

Título: LEGALIDADE DOS ARTIGOS 14º E 37º DO REGIMENTO DA ASSEMBLEIA MUNICIPAL.

Data: 05-09-2018

Parecer N.º: DAJ-PROC. 50/2018

Informação N.º: I01766-2018

Solicitou o Município de a esta Comissão de Coordenação e Desenvolvimento Regional a emissão de parecer jurídico sobre o assunto acima mencionado, pelo que, atento o que nos foi superiormente determinado, cumpre à Divisão de Apoio Jurídico agir em conformidade.

Para melhor compreensão da questão colocada, transcreve-se o teor do pedido, na parte relevante:

Na sequência do pedido que nos foi dirigido pela Senhora Presidente da Assembleia Municipal de, vimos, pelo presente ofício, solicitar a Vª Exª a emissão de parecer jurídico relativo à legalidade dos artigos 14.º e 37.º do Regimento da Assembleia Municipal de (que se anexa).

As dúvidas que se suscitam são as seguintes:

- Prevê o n.º 2, do artigo 14.º (Faltas e Perda de Mandato) que "Equivale a falta à reunião ou sessão o atraso por período igual ou superior a trinta minutos sobre o seu início ou o abandono antes do termo da reunião ou sessão (...)."

Foi por um dos membros da Assembleia Municipal de, questionada a constitucionalidade do referido preceito por, no seu entender, a marcação de falta a um membro da Assembleia Municipal que compareça nas sessões após trinta minutos do seu início e/ ou abandone as mesmas antes do seu término se traduz numa interrupção do respetivo mandato, impedindo-o de exercer o mandato para o qual foi eleito.

Assim, pergunta-se se, efetivamente, a norma em causa viola algum preceito constitucional.

- Estabelece o n.º 1, do artigo 37º (Período de antes da ordem do dia), que "O período de antes da ordem do dia é destinado ao tratamento de assuntos gerais de interesse autárquico que não sejam objeto de deliberação (...)."

De acordo com um dos membros da Assembleia Municipal de, este ponto do Regimento contraria os princípios da lei geral ao impedir que possam existir deliberações no "Período de Antes da Ordem do Dia", visto que de acordo com a lei em vigor as Assembleias Municipais Ordinárias têm um "Período de Antes da Ordem do Dia" para tomadas de posição sobre assuntos do interesse do Município.

A questão que se coloca é se, em conformidade com a lei, no período antes da ordem do dia poderão ser tomadas deliberações.

- De acordo com a alínea e), n.º 1, do artigo 37º {Período de Antes da Ordem do Dia) "O período de antes da ordem do dia é destinado ao tratamento de assuntos gerais de interesse autárquico, que não sejam objeto de deliberação, nomeadamente (...) Apreciação da informação a que se refere a alínea d), do n.º2, do artigo 5º do presente Regimento".

Dispõe, por seu turno, a alínea d), do n.º 2, do artigo 5.º (Competências de Apreciação e Fiscalização), que "Compete (...) à Assembleia Municipal: (...) Apreciar, em cada uma das sessões ordinárias, uma informação escrita do presidente da Câmara Municipal acerca da atividade desta e da situação financeira do Município, a qual deve ser enviada ao presidente da Assembleia Municipal com a antecedência mínima de cinco dias sobre a data do início da sessão".

Relativamente a este ponto a questão que se coloca é se, conforme defendido por um dos membros da Assembleia Municipal, tal apreciação deve constar obrigatoriamente da "Ordem do Dia" (e não no "Período de Antes da Ordem do Dia", como vem acontecendo), uma vez que, segundo o mesmo alega, no exercício da fiscalização da atividade da Câmara pela Assembleia Municipal os membros desta última têm a prerrogativa de, no limite, poderem apresentar uma "Moção de Censura" à atividade da Câmara Municipal.

Informando:

1. A Lei n.º 75/2013, de 12 de Setembro, que estabelece o regime jurídico das autarquias locais, aprova o estatuto das entidades intermunicipais, estabelece o regime jurídico da transferência de competências do Estado para as autarquias locais e para as entidades intermunicipais e aprova o regime jurídico do associativismo autárquico, contém as seguintes disposições com relevância para as questões que nos compete apreciar:

Artigo 25.º

Competências de apreciação e fiscalização

(...)

