

# O ARQUITECTO MUNICIPAL E A GARANTIA DA SUA IMPARCIALIDADE

**MAXIME SOUSA BISPO**





# O ARQUITECTO MUNICIPAL E A GARANTIA DA SUA IMPARCIALIDADE

**Maxime Sousa Bispo**

Licenciado em Direito pela Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa, Maxime Sousa Bispo exerce as funções de Jurista no seio da Administração Pública desde Janeiro de 2008, prestando apoio técnico-jurídico nas áreas do Direito Público, com proeminência no âmbito do Direito do Ordenamento do Território e do Urbanismo.

## 1 - INTRODUÇÃO

O urbanismo é uma das principais áreas de risco da corrupção <sup>1</sup>. Parte das trocas corruptas relacionadas com esta actividade económica são facilitadas por uma fraca regulação e gestão de conflitos de interesses ao nível da administração autárquica.

No âmbito do urbanismo, os arquitectos municipais destacam-se na apreciação técnica dos projectos de arquitectura, para verificar da sua conformidade com as normais legais e regulamentares aplicáveis e, desse modo, habilitar os municípios a exercerem os seus poderes de controlo da legalidade urbanística.

No entanto, ao abrigo da possibilidade destes trabalhadores exercerem funções acumulando o exercício das suas tarefas públicas com funções privadas, no mesmo domínio de actividade, têm germinado situações que não apenas colocam em causa a dignidade do exercício da profissão de arquitecto, como ainda desprestigiam a própria Administração Pública Local, colocando em causa a imparcialidade e a isenção dos arquitectos municipais.

<sup>1</sup> Vide 2011 Bribe Payers Index, publicado pela “Transparency International”, sectores vulneráveis da corrupção, pág. 15 (disponível online: <http://bpi.transparency.org/bpi2011/results/>, acedido no dia 23-03-2013.

Esta realidade potencia situações abusivas e eticamente censuráveis aquando da apreciação técnica de projectos de obras pelos arquitectos municipais, estando, muitas das vezes, ao centro das práticas sistémicas de corrupção.

Neste contexto, e tendo em linha de conta o quadro legal vigente, designadamente em matéria de acumulação de funções públicas com privadas, bem como certas práticas que alguns arquitectos municipais têm consolidado à sua sombra, a TIAC procura avançar com soluções que confirmem uma maior transparência, não apenas ao exercício das funções do arquitecto municipal, mas à própria actuação dos municípios, aquando do exercício dos seus poderes públicos de controlo da conformidade dos projectos de obras particulares com a legalidade urbanística, prevenindo desta forma algumas práticas de corrupção associadas ao sector do urbanismo e licenciamento de obras particulares.

O presente artigo encontra-se assim estruturado da seguinte forma: começaremos por dar a conhecer quais as funções dos arquitectos municipais de acordo com a legislação em vigor; de seguida, procede-se a uma análise jurídica do actual regime legal da acumulação de funções públicas com privadas e das respectivas incompatibilidades e suas limitações; posto isto, efectua-se uma avaliação das práticas de acumulação instituídas no seio dos municípios e dos seus impactos, através da descrição da teia de relações clientelares que resultam dessa promiscuidade entre interesses públicos e privados; e, a final, apresenta-se um conjunto de recomendações que tornem mais transparente o exercício das funções públicas dos arquitectos municipais, com o intuito de reduzir os riscos de venalidade e de captação de rendas ilícitas.

## 2 - AS FUNÇÕES DO ARQUITECTO MUNICIPAL

Para ficarmos a conhecer as funções do arquitecto municipal, impõe-se saber quais são os actos que podem ser praticados por um arquitecto, independentemente do mesmo exercer funções públicas e/ou privadas.

Neste sentido, esclareça-se antes de mais que só os técnicos inscritos na Ordem dos Arquitectos é que podem, no território nacional, usar o título profissional de arquitecto e praticar os actos próprios da profissão, sendo atribuição daquela Ordem admitir e certificar a inscrição desses arquitectos, bem como conceder o respectivo título profissional (cfr. arts. 3.º, alínea b), e 42.º, n.º 1, do Estatuto da Ordem dos Arquitectos, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 176/98, de 03 de Julho).

De acordo com a legislação em vigor, os actos próprios da profissão de arquitecto consubstanciam-se em “estudos, projectos, planos e actividades de consultadoria, gestão e direcção de obras, planificação, coordenação e avaliação, reportadas ao domínio da arquitectura, o qual abrange a edificação, o urbanismo, a concepção e desenho do quadro espacial da vida da população, visando a integração harmoniosa das actividades humanas no território, a valorização do património construído e do ambiente” (cfr. art. 42.º, n.º 3, do Estatuto da Ordem dos Arquitectos).

Sendo que, a intervenção do arquitecto afigura-se obrigatória na elaboração ou avaliação dos projectos e planos no domínio da arquitectura (cfr. art. 42.º, n.º 4, do Estatuto da Ordem dos Arquitectos, e arts. 4.º, n.º 1, e 10.º, n.º 2, do Regime Jurídico da Elaboração e Subscrição de Projectos de Obras, aprovado pela Lei n.º 31/2009, de 03 de Julho).

Por conseguinte, para efeitos da apreciação e análise dos projectos de arquitectura, principalmente no âmbito dos procedimentos de controlo prévio urbanístico <sup>2</sup>, os municípios devem dotar os seus quadros de pessoal com trabalhadores com qualificação no domínio da arquitectura (cfr. art. 5.º do Regime Jurídico da Elaboração e Subscrição de Projectos de Obras).

Mas há ainda que retirar uma outra conclusão do que fica dito, qual seja, a de que os trabalhadores municipais que apreciam e analisam projectos de arquitectura têm de estar inscritos na Ordem dos Arquitectos quando essa apreciação e análise, para além de envolver a verificação do cumprimento de normas legais

<sup>2</sup> Na actualidade, o art. 4.º, n.º 1, do Regime Jurídico da Urbanização e da Edificação (aprovado pelo Decreto-Lei n.º 555/99, de 16 de Dezembro, e com a redacção dada pelo Decreto-Lei n.º 26/2010, de 30 de Março), prevê três modalidades de procedimento de controlo preventivo da realização da generalidade das operações urbanísticas: o procedimento de licenciamento (cfr. arts. 18.º a 27.º), o procedimento de comunicação prévia (cfr. arts. 34.º a 36.º-A) e o procedimento de autorização de utilização (cfr. arts. 62.º a 66.º).

e regulamentares de direito do urbanismo, implicar a averiguação do cumprimento de parâmetros exclusivamente arquitectónicos <sup>3</sup>.

A presença de arquitectos no mapa de pessoal dos municípios constitui, assim, um instrumento técnico fundamental para a plena realização das atribuições e competências municipais na área do ordenamento do território e do urbanismo, com particular destaque para a elaboração de planos urbanísticos e o exercício do controlo prévio das operações urbanísticas (cfr. art. 23.º, n.º 2, alínea n), da Lei n.º 75/2013, de 12 de Setembro, que estabelece o Regime Jurídico das Autarquias Locais, em conjugação com o art. 69.º do Regime Jurídico dos Instrumentos de Gestão Territorial, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 380/99, de 22 de Setembro, e art. 20.º do Regime Jurídico da Urbanização e da Edificação, com a redacção conferida pelo Decreto-Lei n.º 26/2010, de 30 de Março).

