

<b>Parecer n.º</b>	DSAJAL 157/18
<b>Data</b>	29 de maio de 2018
<b>Autor</b>	Ricardo da Veiga Ferrão

<b>Temáticas abordadas</b>	Procedimento regulamentar Poderes regulamentares dos órgãos autárquicos Assembleia municipal Subsídio de transporte: critério de atribuição
----------------------------	--

---

Notas

Solicita o Presidente da Assembleia Municipal de ....., por ofício ref. ...., de ... de ..... de 2018, a emissão de parecer sobre a seguinte questão:

Considerando que existem dúvidas quanto:

1. à interpretação das competências do procedimento regulamentar, nomeadamente quanto ao disposto no n.º 3 do artigo 25.º do anexo I à Lei n.º 75/2013, de 12/09, pois sugere que a Assembleia Municipal detém competência para alterar as propostas de regulamentos apresentadas pela Câmara Municipal, com exceção das referidas nas alíneas a), i) e m) do n.º 1 e na alínea l) do número 2 do referido artigo. Questiona-se se estaremos a fazer uma correta interpretação?

Coso o entendimento seja o correio, e numa situação em que haja, em sede de Assembleia, uma (ou várias) proposta(s) de alteração do que foi ao projeto de regulamento proposto pela câmara municipal a metodologia de votação na Assembleia pode consistir: na votação da(s) alteração(ões) propostas (na Assembleia)? e/ no caso dessa(s) proposta(s) serem aprovadas, uma votação (final) do documento proposto pela Câmara já devidamente alterado (ou seja, com a alteração promovida pela Assembleia)?

e

2. Nos termos do artigo 5.º do Estatuto dos Eleitos Locais (Lei n.º 29/87 de 30/06 na sua versão mais atual - Lei n.º 53-F/2006, de 29/12), os membros da Assembleia Municipal têm direito a subsídio de transporte. Assim, coloca-se a questão de saber se todos os membros da Assembleia Municipal têm direito a esse subsídio, independentemente do local onde residam, ou se existe alguma limitação a esse direito? Havendo essa limitação em que consiste? Como se traduz?

Solicita-se a V. Ex.ª se digne providenciar no sentido de ser emitido Parecer Jurídico quanto às incertezas que subsistem nas matérias supra identificadas, por forma a dar cumprimento ao princípio da legalidade, não contrariando as leis, verificando se está ou não dentro do que é permitido pelo sistema jurídico, seja expressamente ou implicitamente, tudo no estrito cumprimento do regime Jurídico aplicável a cada uma das situações em concreto.

Porque o pedido de parecer não se mostrava acompanhado por informação dos serviços, à luz do que se prevê na alínea a), do n.º 2, do artigo 2.º da Portaria

n.º 314/2010, 14 de junho, foi solicitada essa informação, a qual, entretanto recebida, é do seguinte teor:

Considerando o pedido de parecer colocado pelo Exmo. Sr. Presidente da Assembleia Municipal relativamente:

1. à interpretação das competências do procedimento regulamentar, nomeadamente quanto ao disposto no n.º 3 do artigo 25.º do anexo I à Lei n.º 75/2013, de 12/09, pois sugere que a Assembleia Municipal detém competência para alterar as propostas de regulamentos apresentadas pela Câmara Municipal, com exceção das referidas nas alíneas a), i) e m) do n.º 1 e na alínea l) do número 2 do referido artigo. Questiona-se se estaremos a fazer uma correta interpretação?

Coso o entendimento seja o correto, e numa situação em que haja, em sede de Assembleia, uma (ou várias) proposta(s) de alteração do que foi ao projeto de regulamento proposto pela câmara municipal a metodologia de votação na Assembleia pode consistir: na votação da(s) alteração(ões) propostas (na Assembleia)? e, no caso dessa(s) proposta(s) serem aprovadas, uma votação (final) do documento proposto pela Câmara já devidamente alterado (ou seja, com a alteração promovida pela Assembleia)?

2. Nos termos do artigo 5.º do Estatuto dos Eleitos Locais (Lei n.º 29/87 de 30/06 na sua versão mais atual - Lei n.º 53-F/2006, de 29/12), os membros da Assembleia Municipal têm direito a subsídio de transporte. Assim, coloca-se a questão de saber se todos os membros da Assembleia Municipal têm direito a esse subsídio, independentemente do local onde residam, ou se existe alguma limitação a esse direito? Havendo essa limitação em que consiste? Como se traduz?

Somos a informar o seguinte:

Relativamente à **primeira questão** - *interpretação das competências do procedimento regulamentar* - importa evidenciar que o texto final do documento a submeter à aprovação do órgão deliberativo, ou seja/ o designado projeto de regulamento, deve ser composto pela nota justificativa, integrando a análise custo-benefício, sendo caso disso, e pelo texto do articulado do regulamento a aprovar.

Estas duas peças devem ter sido submetidas previamente à apreciação do órgão executivo, e por ele ser aprovadas na forma de

deliberação, visando a sua sujeição à apreciação do órgão deliberativo, de modo a que o articulado se converta, pela sua aprovação, em regulamento.