2 - Compete ainda à assembleia municipal:

(...)

c) Apreciar, em cada uma das sessões ordinárias, uma informação escrita do presidente da câmara municipal acerca da atividade desta e da situação financeira do município, a qual deve ser enviada ao presidente da assembleia municipal com a antecedência mínima de cinco dias sobre a data do início da sessão;

(...)

Artigo 26.º

Competências de funcionamento

1 - Compete à assembleia municipal:

a) Elaborar e aprovar o seu regimento;

b) Deliberar sobre recursos interpostos de marcação de faltas injustificadas aos seus membros;

(...)

Artigo 29.º

Mesa da assembleia municipal

1 - Compete à mesa:

a) Elaborar o projeto de regimento da assembleia municipal ou propor a constituição de um grupo de trabalho para o efeito;

b) Deliberar sobre as questões de interpretação e integração de lacunas do regimento;

c) Elaborar a ordem do dia das sessões e proceder à sua distribuição;

(...)

j) Proceder à marcação e justificação de faltas dos membros da assembleia municipal;

(...)

2 - O pedido de justificação de faltas pelo interessado é feito por escrito e dirigido à mesa, no prazo de cinco dias a contar da data da sessão ou reunião em que a falta se tenha verificado, e a decisão é notificada ao interessado, pessoalmente ou por via postal.

3 - Das deliberações da mesa da assembleia municipal cabe recurso para o plenário.

Artigo 49.º

Sessões e reuniões

1 - As sessões dos órgãos deliberativos das autarquias locais são públicas, sendo fixado, nos termos do regimento, um período para intervenção e esclarecimento ao público.

2 - Os órgãos executivos das autarquias locais realizam, pelo menos, uma reunião pública mensal, aplicando-se, com as devidas adaptações, o disposto na parte final do número anterior.

3 - Às sessões e reuniões dos órgãos das autarquias locais deve ser dada publicidade, com indicação dos dias, horas e locais da sua realização, de forma a promover o conhecimento dos interessados com uma antecedência de, pelo menos, dois dias úteis sobre a data das mesmas.

(...)

6 - As atas das sessões e reuniões, terminada a menção aos assuntos incluídos na ordem do dia, fazem referência sumária às eventuais intervenções do público na solicitação de esclarecimentos e às respostas dadas.

Artigo 50.º

Objeto das deliberações

1 - Só podem ser objeto de deliberação os assuntos incluídos na ordem do dia da sessão ou reunião.

2 - Tratando-se de sessão ordinária de órgão deliberativo, e no caso de urgência reconhecida por dois terços dos seus membros, pode o mesmo deliberar sobre assuntos não incluídos na ordem do dia.

Artigo 52.º

Período de antes da ordem do dia

Em cada sessão ou reunião ordinária dos órgãos das autarquias locais é fixado um período de antes da ordem do dia, com a duração máxima de 60 minutos, para tratamento de assuntos gerais de interesse autárquico.

Artigo 53.º

Ordem do dia

1 - A ordem do dia deve incluir os assuntos indicados pelos membros do respetivo órgão, desde que sejam da competência deste e o pedido correspondente seja apresentado por escrito com uma ante-cedência mínima de:

- a) Cinco dias úteis sobre a data da sessão ou reunião, no caso de sessões ou reuniões ordinárias;
- b) Oito dias úteis sobre a data da sessão ou reunião, no caso de sessões ou reuniões extraordinárias.

2 - A ordem do dia é entregue a todos os membros do órgão com a antecedência mínima de dois dias úteis sobre a data do início da sessão ou reunião, enviando-se-lhes, em simultâneo, a respetiva documentação.

Artigo 54.º

Quórum

1 - Os órgãos das autarquias locais só podem reunir e deliberar quando esteja presente a maioria do número legal dos seus membros.

2 - As deliberações são tomadas à pluralidade de votos, tendo o presidente voto de qualidade em caso de empate, não contando as abstenções para o apuramento da maioria.

