

Parecer N.º	DSAJAL 54/21
Data	12 de março de 2021
Autor	Ricardo da Veiga Ferrão

Temáticas abordadas	Proposta de projeto de regulamento apresentada por vereador Responsabilidade pela inclusão na nota justificativa da ponderação dos custos e benefícios
----------------------------	---

Notas

Solicita o Presidente da Câmara Municipal de ..., por seu ofício n.º ..., de .../.../2021, a emissão de parecer sobre a questão nele assim colocada:

ASSUNTO: PEDIDO DE PARECER - PROPOSTA DE PROJETO DE REGULAMENTO APRESENTADA POR UM VEREADOR DA CÂMARA MUNICIPAL - RESPONSABILIDADE PELA INCLUSÃO NA NOTA JUSTIFICATIVA DA PONDERAÇÃO DOS CUSTOS E BENEFÍCIOS

Em reunião realizada em 9 de dezembro de 2020, a Câmara Municipal tomou conhecimento do pedido de agendamento solicitado pelo Senhor Vereador Dr. M ... - Projeto de Regulamento de Concessão de Apoios Sociais aos Bombeiros Voluntários do Concelho de ... -, tendo discutido o assunto e deliberado, por maioria, retirar este ponto da Ordem de Trabalhos, tendo ficado determinado que deveria ser solicitado um parecer à CCDR no sentido da mesma se pronunciar se cabe, ou não, ao Vereador que não está em regime de permanência na Câmara Municipal- "a apresentação da Proposta de projeto de regulamento, acompanhar essa proposta de projeto de regulamento de nota justificativa fundamentada onde conste uma ponderação dos custos e benefícios das medidas projetadas. ou se cabe à Câmara Municipal apurá-las (para efeitos do disposto no artigo 99.º do Código do Procedimento Administrativo.

Mais ficou deliberado, solicitar à CCDRC parecer no sentido de perceber, cabendo essa responsabilidade ao Vereador proponente, se essa ponderação de custos e benefícios, não sendo do foro profissional do referido Vereador, poderá ou não, socorrer-se a que a Câmara Municipal suporte este estudo.

Em face do exposto, e em suma, solicita-se a emissão de parecer no sentido de esclarecer o seguinte:

- a) Para efeitos do disposto no artigo 99.º do Código do Procedimento Administrativo, compete, ou não, ao Vereador que não está em regime de permanência na Câmara Municipal, na apresentação da proposta de projeto de regulamento, acompanhar essa proposta de projeto de regulamento de nota justificativa fundamentada onde conste uma ponderação dos custos e benefícios das medidas projetadas, ou compete à Câmara Municipal apurar estes elementos?
- b) Se eventualmente essa competência for do Vereador proponente, essa ponderação de custos e benefícios, e não sendo do foro profissional do referido Vereador, poderá este, ou não, socorrer-se a que a Câmara Municipal suporte este estudo?

O pedido de parecer foi feito acompanhar de cópia de deliberação camarária sobre a questão em apreço.

APRECIANDO

1. DO PEDIDO

Ainda que a questão de que se pretende análise venha colocada do modo acima

referido – ou, nos termos da deliberação camarária antes também referida, em saber se *ao vereador que não está em regime de permanência na Câmara Municipal e não sendo Vereador do Executivo do mesmo Partido que sustenta a maioria do Executivo da Câmara Municipal, se cabe [ou não] a esse Vereador, nos termos do artigo 99.º do Código do Procedimento Administrativo, na apresentação da proposta de projeto de regulamento, (...), acompanhar essa proposta de projeto de regulamento de nota justificativa regulamentada, devendo (...) incluir, ou não, um ponderação dos custos e benefícios das medidas projetadas, ou se cabe à Câmara Municipal apurá-las. E se lhe [ao vereador] cabendo essa responsabilidade se o custo, porque não é do foro profissional dele, pode, ou não, socorrer-se a que a Câmara suporte este estudo – a análise da questão colocada deve, antes, recentrar-se em saber como decorre ou deve decorrer o procedimento do regulamento administrativo, designadamente no que se refere à sua subfase da iniciativa regulamentar.*

É de referir que o pedido ora em causa não foi feito acompanhar do parecer dos serviços, conforme previsto na Portaria n.º 314/2010, de 14 de junho. Não obstante, procede-se à solicitada análise.

