

<b>Parecer n.º</b>	DSAJAL 218/19
<b>Data</b>	19 de novembro de 2019
<b>Autor</b>	Ricardo da Veiga Ferrão

<b>Temáticas abordadas</b>	CIM Conselho Intermunicipal Substituição
----------------------------	--

---

Notas

Solicita o Secretário Executivo da Comunidade Intermunicipal (...), por seu mail de .../.../2019, 10:26, a emissão de parecer sobre a questão que vem assim colocada

Tendo surgido algumas divergências de entendimento na composição das reuniões do Conselho Intermunicipal, venho solicitar a emissão de parecer jurídico sobre a seguinte questão:

Nos termos do art. 88º, nº 1 da Lei nº 75/2013, de 12 de setembro, o conselho Intermunicipal é constituído pelos presidentes das câmaras municipais dos municípios que integram a comunidade intermunicipal.

Pode o presidente de câmara ser substituído nesta função? Se sim, em quem pode recair essa substituição?

APRECIANDO

## 1. DO PEDIDO

A questão colocada prende-se com saber se o presidente da câmara municipal, enquanto membro do conselho intermunicipal por força de determinação legal, pode ser aí substituído e, podendo, quem o deverá, então, substituir.

## 2. ANÁLISE

### 2.1. A COMPOSIÇÃO DO CONSELHO INTERMUNICIPAL

Nos termos do RJAL<sup>1</sup>, o conselho intermunicipal - um dos órgãos das comunidades intermunicipais<sup>2</sup> - *é constituído pelos presidentes das câmaras municipais dos*

---

<sup>1</sup> O *Regime Jurídico das Autarquias Locais* (RJAL) foi aprovado em anexo à Lei nº 75/2013, de 12 de Setembro, rectificada pelas Declaração de Retificação nº 46-C/2013, de 1 de Novembro, e Declaração de Retificação nº 50-A/2013, de 11 de Novembro, e alterado pelas Lei nº 25/2015, de 30 de Março, Lei nº 69/2015, de 16 de Julho, Lei nº 7-A/2016, de 30 de Março, Lei nº 42/2016, de 28 de Dezembro, e Lei nº 50/2018, de 16 de Agosto.

<sup>2</sup> Artigo 82.º do RJAL.

*municípios que integram a comunidade intermunicipal*<sup>3</sup>.

Estamos aqui perante aquilo que a doutrina designa por *inerência*, ou seja, o desempenho (obrigatório) de um cargo, por força de disposição legal, por via da titularidade de um outro, ao qual o exercício daquele se encontra indissociavelmente associado<sup>4</sup>.

Assim, a eleição de um titular para o cargo de presidente de uma câmara municipal de uma dada comunidade intermunicipal, representa simultaneamente a sua investidura, *ope legis*, como membro do respectivo conselho intermunicipal. O que é por dizer que o desempenho do cargo de membro do conselho intermunicipal não se trata do exercício, pelo presidente da câmara, de (mais) uma competência que lhe esteja cometida, mas sim a investidura, por *inerência*, na titularidade de membro de um órgão de uma diferente entidade (pessoa colectiva pública).

## **2.2. A PARTICIPAÇÃO DO PRESIDENTE DA CÂMARA NO CONSELHO INTERMUNICIPAL**

**2.2.1.** Temos como adquirido, tal como atrás ficou dito, que a participação do presidente de cada uma das câmaras municipais integrantes de dada comunidade intermunicipal no respectivo conselho intermunicipal ocorre por *inerência* de funções do cargo de presidente de cada uma dessas câmaras municipais.

Assim sendo, legítimo é que se coloque a questão de saber se pode haver lugar à substituição nessas funções do presidente de uma câmara municipal, designadamente em caso de falta, ausência ou impedimento, e em caso de resposta afirmativa, quem deverá ser o seu substituto.

**2.2.2.** Antes de mais há que dilucidar se, pelo facto de a lei dizer que o conselho é composto pelos presidentes das câmaras tal quer significar, ou não, que apenas presidente de câmara – portanto, só e apenas os presidentes das câmaras que integram

---

<sup>3</sup> Artigo 88.º, n.º 1, do RJAL.

<sup>4</sup> Sobre *inerências* vd. MARCELLO CAETANO, *Manual de Direito Administrativo*, vol. II, 10.º ed., 5.ª reimp. Almedina, Coimbra, 1994, págs. 654. Na *inerência* está-se perante uma acumulação de cargos legalmente admitida. Vd. MARCELLO CAETANO, *Manual...* cit. pág. 720.

cada comunidade – é que, constituindo ou compondo o órgão, podem participar nas respectivas reuniões, não podendo nelas ser substituídos ou representados, seja por quem for, seja em que circunstâncias for.

**2.2.2.1.** Diga-se, desde já, que uma resposta positiva a esta questão não seria de todo deslocada ou inadmissível – antes pelo contrário.