A fase constitutiva do procedimento do regulamento corresponde ao momento em que se dá a aprovação do regulamento pela assembleia municipal - [art.º 25.º, n.º 1, al. g), do Anexo I à Lei n.º 75/2013, de 12 de setembro] -, com base no projeto aprovado pela câmara municipal, podendo a assembleia municipal introduzir alterações ao texto dos projetos de regulamentos que lhe sejam propostos para aprovação.

Porém e caso o façam, deverão os mesmos ser sujeitos a nova audiência de interessados para efeitos do exercício do direito de participação, pois que alterando-se as soluções adotadas no projeto não se poderá dizer que as novas soluções estiveram sujeitas a audiência de interessados.

Devendo, assim, o projeto de regulamento com as alterações pretendidas pela assembleia municipal ser devolvido ao órgão executivo para que este proceda a nova audiência de interessados, agora restrita aos aspetos alterados ou, caso esses aspetos influam de fundo com todo o projeto, sobre todo o regulamento.

(Regular o Regulamento - CCDRC - 2017)

Já quanto à **segunda questão** - *direito a subsídio de transporte* - evidenciasse que atento o disposto na alínea a) do artigo 5.º da Lei Orgânica n.º 1/2001, de 14 de agosto os eleitos locais não estão adstritos a qualquer dever de residência/ sendo que/ a atribuição do subsídio de transporte, em termos do princípio geral, encontra-se regulada no n.º 1 do artigo 12.º da Lei n.º 29/87, de 30 de junho na sua atual redação, nos termos do qual os membros das câmaras municipais e assembleias municipais têm direito a ser abonados de subsídio de transporte quando, por motivo de serviço, se desloquem a expensas próprias, isto é, sem recurso a utilização de viaturas municipais. Por outro lado, o n.º 2 do mesmo preceito legal, determina que os vereadores em regime de não permanência e os membros da assembleia municipal têm, ainda direito a subsídio de transporte quando se desloquem do seu domicílio para assistirem a reuniões dos órgãos ou comissões a que pertençam, independentemente da distância a percorrer.

O conceito de domicílio aqui aplicável deve ser o domicílio voluntário definido pelo n.º 1 do artigo 82.º do Código Civil, ou seja, o lugar onde os eleitos locais têm a sua residência habitual.

Os termos de atribuição do subsídio de transporte são os previstos no capítulo IV do Decreto-Lei n.º 106/98, de 24 de abril e na Portaria n.º 1553-D/2008/ 31 de dezembro.

Para efeitos de atribuição deste subsídio, a lei não exige um requisito espacial traduzido num limite mínimo da distância percorrida, apenas exige que o número de quilómetros a considerar para efeitos de cálculo do montante de subsídio de transporte seja o correspondente à distância mais curta entre o domicílio e o local onde se vai prestar serviço ou efetuar a reunião, devendo aplicar-se aqui o conceito de domicílio voluntário previsto no n.º 1 do artigo 82.º do Código Civil. (Posição da CCDRC vertida nos pareceres n.º DSAJAL 88/10 e 159/02).

Assim, entendemos que se um eleito local mudar a sua residência deverá fazer a prova dessa mudança através dos meios legais e, conseqüentemente, deverá ser-lhe abonado o subsídio de transporte, tendo como base para a determinação do montante desse subsídio o domicílio atual do eleito.

Eis o que nos cumpre informar relativamente às questões suscitadas.

## APRECIANDO

### 1. DO PEDIDO

**1.1.** São duas e distintas as questões colocadas no presente pedido de parecer. Uma, **a primeira**, prende-se com saber qual o âmbito da intervenção da assembleia municipal no designado procedimento regulamentar autárquico, designadamente no contexto da competência (concorrente) para intervir nesse procedimento da câmara e da assembleia municipal, especialmente, considerando na possibilidade de as propostas apresentadas pela câmara municipal serem alteradas na assembleia municipal, como prevê o n.º 3 do artigo 25.º do Regime Jurídico das Autarquias Locais<sup>1</sup>; a outra, **a segunda**, (que em nada se conexas com a primeira) prende-se com saber qual o âmbito material do

---

<sup>1</sup> O *Regime Jurídico das Autarquias Locais* (RJAL) foi aprovado em anexo à Lei n.º 75/2013, de 12 de Setembro, rectificada pelas Declaração de Retificação n.º 46-C/2013, de 1 de Novembro, e Declaração de Retificação n.º 50-A/2013, de 11 de Novembro, e alterado pelas Lei n.º 25/2015, de 30 de Março, Lei n.º 69/2015, de 16 de Julho, Lei n.º 7-A/2016, de 30 de Março, e Lei n.º 42/2016, de 28 de Dezembro.

subsídio de transporte previsto na al. d), do n.º 1, do artigo 5.º do *Estatuto dos Eleitos Locais*<sup>2</sup>, designadamente à luz de quanto se dispõe no n.º 2 do artigo 12.º do mesmo Estatuto e quais membros a ele têm direito, em que condições e medida.