2. ANÁLISE

Previamente à análise da questão colocada, a temática dos vereadores municipais merece que se lhe dediquem algumas, ainda que breves, considerações.

2.1. Os municípios – entidades integrantes da *organização democrática do Estado*¹ – dispõem tipicamente de *órgãos representativos*², compreendendo *uma assembleia eleita dotada de poderes deliberativos e um órgão executivo colegial perante ela responsável*³, sendo este *constituído por um número adequado de membros, (...) de acordo com a solução adoptada na lei*⁴.

2.1.1. Este órgão executivo, designado “câmara municipal”, é, nos termos da lei, *constituído por um presidente e por vereadores, um dos quais [é livremente] designado*

¹ Artigo 235.º, n.º 1, da Constituição.

² Artigo 235.º, n.º 2, da Constituição.

³ Artigo 239.º, n.º 1, da Constituição.

⁴ Artigo 239.º, n.º 3, da Constituição.

*vice-presidente*⁵ pelo presidente, de entre o conjunto de vereadores⁶. E se o *presidente da câmara municipal [é] o primeiro candidato da lista mais votada*⁷, a eleição dos vereadores resulta da *conversão de votos em mandatos (...) de acordo com o método de representação proporcional correspondente à média mais alta de Hondt*⁸ tendo, para o efeito em consideração o número de vereadores que, em concreto, compõem um dada câmara municipal⁹ e a ordenação de nomes nas diferentes listas (plurinominais¹⁰) propostas à eleição¹¹ por partidos políticos, coligações de partidos políticos ou grupos de cidadãos eleitores¹².

2.1.2. A câmara municipal é, portanto, um órgão colegial, pelo que a decisão dos assuntos que lhe caiba apreciar é efectuada por deliberação dos seus membros, através de votação maioritária dos presentes a cada reunião com direito a voto.

Nesta medida, não existe qualquer diferença na substância da função ou no poder ou qualidade do voto de cada um dos vereadores, pois que apenas a soma dos votos num ou noutro sentido (a favor ou contra) dá efectividade e vinculatividade a determinado sentido da decisão do colégio¹³.

⁵ Artigo 56.º, n.º 1, da Lei n.º 169/99, de 18 de Setembro, com as alterações introduzidas pelas Lei n.º 5-A/2002, de 11 de Janeiro, rectificadora pela Declaração de Rectificação n.º 4/2002, de 6 de Fevereiro, e Declaração de Rectificação n.º 9/2002, de 5 de Março, Lei n.º 67/2007, de 31 de Dezembro, Lei Orgânica n.º 1/2011, de 30 de Novembro, Lei n.º 75/2013, de 12 de Setembro, Lei n.º 7-A/2016, de 30 de Março, e Lei n.º 71/2018, de 31 de Dezembro.

⁶ Artigo 57.º, n.º 3, da Lei n.º 169/99.

⁷ Artigo 57.º, n.º 1, da Lei n.º 169/99.

⁸ Artigo 13.º da Lei Eleitoral dos Órgãos das Autarquias Locais (LEOAL), Lei Orgânica n.º 1/2001, de 14 de Agosto, alterada pelas Lei Orgânica n.º 5-A/2001, de 26 de Novembro, Lei Orgânica n.º 3/2005, de 29 de Agosto, Lei Orgânica n.º 3/2010, de 15 de Dezembro, Lei Orgânica n.º 1/2011, de 30 de Novembro, Lei n.º 72-A/2015, de 23 de Julho, Lei Orgânica n.º 1/2017, de 2 de Maio, e Lei Orgânica n.º 2/2017, de 2 de Maio, Lei Orgânica n.º 3/2018, de 17 de Agosto, Lei Orgânica n.º 1-A/2020, de 21 de Agosto, e Lei Orgânica n.º 4/2020, de 11 de Novembro.

⁹ Artigo 57.º, n.º 2, da Lei n.º 169/99.

¹⁰ Artigo 11.º e artigo 12.º, n.º 1, da LEOAL.