Na verdade, estando-se perante a titularidade do cargo de membro de um órgão colegial concedida por inerência de outro cargo, poder-se-ia entender que, no silêncio da lei sobre a possibilidade ou forma de substituição dos membros do órgão, tal quereria significar que as suas reuniões haveriam de realizar-se mesmo com a sua ausência (ou seja, com a sua falta, justificada ou não) se e conquanto se continuasse a verificar quórum de funcionamento e de votação, conforme fosse previsto ou na lei especialmente aplicável – no caso, o RJAL – (o que, propriamente, não acontece especificamente<sup>5</sup>), ou, na falta de tal específica previsão, na lei geral – a saber, o CPA<sup>6</sup>. Não se verificando esse quórum em primeira convocatória, funcionaria, então, o regime de segunda convocatória, conforme previsto no RJAL<sup>7</sup>.

Tal seria assim, inequivocamente, caso se entendesse que a referência que a lei faz ao presidente da câmara municipal como membro do conselho intermunicipal é uma referência pessoal – uma referência à pessoa do presidente da câmara, à pessoa que desempenhe esse cargo e não ao cargo em si mesmo, desconsiderando quem seja o seu titular – pelo que o silêncio da lei (a ausência de qualquer regra ou referência legal) quanto à sua substituição (suplência), significaria que seriam insubstituíveis (“*insuplenciáveis*”), pelo que o órgão funcionaria e deliberaria igualmente na sua

---

<sup>5</sup> Não se pode considerar que o disposto no artigo 105.º, n.º 2, do RJAL, seja, propriamente, uma regra de quórum de funcionamento ou de votação. Será sim uma regra especial de aprovação de deliberações, relativamente à regra geral do artigo 32.º, n.º 1 do CPA, que é a de que faz vencimento a maioria absoluta dos votos dos membros presentes.

<sup>6</sup> Vd. artigo 29.º, n.º 1, do CPA.

<sup>7</sup> O RJAL não acolhe, contudo, o regime do artigo 29.º, n.ºs 2 e 3, do CPA, em matéria de presenças em segunda convocatória, continuando a exigir em segunda convocatória o mesmo quórum que em primeira. Assim, vd. artigo 54.º, n.ºs 1 e 3, do RJAL.

ausência, fosse ela porque razão fosse, conquanto se continuassem a verificar os indispensáveis *quóruns*.

#### 2.2.2.2. Não parece, porém que assim se deva entender.

Na verdade, o presidente da câmara municipal integra um conselho intermunicipal, não por ser a pessoa que é, mas *apenas* e *só* por ser presidente da câmara municipal de um município situado na área geográfica definidora da comunidade intermunicipal, e como tal, nos termos da lei, seu representante<sup>8</sup>. Portanto ele integra esse conselho por ser titular de um cargo (órgão) municipal que lhe confere a representação do município e não em razão da sua própria pessoa.

Ora, sendo o conselho intermunicipal o órgão da comunidade intermunicipal ao qual cabe abordar e decidir sobre um relevante conjunto de matérias de inegável interesse intermunicipal – ou seja, com interesse e de interesse para todos e cada um dos municípios, na medida em que são esses interesses municipais que concorrem para a formação do interesse intermunicipal, que necessariamente não sendo (ou não devendo ser) o de nenhum deles, deverá, isso sim, ser o produto do cruzamento e harmonização de todos eles – mal se compreenderia que tais apreciações e decisões pudessem ser tomadas sem a concorrência da vontade de todos os municípios integrantes, tanto mais quanto depois lhes viriam a ser também aplicadas<sup>9</sup>.

Portanto, para se evitarem situações de deliberações tomadas apenas por alguns dos municípios, com ausência dos demais, mas, ainda assim, aplicáveis a todos eles, mesmo que sobre elas não se hajam pronunciado nem votado<sup>10</sup>, é de entender que, a

---

<sup>8</sup> Artigo 35.º, n.º 1, al. a), do RJAL.

<sup>9</sup> Cfr. artigo 105.º, n.º 1, do RJAL.

<sup>10</sup> Certo é, contudo, que o RJAL exige para aprovação das suas deliberações, mais que o tradicional quórum de votação, determinado pela presença de um certo número mínimo de membros do órgão colegial no momento da votação – que nos termos do artigo 29.º, n.º 1, do CPA é *a maioria do número legal dos seus membros com direito a voto* - bem como a votação favorável da maioria absoluta dos votos dos membros presentes (artigo 32.º, n.º 1, do CPA).

