

Informação n.º	DSAJAL 19/2022
Data	19 de janeiro de 2022
Autor	Maria José Castanheira Neves

Temáticas abordadas	Autorização de despesas Competências próprias Competências delegadas Competência própria do presidente da câmara
----------------------------	---

Solicitou-nos o Presidente da Câmara que esclarecêssemos juridicamente as seguintes questões:

1. O Presidente de uma Câmara Municipal pode decidir remeter, para deliberação do Executivo Municipal, um assunto que, não obstante implicar uma despesa até 149.639,37 €, considere de relevante interesse municipal e, por conseguinte, digno de ser discutido naquele órgão?

2. Não obstante ser titular de competências delegadas para o efeito, pode um Presidente de Câmara remeter para deliberação do Executivo Municipal um assunto de relevante interesse municipal e, por conseguinte, digno de ser discutido naquele órgão?

As questões que o Presidente da Câmara nos enviou para esclarecimento jurídico respeitam à competência dos órgãos autárquicos, *maxime* às competências da câmara municipal e do presidente da câmara municipal.

Mais concretamente, as questões prendem-se com a competência prescrita à câmara municipal pela alínea f), do n.º 1 do artigo 33.º da lei n.º 75/2013, de 12 de setembro («aprovar os projetos, programas de concurso, cadernos de encargos e a adjudicação de empreitadas e aquisição de bens e serviços, cuja autorização de despesa lhe caiba») e pelas competências atribuídas ao presidente de câmara pelas alíneas f) e g) do n.º 1 do artigo 35.º da mesma lei («f) aprovar os projetos, programas de concurso, cadernos de encargos e a adjudicação de empreitadas e aquisição de bens e serviços, cuja autorização de despesa lhe caiba; g) Autorizar a realização das despesas orçamentadas até ao limite estipulado por lei ou por delegação da câmara municipal, com a exceção das referidas no n.º 2 do artigo 30.º»).

Por sua vez o normativo que dispõe sobre as competências dos órgãos autárquicos em matéria de autorização de despesas é o artigo 18.º do decreto-lei n.º 197/99, de 8 de junho, que transcrevemos:

1 - São competentes para autorizar despesas com locação e aquisição de bens e serviços as seguintes entidades:

- a) Até 30000 contos, os presidentes de câmara e os conselhos de administração dos serviços municipalizados;*
- b) Sem limite, as câmaras municipais, as juntas de freguesia, o conselho de administração das associações de autarquias locais e o órgão executivo de entidades equiparadas a autarquias locais.*

Consideramos também que esta norma é aplicável às empreitadas de obras públicas dada a extensão material de algumas normas deste diploma às empreitadas de obras públicas, pela alínea b), do n.º 1 do artigo 4.º do DL 197/99.

Consideramos, assim, que as normas do decreto-lei 197/99 mantidas em vigor são aplicáveis aos contratos de aquisição e locação de bens, aquisição de serviços bem como às empreitadas de obras públicas, englobadas na extensão material (16.º, 17.º, 18.º, 21.º, 22.º, 29.º) efetuando-se uma interpretação corretiva da norma revogatória.

Refira-se, ainda, que o decreto-lei n.º 197/99, de 8 de junho, foi revogado pela al. f) do art.º 14.º do Decreto-Lei n.º 18/2008, de 29 de janeiro, com exceção dos artigos 16.º a 22.º e 29.º

Por seu turno o D.L. n.º 40/2011, de 22/03 veio revogar estes artigos, que foram posteriormente ripristinados pela Resolução da Assembleia da República n.º 86/2011, de 11/04.

I

Antes de respondermos às questões concretas que nos formularam, entendemos que devemos previamente abordar a problemática inerente ao enquadramento do presidente de câmara como órgão municipal.

Assim, os órgãos existentes nos municípios são três: assembleia municipal, câmara municipal e presidente da câmara municipal.

O presidente da câmara não é considerado órgão municipal nem pela Constituição da República Portuguesa¹ nem pela lei n.º 75/2013, de 12 de setembro².