¹¹ Artigo 12.º, n.º 1, da LEOAL.

¹² Artigo 16.º, n.º 1, als. a), b) e c), respectivamente, da LEOAL.

¹³ Historicamente, os *vereadores* surgem, entre nós, na primeira metade do século XIV, quando a *gerência administrativa e judicial dos municípios, exigia, cada vez mais, maior número de magistrados e de oficiais especializados. Em contrapartida a resposta imediata aos contínuos problemas vividos pelos municípios não se compadecia com uma gestão através de uma assembleia municipal muito numerosa. A tendência iria para a restrição desse órgão. E assim o conjunto dos homens bons dá lugar à eleição de alguns vedores, depois vereadores. (...) O termo que se virá a consagrar é, todavia, o de vereador. Vereador vem de vere(i)a, forma popular do latim vereda, que deriva de veredus, cavalo de posta. O vereador seria, pois, o homem bom encarregado de zelar pelo estado dos caminhos (vere(i)as) da comunidade concelhia. Essas funções exigiam, pela sua própria natureza, a posse de cavalos para os*

Deste modo, pode qualquer vereador levar à apreciação da câmara municipal, enquanto colégio municipal, as iniciativas que entenda pertinentes e aquedadas ao interesse público e ao bem-estar das populações do município. Contudo, não lhe assiste o poder de, por si só¹⁴, fazer valer as suas iniciativas contra a vontade da câmara ou sem a vontade desta.

2.1.3. No exercício das suas funções, pode o presidente da câmara ser coadjuvado por quaisquer dos vereadores¹⁵ - nos quais pode até delegar competências suas¹⁶ - escolhendo-os (livremente) para tal efeito, fixando-lhes as funções a exercer¹⁷ bem como quantos e em que regime irão exercer tal coadjuvação¹⁸.

Todavia, o facto de a eleição ser necessariamente efectuada através de listas, partidárias ou de grupos de cidadãos, faz com que seja transposta para um órgão administrativo a disputa e concorrência partidária típica dos órgão políticos, razão pela

*percursos. Cavalos que os mais abastados dos homens bons tinham de possuir, por razões de ordem político-militar. (...) Todavia, a mesma palavra originária vereda>vere(i)a, por uma outra via de evolução semântica, viria afinal, a confluir nos termos: verear, vereamento, vereação e vereador. Ora segundo Viterbo verear é sinónimo de «usar de vereação, governar» e veredo traduzia-se por «administrado, ou administrado com rectidão e justiça, e utilidade pública». Numa convergência de significados poderíamos então aceitar que aqueles homens bons, que por motivo da sua riqueza tinham cavalos, seriam afinal os mais aptos e melhores para exercerem a administração concelhia, encaminhando rectamente os homens no sentido do bem público (cfr. MARIA HELENA DA CRUZ COELHO, JOAQUIM ROMERO DE MAGALHÃES, *O Poder Concelhio – das origens às cortes constituintes*, CEFA, Coimbra, 1986, págs. 14-16).*

*A carta régia de 12.6.1391 [reinado de D. João I], conhecida por «Ordenação dos Pelouros», determinou que em cada município houvesse uma lista de pessoas idóneas para o desempenho dos cargos municipais (juiz, vereador, procurador, chanceler, etc.), sendo cada nome aí recenseado escrito num papel (a lei chama-lhe alvará) guardado numa pequena bola de cera (a que se chamou pelouro, devido a ter o feitio das balas de canhão). No dia da renovação dos cargos municipais tirava-se o pelouro de cada cargo, extraindo-se de dentro dele, à sorte, o nome de cada um dos que iam servir no ano seguinte (cfr. A DE OLIVEIRA, entrada Pelouro, in *Verbo-Enciclopédia Luso-Brasileira de Cultura*, Edição Século XXI, vol. 29, Editorial Verbo, Lisboa, col. 273).*

¹⁴ A menos que tenha poderes delegados pelo presidente, como mais adiante falaremos, já que o vereador não dispõe de outra competência própria que não a de coadjuvar o presidente, caso este assim o deseje.