Deste modo, as funções dos arquitectos municipais não absorvem apenas os actos próprios da profissão de arquitecto, como também se centralizam em, pelo menos, três vertentes principais, a saber: (1) a elaboração e avaliação de planos municipais de ordenamento do território; (2) a elaboração e o acompanhamento da execução de projectos de arquitectura de obras públicas; e (3) a apreciação e análise de projectos de arquitectura, no domínio do licenciamento de obras particulares.

---

<sup>3</sup> Vide, a este propósito, a Solução Interpretativa Uniforme da Direcção-Geral das Autarquias Locais (DGAL), de 09 de Março de 2010.

### 3 - A ACUMULAÇÃO DE FUNÇÕES PÚBLICAS COM PRIVADAS

Embora a Constituição da República, no seu art. 269.º, n.º 1, determine que os trabalhadores da Administração Pública e demais agentes do Estado e outras entidades públicas, no exercício das suas funções, estão exclusivamente ao serviço do interesse público, no n.º 5 do mesmo artigo acaba por dar uma interpretação mais indulgente dessa exclusividade, não proibindo, em absoluto, a acumulação de empregos ou cargos públicos com o exercício de actividades ou funções privadas.

Com efeito, o que a Constituição da República faz é delegar para o legislador a concretização, através de lei ordinária, do regime de permissão e proibição de acumulações de funções no seio do funcionalismo público e das respectivas incompatibilidades <sup>4</sup>.

Note-se que, quando se fala de acumulação de funções no seio da Administração Pública, refere-se a situação em que um funcionário público desempenha, além das abrangidas no cargo correspondente ao lugar que ocupa no mapa de pessoal, outras funções, públicas ou privadas <sup>5</sup>.

Por seu turno, as incompatibilidades são um corolário do princípio constitucional da imparcialidade (vide art. 266.º, n.º 2, da Constituição da República, e art. 6.º do Código do Procedimento Administrativo) e reportam-se à impossibilidade de exercício de outra actividade atenta a potencial ou efectiva afectação dos interesses do empregador público e da isenção e probidade exigida ao cargo que está sendo desempenhado <sup>6</sup>.

Deste modo, resulta claro que as normas legais sobre acumulações de funções e incompatibilidades estão entrelaçadas entre si e o seu fundamento material reside:

**a)** por um lado, no princípio da eficiência na prossecução do interesse público ou no desempenho da actividade administrativa, princípio esse que tem a preocupação de garantir a eficiência do serviço público, o que implica a dedicação completa do trabalhador que exerce funções públicas, evitando a sua dispersão por outras actividades que, pela sua natureza ou pelo empenhamento que exijam, possam conflitar com a devoção ao interesse público ou com o próprio cumprimento dos horários e tarefas da função pública; e,

4 Assim, J.J. Gomes Canotilho e Vital Moreira, in “Constituição da República Portuguesa - Anotada”, Volume II, 4.ª Edição Revista, Coimbra Editora, pág. 842.

5 Neste sentido, João Alfaia, in “Conceitos Fundamentais do Regime Jurídico do Funcionalismo Público”, Volume I, 1985, Almedina, pág. 168.

6 Em termos próximos, Ana Fernanda Neves, in “O Direito da Função Pública”, “Tratado de Direito Administrativo Especial”, Volume IV, 2010, Almedina, pág. 500.

**b)** por outro lado, no princípio da imparcialidade, que exige a máxima isenção do trabalhador que exerce funções públicas, de modo a evitar situações de conflito entre a prossecução do interesse público e a defesa de interesses particulares em que aquele trabalhador possa estar envolvido.

Repare-se que ambos os princípios fundamentam, genericamente, a exigência de exclusividade no desempenho de funções públicas, mas enquanto o princípio da eficiência no desempenho da actividade administrativa tem presente o perigo de “dispersões funcionais” ou da pura e simples falta de disponibilidade temporal para o desempenho de mais do que uma função, já o princípio da imparcialidade impõe-se como obstáculo a qualquer pretendida acumulação que coloque o funcionário perante um conflito entre o interesse público e interesses privados, e, desse modo, numa situação de incompatibilidade.

Por força do art. 2.º, n.º 1, da Lei Geral do Trabalho em Funções Públicas, aprovada pela Lei n.º 35/2014, de 20 de Junho, o regime da acumulação de funções e as respectivas incompatibilidades do pessoal que trabalha nos municípios decorre agora dos arts. 19.º a 24.º da referida lei.

Começando, então, por observar o art. 20.º da Lei Geral do Trabalho em Funções Públicas, logo se constata que o exercício de funções públicas está sujeito ao regime de exclusividade, daqui decorrendo, necessariamente, “a proibição genérica do exercício de qualquer outra actividade profissional, de forma a assegurar, por um lado, a imprescindível eficácia do aparelho administrativo e, por outro, evitar espaços de sobreposição que possam permitir uma confusão de interesses públicos e privados em termos pouco consentâneos com o ser e dever ser exigidos à Administração Pública” <sup>7</sup>.

Contudo, não obstante a prevalência do exercício exclusivo de funções públicas, o art. 22.º, n.º 1, da Lei Geral do Trabalho em Funções Públicas apenas faz incidir a proibição da acumulação de funções ou actividades privadas sobre aquelas que se mostrem concorrentes, similares ou conflitantes com as funções públicas.

Portanto, o regime de exclusividade atinente ao exercício de funções públicas não é absoluto, dado que a própria lei não impede o desempenho de funções privadas, em simultâneo com o exercício de funções públicas, quando aquelas não sejam concorrentes, similares ou conflitantes com estas últimas.

---

<sup>7</sup> Acompanhamos de perto Paulo Veiga e Moura e Cátia Arrimar, in “Os Novos Regimes de Vinculação, de Carreiras e de Remunerações dos Trabalhadores da Administração Pública - Comentário à Lei n.º 12-A/2008, de 27 de Fevereiro”, 2.ª Edição, 2010, Coimbra Editora, pág. 80, pois que os seus comentários às disposições da Lei n.º 12-A/2008, de 27 de Fevereiro, mantêm plena actualidade, em virtude do conteúdo dos normativos invocados em matéria de acumulação de funções ter permanecido substancialmente intocado pela Lei Geral do Trabalho em Funções Públicas.



Com efeito, do n.º 1 do art. 22.º da Lei Geral do Trabalho em Funções Públicas é possível inferir, a contrario sensu, que podem ser acumuladas funções ou actividades privadas, remuneradas ou não, em regime de trabalho autónomo ou subordinado, que não sejam concorrentes, similares ou conflituantes com as funções públicas desempenhadas.

Importa assim perceber quando é que as actividades privadas se consideram concorrentes, similares ou conflituantes com as funções públicas, o que é possível inferir do n.º 2 do art. 22.º da Lei Geral do Trabalho em Funções Públicas, ao determinar que consideram-se concorrentes, similares ou conflituantes com as funções públicas, as actividades privadas que, tendo conteúdo idêntico ao das funções públicas desempenhadas, sejam desenvolvidas de forma permanente ou habitual e se dirijam ao mesmo círculo de destinatários.