3 - Quando o órgão não possa reunir por falta de quórum, o presidente designa outro dia para nova sessão ou reunião, que tem a mesma natureza da anterior, a convocar nos termos previstos na presente lei.

4 - Das sessões ou reuniões canceladas por falta de quórum é elaborada ata na qual se registam as presenças e ausências dos respetivos membros, dando estas lugar à marcação de falta.

Artigo 57.º

Atas

1 - De cada sessão ou reunião é lavrada ata, a qual contém um resumo do que de essencial nela se tiver passado, indicando, designadamente, a data e o local da sessão ou reunião, os membros presentes e ausentes, os assuntos apreciados, as decisões e deliberações tomadas e a forma e o resultado das respetivas votações e, bem assim, o facto de a ata ter sido lida e aprovada.

2 - As atas são lavradas, sempre que possível, por trabalhador da autarquia local designado para o efeito e são postas à aprovação de todos os membros no final da respetiva sessão ou reunião ou no início da seguinte, sendo assinadas, após aprovação, pelo presidente e por quem as lavrou.

3 - As atas ou o texto das deliberações mais importantes podem ser aprovadas em minuta, no final das sessões ou reuniões, desde que tal seja deliberado pela maioria dos membros presentes, sendo assinadas, após aprovação, pelo presidente e por quem as lavrou.

4 - As deliberações dos órgãos só adquirem eficácia depois de aprovadas e assinadas as respetivas atas ou depois de assinadas as minutas, nos termos dos números anteriores.

2. Por sua vez, a Lei 169/99, de 18 de Setembro, que estabelece o quadro de competências, assim como o regime jurídico de funcionamento, dos órgãos dos municípios e das freguesias, que ainda se encontra parcialmente em vigor, diz o seguinte, com interesse para o caso em pareço, no seu artigo 53º, nº 1, alínea l):

Artigo 53.º

Competências

1. Compete à assembleia municipal:

(...)

l) Votar moções de censura à câmara municipal, em avaliação da acção desenvolvida pela mesma ou por qualquer dos seus membros;

(...)

3. No Estatuto dos Eleitos Locais (EEL), aprovado pela Lei nº 29/87, de 30 de Junho, dispõe-se o seguinte, enquanto dever que impende sobre aqueles eleitos, e com relevância para o caso, na alínea c) do artigo 4º:

Artigo 4.º

Deveres

No exercício das suas funções, os eleitos locais estão vinculados ao cumprimento dos seguintes princípios:

(...)

c) Em matéria de funcionamento dos órgãos de que sejam titulares:

- i) Participar nas reuniões ordinárias e extraordinárias dos órgãos autárquicos;
- ii) Participar em todos os organismos onde estão em representação do município ou da freguesia.

4. Sobre o alcance e o cumprimento deste dever de participação dos eleitos locais, chama-se aqui à colação o que se decidiu no Acórdão do Supremo Tribunal Administrativo, datado de 26-10-99 e tirado no processo nº 045415, cujo sumário se transcreve:

I - Constituem deveres dos membros de órgãos autárquicos, além de outros, comparecer às reuniões ou sessões, desempenhar as funções para que sejam designados e participar nas votações.

I - Constituem deveres dos membros de órgãos autárquicos, além de outros, comparecer às reuniões ou sessões, desempenhar as funções para que sejam designados e participar nas votações.

II - Estes deveres acabados de enunciar devem ter-se como afloramento de um dever geral de de-sempenho do mandato. Mas aquele primeiro dever - o dever de presença - é o primeiro dos deveres pois do cumprimento dele depende o funcionamento do próprio órgão, visto que está sujeito a um quo-rum.

III - O não cumprimento reiterado do dever de presença implica a perda de mandato (art. 8, n. 1, al. a) da Lei n. 27/96, de 1/8).

5. Também com relevo para o caso em apreço, convém enunciar aqui a solução interpretativa uni-forme (SIU), homologada pelo membro do Governo competente em 15-12-2000, resultante do en-tendimento alcançado em sede de reunião de coordenação jurídica realizada entre a Direcção-Geral das Autarquias Locais (DGAL) e as várias Comissões de Coordenação e Desenvolvimento Regional em 5-07-2000:

Pergunta

Deveres dos eleitos locais. Dever de participação nas reuniões. A figura da não participação.