¹⁵ Artigo 36.º, n.º 1, do *Regime Jurídico das Autarquias Locais* (RJAL), 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, Lei n.º 42/2016, de 28 de Dezembro, Lei n.º 50/2018, de 16 de Agosto, e Lei n.º 66/2020, de 4 de Novembro.

¹⁶ Artigo 36.º, n.º 2, do RJAL.

¹⁷ Artigo 58.º, n.º 4, da Lei n.º 169/99.

¹⁸ Artigo 58.º, n.º 1, da Lei n.º 169/99. Grosso modo, este regime pode ser *a tempo inteiro* ou *a meio tempo*, e em *exclusividade* ou *não exclusividade*.

qual é corrente os vereadores que coadjuvam o presidente da câmara serem (apenas os) integrantes da sua lista às eleições (ou seja, da sua “cor” partidária) e falar-se de “oposição” e de “vereadores da oposição” relativamente àqueles que, por integrarem outras listas, não têm pelouros atribuídos e desempenham funções em regime de não permanência, limitando a sua intervenção à discussão dos assuntos e das soluções no âmbito do órgão, aí veiculando a sua dissidência relativamente às posições assumidas pela “maioria” que governa a edilidade.

Contudo, esta corrente distinção não significa, contudo, que qualquer dos vereadores “sem pelouros” não possa solicitar o agendamento de assuntos para apreciação em sede de reunião da câmara municipal, conquanto estes sejam da competência do órgão¹⁹.

2.2.1. Dito isto, regresse-se agora à questão *sub judice*: a de saber se quando um vereador sem pelouro apresenta uma proposta de projeto de regulamento por sua própria iniciativa, a deve fazer acompanhar, desde logo, de nota justificativa na qual se inclua a ponderação dos custos e benefícios, elaborada por si ou sob sua responsabilidade, ou se, pelo contrário caberá à Câmara Municipal auxiliá-lo nesse trabalho ou mesmo responsabilizar-se pela realização desse estudo.

2.2.2. A primeira nota que aqui há que fazer é que os regulamentos, quaisquer que eles sejam – e, por isso, também os regulamentos municipais - são elaborados e aprovados no âmbito e no decurso de um *procedimento do regulamento administrativo*, conforme se encontra previsto no Código do Procedimento Administrativo²⁰.

Nesse procedimento podemos encontrar varias fases e subfases²¹.

2.2.2.1. A primeira dessas fases é a designada *fase preparatória* – espaço temporal em que o órgão competente decide iniciar o procedimento de elaboração de um regulamento e dá corpo ao texto do mesmo bem como aos elementos instrutórios que o

¹⁹ Artigo 53.º, n.º 1, do RJAL. Sobre a elaboração da ordem do dia das reuniões camarárias, *vd.*, *v.g.*, o nosso Parecer n.º DSAJAL 132/19, de 9/7/2019, acedível em http://www.ccdrc.pt/index.php?option=com_docman&view=download&alias=4986-2019-07-09-parecer-dsajal-132-19&Itemid=848.

²⁰ Artigo 97.º e segs. do CPA.

²¹ Sobre o procedimento do regulamento administrativo ao nível da administração local, *vd.* o nosso *Regular o Regulamento – Procedimento regulamentar autárquico em tempo de novo Código do Procedimento Administrativo*, disponível no portal da CCDRC em http://www.ccdrc.pt/index.php?option=com_docman&view=document&alias=3920-regular-o-regulamento&category_slug=autarquia&Itemid=739.

devem acompanhar na posterior fase constitutiva (aprovação).

Ora a decisão de iniciar um procedimento regulamentar é sempre um acto de carácter institucional, de natureza oficial, ou seja, parte sempre do órgão administrativo com competência para esse efeito. Portanto, é sempre necessário que o órgão legalmente competente para dar início ao procedimento regulamentar decida, em cada caso, nesse sentido, pois que só assim o procedimento regulamentar pode ter início.

Ainda que o *impulso* para tal decisão possa provir de fonte “externa” ao órgão – como, por exemplo, uma *petição* de um ou vários cidadãos interessados na aprovação de dado regulamento – ou de membro do próprio órgão colegial, certo é que o procedimento não terá início sem uma deliberação do órgão nesse sentido – ou seja, no sentido de desencadear um procedimento do regulamento visando a sua aprovação.