Tudo indica que “a actividade privada será conflituante quando se dirigir ao mesmo círculo de destinatários da actividade pública desenvolvida pelo trabalhador, procurando-se com esta proibição evitar que este “sirva” simultaneamente dois “amos e senhores” e, sobretudo, acautelar menos o “dever ser” ... (...)... e mais o “parecer ser” que também é imprescindível para aqueles que trabalham para o Estado”<sup>8</sup>.

Em suma, a acumulação de funções privadas só poderá ser autorizada se a actividade privada não for concorrente ou similar e/ou conflituante com a actividade pública, nos termos acima explicados.

Mas, para além disso, faz-se ainda notar que, de acordo com o n.º 3 do art. 22.º da Lei Geral do Trabalho em Funções Públicas, o exercício de funções públicas pode ser acumulado com funções ou actividades privadas (remuneradas ou não, em regime de trabalho autónomo ou subordinado), que:

**a)** Não sejam legalmente consideradas incompatíveis com as funções públicas (por exemplo, não pode a lei enumerar uma incompatibilidade expressa entre essa actividade privada e o exercício de funções públicas, sob pena de, a par da incompatibilidade genérica enunciada no n.º 2 do art. 22.º da Lei Geral do Trabalho em Funções Públicas, poder existir incompatibilidades concretas entre o exercício das funções públicas com uma qualquer actividade privada);

**b)** Não sejam desenvolvidas em horário sobreposto, ainda que parcialmente, ao das funções públicas (em consequência, deverá ser proibida a acumulação sempre que a actividade privada seja executada, total ou parcialmente, no horário de exercício das funções públicas, o que constitui uma decorrência lógica da prestação efectiva a que o trabalhador está obrigado);

<sup>8</sup> Assim, Paulo Veiga e Moura e Cátia Arrimar, in “Os Novos Regimes de Vinculação, de Carreiras e de Remunerações dos Trabalhadores da Administração Pública - Comentário à Lei n.º 12-A/2008, de 27 de Fevereiro”, 2.ª Edição, 2010, Coimbra Editora, pág. 84.

**c)** Não comprometam a isenção e a imparcialidade exigidas pelo desempenho das funções públicas<sup>9</sup>; e,

**d)** Não provoquem prejuízo para o interesse público ou para os direitos e interesses legalmente protegidos dos cidadãos.

Todavia, se não estiver verificado um dos pressupostos enunciados nestas alíneas a) a d), não poderá então ser autorizada a acumulação de funções públicas com privadas.

Em todo o caso, perante a redacção vigente do art. 22.º da Lei Geral do Trabalho em Funções Públicas, o que importa reter é que a acumulação de funções públicas com privadas é, por princípio, proibida, pois que só excepcionalmente poderá ser autorizada, designadamente com base em razões justificativas da consideração da actividade privada como não concorrente/similar e conflituante (n.ºs 1 e 2) e mediante a não verificação de alguma das situações impeditivas da acumulação previstas nas diversas alíneas do n.º 3 do referido artigo.

Pelo que o trabalhador que pretenda obter autorização para acumular funções deve, no seu requerimento, apresentar imperiosamente a fundamentação necessária à demonstração da inexistência de qualquer incompatibilidade ou prejuízo para o interesse público, bem como explicitar as razões que apontem para a inexistência de concorrência, similitude ou conflitualidade com as funções públicas desempenhadas.

Regra geral, tal requerimento deve ser dirigido ao presidente de câmara municipal, por deter a competência legal para apreciar e autorizar o exercício cumulativo de funções públicas com privadas, aspecto esse de crucial importância para compreender a natureza da relação de confiança estratégica entre os agentes envolvidos num pacto de corrupção, como será explicado mais adiante.

De modo que o trabalhador interessado em acumular o exercício de funções públicas com privadas deve não apenas indicar os motivos pelos quais entende que as funções ou actividades privadas a acumular não são legalmente incompatíveis com o exercício das funções públicas e não provocam qualquer prejuízo para o interesse público ou para os direitos e interesses legalmente protegidos dos cidadãos (cfr. art. 22.º, n.º 3, alíneas a) e d), da Lei Geral do Trabalho em Funções Públicas), como deve ainda enunciar os motivos que o levam a considerar que não existe concorrência, similitude ou conflitualidade com as funções públicas desempenhadas, de acordo com o previsto na alínea f) do n.º 2 do art. 23.º da Lei Geral do Trabalho em Funções Públicas.

<sup>9</sup> Acerca do dever legal de isenção e imparcialidade, veja-se o disposto no art. 73.º, n.ºs 4 e 5, da Lei Geral do Trabalho em Funções Públicas.

A satisfação do referido ónus pelo trabalhador, como é evidente, não exime os serviços municipais (por norma, os serviços de gestão dos recursos humanos) de proceder à apreciação da validade dos fundamentos de facto invocados pelo trabalhador.

Por princípio, as informações prestadas pelos serviços municipais não devem restringir-se à indicação das disposições legais aplicáveis e referir que os pedidos de acumulação de funções preenchem os requisitos legais aplicáveis, sem qualquer tipo de análise sobre as circunstâncias específicas de cada um dos casos, ou seja, sem que sejam apresentadas quaisquer considerações sobre a efectiva verificação, ou não, de uma incompatibilidade ou conflito, adveniente das acumulações concretamente pedidas; no entanto, a prática demonstra-nos que a monitorização e verificação do conflito de interesses centra-se, na melhor das hipóteses, nas situações gritantes de conflito de interesses, deixando de lado as situações mais discretas de conflito de interesses aparentes ou potenciais.

De todo o modo, após a apreciação dos serviços, o pedido de acumulação de funções públicas com privadas deverá ser objecto de decisão expressa por parte do presidente de câmara municipal ou do vereador com competência delegada (cfr. arts. 35.º, n.º 2, alínea a), e 36.º, n.º 2, da Lei n.º 75/2013, de 12 de Setembro), no prazo geral de 90 dias, sob pena daquele pedido considerar-se tacitamente deferido, por via do disposto no art. 108.º, n.º 3, alínea g), do Código do Procedimento Administrativo, ficando automaticamente o trabalhador autorizado a acumular as funções privadas.

Contudo, a Administração Pública não fica impedida de revogar tal autorização tácita ou até mesmo determinar a cessação de tal acumulação com fundamento em circunstâncias supervenientes que preencham os pressupostos legais da proibição de acumulação, uma vez que o compromisso de cessação imediata da actividade acumulada que é subscrito pelo trabalhador (cfr. art. 23.º, n.º 2, alínea g), da Lei Geral do Trabalho em Funções Públicas) não tem outro significado que não seja o de sujeitar a decisão que autoriza, expressa ou tacitamente a acumulação, a uma condição resolutiva <sup>10</sup>.