Freitas do Amaral e a generalidade da doutrina consideram, e bem, que o presidente da câmara é um órgão municipal, dadas as competências decisórias que a lei lhe atribui.

« Não é pelo facto da CRP ou as leis qualificarem o presidente da câmara como órgão, ou não, que ele efetivamente é ou deixa de ser órgão do município: ele será órgão ou não conforme os poderes que a lei lhe atribuir no quadro do estatuto jurídico do município »³.

¹ Artigo 250.º: os órgãos representativos do município são a assembleia municipal e a câmara municipal.

² Artigo 5.º, n.º 2: os órgãos representativos do município são a assembleia municipal e a câmara municipal.

³ Diogo Freitas do Amaral, Curso de Direito Administrativo, volume I, 4.ª edição, pag. 499.

De acordo com o Código do Procedimento Administrativo, n.º 1 do artigo 20.º, são órgãos da Administração Pública os centros institucionalizados titulares de poderes e deveres para efeitos da prática de atos jurídicos imputáveis à pessoa coletiva.

Ora, desde a entrada em vigor da lei n.º 18/91, de 12 de junho, que o presidente da câmara é inequivocamente um órgão municipal, dadas as competências que esta lei e as seguintes lhe atribuíram, praticando atos jurídicos imputáveis ao município.

Na Lei n.º 79/77, de 25/10, primeira lei sobre órgãos municipais, atribuições e competências após a CRP de 1976, o presidente da câmara não tinha competências decisórias. As competências de gestão e direção de recursos humanos e de autorização de despesa, por exemplo, eram competências da Câmara Municipal.

Com o Decreto-Lei n.º 100/84, de 29/03, diploma subsequente à lei 79/77, o presidente da câmara continuava sem deter competências próprias de tipo decisório, sendo-lhe atribuídas apenas competências de representação, presidenciais, de gestão corrente e executórias;

Apenas em 1991, com a alteração deste decreto-lei n.º 100/84 pela Lei n.º 18/91, de 12/6, o presidente passa a ter competências próprias de tipo decisório, iniciando-se a fase da presidencialização nos municípios.

Com a lei n.º 18/91 passam, assim, a ser competências do presidente da câmara a gestão e direção dos recursos humanos e a concessão de licenças para utilização de edifícios, bem como a competência para decidir pela existência de vereadores em regime de permanência ou de meio tempo.

A lei subsequente sobre órgãos autárquicos, atribuições e competências, Lei n.º 169/99, 18/09, passou a atribuir ao presidente da câmara como competência própria de tipo decisório a realização de despesas orçamentadas até ao limite estipulado por lei, limite esse fixado pelo artigo 18.º do DL n.º 197/99, de 8/06: autorizar despesas empreitadas, aquisição bens e serviços até 30.000 contos (149.639,37 €).

Esta lei atribuiu ao presidente de câmara outras competências de tipo decisório.⁴

A atual Lei 75/2013, de 12 de setembro, sobre atribuições e competências, enquadra

⁴ - Decidir todos os assuntos relacionados com a gestão e direção dos recursos humanos afetos aos serviços municipais;
- Gerir os recursos humanos dos estabelecimentos de educação e ensino, nos casos e nos termos determinados por lei;
- Conceder, nos casos e nos termos previstos na lei, licenças ou autorizações de utilização de edifícios;

inequivocamente o presidente da câmara como órgão municipal, dadas as competências decisórias que lhe atribui, como por exemplo:

- Decidir todos os assuntos relacionados com gestão e direção de recursos humanos (alínea a), do n.º 2 do artigo 35.º);
- Adjudicar empreitadas, bens e aquisição de serviços, no âmbito da sua competência (alínea f), do n.º 1 do artigo 35.º conjugado com artigo 18.º do Decreto-Lei n.º 197/99, de 8/06) - 149.639,37 €.
- Gerir os recursos humanos em estabelecimentos educação (alínea d), do n.º 2 do artigo 35.º);
- Autorização de edifícios e suas frações (alínea j), do n.º 2 do artigo 35.º);

É, assim, inequívoco que a alínea a), do n.º 1 do artigo 18.º do decreto-lei n.º 197/99, de 8/06, atribuiu ao presidente da câmara a competência para autorizar despesas empreitadas, aquisição bens e serviços até 30.000 contos (149.639,37 €), competência essa constante também da atual lei n.º 75/2013, de 12 de setembro (compete ao presidente da câmara autorizar a realização de despesas orçamentadas até ao limite estabelecido na lei).