## ANÁLISE

### 2. O PODER DAS ASSEMBLEIAS MUNICIPAIS NO CONTEXTO DO PROCEDIMENTO REGULAMENTAR MUNICIPAL

A resposta à primeira das questões põe-nos perante o problema de saber como se desenvolve o poder regulamentar nas autarquias locais, ou, por diferentes palavras, como se desenrola o procedimento regulamentar municipal, que órgãos nele intervêm e com que “*profundidade*”.

**2.1.** A questão suscita-se em razão de, na lei, se encontrarem expressamente repartidos por dois órgãos municipais poderes atinentes ao procedimento regulamentar municipal. Assim se à câmara municipal cabe (o poder de) *elaborar e submeter à aprovação da assembleia municipal os projetos de regulamentos externos do município, bem como aprovar regulamentos internos*<sup>3</sup>, já à assembleia municipal cabe *aprovar as posturas e os regulamentos com eficácia externa do município*<sup>4</sup>. O que significa, tudo visto, que o poder regulamentar municipal se encontra legalmente repartido por dois órgãos que nele intervêm, separada e distintamente, em diferentes, mas sucessivos, momentos: a câmara municipal nas fases que se podem designar de *preparatória e integrativa de*

---

<sup>2</sup> O *Estatuto dos Eleitos Locais* (EEL) consta da Lei n.º 29/87, de 30 de Junho, alterada pela Lei n.º 97/89, de 15 de Dezembro, Lei n.º 1/91, de 10 de Janeiro, Lei n.º 11/91, de 17 de Maio, Lei n.º 11/96, de 18 de Abril, Lei n.º 127/97, de 11 de Dezembro, Lei n.º 50/99, de 24 de Junho, Lei n.º 86/2001, de 10 de Agosto, Lei n.º 22/2004, de 17 de Junho, Lei n.º 52-A/2005, de 10 de Outubro e Lei n.º 53-F/2006, de 29 de Dezembro.

<sup>3</sup> Artigo 33.º, n.º 1, al. k) do RJAL.

<sup>4</sup> Artigo 25.º, n.º 1, al. g) do RJAL.

*eficácia* e a assembleia municipal na fase dita *constitutiva*<sup>5</sup>.

Por seu lado, nas aludidas fases podem-se ainda considerar *subfases*, correspondentes, grosso modo, aos sucessivos momentos característicos em que, nelas, se desdobra a marcha do procedimento regulamentar<sup>6</sup>.

**2.2.** Neste quadro de divisão competencial, e em termos de *marcha do procedimento regulamentar municipal*, caberá à câmara municipal o poder de *iniciativa regulamentar*, ou seja, o poder de desencadear o (seja, de dar início ao) procedimento regulamentar, exercitado e exteriorizado por meio de deliberação municipal tomada em reunião camarária.

Por outro lado, caberá igualmente à câmara municipal a direcção e condução do procedimento regulamentar até ao momento em que seja por si aprovado, por nova deliberação tomada em reunião camarária, o texto final do projecto de regulamento a submeter à apreciação e aprovação da assembleia municipal.

**2.3.** Porém, antes desta aprovação, o texto do regulamento - que se pode considerar, nesta fase, como um *anteprojecto de regulamento* - carece de ser submetido a *audiência de interessados*<sup>7</sup> ou a *consulta pública*, neste último caso apenas e exclusivamente nas situações previstas na lei<sup>8</sup>.

**2.4.** Só após esta (sub-)fase e tomando em consideração as contribuições carreadas em sede de audiência dos interessados que se tenham constituído como tal (ou seja, que se

---

<sup>5</sup> Sobre as diversas fases do procedimento regulamentar vd. RICARDO DA VEIGA FERRÃO, *Regular o Regulamento – procedimento regulamentar autárquico em tempo de Novo Código do Procedimento Administrativo*, ed. electrónica, v. 1.1., 2017, acedível em [http://www.ccdrc.pt/index.php?option=com\\_docman&view=document&alias=3920-regular-o-regulamento&category\\_slug=autarquia&Itemid=739](http://www.ccdrc.pt/index.php?option=com_docman&view=document&alias=3920-regular-o-regulamento&category_slug=autarquia&Itemid=739), pág. 9 e segs.

<sup>6</sup> Cfr. RICARDO DA VEIGA FERRÃO, *Regular o Regulamento...* cit, pág. 10.

<sup>7</sup> Artigo 100.º do CPA. Porém, nos termos do n.º 1 deste artigo, só terá que haver lugar a audiência de interessados se o regulamento em discussão contiver *disposições que afetem de modo direto e imediato direitos ou interesses legalmente protegidos dos cidadãos*.

Por outro lado, *têm direito a ser ouvidos em conferência de interessados todos aqueles que se tenham constituído como interessados no procedimento (...), mas apenas esses*. Cfr. RICARDO DA VEIGA FERRÃO, *Regular o Regulamento...* cit, pág. 26. Vd., igualmente, artigos 98.º, n.º 1 e 100.º, n.º 1, do CPA.