Confirmando o exposto, o n.º 5 do art. 22.º da Lei Geral do Trabalho em Funções Públicas determina a revogação da autorização da acumulação de funções pela Administração Pública sempre que, no exercício das funções ou actividades privadas autorizadas, os trabalhadores pratiquem quaisquer actos contrários aos interesses do serviço a que pertencem ou com eles conflituantes (cfr. art. 22.º, n.º 4, da Lei Geral do Trabalho em Funções Públicas).

<sup>10</sup> Neste sentido, Paulo Veiga e Moura e Cátia Arrimar, in “Os Novos Regimes de Vinculação, de Carreiras e de Remunerações dos Trabalhadores da Administração Pública - Comentário à Lei n.º 12-A/2008, de 27 de Fevereiro”, 2.ª Edição, 2010, Coimbra Editora, pág. 88.

## 4 - AS PRÁTICAS SEGUIDAS À LUZ, E NA SOMBRA, DA LEI

No domínio do urbanismo, os arquitectos municipais assumem um papel importante na apreciação técnica dos projectos de arquitectura, para verificar da sua conformidade com as normas legais e regulamentares aplicáveis e, desse modo, possibilitar aos municípios o exercício dos seus poderes de controlo prévio urbanístico.

Tanto assim é que, quando se verifique a violação dessas normas, os órgãos municipais competentes, sustentando-se nos pareceres técnicos dos arquitectos municipais, devem, nuns casos, e podem, noutros, indeferir a pretensão de um particular (cfr. arts. 24.º, 36.º, n.º 1, e 62.º do Regime Jurídico da Urbanização e da Edificação).

Por esta razão, os arquitectos municipais, no exercício das suas funções públicas, são obrigados a actuar com imparcialidade e independência em relação aos interesses e pressões dos particulares, na perspectiva do respeito pela igualdade dos cidadãos perante a lei (cfr. arts. 13.º e 266.º, n.º 2, da Constituição da República, e arts. 5.º, n.º 1, e 6.º do Código do Procedimento Administrativo).

Suponhamos agora que um arquitecto municipal que é responsável pela emissão de pareceres no âmbito dos procedimentos de controlo prévio urbanístico (v.g. procedimento de licenciamento, de comunicação prévia ou autorização administrativa), apreciando e analisando, do ponto de vista técnico, a legalidade das soluções representadas em projectos de arquitectura, é também ele proprietário de um atelier de arquitectura ou presta serviço, em acumulação, para uma empresa de construção civil, tendo por funções, especialmente, a elaboração de projectos de arquitectura para os seus clientes, que pretendem licenciar determinadas obras particulares no município onde aquele arquitecto exerce funções públicas.

Neste tipo de situação, é por demais evidente que fica posta em causa a imparcialidade e isenção exigidas àquele trabalhador no exercício das suas funções públicas, porquanto:

- a)** as funções privadas acumuladas, para além de serem concorrentes com as funções públicas desempenhadas, dirigem-se ao mesmo círculo de destinatários (clientes/requerentes), o que faz emergir interesses inconciliáveis entre a esfera privada e pública (cfr. art. 22.º, n.ºs 1 e 2, da Lei Geral do Trabalho em Funções Públicas); e,
- b)** mesmo que, na prática, o trabalhador não venha a apreciar os projectos de arquitectura por si elaborados, o facto de ser considerado um “funcionário público experimentado” ou “especialista” nestas andan-

ças é suficiente para que possa captar mais clientela e, conseqüentemente, gera-se um forte cepticismo quanto à possibilidade desse trabalhador assegurar a neutralidade e isenção reclamadas no exercício das funções públicas (cfr. art. 22.º, n.º 3, alíneas c) e d), à contrario sensu, da Lei Geral do Trabalho em Funções Públicas).

De notar que, à luz do quadro legal em vigor, o entendimento dominante é, pois, o de que existe uma incompatibilidade absoluta <sup>11</sup> entre o exercício acumulado de funções públicas e privadas, quando a actividade privada do arquitecto municipal envolva a elaboração de projectos de arquitectura que se destinam a serem aprovados no município onde esse trabalhador exerce funções públicas.

Diga-se, contudo, que esta posição não é de agora, pois que, em reunião de coordenação jurídica realizada em 17 e 18 de Outubro de 1994, entre a Direcção-Geral da Administração Autárquica, a Direcção-Geral do Ordenamento do Território e as Comissões de Coordenação Regional, nos termos e para os efeitos consignados no n.º 5 do Despacho n.º 40/93, de Sua Excelência o Secretário de Estado da Administração Local e do Ordenamento do Território (publicado no Diário da República, II série, n.º 8, de 11 de Janeiro de 1994), foi aprovado o seguinte entendimento:

“Os técnicos superiores, engenheiros e arquitectos ... (...)..., não podem elaborar projectos de obras que sejam submetidos a licenciamento pela Câmara Municipal na qual exercem funções. Estamos aqui perante um caso de incompatibilidade absoluta que, como tal, não poderá ser removida...”.

Portanto, ao abrigo deste entendimento <sup>12</sup>, que tem sido adoptado pela generalidade dos nossos municípios, não é possível um arquitecto municipal acumular a sua actividade de “funcionário público autárquico” com a actividade privada de elaboração de projectos particulares, inseridos em processos de licenciamento de obras, e para cuja aprovação são competentes os órgãos camarários do município onde aquele trabalhador exerce funções públicas.

Todavia, esta doutrina torna-se ambígua quando se constata que aquelas funções privadas já podem ser acumuladas quando se destinam a ser exercidas num município diferente daquele onde o arquitecto municipal exerce funções públicas.

11 Nas palavras do Professor Marcello Caetano (in “Manual de Direito Administrativo”, Volume II, 8.ª Reimpressão da 10.ª Edição, 2007, Almedina, pág. 721), as incompatibilidades absolutas “são as que não podem ser removidas, forçando o funcionário a optar por um dos cargos incompatíveis”.

12 Vide, a este propósito, o Parecer Jurídico emitido pela Comissão de Coordenação e Desenvolvimento Regional do Centro, com o n.º DSAJAL-104/09, datado de 26 de Junho de 2009, onde se concluiu pela possibilidade de se gerar uma incompatibilidade, quando em causa estejam projectos de obras da autoria de arquitecta municipal submetidos à aprovação do município onde desempenha funções.

É caso para perguntar se, por esta via, fica garantida a imparcialidade e isenção dos arquitectos municipais, quando é sabido que a acumulação de funções privadas não só prejudica o empenho e o alento exigíveis no exercício das funções públicas, como também dá azo a suspeições sobre a dedicação prestada à actividade privada acumulada, com potencial prejuízo para as funções públicas, sobretudo quando as funções privadas sejam objecto de remuneração manifestamente superior ao vencimento auferido pelo exercício das funções públicas.

Acontece, pois, que à sombra da orientação segundo a qual os arquitectos municipais podem acumular funções privadas, desde que as mesmas não se repercutam no município onde são exercidas as funções públicas, têm germinado situações que não apenas colocam em causa a dignidade do exercício da profissão de arquitecto, como ainda desprestigiam a própria Administração Pública Local, colocando em causa a imparcialidade e a isenção daqueles trabalhadores.