Assim, sendo o presidente da câmara um órgão municipal e tendo como competência própria autorização de despesas até 149.639,37 € a questão que a câmara municipal nos colocou é se o presidente da câmara pode renunciar ou alienar essa competência, dada a questão que nos formularam e que foi a seguinte:

(O Presidente de uma Câmara Municipal pode decidir remeter, para deliberação do Executivo Municipal, um assunto que, não obstante implicar uma despesa até 149.639,37 €, considere de relevante interesse municipal e, por conseguinte, digno de ser discutido naquele órgão?).

Se a câmara municipal deliberar sobre uma competência atribuída ao presidente da câmara estará a praticar um ato violador do princípio da especialidade consagrado no artigo 45.º da lei n.º 75/2013, de 12 de setembro, que significa que os órgãos das autarquias locais só podem deliberar no quadro da prossecução das atribuições destas e no âmbito do exercício das suas competências, nos termos da lei.

Por sua vez, o Código do Procedimento Administrativo no seu artigo 36.º também estipula que a competência é definida por lei ou por regulamento e é irrenunciável e inalienável, sem prejuízo do disposto quanto á delegação de poderes, à suplência e á substituição.

«a irrenunciabilidade e inalienabilidade pelo órgão administrativo, da competência que lhe está legalmente conferida (tanto da sua titularidade como do seu exercício) são também

corolários do princípio da legalidade e da sua funcionalidade jurídico-pública, entendida como uma adstrição da Administração à prossecução de interesses públicos.

Por isso os órgãos administrativos estão legalmente obrigados a exercer a sua competência – e um poder que se exerce por cominação funcional da lei é sempre, salvo disposição em contrário, de exercício pessoal, insuscetível de delegação ou procuração.»⁵

« Quanto à proibição de alienar competência, não estão proibidos apenas os actos que tendessem à sua partilha, divisão, transferência ou cessão a terceiros (órgãos administrativos ou não) – fora dos quadros da delegação ou da substituição -, mas também aqueles que tenham como objeto a legitimação pelo órgão competente de atos ou negócios jurídicos já praticados ou celebrados por órgão incompetente – fora, é óbvio, dos quadros de uma ratificação administrativa.»⁶

Depois os Autores dão como exemplos de **alienações de competências proibidas as delegações não autorizadas legalmente ou o exercício conjunto duma competência singular**.

Assim, sendo a competência em causa uma competência própria do presidente da câmara não pode o mesmo renunciar à mesma ou aliená-la para a câmara municipal.

Ora, sendo a competência para autorizar despesas até 149.639,37 € uma competência própria do presidente da câmara se a matéria em causa for incluída na ordem do dia de uma reunião da câmara municipal e objeto de deliberação a mesma será inválida, por vício de incompetência, podendo ser anulada.

A incompetência consiste na violação das regras de repartição de poderes dentro da mesma pessoa coletiva (ou do mesmo ministério). Traduz-se este vício na falta de poderes do órgão que praticou o ato para o fazer, agindo no caso um órgão diferente daquele que estava por lei habilitado a agir, mas no âmbito da mesma pessoa coletiva ou ministério ⁷

Por seu turno, os atos administrativos constitutivos de direitos só podem ser objeto de anulação administrativa dentro do prazo de um ano, a contar da data da respetiva emissão, nos termos do n.º 2 do artigo 168.º do Código do Procedimento Administrativo, salvo nos casos nos números seguintes do mesmo artigo.

⁵ Mário Esteves de Oliveira, Pedro Costa Gonçalves, J. Pacheco de Amorim, Código do Procedimento Administrativo, comentado, 2.ª edição, Almedina, pag. 192.