<sup>8</sup> Artigo 101.º do CPA. Cfr. RICARDO DA VEIGA FERRÃO, *Regular o Regulamento...* cit, pág. 31.

tenham inscrito para esse efeito<sup>9</sup>) ou no âmbito da consulta pública, quando a ele haja lugar, é redigida a versão final do texto regulamentar que há-de servir como projecto de regulamento a ser aprovado em reunião de câmara para ser submetido à apreciação e votação pela assembleia municipal.

**2.5.** Chegados a este ponto, a discussão coloca-se então em saber se a assembleia municipal apenas terá um poder *ratificatório* sobre o projecto do regulamento, aprovando-o tal como ele é proposto ou rejeitando-o (não o aprovando) em globo, sem lhe caber, em qualquer dos casos, alterar as opções (de fundo) e/ou as soluções contidas no projecto de regulamento ou, sequer, introduzir-lhe meras alterações correctivas (ao texto) de carácter meramente formal, ou se, pelo contrário, a assembleia municipal, na fase constitutiva do regulamento, ou seja durante a sua apreciação para aprovação, pode “introduzir-se” no seu âmago e modificá-lo e/ou alterá-lo formal e substancialmente, indo (muito) para além de se limitar a apreciar favorável (aprovando) ou desfavoravelmente (não aprovando/reprovando) o texto proposto (e, portanto, todos os caminhos e soluções nele consagrados).

Esta questão ganha candência não só pelo facto de se considerar o órgão câmara municipal como o titular do procedimento regulamentar<sup>10</sup>, e portanto conformador do objecto e conteúdo do regulamento, mas também porque o RJAL, quando aborda a intervenção da assembleia municipal apenas diz que lhe cabe *aprovar as posturas e os regulamentos com eficácia externa do município*<sup>11</sup>, sem aludir a qualquer outro poder que não seja o de aprovar ou não aprovar/rejeitar o regulamento.

**2.5.1.** Porém, na senda da anterior legislação sobre a matéria<sup>12</sup>, o RJAL consagra o princípio da alterabilidade das propostas camarárias submetidas à assembleia

---

<sup>9</sup> Artigo 98.º, n.º 1, e artigo 100, n.º 1, do CPA.

<sup>10</sup> Já que se entende que cabe à câmara municipal não só o poder de impulso inicial do procedimento, como a direcção do próprio procedimento. Sobre este ponto, vd. RICARDO DA VEIGA FERRÃO, *Regular o Regulamento...* cit, pág. 21, e autores aí citados na nota 12.

<sup>11</sup> Artigo 25.º, n.º 1, al. g) do RJAL.

<sup>12</sup> Assim, o n.º 4 do artigo 39.º do Decreto-Lei n.º 100/84, de 29 de Março, e o n.º 6 do artigo 53.º da Lei n.º 169/99, de 18 de Setembro. Contudo, a primeira Lei n.º 79/77, de 25 de Outubro, nada dizendo a



municipal, salvo quanto aos casos contados expressamente ressalvados<sup>13</sup>. E, de entre esses casos, não se incluem as posturas nem os regulamentos externos.

Parece assim, portanto, que os (o texto dos) projectos de regulamento submetidos pela câmara municipal à apreciação da assembleia municipal para aprovação, podem sofrer alterações introduzidas por esta, quer de natureza meramente correctiva ou retificativa e com carácter meramente formal, quer de natureza material ou substancial, influenciando no (modificando, introduzindo ou retirando) conteúdo e soluções do projecto de regulamento.

**2.6.** Contudo, se isto parece ser assim de princípio<sup>14</sup>, certo é também que tal carece de ser lido à luz de um conjunto de restrições e condicionantes, sob pena de, a não ser assim, se subverter a atribuição e repartição legal de competências entre órgãos municipais no âmbito do procedimento regulamentar.

Na verdade, se à assembleia municipal assiste o poder de modificação do texto (e, como tal, da substância) do projecto de regulamento, esse poder de alteração não pode ser de extensão tal que desvirtue por completo o texto apresentado, subvertendo a intenção e orientação regulatória que a câmara municipal haja entendido adoptar.

Na verdade, a assembleia municipal não pode aproveitar o facto de lhe ter sido apresentado um projecto de regulamento para, em sede da sua apreciação, acabar por elaborar e aprovar um texto (de sua verdadeira autoria) que se mostre como sendo um outro e diferente regulamento, que em (quase) nada se revê no projecto apresentado. E isto, desde logo, porque à assembleia municipal não cabe o poder de iniciativa regulamentar, ou seja, em circunstância alguma, no quadro da actual lei, poderia

---

este respeito, exigia, porém, que a aprovação de regulamentos e posturas fosse feita *pela maioria absoluta de membros em efectividade de funções* (n.º 2 do artigo 48.º).