O arquitecto municipal que acumular funções privadas, trabalhando sozinho ou acompanhado de outros colegas de profissão, na elaboração de projectos de arquitectura e na respectiva condução de processos de licenciamento de obras particulares, encontra-se numa posição permeável à ocorrência de conflitos de interesses<sup>13</sup>; e isto porque o seu vínculo laboral para com a Administração Pública produzirá efeitos de publicidade, favorecendo o desenvolvimento da sua actividade privada, em detrimento da sua imparcialidade, isenção, independência, concentração e dedicação no desempenho das suas funções públicas.

E tanto assim é que a admissibilidade da acumulação de funções privadas por parte dos arquitectos municipais, assente na condição de não desenvolverem a sua actividade privada na área do município onde exercem funções públicas, tem na realidade descambado em situações nebulosas, com epicentro nas relações que o arquitecto municipal estabelece com os seus clientes privados, com os seus colegas de profissão (arquitectos em regime de profissão liberal e arquitectos municipais) e com o presidente da câmara municipal.

## 1) O Cliente do Arquitecto Municipal

Caso paradigmático dos conflitos de interesses que enlaçam os arquitectos municipais é o do cliente - seja ele uma pessoa singular ou colectiva (por norma, uma empresa do ramo da construção civil) - que

<sup>13</sup> Existe um conflito de interesses “cada vez que alguém que ocupa determinado cargo público ou privado tem interesses pessoais e/ou profissionais que se podem sobrepor aos interesses associados a esse cargo”, pelo que, “a existência de interesses privados (pessoais e/ou profissionais) que colidem com o “interesse público” potencia conflitos de interesses variados, os quais podem gerar decisões parciais e iníquas, que resultam em benefícios indevidos para os titulares de cargos públicos em detrimento do interesse geral” (nestes termos, Thierry Dias Coelho e Susana Coroado, in “Policy Paper SNI #2: Conflitos de Interesses - Transparência, Monitorização, Responsabilização: Como Prevenir os Conflitos de Interesses”, 2012, TIAC-Portugal, pág. 4).

encomenda a um arquitecto municipal - autorizado a acumular o exercício de funções privadas fora da área de acção do município onde exerce funções públicas - a elaboração de um projecto de arquitectura que visa o licenciamento de obras particulares num município vizinho àquele onde o arquitecto municipal exerce as suas funções públicas.

À primeira vista, e à luz do quadro legal vigente, poderia pensar-se que a situação relatada não implica qualquer incompatibilidade para o arquitecto municipal; contudo, o problema coloca-se quando o cliente serve-se desse facto para tirar dividendos em prol dos seus interesses privados que envolvem a apresentação de projectos de arquitectura no município onde o arquitecto municipal exerce as suas funções públicas, tendo em vista o licenciamento de obras particulares.

Na maior parte das vezes, acaba por ser esta a razão preponderante para a contratação do arquitecto municipal, assente na lógica da oferta de um trabalho remunerado (elaboração pelo arquitecto municipal de um projecto de arquitectura a submeter à aprovação de um município vizinho) em troca de um favor futuro, que poderá passar pela simples “vista de olhos” no projecto de arquitectura a apresentar no município onde o arquitecto municipal desenvolve a sua actuação pública, podendo ainda evoluir para as “chamadas de atenção” ou pressões que o mesmo poderá exercer sobre o seu colega - arquitecto municipal - que vier a apreciar o dito projecto, pedindo-lhe celeridade e/ou flexibilidade na apreciação técnica e, por fim, ascender à possibilidade de ser o próprio a apreciar o projecto do seu cliente (traçando-se, assim, o percurso de uma incompatibilidade moral <sup>14</sup> que se converte numa incompatibilidade absoluta).

É certo que nem todos os arquitectos municipais se prestam a este tipo de actuações, mas basta que um ceda para que a imparcialidade e a isenção dos demais fique automaticamente abalada.

## 2) Os Colegas do Arquitecto Municipal

E o que é que acontece quando um arquitecto municipal, a pedido de um cliente seu, aceita elaborar um projecto de arquitectura que deverá ser submetido à aprovação do município onde exerce funções públicas?

É neste contexto que emerge o mecanismo das “assinaturas de favor”, o qual, regra geral, traduz-se na figura do arquitecto municipal sem escrúpulos, destituído de espírito ético que, independentemente de

<sup>14</sup> As incompatibilidades morais, de acordo com a lição do Professor Marcello Caetano (in “Manual de Direito Administrativo”, Volume II, 8.ª Reimpressão da 10.ª Edição, 2007, Almedina, pág. 721), são aquelas que “resultam da necessidade de impedir que o agente possa ser suspeito de utilizar a função pública para favorecer interesses privados em cuja dependência se encontrasse em virtude de prestar serviços remunerados a particulares ou por estar ligado por laços de parentesco a quem possa influir na marcha dos negócios públicos para seu proveito pessoal”.

estar autorizado a acumular funções privadas, e perante uma proposta de trabalho aliciante e bem remunerada, com repercussão na área do município onde exerce funções públicas, não hesita em aceitá-la, perspectivando na mesma uma oportunidade perfeita para consolidar o seu círculo de influências no mundo profissional dos arquitectos.

Com efeito, engane-se quem julga que será o arquitecto municipal a assinar a autoria do projecto de arquitectura por si elaborado, pois que, por norma, o mesmo irá oferecer a um colega seu a possibilidade de assinar essa peça técnica, assumindo este último a autoria de um projecto que não elaborou, em troca de uma comissão.

Este é, pois, o cenário perfeito para o arquitecto municipal ganhar uns bons trocos e, ao mesmo tempo, reforçar a confiança que o cliente nele depositou, de modo a captar a oferta de futuros serviços.

Mas, para além disso, o arquitecto municipal fica com canal aberto para montar teias de cumplicidades, estabelecendo parcerias com colegas da sua profissão, preferencialmente com arquitectos municipais que laborem nos municípios vizinhos, para que, no futuro, possa também ele assinar projectos que esses técnicos pretendam apresentar nos municípios onde exercem funções públicas, garantindo, assim, o retorno dos favores prestados, pela via do pagamento de comissões.

Paralelamente, este tipo de esquemas alicerçado na técnica da assinatura emprestada facilita práticas de angariação de clientela no interior dos edifícios municipais. De facto, estando os arquitectos municipais em contacto permanente com os requerentes de licenciamentos de obras particulares, dão-se então ao luxo de “rapinar” os clientes de outros arquitectos, sempre que os projectos destes lhes suscitem algum interesse do ponto de vista financeiro, mediante a criação de obstáculos artificiais na sua aprovação, se a autoria do projecto de arquitectura não for transferida para si ou para o colega (arquitecto) de confiança instalado no município vizinho.

Por outro lado, quando um arquitecto municipal dado a este tipo de estratagemas se encontra a exercer funções de chefia no serviço de obras particulares do município onde exerce funções públicas, não é difícil perceber o que sucede se um inferior hierárquico seu propor o indeferimento de um projecto de arquitectura elaborado por si e subscrito pelo arquitecto municipal do município vizinho; pura e simplesmente, aquele técnico municipal (o inferior hierárquico) passa a ter a sua posição laboral em risco, sem tão-pouco perceber bem porquê (o seu chefe de serviço, de quem recebe ordens superiores, é, afinal de contas, enquanto autor do projecto, o principal interessado na sua aprovação, logo a seguir ao cliente/requerente do licenciamento).