⁶ Mário Esteves de Oliveira, Pedro Costa Gonçalves, J. Pacheco de Amorim, ob. cit. pag. 193 e seguinte.

⁷ Fernanda Paula Oliveira, José Eduardo Figueiredo Dias, Noções Fundamentais de Direito Administrativo, 2015, pag. 277.

II

No que respeita à delegação de competências prescreve o n.º 1 do artigo 44.º do CPA que «os órgãos legalmente competentes para decidir em determinada matéria podem, sempre que para tal estejam habilitados por lei, permitir, através de um ato de delegação de poderes que outro órgão ou agente da mesma pessoa coletiva ou outro órgão de diferente pessoa coletiva pratique atos administrativos sobre a mesma matéria».

A doutrina define delegação de poderes como um ato pelo qual um órgão transfere para outro o poder de exercício normal de uma competência cuja titularidade lhe pertence (primária ou originariamente).

O n.º 2 do artigo 29.º do decreto-lei n.º 197/99, de 8 de junho, prescreve que as competências atribuídas pelo presente diploma às câmaras municipais podem ser delegadas nos seus presidentes até 748.196,85 (até 748.196,85 >149.639,37 €).

Assim, a delegação de competências depende de a lei a prever, sendo nula uma delegação de competências sem previsão legal.

Verifica-se, desta forma que a norma citada habilita a câmara municipal a delegar as suas competências em matéria de autorização de despesas no âmbito da aquisição de serviços, locação e aquisição de bens móveis e empreitadas de obras públicas até 748.196,85 >149.639,37 €).

A delegação, para além da previsão legal, carece também de um ato de delegação.

Assim, a relação de delegação tem o seguinte regime⁸:

- Constituição do delegado no poder-dever de exercício da competência delegada, no âmbito dos poderes especificados;
- Atuação nomine próprio pelo(sub)delegado, mas com menção da qualidade em que atua;
- Poder do (sub)delegante emitir diretivas ou instruções vinculativas sobre o modo como devem ser exercidos os poderes (sub)delegados;
- Poder de avocação do (sub)delegante em relação aos poderes (sub)delegados;
- Poder de revogação da (sub)delegação;
- Poder de revogação dos atos do delegado, pelo delegante;

⁸ Mário Esteves de Oliveira, Pedro Costa Gonçalves, J. Pacheco de Amorim, ob. cit. pag. 228.

Ora, a delegação de competências constitui o delegado no poder-dever de exercer as competências que lhe foram delegadas, pelo que tal significa que não fica no arbítrio do delegado exercê-las ou não, muito pelo contrário tem o dever de as exercer.

Não é, por outro lado o delegado que decide quando é que o delegante avoca a competência que delegou.

A avocação é um ato através do qual o delegante chama a si a condução e a decisão de um procedimento ou caso administrativo concreto, ou seja, com a avocação preclui-se a competência do órgão delegado, mas apenas em relação ao caso abrangido, subsistindo ela quanto aos outros.

Sem a avocação o órgão delegante é incompetente para exercer a competência delegada ⁹.

Assim, é inequívoco que só o órgão delegado pode exercer a competência que lhe foi delegada, desde que o órgão delegante não tenha avocado a competência para deliberar em casos concretos.

Conclusão:

1. Sendo a competência para autorizar despesas até 149.639,37 € uma competência própria do presidente da câmara se a matéria em causa for incluída na ordem do dia de uma reunião da câmara municipal e objeto de deliberação será a mesma inválida, por vício de incompetência, podendo ser anulada, nos termos do n.º 2 do artigo 168.º do Código do Procedimento Administrativo;
3. A delegação de competências constitui o delegado no poder-dever de exercer as competências que lhe foram delegadas, tal significa que não fica no arbítrio do delegado exercê-las ou não, muito pelo contrário tem o dever de as exercer;
4. Não é, por outro lado, o delegado que decide quando é que o delegante avoca a competência que delegou;
5. Sem a avocação o órgão delegante é incompetente para exercer a competência delegada.

⁹ Mário Esteves de Oliveira, Pedro Costa Gonçalves, J. Pacheco de Amorim, ob. cit. pag.230.