Mesmo que o impulso seja feito acompanhar de um projecto de regulamento devidamente articulado, isso não dispensa a observância desta formalidade bem como das subsequentes subfases, mais ou menos desenvolvidas, consoante o que se mostre necessário e adequado – até porque, sempre que se trate de *regulamento que contenha disposições que afetem de modo direto e imediato direitos ou interesses legalmente protegidos dos cidadãos, o responsável pela direção do procedimento submete o projeto de regulamento (...), a audiência dos interessados que como tal se tenham constituído no procedimento.*

2.2.2.2. Por outro lado, a decisão de iniciar um procedimento visando aprovação de um regulamento contém sempre um momento de (ponderação da) *oportunidade* e de *conveniência* quanto à elaboração do regulamento, avaliação essa que cabe ao órgão com competência para a decisão de início procedimental.

Quer isto dizer que uma *petição* a solicitar a aprovação de um regulamento ou uma iniciativa (*proposta*) no mesmo sentido apresentada por um membro de um órgão colegial – como seja o caso de um vereador de câmara municipal, seja, ou não, vereador com pelouros – não é susceptível de, por si só, desencadear o (nem, menos ainda, de *obrigar* ao desencadeamento do) o procedimento regulamentar.

2.2.3. Portanto, no caso em apreço, o agendamento do ponto em questão deveria ser sempre entendido como tendo o conteúdo de “*proposta de desencadeamento de procedimento regulamentar visando a aprovação de regulamento sobre... (matéria),*

com a apresentação de ante-projecto articulado”, ponto esse que seria discutido pelo colégio do executivo municipal, o qual deliberaria – é sempre indispensável uma deliberação formal – se seria ou não necessário um tal regulamento.

Sendo entendido esse regulamento como necessário, seria então deliberado desencadear um procedimento regulamentar, observando, desde logo, as exigências procedimentais previstas no artigo 98.º do Código do Procedimento Administrativo, podendo o ante-projecto apresentado constituir um útil instrumento de trabalho a considerar ao lado de outras contribuições e estudos, na elaboração do projecto do regulamento a aprovar.

2.2.4. Nos termos do RJAL, *compete à câmara municipal (...) elaborar e submeter à aprovação da assembleia municipal os projetos de regulamentos externos do município (...)*²², sendo que os projectos de regulamento devem ser feitos acompanhar de uma *nota justificativa* fundamentada, onde, designadamente, se expliquem as razões da necessidade do regulamento e o objectivo, âmbito e sentido das soluções normativas adoptadas, contendo igualmente a *ponderação* entre os *custos* que a aplicação desse regulamento se prospectiva irá fazer surgir face aos *benefícios* que ele poderá proporcionar.

Esta *análise custo-benefício* deverá, assim, ser sempre efectuada no âmbito do procedimento regulamentar, no decurso do processo de elaboração do regulamento, mas quando já sejam conhecidas as soluções ou caminhos normativos a consagrar (pois só então melhor se pode prospectivar os seus efeitos). Portanto, esta análise, integrando a fase preparatória do regulamento, haverá de ser “suportada” (humana e/ou financeiramente) pela edilidade.

Nada obsta, contudo a que o proponente da iniciativa apresente uma, de sua lavra. Mas nesse caso, nem essa ponderação é susceptível de evitar que, no âmbito do procedimento, seja elaborada uma outra, que resulte dos trabalhos procedimentais (ainda que, nesse caso, seja possível aos seus autores socorrerem-se ou mesmo reproduzir a ponderação apresentada com a proposta, caso esta seja considerada adequada e pertinente) nem parece que para a sua elaboração o proponente, ainda que sendo vereador, possa encarregar os serviços da edilidade da sua elaboração ou

²² Artigo 33.º, n.º 1, al. k), do RJAL.

recorrer a terceiro para a sua elaboração a expensas da edilidade, pois que nesse momento se desconhece, sequer, se as soluções do ante-projecto serão iguais ou idênticas às que hão-de resultar do procedimento de elaboração do regulamento, consubstanciadas no projecto de regulamento a ser levado a aprovação.

Salvo semper melior judicio