<sup>13</sup> O artigo 25.º, n.º 3, do RJAL, diz-nos que *não podem ser alteradas na assembleia municipal as propostas apresentadas pela câmara municipal referidas nas alíneas a), i) e m) do n.º 1 e na alínea l) do número anterior [daquele artigo], sem prejuízo de esta poder vir a acolher em nova proposta as recomendações ou sugestões feitas pela assembleia municipal.*

<sup>14</sup> Neste sentido vd. RICARDO DA VEIGA FERRÃO, *Regular o Regulamento...* cit, pág. 36 e seg. e também CLÁUDIO MONTEIRO, *O poder de modificação das propostas de regulamentos municipais* in *Revista das Assembleias Municipais*, n.º 2, Abril-Junho 2017, págs. 11-20, pág. 18 e seg.

elaborar e aprovar um regulamento de sua única e exclusiva iniciativa e autoria, com o seu conteúdo exclusivamente definido por si – como o seria se se aceitasse a possibilidade de uma radical modificação pela assembleia municipal de um texto regulamentar (e das soluções nele contidas) proposto pela câmara municipal, aparecendo, afinal, como um regulamento concebido *ex novo* pelo órgão deliberativo.

**2.6.1.** Assim está desde logo arredado um tal poder de alteração por parte da assembleia municipal que lhe permita desvirtuar completamente o projecto de regulamento apresentado pela câmara municipal, de modo que ele apareça como de concepção (praticamente) sua. Deste modo, as alterações que a assembleia municipal pode/possa introduzir num projecto de regulamento apresentado pela câmara municipal, não-de ser de modo a que se não altere nem desvirtue o seu objecto e fim, o âmbito e as medidas e/ou as soluções nele propostas.

**2.6.2.** Um outro limite, sem assento na lei mas decorrente de regra constitucional que, pela sua lógica e finalidade, se julga aqui igualmente aplicável e relevante, é o de que as alterações que possam ser introduzidas pela assembleia municipal num projecto de regulamento municipal não podem envolver aumento de despesa ou diminuição de receitas municipais, (pelo menos) no ano económico em curso. Trata-se aqui de importar para a realidade regulamentar municipal a designada *lei-travão* contida no n.º 2 do artigo 167.º da Constituição<sup>15</sup>.

Por outro lado, um limite como este decorre igualmente do facto de a assembleia municipal não assistir o poder de alteração da proposta camarária de orçamento pelo que a alteração de um projecto de regulamento de que resultasse aumento de despesa ou diminuição de receita representaria de alguma forma uma alteração orçamental, ainda que efectuada de forma indirecta.

---

<sup>15</sup> Diz essa norma que *os Deputados, os grupos parlamentares, as Assembleias Legislativas das regiões autónomas e os grupos de cidadãos eleitores não podem apresentar projectos de lei, propostas de lei ou propostas de alteração que envolvam, no ano económico em curso, aumento das despesas ou diminuição das receitas do Estado previstas no Orçamento.*

**2.7.** Porém, entre alterações da natureza das anteriormente referidas e aquelas outras que se fiquem por meras correcções formais de texto, situa-se um vasto leque de possibilidade de alterações, mais ou menos profundas, aos textos regulamentares propostos, realizadas pela assembleia municipal. Tais alterações – e conquanto essas alterações não desvirtuem de tal modo o projecto de regulamento que ele, após todas elas, já não se reconheça no texto a iniciativa original – serão, assim, admissíveis.

**2.8.** Contudo, tais modificações não foram submetidas, sendo o caso, a audiência de interessados ou consulta pública, e não se podem considerar como válidas as realizadas para o projeto original, pois que respeitaram a texto diferente (eventualmente com diferentes soluções).

Por isso, sempre que pela assembleia municipal sejam introduzidas alterações a projectos de regulamento submetidos a audiência interessados ou consulta pública, devem as pretendidas alterações ao texto serem devolvidas a câmara municipal para que esta, como único titular do procedimento regulamentar, proceda a nova audiência de interessados ou consulta pública, relativamente aos aspectos alterados ou a todo o regulamento.

### **3. CONDIÇÕES DE ATRIBUIÇÃO DE SUBSÍDIO DE TRANSPORTE A MEMBROS DAS ASSEMBLEIAS MUNICIPAIS**

A segunda das questões colocadas, relembre-se, prende-se com *saber se todos os membros da Assembleia Municipal têm direito a (...) subsídio [de transporte], independentemente do local onde residam, ou se existe alguma limitação a esse direito? Havendo essa limitação em que consiste? Como se traduz?*

Não sendo referido qualquer caso ou situação concreta que permita ilustrar a questão, a sua abordagem far-se-á, assim, de um ponto de vista geral.

**3.1.** O Estatuto do Eleitos Locais<sup>16</sup> atribui aos eleitos locais municipais o direito à percepção de ajudas de custo e de subsídio de transporte em duas situações ou circunstâncias (critérios objectivos). São elas a *deslocação por motivo de serviço* e a *deslocação do seu domicílio para assistir às reuniões ordinárias e extraordinárias e das comissões dos respectivos órgãos*.

Por seu lado, para definir o direito à percepção de subsídio de transporte, que ora é objecto de apreciação, há ainda que cruzar essas duas circunstâncias (objectivas) com dois critérios subjectivos.

**3.1.1.** Assim todo e qualquer membros da câmara municipal ou da assembleia municipal<sup>17</sup> que se desloque *por motivo de serviço, para fora da área do município* e desde que não utilize viatura municipal, terá direito a abono de subsídio de transporte, *nos termos e segundo a tabela em vigor para a função pública*.