Na verdade, nos termos do artigo 105.º, n.º 2, do RJAL, *as deliberações (...) do conselho intermunicipal consideram-se aprovadas quando os votos favoráveis dos seus membros correspondam, cumulativamente, a um número igual ou superior ao dos votos desfavoráveis e à representação de mais de metade do universo total de eleitores dos municípios integrantes da área metropolitana ou da*

bem do funcionamento da comunidade intermunicipal e bem como da tutela, concatenação e boa harmonização dos múltiplos e diversos interesses concelhios que aí se podem cruzar, convirá adoptar a regra de que os presidentes das câmaras municipais são substituíveis (ou antes, são “*suplenciáveis*”) enquanto membros do conselho intermunicipal, caso não lhes seja possível estar presentes nas reuniões deste órgão.

Se esta questão está assente – e, portanto, se deve ser entendido que os presidentes das câmaras municipais, enquanto na qualidade de membros do conselho intermunicipal, podem ser substituídos nas reuniões deste órgão – resta agora averiguar quem haverá de substituir o presidente nessas reuniões, ou seja qual a regra de suplência para efeitos de substituição do presidente de uma câmara municipal nas reuniões do conselho intermunicipal de que faça parte.

**2.2.3.** O caminho a tomar depende, contudo, do critério a seguir nesta matéria.

**2.2.3.1.** O RJAL quando aborda a disciplina das entidades supramunicipais e, especificamente, quando disciplina o conselho intermunicipal, não prevê nem estabelece nenhuma regra quanto à substituição dos seus membros, ou seja, dos presidentes das câmaras municipais que o compõem.

Assim, no silêncio de específica lei aplicável, deve ir buscar-se pertinente regra à disciplina comum e geral nesta matéria – e que é a contida no Código do Procedimento Administrativo. Ora, dispõe este código que *nos casos de ausência, falta ou impedimento do titular do órgão ou do agente, cabe ao suplente designado na lei, nos estatutos ou no regimento, agir no exercício da competência desse órgão ou agente*<sup>11</sup>.

Temos assim que na ausência de previsão normativa no RJAL, há que procurar regras que, em outro ou outros diplomas, disciplinem esta matéria relativamente ao exercício

---

*comunidade intermunicipal, considerando-se para este efeito (artigo 105.º, n.º 3, do RJAL), que o voto de cada membro é representativo do número de eleitores do município de cuja câmara municipal seja presidente. Isto é por dizer que mesmo que se verifique o tradicional quórum de votação e uma votação por maioria absoluta, esta votação assim obtida pode não ter ganho de causa, ou seja, pode não servir para aprovar a deliberação, por os votos que a sustentam não representarem o número de eleitores legalmente exigível para esse efeito.*

<sup>11</sup> Vd. artigo 42.º, n.º 1, do CPA.

do cargo de presidente da câmara, na própria câmara. É o caso dos artigos 56.º e 57.º da Lei n.º 169/99.

**2.2.3.2.** Sendo que o RJAL contém norma onde se afirma que *o funcionamento das entidades intermunicipais regula-se, em tudo o que não esteja previsto na presente lei, pelo regime jurídico aplicável aos órgãos municipais*<sup>12</sup>, então nada obsta a que, para o caso ora em apreço, sejam convocadas aquelas normas e, assim, se entenda que *a câmara municipal é constituída por um presidente e por vereadores, um dos quais designado vice-presidente*<sup>13</sup> e que *o presidente designa, de entre os vereadores, o vice-presidente a quem, para além de outras funções que lhe sejam distribuídas, cabe substituir o primeiro nas suas faltas e impedimentos*<sup>14</sup>.

**2.2.4.** De sublinhar, finalmente, que não obstante o que atrás fica dito e que serve quanto à substituição (suplência) do presidente da câmara municipal enquanto membro do conselho intermunicipal da “sua” comunidade intermunicipal, tal já não servirá, contudo, quando esteja em causa a substituição do presidente ou vice-presidentes desse mesmo conselho, quando se verifique a falta destes membros, apesar da presença dos seus substitutos legais.

Na verdade, devendo entender-se que estas funções de presidente e vice-presidente do conselho intermunicipal são desempenhadas em razão da eleição, pelo próprio conselho, de certas pessoas que nele têm assento enquanto presidentes de câmara, então a sua substituição, em caso de ausência pontual a uma reunião, deve fazer-se de acordo com o que especificamente se determine em norma específica para o efeito, constante dos estatutos da comunidade ou do regimento do órgão.

Na ausência de tal previsão nos citados documentos regulamentares, a substituição do presidente do conselho intermunicipal far-se-á, então, de acordo com o disposto no

---

<sup>12</sup> Artigo 104.º do RJAL.

<sup>13</sup> Vd. artigo 56.º, n.º 1, da Lei n.º 169/99, de 18 de Setembro.

<sup>14</sup> Vd. artigo 57.º, n.º 3, da Lei n.º 169/99.

artigo 22.º do CPA – e já não fazendo desempenhar essas funções pelo substituto do presidente de câmara presente na reunião.

*Salvo semper meliori judicio*