Ora, estas práticas apontam para uma utilização perversa das suas funções públicas pelos arquitectos municipais, assente na oportunidade de fazerem uso venal das mesmas, semeando factores de perturbação na apreciação dos projectos de arquitectura, factores esses, por vezes, relacionados com o fenómeno da corrupção, que transfere a apreciação e aprovação dos projectos de obras para os corredores dos edifícios municipais, esvaziando assim os poderes legais dos órgãos municipais competentes.

E tudo isto quando é dado adquirido que a técnica do “eu faço e assinas tu” viola não apenas o dever de ser o próprio autor a subscrever o projecto de arquitectura que elaborou (cfr. art. 12.º, n.º 2, alínea a), do Regime Jurídico da Elaboração e Subscrição de Projectos de Obras, art. 48.º, alínea d) do Estatuto da Ordem dos Arquitectos, e arts. 9.º, n.º 5, e 10.º, n.º 4, do Regulamento de Deontologia da Ordem dos Arquitectos), como também ofende o dever do arquitecto evitar todas as situações incompatíveis com as suas obrigações profissionais e de abster-se de se envolver em situações que possam comprometer o desempenho da sua actividade com independência e imparcialidade (cfr. art. 48.º, alíneas a) e b), do Estatuto da Ordem dos Arquitectos).

### **3) O Presidente de câmara municipal**

Ciente de todos estes novelos, o presidente de câmara municipal que contempla o exercício do seu mandato enquanto instrumento de enriquecimento pessoal e partidário, independentemente da defesa dos interesses do concelho e das suas populações, encontra no arquitecto municipal que seja indigno do exercício de funções públicas um bom aliado para “mercadejar” o aceleração e/ou o licenciamento de operações urbanísticas.

É que este modelo de arquitecto municipal, dado ao uso venal das suas funções públicas, e que possui múltiplos contactos clientelares nos meandros do urbanismo e da construção civil, não é nem mais nem menos do que o intermediário (broker) ideal para aliciar construtores civis ou promotores imobiliários dispostos a participar em negociatas que implicam, por norma, a violação da legalidade urbanística.

De um lado, temos o presidente de câmara municipal, disposto a acelerar e/ou a deferir o licenciamento de operações urbanísticas, que envolvem, muitas das vezes, o desrespeito de disposições regulamentares contidas em planos municipais de ordenamento do território, a troco do recebimento de vantagens patrimoniais (v.g., que podem passar pela entrega de quantias em dinheiro “vivo”, pela cedência de veículos topos de gama ou até mesmo pela disponibilização de mão de obra, equipamentos e materiais de construção civil, para a realização de obras do interesse privado do presidente de câmara municipal), e, do outro lado, os construtores civis ou promotores imobiliários, que, para obterem a aprovação municipal

de projectos urbanísticos especulativos, manifestam a sua disponibilidade para satisfazer os desejos do presidente de câmara municipal, ainda que, para tanto, tenham de adoptar comportamentos passíveis de responsabilização penal.

Confrontado com esta aliança estratégica, o arquitecto municipal que acima identificamos tem tudo a ganhar, pois:

**a)** se o construtor civil ou promotor imobiliário conseguir lotear, urbanizar e construir, em consonância com os seus interesses lucrativos e em prejuízo da legalidade urbanística <sup>15</sup>, poderá recompensar o arquitecto municipal com o pagamento de avultadas quantias pecuniárias, quer a troco da aquisição do seu silêncio (acerca das negociatas acordadas com o presidente de câmara municipal), quer a troco da encomenda da concepção de projectos de arquitectura que não-de ser subscritos pelo próprio arquitecto municipal, quando autorizado a elaborá-los no exercício das suas funções privadas, ou, em último caso, por outros arquitectos da sua confiança (não se olvide, pois, que se o arquitecto municipal for contratado pelo construtor civil ou promotor imobiliário para elaborar projectos de obras a apresentar no município onde trabalha, irá infalivelmente recorrer à artimanha das “assinaturas de favor”); e,

**b)** se o presidente de câmara municipal conseguir “mercadejar” com sucesso o licenciamento de operações urbanísticas, recebendo em troca as compensações pecuniárias que pedir e que há-de destinar, em parte, ao financiamento do seu partido e de futuras campanhas eleitorais (com vista à perpetuação do seu poder, quer no exercício de cargos públicos, quer no seio do próprio partido), o arquitecto municipal tornar-se-á um homem de confiança presidencial, autorizado informalmente a acumular actividades privadas, mesmo que isso prejudique o exercício das suas funções públicas e, simultaneamente, premiado com comissões de serviço bem remuneradas que lhe permitam subir na estrutura hierárquica municipal e, desse modo, aumentar o seu poder de influência, enquanto o presidente de câmara municipal se mantiver no exercício do seu mandato.

Em face de todo este cenário, não se afigura difícil encontrar um arquitecto municipal envolvido na prática de crimes de corrupção, de abuso de poder, de prevaricação, de participação em negócio ou de mera violação de regras urbanísticas <sup>16</sup>, só porque se ofereceu, não apenas à satisfação dos interesses dos seus potenciais clientes, mas principalmente à satisfação dos interesses caprichosos e maliciosos do presidente de câmara municipal.

<sup>15</sup> Por exemplo, tanto pode verificar-se a sofisticada deturpação do plano director municipal - através da elaboração de um plano de urbanização ou de pormenor com acréscimo de índices de edificabilidade, sob o pretexto da necessidade de adaptação às novas circunstâncias económicas e sociais, de modo a viabilizar o inviabilizável em termos urbanísticos -, como a básica violação ostensiva do disposto em plano director municipal, mediante a aprovação de um projecto de arquitectura com áreas de construção a mais face às permitidas pelo referido plano.

<sup>16</sup> Vide art. 382.º-A do Código Penal, que consagra o crime de violação de regras urbanísticas por funcionário, que foi criado pela Lei n.º 32/2010, de 02 de Setembro, a qual vigora, na nossa ordem jurídica, desde 01 de Março de 2011.

Infelizmente, não faltam casos em que os arquitectos municipais, para agradar a um presidente de câmara municipal que exerce o seu mandato de forma indecorosa, se mostram disponíveis para obedecer cegamente a qualquer tipo de ordem superior, com o propósito de ascender na estrutura hierárquica do município e captar para si diversas regalias de natureza patrimonial, e isto independentemente dos crimes que uma tal conduta interesseira possa gerar.

Por outra banda, casos existem em que o autarca limita-se a fechar os olhos à acumulação de funções privadas por parte do arquitecto municipal, bem como aos esquemas de “assinaturas de favor” que este último desenvolve, porque sabe que esse técnico camarário trabalha para o construtor civil ou o promotor imobiliário que financiou (e financiará, sempre que necessário) a sua campanha eleitoral ou o seu partido político.