**3.1.2.** Por outro lado, os membros dos órgãos municipais que não auferam remuneração, ou seja, os vereadores em regime de não permanência e os membros da assembleia municipal, têm igualmente direito a subsídio de transporte *quando se desloquem do seu domicílio para assistirem às reuniões ordinárias e extraordinárias e das comissões dos respectivos órgãos*.

É, pois, em relação ao abono de subsídio de transporte nesta circunstância – mais especificamente em saber quem a ele tem direito e onde se deve considerar *domiciliado* para este efeito - que se prosseguirá esta análise.

---

<sup>16</sup> O *Estatuto dos Eleitos Locais* (EEL) consta da Lei n.º 29/87, de 30 de Junho, alterada pela Lei n.º 97/89, de 15 de Dezembro, Lei n.º 1/91, de 10 de Janeiro, Lei n.º 11/91, de 17 de Maio, Lei n.º 11/96, de 18 de Abril, Lei n.º 127/97, de 11 de Dezembro, Lei n.º 50/99, de 24 de Junho, Lei n.º 86/2001, de 10 de Agosto, Lei n.º 22/2004, de 17 de Junho, Lei n.º 52-A/2005, de 10 de Outubro e Lei n.º 53-F/2006, de 29 de Dezembro.

<sup>17</sup> Aqui considerados, portanto, não só os eleitos locais que pelo exercício do seu cargo percebam *remuneração* – presidente da câmara e vereadores, em exclusividade ou em não exclusividade, bem como vereadores a meio tempo – como aqueles que têm direito a *senhas de presença* – vereadores em regime de não permanência e membros da assembleia municipal.

### 3.2. Vejamos, antes do mais, o que já se disse sobre esta matéria em anterior parecer<sup>18</sup>:

1. Por força do disposto na alínea a) do n.º 1 do artigo 5.º da Lei Orgânica n.º 1/2001, de 14 de Agosto, gozam da capacidade eleitoral passiva para os órgãos das autarquias locais os ***cidadãos portugueses eleitores***, ou seja – nos termos da alínea a) do n.º 1 do artigo 2.º do mesmo diploma – os ***cidadãos portugueses maiores de 18 anos***.

Temos pois que um qualquer cidadão português, maior de 18 anos, desde que recenseado numa das circunscrições de recenseamento actualmente definidas no artigo 8.º da Lei n.º 13/99, de 22 de Março, (novo regime jurídico do recenseamento eleitoral) – a saber, *no território nacional, a freguesia, e no estrangeiro, consoante os casos, o distrito consular, o país de residência, se nele apenas houver embaixada, ou a área de jurisdição eleitoral dos postos consulares de carreira fixada em decreto regulamentar – pode ser eleito para qualquer dos órgãos do município e da freguesia* (goza de capacidade eleitoral passiva).

Contudo, porque apenas os cidadãos eleitores inscritos no recenseamento da área da respectiva autarquia local podem ser eleitores dos órgãos dessa autarquia (artigo 4.º da Lei Orgânica n.º 1/2001), resulta que os nacionais recenseados nas circunscrições de recenseamento sediadas no estrangeiro, não são eleitores nas eleições autárquicas (não goza de capacidade eleitoral activa).

E, completa-se agora o atrás dito, dizendo ainda que qualquer cidadão eleitor pode, portanto, ser eleito em circunscrição eleitoral (freguesia) ou município a que ela pertença, mesmo que aí não vote por se encontrar recenseado em diferente circunscrição eleitoral, em regra, aquela onde se situe a morada que conste do seu Cartão do Cidadão.

Na verdade, *os cidadãos portugueses (...), são automaticamente inscritos no recenseamento eleitoral, na freguesia correspondente à morada constante do cartão de cidadão ou, quando deste não disponham, do sistema de identificação civil*<sup>19</sup>, isto porque *a circunscrição eleitoral de eleitores detentores de cartão de cidadão [não é a determinada pela uma qualquer residência que por ele seja declarada nessa ocasião e para esse efeito, mas] é a correspondente à morada a que se refere a alínea b) do n.º 1 do artigo 8.º da Lei n.º 7/2007, de 5 de Fevereiro*<sup>20</sup>, a qual corresponde ao endereço

<sup>18</sup> Vd. Parecer n.º 211/DRAL de 29/11/2005, acedível em [http://www.ccdrc.pt/index.php?option=com\\_pareceres&view=details&id=1762&Itemid=45](http://www.ccdrc.pt/index.php?option=com_pareceres&view=details&id=1762&Itemid=45) ou em <http://www.autarquet.net/PARECERES/ELEITOS-LOCAIS/135.html>.

<sup>19</sup> Vd. artigo 27.º, n.º 2, da Lei n.º 13/99, de 22 de Março, *Regime Jurídico do Recenseamento Eleitoral*, alterada pela Lei n.º 3/2002, de 8 de Janeiro, e pelas Leis Orgânicas n.ºs 4/2005 e 5/2005, de 8 de Setembro e pela Lei n.º 47/2008, de 27 de Agosto.

