acção inominada.

Não lhe assiste razão:

Nos termos do art.º 3.º do ETAF, incumbe aos Tribunais Administrativos, na administração da justiça, além do mais, dirimir os conflitos de interesse públicos no âmbito das relações jurídicas administrativas.

Nestes termos, entendemos que o julgamento da presente acção compete aos Tribunais administrativos.

Ora a A. dá uma certa configuração à acção pretendendo ser ressarcida de determinados montantes a que, em seu entender, por força da lei e do deliberado em assembleia distrital considera ter direito, o que só consegue efectivar através da presente acção, cujo meio consideramos idóneo.

- Inexistem outras excepções ou questões que desde já cumpra conhecer e que obstem a que se conheça de mérito.

MATÉRIA DE FACTO:

Resulta dos autos:

- A- Em reunião de 10.5.91 a Assembleia Distrital de Lisboa, por unanimidade aprovou os “encargos das autarquias para com a Assembleia Distrital de Lisboa e que ficaram orçados no montante anual de vinte mil contos, contando com o fundo de maneo de dois mil contos” (fls 27 e sgs que se reproduzem).*
- B- Em reunião de 27.12.91 pela ADL foi deliberado que “as receitas são as provenientes dos Municípios nos mesmos termos do Fundo de Equilíbrio Financeiro como se fez nos três trimestres deste ano de noventa e um” - doc. de fls. 82 e sgs. que se reproduz.*
- C- Em 16.01.92, pela Assembleia Distrital de Lisboa foi comunicado ao Presidente da CM de Oeiras, ser de 2.064.000\$00 anuais e de 172.000\$00 mensais a participação do Município de Oeiras, valores estes aprovados com base nos índices aprovados para 1991, o que foi posteriormente rectificado na sequência dos valores percentuais do FEF 92, para 2.010.000\$00 anuais e 167.500\$00 mensais (docs. de fls.89 a 92 que se reproduzem).*
- D- Em 26.03.93 realizou-se nova sessão ordinária da ADL, tendo sido aprovado o Relatório e conta de gerência de 1992, apreciado e discutido o plano de actividades e orçamento para 1993, também aprovado, bem como o quadro de pessoal (doc. fls. 93 e sgs que se reproduzem).*

- E- Em 5.11.93 foi remetido ao presidente da CM Oeiras documento relativo às comparticipações do R. para 1994, de 163.000\$00 mensais e 1.956.000\$00 anuais - doc. de fls. 183/184 que se reproduzem.
- F- Em 12.4.94, foi indicada ao Presidente da CM Oeiras a verba então em dívida à ADL, do montante de 3.881.665\$00 - doc. de fls. 192/193 que se reproduz.
- G- EM 18.4.94, foi pela ADL aprovado o Relatório e a conta de gerência de 1993 e aprovado os planos de actividades e orçamento para 1994 - fls. 194 e sgs. que se reproduzem.
- H- Em 28.09.94 o Presidente da CM Oeiras informou o Presidente da ADL “de que a CM Oeiras não está disponível para suportar a proporção que lhe é imputada desses encargos” nas receitas da ADL – doc. de fls. 206/208 que se reproduzem.
- I- Em 21.10.94 foi comunicado ao Presidente da CMO que o saldo em dívida, incluído o duodécimo de mês de Outubro de 1994, é de 5.022.665\$00 - doc. de fls. 206/208 que se reproduzem.

DIREITO:

Estabelece ainda o art.º 9.º al. a) do DL 5/91, de 8 de Janeiro que, constituem receitas das assembleias distritais “o produto das contribuições de cada município”.

Estabelece ainda o art.º 14.º do mesmo diploma que “os encargos com o pessoal dos quadros das assembleias distritais e com a manutenção dos respectivos serviços passam a ser integralmente suportados pelas assembleias, através das contribuições dos municípios integrantes, estabelecidas de acordo com critérios de repartição fixados por cada assembleia”.

Deste modo a lei determina que os municípios que integram a Assembleia Distrital, devem participar nas receitas da AD com determinados montantes estabelecidos de acordo com critérios a fixar pela própria Assembleia Distrital. Essas contribuições suportadas obrigatoriamente pelos municípios, destinam-se a possibilitar à AD fazer face aos encargos tidos nomeadamente com o pessoal e com a manutenção dos respectivos serviços.

Pelo que, é a assembleia distrital quem tem competência para fixar os montantes com que cada município deve contribuir, mensal ou anualmente para a manutenção do pessoal e outros serviços.

Sabido que do deliberado pela assembleia distrital cabe recurso contencioso com fundamento em eventuais ilegalidades de que eventualmente sofram deliberações (cfr. Art.º 12.º), temos de concluir, “a contrario”, que em caso de não impugnação contenciosa, o deliberado pelas assembleias distritais constitui caso decidido ou resolvido, que se impõe, legalmente, aos seus destinatários, ou seja aos municípios que integram a assembleia distrital.

Por outro lado, esses municípios, ao tomarem parte activa nas deliberações tomadas, autovinculam-se a acatar o deliberado.

Tendo a assembleia distrital deliberado e fixado o critério de repartição desses encargos ou contribuições com que cada município devia contribuir, impende sobre esses municípios a obrigação legal de, tempestivamente, contribuírem nos termos do deliberado, sob pena de estarem a violar as normas legais atrás citadas.

A Ré não põe em questão que os montantes que a A. lhe tem vindo a exigir, correspondem efectivamente aos montantes determinados por força do deliberado pelas ADL, nos termos do art.º 14.º do DL 5/91 e que, nos termos do ofício que lhe foi remetido em 21.10.94 o saldo em dívida, corresponde a 5.022.665\$00.

A recusa do R. no pagamento dos montantes em questão nos presentes autos, traduz uma omissão violadora das citadas disposições legais destinadas aliás, a proteger, na situação, os interesses da A., pelo que, face ao disposto no art.º 90.º n.º 1 do Dec-Lei 100/84 de 29 de Março, sobre o R. recai a obrigação de indemnizar a A pelos prejuízos que lhe vem causando com a recusa do pagamento do que lhe é devido, prejuízo esse equivalente aos montantes das prestações que ilegalmente deixou de transferir para A. e que correspondem ao montante do pedido (cfr. ainda art.º 366.º do Cód. Ad. e 486.º do Cód. Civil).

DECISÃO:

Por todo o exposto e sem necessidade de maiores considerações, julgando procedente a presente acção, condeno o R. a pagar a A. o montante de 5.022.665\$00 (cinco milhões, vinte dois mil, seiscentos e sessenta e cinco mil escudos).

Sem custas.

NOTIFIQUE E REGISTE.

Lisboa, 1 de Junho de 1995»