Do mesmo modo que, no campo oposto dos eleitos locais comprometidos com os interesses lucrativos de construtores civis ou promotores imobiliários, não deixam de existir alguns arquitectos municipais ciosos da legalidade urbanística; todavia, por se entregarem de corpo e alma à missão de serviço público para a qual foram recrutados e por ousarem fazer prevalecer o seu brio profissional e a sua ética em detrimento de uma obediência sem limites, acabam, por ver a sua acção de defesa do interesse público amputada e silenciada, ao ponto de serem forçadamente colocados na “prateleira” por presidentes de câmara municipal prepotentes e sem escrúpulos.

## 5 - RECOMENDAÇÕES

Para a ocorrência destas práticas corruptas tem contribuído a acumulação pelos arquitectos municipais de funções privadas remuneradas e concorrentes, similares ou conflituantes com as funções públicas desempenhadas.

Mesmo quando um arquitecto municipal não esteja autorizado a acumular o exercício de funções privadas, também não há nada que impeça a propagação do fenómeno das “assinaturas de favor ou emprestadas”, ao nível dos projectos de arquitectura.

Pense-se no caso do arquitecto municipal que está associado, de facto ou de direito, a um determinado atelier de arquitectura, estrategicamente localizado junto ao edifício sede do município onde exerce funções públicas e onde um conjunto de técnicos assalariados subscrevem, por si, os mais variados projectos de arquitectura destinados a serem submetidos à aprovação daquele município.

Aliás, mesmo que se admitisse a possibilidade daquele arquitecto municipal ter apenas arrendado o espaço destinado a atelier de arquitectura, não retirando qualquer vantagem económica do trabalho produzido pelos técnicos que ali laboram, nada nos impede de pensar que o arquitecto municipal poderá sempre angariar clientela para a referida empresa (por exemplo, praticando actos que levem as pessoas a pensar que os projectos de arquitectura e as plantas de construção elaboradas por aquela empresa terão maior probabilidade de serem aprovadas pelo município onde exerce funções públicas), alimentando a suspeita de estar a utilizar a sua qualidade de trabalhador público para angariar vantagens para os seus arrendatários ou, até mesmo, simples amigos.

Situações desta natureza são recorrentes e entroncam com a violação do princípio da imparcialidade que, por sinal, tem como traços característicos “a dificuldade de prova e, sobretudo na sua dimensão negativa, o facto de depender frequentemente de circunstâncias relativas não à Administração em sentido orgânico, mas às pessoas singulares que em concreto são agentes ou titulares de órgãos administrativos”<sup>17</sup>.

O que está aqui em causa é o reconhecimento da natureza inconciliável da acumulação, na mesma pessoa, do exercício de mais do que uma actividade, pelo que o que aqui interessará é, antes, definir os limites da incompatibilidade, enquanto garantia da imparcialidade da actuação administrativa como valor meramente abstracto.

17 Nestes termos, Marcelo Rebelo de Sousa e André Salgado de Matos, in “Direito Administrativo Geral - Introdução e Princípios Fundamentais”, Tomo I, 2.ª Edição, 2006, Editora Dom Quixote, pág. 215.

Repare-se, pois, que a incompatibilidade não tem que ver com casos concretos, com procedimentos determinados, uma vez que para estas situações existe a figura dos impedimentos (cfr. arts. 44.<sup>o</sup> e seguintes do Código do Procedimento Administrativo), mas sim com a impossibilidade de acumular funções, por se suspeitar, em abstracto, dos desvios em favor de outras actividades privadas ou públicas dos fins por que se deve pautar o exercício de certas actividades públicas, independentemente da pessoa que se trate e do interesse que ela tenha ou deixe de ter em qualquer decisão <sup>18</sup>.

Se, para além da sua relação laboral com o município, o arquitecto municipal despende o seu esforço e conhecimentos no exercício de actividades privadas em acumulação, designadamente na elaboração de projectos de arquitectura, com o fim de auferir uma remuneração como contrapartida (remuneração essa que poderá traduzir-se numa compensação pecuniária pela prestação de um serviço a terceiro, como também em vantagens e benefícios de diversa ordem, como bilhetes de camarote para peças de teatro ou jogos de futebol profissional, e até mesmo viagens pagas), o empregador desse arquitecto já não será apenas o município, mas também as outras entidades a quem o mesmo preste actividades privadas e das quais aufera uma remuneração (regra geral, de montante superior àquela que é oferecida pelas funções públicas exercidas), verificando-se então o compromisso de “servir melhor quem paga mais”.

Nestes casos, incide sobre o arquitecto municipal a suspeita de que se sentirá tentado a dar mais atenção aos interesses subjacentes à actividade privada que exerce (fundamentalmente, celeridade na elaboração dos projectos do cliente, imposta por interesses de natureza económica), em detrimento dos interesses do próprio município onde desempenha funções públicas (em particular, o interesse público na defesa da legalidade urbanística), originando, em abstracto, uma situação de conflito de interesses, lesiva da isenção e imparcialidade exigíveis ao arquitecto municipal, com prejuízo para o interesse público.

Portanto, o arquitecto municipal que acumule funções privadas remuneradas e concorrentes ou similares com as suas funções públicas, poderá não executar com normalidade as suas próprias funções de origem, devido à existência de interesses privados (designadamente, o interesse privado do cliente na concretização de uma operação urbanística que permita a obtenção de avultados lucros) que conflituem com a devoção e entrega do arquitecto municipal à causa pública, e isto é o quanto baste para que se suscitem, em abstracto, dúvidas sobre a isenção e independência do referido trabalhador em relação aos interesses e pressões de particulares.

---

<sup>18</sup> Neste sentido, Mário Esteves de Oliveira, Pedro Costa Gonçalves e J. Pacheco de Amorim, in “Código do Procedimento Administrativo - Comentado”, 2.<sup>a</sup> Edição, 2006, Almedina, pág. 244.

Tais dúvidas, sublinhe-se, persistem mesmo quando o arquitecto municipal tenha excluído do raio de acção da sua actividade privada o município onde exerce funções públicas; pois, por um lado, quem ousar servir a dois senhores ao mesmo tempo, irá certamente aborrecer-se de um e idolatrar o outro, ou se devotar a um e desprezar o outro <sup>19</sup>, e porque, por outro lado, tal como à mulher de César, não basta que os trabalhadores que exerçam funções públicas sejam imparciais e isentos, é também preciso que o pareçam <sup>20</sup>.

Logo, a acumulação de funções privadas por parte de arquitectos municipais, mormente quando tais funções sejam remuneradas e concorrentes ou similares com as funções públicas desempenhadas, deve constituir uma incompatibilidade absoluta <sup>21</sup>, na medida em que - independentemente da actividade privada de elaboração de projectos de arquitectura ser levada a cabo fora do concelho onde o arquitecto municipal exerce funções públicas - se levanta sempre, aos olhos da generalidade dos cidadãos, a suspeita de que não fica assegurada a dedicação e concentração exigíveis àquele trabalhador, bem como a sua imparcialidade e isenção no exercício das suas competências e funções públicas, afectando desse modo os interesses do seu serviço e o prestígio da Administração Pública Local.