<sup>20</sup> Vd. artigo 9.º, n.º 1, da Lei n.º 13/99.

*postal físico, livremente indicado pelo cidadão, correspondente ao local de residência habitual*<sup>21</sup>.

Estra morada, sendo a única relevante para efeitos de *comunicação com os serviços do Estado e da Administração Pública, nomeadamente com os serviços de registo e de identificação civil, os serviços fiscais, os serviços de saúde e os serviços de segurança social*, [pelo que para tal se considera, inilidivelmente] *o cidadão (...) por domiciliado, para todos os efeitos legais, no local referido no número anterior – não impede, porém, que o mesmo possa designar outros endereços, físicos ou eletrónicos, para fins profissionais ou convencionais, nos termos previstos na lei*<sup>22</sup>.

**3.2.** Se este quadro legal não é já, em sim mesmo, muito claro quanto ao que deva ser considerado como “*a*” *residência* de um qualquer certo e determinado cidadão, isso ainda se agrava se for levado em consideração o disposto no artigo 82.º, n.º 1, do Código Civil, onde se diz que *a pessoa tem domicílio no lugar da sua residência habitual; se residir alternadamente, em diversos lugares, tem-se por domiciliada em qualquer deles*.

**3.3.** Não há, portanto, qualquer exigência legal de conexão territorial, eleitoral ou de outra natureza, necessária e/ou condicionante do exercício de mandato autárquico em órgão electivo de qualquer autarquia.

Deste modo, um autarca tanto pode ter domicílio no local que seja a sua residência habitual como pode ter vários domicílios se residir alternadamente entre eles; e pode ainda ter domicílio, ou seja, residência habitual, num dado lugar e, entretanto, mudar de residência.

Certo é, porém, que tal residência habitual, ou seja, o domicílio, tanto pode localizar-se **no município** onde se foi eleito como autarca, como **noutro qualquer município**, contíguo ou não. E pode mesmo situar-se **no estrangeiro**.

---

<sup>21</sup> Vd. artigo 13.º, n.º 1, da Lei n.º 7/2007, de 5 de Fevereiro, que *Cria o Cartão de Cidadão*, alterada pela Lei n.º 91/2015, de 12 de Agosto, e Lei n.º 32/2017, de 1 de Junho.

<sup>22</sup> Vd. artigo 13.º, n.º 2, da Lei n.º 7/2007.

**3.4.** Mas qual o critério (legal, caso exista) de atribuição do subsídio de transporte nestas situações?

A lei não nos fornece critério algum – ou, ao menos, critério semelhante ao que define relativamente à atribuição de subsídio de transporte para deslocações em serviço. Na verdade, se para esta referida situação de **deslocação em serviço** o Estatuto dos Eleitos Locais diz que é concedido *subsídio de transporte, nos termos e segundo a tabela em vigor para a função pública*, já no caso de atribuição de subsídio de transporte aos **vereadores em regime de não permanência** e aos **membros da assembleia municipal** *quando se desloquem do seu domicílio para assistirem às reuniões ordinárias e extraordinárias e das comissões dos respectivos órgãos*, a lei não prevê, no texto dessa norma, nenhum critério ou regime de atribuição. Parece assim – e esse tem sido o entendimento geralmente defendido<sup>23</sup> – que um membro da assembleia municipal tem direito a subsídio de transporte sempre que se desloque do seu domicílio até ao local de realização da assembleia, para nela participar ou em suas comissões, e por toda essa distância. Porém, de acordo com os “*princípios de economia e de adequação*”<sup>24</sup>, a considerar sempre implícitos e presentes na atribuição de subsídio desta natureza, deve ser levado em linha de conta para atribuição do subsídio de transporte o percurso mais curto entre esses dois pontos.

**3.4.1.** O que fica dito - em especial o critério de que existe direito a subsídio de transporte qualquer que seja a distância entre o domicílio e o local de realização da assembleia dos membros da assembleia municipal, sem que na lei se estabeleça qualquer distinção entre os membros directamente eleitos e os membros *por inerência* (presidentes das juntas de freguesia)<sup>25</sup> - então há que considerar que todos os membros

---

<sup>23</sup> Nesse sentido, MARIA JOSÉ CASTANHEIRA NEVES, *Estatuto dos membros das assembleias municipais: o direito à dispensa das atividades profissionais e outros direitos ainda problemáticos destes eleitos*, in *Revista da Assembleias Municipais* cit., págs. 21-31, pág. 29.

<sup>24</sup> Sobre os *princípios da economia e da adequação* no subsídio de transporte *vd.* o que é dito no supra citado Parecer n.º 211/DRAL de 29/11/2005.

<sup>25</sup> Diz o artigo 42.º da Lei n.º 169/99, de 18 de Setembro, que *a assembleia municipal é constituída por membros eleitos directamente em número superior ao dos presidentes de junta de freguesia, que a integram.*

da assembleia municipal a ele têm direito.

**3.5.** Mas porque a atribuição de subsídio de transporte não constitui nem complemento salarial nem a este se encontra directamente indexada, qual é (como deve ser determinado) o montante-base desse subsídio e qual o meio de transporte que deve ser levado em linha de conta – pois que a norma do EEL nada diz sobre isso?