Solução Interpretativa

a) Nos termos do Estatuto dos Eleitos Locais, estes, no exercício das suas funções autárquicas, es-tão vinculados ao cumprimento de determinados deveres, de entre os quais se destaca, em matéria de funcionamento dos órgãos de que sejam titulares, o de "participar nas reuniões ordinárias e extra-ordinárias dos órgãos autárquicos" (Lei n.º 29/87, de 30 de março, artigo 4.º, n.º 3, alínea a)). Esta formulação inclui quer o dever de comparecer, quer o de votar nas reuniões.

b) Em face da formulação legal adotada, conclui-se que:

i) Se o eleito local se encontra presente numa reunião, é obrigado a votar as deliberações postas a votação;

ii) Se não vota é-lhe marcada uma falta;

iii) Mediante uma falta poderá o eleito ter a iniciativa de a justificar, cabendo ao órgão decidir sobre o mérito desta.

c) Estando o eleito local presente a uma reunião, é obrigado a votar, tendo de o fazer através de uma das formas determinadas por lei: "voto a favor", "voto contra", sendo ainda admissível, no âmbito do poder local, a "abstenção".

d) Na lei apenas se admite, com caráter de exceção, um motivo justificativo da não votação: encon-trar-se ou considerar-se o autarca impedido ou sobre ele recair suspeição (nos termos do artigo 44.º e seguintes do CPA e do n.º 6 do artigo 90.º da Lei n.º 169/99, de 18 de setembro).

6. O regime jurídico da tutela administrativa sobre as autarquias locais consta atualmente da Lei nº 27/96, de 1 de agosto, aí se dispondo, no artigo 8º, o seguinte:

Artigo 8º

Perda de mandato

1 - Incorrem em perda de mandato os membros dos órgãos autárquicos ou das entidades equiparadas que:

a) Sem motivo justificativo, não compareçam a 3 sessões ou 6 reuniões seguidas ou a 6 sessões ou 12 reuniões interpoladas;

(...)

Já no artigo 11º (especialmente nº 1), remete-se para os tribunais a competência exclusiva para aplicação das sanções legais previstas. Eis o teor do preceito:

Artigo 11º

Decisões de perda de mandato e de dissolução

1 - As decisões de perda do mandato e de dissolução de órgãos autárquicos ou de entidades equiparadas são da competência dos tribunais administrativos de círculo.

2 - As acções para perda de mandato ou de dissolução de órgãos autárquicos ou de entidades equiparadas são interpostas pelo Ministério Público, por qualquer membro do órgão de que faz parte aquele contra quem for formulado o pedido, ou por quem tenha interesse directo em demandar, o qual se ex-prime pela utilidade derivada da procedência da acção.

3 - O Ministério Público tem o dever funcional de propor as acções referidas nos números anteriores no prazo máximo de 20 dias após o conhecimento dos respectivos fundamentos.

4 - As acções previstas no presente artigo só podem ser interpostas no prazo de cinco anos após a ocorrência dos factos que as fundamentam.

7. Considerando o contexto legal e doutrinário descrito, e sendo o dever de participar nas reuniões dos órgãos a que pertencem, um dos principais deveres que impendem sobre os eleitos locais no exercício dos seus mandatos, compreende-se que os mesmos devam comparecer a essas reuniões, aí permanecer e participar.

Ausentando-se os eleitos antes do fim da reunião, compreende-se a marcação de falta, falta esta que pode ser justificada, e por isso, sem consequências negativas, ou injustificada, se não for apresentado motivo justificativo ou este não for aceite por quem deva proceder à justificação ? a mesa da assembleia municipal. Esta ocorrência deve constar da ata da reunião, como resulta dos artigos 57º, nº 1, e 54º, nºs 1 e 4, da Lei 75/2013, embora estas ausências, estamos em crer, não possam afetar a participação dos eleitos e as votações efetuadas até esse momento.

Caso os eleitos cheguem depois do início da reunião (isto é, caso cheguem atrasados). não cre-mos que possa ser impedida a participação dos eleitos na reunião, a partir do momento em que cheguem, participando, discutindo e votando os assuntos restantes.