Isto é, o arquitecto municipal que acumule o exercício de funções privadas remuneradas e concorrentes, similares ou conflituantes com as suas funções públicas, prejudica não só o empenho sério e responsável que deveria depositar no exercício das suas funções públicas (até porque ninguém goza do dom da ubiquidade e a energia de uma pessoa tem limites), como ainda alimenta em seu redor as mais variadas suspeições sobre a sua imparcialidade e isenção, fruto da forte permeabilidade gerada entre a função pública e a actividade privada desenvolvida.

Pelo que, para derrubar quaisquer suspeições ou dúvidas razoáveis, impor-se-ia a separação completa entre a actividade pública dos arquitectos municipais e a actividade privada dos demais arquitectos, em regime de profissão liberal, como forma de assegurar o empenho e o alento exigível aos arquitectos municipais no exercício das suas funções públicas e, simultaneamente, elevar o espírito de honestidade e imparcialidade desses trabalhadores da função pública.

---

19 Acerca da questão das riquezas, profetiza-se nos Evangelhos de São Mateus (6:24), Bíblia Sagrada, o seguinte: "Ninguém pode servir a dois senhores; porque ou há-de aborrecer-se de um e amar ao outro, ou se devotará a um e desprezará ao outro. Não podeis servir a Deus e às riquezas".

20 Aforismo histórico famoso, segundo o qual "à mulher de César não basta ser séria, tem que parecer séria".

21 Aliás, tal como para os juristas que exercem funções públicas nos municípios, pois que, de acordo com o art. 77.º, n.º 1, alínea j), do Estatuto da Ordem dos Advogados (aprovado pela Lei n.º 15/2005, de 26 de Janeiro), existe incompatibilidade expressa entre o exercício das funções de jurista municipal e a prática simultânea da advocacia privada, como forma de salvaguardar a maior independência e isenção de ambas as funções.

Neste sentido, e em face de tudo quanto ficou dito, a TIAC recomenda o estabelecimento da proibição legal absoluta do exercício acumulado das funções de arquitecto municipal com a actividade privada de arquitecto, em regime liberal, bastando, para o efeito, estatuir tal regra no Estatuto da Ordem dos Arquitectos, em termos próximos do que está estabelecido no Estatuto da Ordem dos Advogados, para os advogados que tenham o estatuto de “funcionário público”.

Com esta medida, um pedido de acumulação de funções privadas, deduzido por arquitecto municipal, sempre seria indeferido, nos termos do art. 22.º, n.º 3, alínea a), à contrario sensu, da Lei Geral do Trabalho em Funções Públicas, com fundamento na existência de uma concreta incompatibilidade afirmada e reconhecida expressamente pela própria lei.

De qualquer forma, à luz do quadro legal vigente, a acumulação de funções privadas por parte de arquitectos municipais, que sejam remuneradas e concorrentes, similares ou conflituantes com as suas funções públicas, sempre deveria ser considerada incompatível, por força do princípio geral da exclusividade do exercício de funções públicas (cfr. art. 20.º da Lei Geral do Trabalho em Funções Públicas), em conjugação com a interpretação, à contrario sensu, do disposto nas alíneas c) e d) do n.º 3 do art. 22.º da Lei Geral do Trabalho em Funções Públicas.

Porém, isso não tem acontecido e daí a urgência na implementação de uma incompatibilidade absoluta ao exercício cumulativo de funções públicas e privadas para os arquitectos municipais.

É certo que a solução da incompatibilidade absoluta quanto à acumulação pelos arquitectos municipais de funções privadas remuneradas e concorrentes, similares ou conflituantes com as suas funções públicas não transforma as pessoas desonestas por natureza em trabalhadores honestos e íntegros, uma vez que quem queira fazer projectos de arquitectura “por fora” poderá fazê-los sempre; efectivamente, bastará a um arquitecto municipal arranjar um técnico amigo para subscrever os projectos de arquitectura que elabore a título privado.

A assinatura de projectos de arquitectura por técnicos que não sejam os seus verdadeiros autores, ou seja, a chamada técnica das “assinaturas de favor”, verdadeira fraude à lei, portadora de uma carga ética negativa, poderá não ser eliminada com o reconhecimento daquela incompatibilidade absoluta, que, a nosso ver, tem apenas o condão de eliminar os verdadeiros conluios intermunicipais, isto é, situações em que os arquitectos de um município, a quem está vedado subscrever projectos de arquitectura no concelho onde laboram, acabam por os elaborar, pedindo depois aos colegas que trabalham num município vizinho para os assinar.

Por essa razão, o combate, que não pode deixar de ser movido, à prática das “assinaturas de favor” terá que passar:

**a)** Pela criação de mecanismos que permitam uma fiscalização mais rigorosa da observância da proibição da acumulação da actividade pública de arquitecto municipal com o exercício da actividade privada de arquitecto, em regime de profissão liberal (por exemplo, a criação de uma aplicação informática fidedigna e inviolável, destinada à emissão obrigatória de termos de responsabilidade com assinatura digitalizada dos autores dos projectos de arquitectura (em detrimento de termos de responsabilidade assinados por qualquer pessoa) e que, simultaneamente, constitua um banco de registo de dados referentes aos projectos subscritos, com identificação dos clientes dos arquitectos e dos honorários auferidos por estes, que deverá ser administrada pela Ordem dos Arquitectos para efeitos de controlo do exercício da actividade profissional de arquitecto, com repercussão em matéria disciplinar (junto dos órgãos disciplinares da Ordem dos Arquitectos e dos municípios) e tributária (junto dos serviços de finanças do Estado));

**b)** Pela efectiva punição disciplinar dos arquitectos municipais que infringjam a proibição de acumular funções públicas com o exercício da actividade privada de arquitecto, em regime de profissão liberal, mediante a aplicação da pena de demissão e despedimento por facto imputável ao trabalhador que exerce funções públicas, o que implica a previsão do ilícito disciplinar em causa (violação da proibição da acumulação de funções privadas com públicas) numa alínea a acrescentar às várias alíneas do n.º 3 do art. 297.º da Lei Geral do Trabalho em Funções Públicas, aprovada pela Lei n.º 35/2014, de 20 de Junho; e,

**c)** Pela criação de uma entidade inspectiva da génese da antiga Inspeção-Geral da Administração Local e a instituição de mecanismos de denúncia e queixa junto desta entidade pública, da Ordem dos Arquitectos e dos municípios, conferindo-se legitimidade a qualquer pessoa - funcionário público ou simples cidadão/empresa - para denunciar comportamentos associados à prática das “assinaturas de favor” e reconhecendo-se expressamente a admissibilidade da apreciação de denúncias anónimas, sempre que haja indícios da prática de ilícito disciplinar por parte de arquitecto municipal.

Desta forma, será salvaguardada a garantia da imparcialidade dos arquitectos municipais, com inevitáveis ganhos de transparência ao nível da actuação dos municípios, aquando do exercício dos seus poderes públicos de controlo da conformidade dos projectos de obras particulares com a legalidade urbanística.





[www.transparencia.pt](http://www.transparencia.pt)



RUA LEOPOLDO DE ALMEIDA, Nº 9 A/B  
1750-137 LISBOA PORTUGAL

[secretariado@transparencia.pt](mailto:secretariado@transparencia.pt)