Na verdade, o n.º 2 do artigo 12.º do EEL refere singelamente que *os membros da assembleia municipal têm direito a subsídio de transporte quando se deslocem do seu domicílio*, mas nem refere, directamente ou por remissão, qualquer montante unitário de tal subsídio, nem diz qual ou quais os meios de deslocação (e não só de transporte) a considerar – contrariamente ao que acontece com as *deslocações por motivo de serviço sem utilização de viatura municipal*, previstas no n.º 1 do mesmo, onde expressamente se apela à sua atribuição *nos termos e seguindo a tabela em vigor para a função pública*.

É evidente que *a tentação é ir pelo que dê mais dinheiro* – e, portanto, abonar o subsídio de transporte pelo seu valor relativamente a *deslocação em automóvel próprio*. Porém pode não ser assim.

Na verdade, apesar de o EEL não o referir, deve seguir-se nestes casos as regras válidas para as deslocações em serviço. E por isso, o subsídio deverá ser abonado de acordo com o meio de transporte (o que não abrange “*boleias*”) efectivamente utilizado, de acordo com a tabela prevista na Portaria n.º 1553-D/2008, de 31 de Dezembro, actualizada em conformidade.

CONCLUINDO

- A. Em termos de *marcha do procedimento regulamentar municipal*, cabe à câmara municipal o poder de *iniciativa regulamentar*, ou seja, o poder de



desencadear o (seja, de dar início ao) procedimento regulamentar, exercitado e exteriorizado por meio de deliberação municipal tomada em reunião camarária.

- B.** Cabe igualmente à câmara municipal a direcção e condução do procedimento regulamentar até ao momento em que seja por si aprovado, por nova deliberação tomada em reunião camarária, o texto final do projecto de regulamento a submeter à apreciação e aprovação da assembleia municipal
- C.** O RJAL consagra o princípio da alterabilidade das propostas camarárias submetidas à assembleia municipal, salvo quanto aos casos contados expressamente ressalvados. Ora, entre esses casos, não se incluem as posturas nem os regulamentos externos.
- D.** É assim de considerar que os (o texto dos) projectos de regulamento submetidos pela câmara municipal à apreciação da assembleia municipal para aprovação, podem sofrer alterações introduzidas por esta, quer de natureza meramente correctiva ou retificativa e com carácter meramente formal, quer de natureza material ou substancial, influenciando no (modificando, introduzindo ou retirando) conteúdo e soluções do projecto de regulamento.
- E.** Porém, está desde logo arredado um poder de alteração da assembleia municipal com tal dimensão que lhe permita desvirtuar completamente o projecto de regulamento apesentado pela câmara municipal, de modo que ele se torne como de concepção (praticamente) sua.
- F.** Outro limite - ainda que sem assento na lei, mas decorrente de regra constitucional que, pela sua lógica e finalidade, aqui será igualmente aplicável e relevante - é o de que as alterações que possam ser introduzidas pela assembleia municipal num projecto de regulamento municipal não podem envolver aumento de despesa ou diminuição de receitas municipais,

(pelo menos) no ano económico em curso (*lei-travão* do n.º 2 do artigo 167.º da Constituição).

**G.** Entre as alterações totalmente desvirtuadoras do projecto de regulamento e aquelas que se fiquem por meras correcções formais do seu texto, situa-se um leque de possibilidade de alterações, mais ou menos profundas, aos textos regulamentares propostos, as quais – conquanto não desvirtuem de tal modo o projecto de regulamento que, após todas elas, nele já não se reconheça o texto da iniciativa original – serão, assim, admissíveis.

**H.** Contudo, sempre que pela assembleia municipal sejam introduzidas alterações a projectos de regulamento submetidos a audiência interessados ou consulta pública, devem as pretendidas alterações ao texto serem devolvidas a câmara municipal para que esta, como único titular do procedimento regulamentar, proceda a nova audiência de interessados ou consulta pública, relativamente aos aspectos alterados ou a todo o regulamento.

= / =

**I.** Não há qualquer exigência legal de conexão territorial, eleitoral ou de outra natureza, necessária e/ou condicionante do exercício de mandato autárquico em órgão electivo de qualquer autarquia.

**J.** Um autarca tanto pode ter domicílio no local que seja a sua residência habitual como pode ter vários domicílios se residir alternadamente entre eles; e pode ainda ter domicílio, ou seja, residência habitual, num dado lugar e, entretanto, mudar de residência.

**K.** O domicílio, tanto pode localizar-se **no município** onde se foi eleito como autarca, como **noutro qualquer município**, contíguo ou não, e pode mesmo situar-se **no estrangeiro**.

- L.** Um membro da assembleia municipal tem direito a subsidio de transporte sempre que se desloque do seu domicilio até ao local de realização da assembleia, para nela participar ou em suas comissões, e por toda essa distância.
  
- M.** Todos os membros da assembleia municipal a têm direito a esse subsidio.

*Salvo semper meliori judicio*