Entendendo-se haver razão para a marcação de falta, justificada ou injustificada, numa situação destas, sempre se deve ter como uma falta parcial, não sendo, a nosso ver, aceitável que haja uma equivalência a uma falta integral à reunião.

8. De acordo com o previsto expressamente no nº 1 do artigo 50º da Lei nº 75/2013, só podem ser objeto de deliberação pelo órgão colegial os assuntos que constem da ordem do dia da reunião ou sessão, apenas sendo admissível deliberar sobre outros assuntos no caso de reuniões ordinárias, em que uma maioria de dois terços dos membros do órgão deliberativo reconheça a urgência em deliberar sobre esses assuntos não agendados e delibere agir nesse sentido ? é o que resulta do nº 2 deste artigo 50º, em conjugação com o disposto no artigo 52º, a contrario.

Assim, estamos em crer que, não ocorrendo, em reunião ordinária, a circunstância excecional vinda de referir, só pode haver deliberação do órgão deliberativo sobre um assunto, se este estiver devi-damente agendado, isto é, se constar da ordem do dia da reunião ou sessão, não constituindo a apresentação e votação de moções de censura ao órgão executivo, previstas no artigo 53º, nº 1, alínea I), da Lei nº 169/99, exceção a esta regra.

9. Em conclusão, e pelas razões decorrentes da exposição antecedente, não cremos que os preceitos do Regimento da Assembleia Municipal de em causa padeçam de ilegalidade, na medida em que a interpretação que deles se faça seja consentânea com o entendimento que aqui defendemos.

Recorde-se, no entanto, que a competência para elaborar, interpretar e integrar lacunas do Regi-mento, está cometida à Mesa da Assembleia, em virtude do disposto no artigo 29º, nº 1, alíneas a) e b), da Lei nº 75/2013.

(1) Com a redação dada pela Declaração de Retificação nº 46-C/2013, de 1 de novembro, pela Declaração de Retificação nº 50-A/2013, de 11 de novembro, e pelas Leis nºs 25/2015, de 30 de março, 69/2015, de 16 de julho, 7-A/2016, de 30 de março e 42/2016, de 28 de dezembro.

(2) Com a redação dada pelas Leis nºs 5-A/2002, de 11 de janeiro, 67/2007, de 31 de dezembro, pela

Lei Or-gânica nº 1/2011, de 30 de novembro, e pela Leis nºs 75/2013, de 12 de setembro, e 7-A/2016, de 30 de março.

(3) Alterada pelas Leis nºs 97/89, de 15 de dezembro, 1/91, de 10 de janeiro, 11/91, de 17 de maio, 11/96, de 18 de abril, 127/97, de 11 de dezembro, 50/99, de 24 de junho, 86/2001, de 10 de agosto, 22/2004, de 17 de junho, 52-A/2005, de 10 de outubro, e 53-F/2006, de 29 de dezembro.

(4) Consultável no site www.dgsi.pt, Acórdãos do Supremo Tribunal Administrativo.

(5) Compete à DGAL a coordenação e sistematização das informações e pareceres jurídicos prestados pelas Comissões de Coordenação e Desenvolvimento Regional (CCDR) sobre matérias relacionadas com a administração local, promovendo a respetiva uniformidade interpretativa, de acordo com a alínea d) do n.º 2 do artigo 2º do Decreto Regulamentar nº 2/2012, de 16 de Janeiro, com a redação dada pelo Decreto Regula-mentar nº 6/2014, de 10 de novembro (que aprovou a orgânica da DGAL). Depois de homologadas, as SIU assumem, para nós, carácter vinculativo.

(6) No entanto, deve constar da ata uma referência à ocorrência desta situação - cfr. artigo 57º, nº 1, da Lei nº 75/2013.

(7) Vistas as coisas de uma outra perspetiva, não vislumbramos que fosse possível impedir a participação dos eleitos atrasados no que resta da reunião. Isso não se nos afigura possível em face dos dispositivos legais que atribuem ao presidente da mesa poderes de direção da reunião ? cfr. artigo 30º da Lei nº 75/2013.

Relator: António Carrilho Velez