

Parecer n.º	DSAJAL 132/19
Data	9 de julho de 2019
Autor	Ricardo da Veiga Ferrão

Temáticas abordadas	Ordem do dia Assuntos a incluir na ordem do dia Lei 75/2013
----------------------------	---

Notas

Solicita o Presidente da Câmara Municipal de, por seu ofício ref.^a, de .../.../2019, a emissão de parecer sobre a seguinte questão:

Assunto: (...) Artigo 53.º da Lei 75/2013

Sobre o assunto mencionado em epígrafe, vimos solicitar a emissão de parecer (...), porquanto a mesma tem gerado interpretações distintas por parte de diferentes membros do Executivo Municipal.

Desta forma, o artigo 53º da lei supracitada refere no seu número 1 que:

"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 antecedência 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."

Ora, resulta daqui, de acordo com a interpretação dos serviços jurídicos da autarquia de ..., cujo parecer se anexa, que o prazo de 5 dias úteis diz respeito à eventual inclusão na ordem do dia dos assuntos que sejam competência do mesmo, e não dos que possam ser competência delegada do Exmo. Sr. Presidente da Câmara Municipal, ficando estes sob a sua decisão de agendamento ou não. Resulta ainda que o prazo legal para a entrega da ordem do dia aos membros do Executivo para tornada de decisão é de 2 dias úteis.

Contudo, esta interpretação, tem sido questionada por parte de membros do Executivo Municipal, que entendem que, todos os assuntos inscritos na ordem do dia deveriam ser formulados por escrito pelos membros do Executivo e apresentados ao Sr. Presidente com uma antecedência mínima de cinco dias úteis (para reuniões ordinárias), questionando, igualmente, a legalidade de o Exmo. Sr. Presidente da Câmara Municipal não ter agendado um assunto em concreto apresentado por um membro do Executivo, de acordo com o previsto no artigo 53º.

Importa mencionar, que o assunto a agendar para a reunião de Executivo, mencionado no parágrafo anterior, dizia respeito à proposta de constituição do Município como assistente num processo que envolve o Sr. Vice-Presidente da

Autarquia no exercício das suas funções. De realçar, que, de acordo com a delegação de competências e a legislação em vigor, é ao Exmo. Sr. Presidente da Câmara Municipal que compete representar o Município em Juízo, pelo que, entendeu o mesmo, não agendar a proposta em questão, porquanto a matéria constante na mesma não era competência do Executivo Municipal.

De referir ainda que, salvo melhor opinião, nada obsta igualmente, a que o Exmo. Sr. Presidente

da Câmara Municipal, possa incluir na ordem do dia assuntos da competência do órgão que lhe

sejam apresentados com antecedência mínima inferior, desde que se cumpram os dois dias úteis para envio da ordem do dia.

Em consequência da interpretação do Sr. Presidente sobre as matérias acima mencionadas, verificou-se que a reunião de Executivo Ordinária de 16 de Abril, não foi concluída por falta de quórum já que:

- Um dos membros do executivo abandonou a reunião antes do período de ordem do dia, como forma de protesto por não ter sido agendada a proposta por si apresentada (e já antes mencionada);
- Outros dois membros abandonaram a reunião, já durante o período de ordem do dia (no nono ponto), por considerarem que os pontos seguintes da ordem do dia não cumpriam o previsto na alínea a) do n.º1 do artigo 53.º da lei supracitada, de acordo com a sua interpretação do mesmo.

Face ao referido, e por se considerar fundamental o esclarecimento destas situações para que se possa proceder ao normal funcionamento dos órgãos autárquicos, vimos solicitar a clarificação de V. Ex.ª sobre as matérias versadas, assim como, a indicação das eventuais consequências do não cumprimento das mesmas, inclusivamente no que diz respeito á falta de quórum pelas razões apontadas por parte de membros do executivo, já acima explanadas.

Acompanhavam o pedido de parecer duas pronúncias jurídicas sobre a questão em causa, uma externa, provinda de escritório de advogados, e outra interna, elaborada por jurista da edilidade.

Concluía a primeira que

(...) subsumindo-se o assunto, cujo agendamento foi solicitado, nas competências do Presidente da Câmara Municipal, este não tem de incluir o mesmo na ordem do dia, por não se encontrar preenchido um dos requisitos previstos no artigo 53.º, n.º 1, da

Lei n.º 75/201.

Por seu lado diz-se na informação prestada pelo serviço jurídico da câmara municipal:

1. Compete ao Senhor Presidente da Câmara estabelecer e distribuir a ordem do dia das reuniões, em conformidade com as alíneas m) e o) do n.º 1 do artigo 35º da Lei 75/2013, de 12 de Setembro;
2. Apenas podem ser objecto de deliberação nas reuniões da Câmara Municipal os assuntos devidamente agendados, que constem da ordem do dia, não se admitindo a inclusão de quaisquer outros;
3. A ordem do dia e respectiva documentação deve ser entregue a todos os membros do órgão com a antecedência mínima de dois dias úteis sobre a data do início da sessão ou reunião, conforme estabelece o n.º 2 do artigo 53º da Lei 75/2013;
4. O Presidente da Câmara deve incluir na ordem do dia os assuntos indicados pelos membros da Câmara que sejam da competência desta e que o correspondente pedido tenha sido apresentado por escrito pelo menos cinco dias úteis antes da data da reunião ordinária, ou oito dias úteis antes no caso de reunião extraordinária, conforme o n.º 1 do artigo 53º da Lei 75/2013;
5. Nada impede que o Presidente da Câmara inclua na ordem do dia assuntos da competência do órgão que lhe sejam apresentados com antecedência mínima inferior, desde que cumpra o prazo indicado em 3.

APRECIANDO

1. DO PEDIDO

Apesar de, ao longo da documentação que instrui o presente pedido de parecer, perpassarem diversas e diferentes questões, ainda que todas elas relacionadas ou periféricas à questão da elaboração e conteúdo da ordem do dia das reuniões da câmara municipal, afigura-se que a questão central é, contudo, a de saber se pode ser levado a reunião da câmara, para o período da *ordem do dia*, a pedido de vereador sem pelouro, assunto que, nos termos da lei, é colocado na área de competências do presidente da câmara. É, pois, a esta que se responderá.

2. ANÁLISE

2.1.1. Se constitui competência própria do presidente da câmara municipal *convocar reuniões*¹ da mesma – naturalmente, as *extraordinárias*, pois que convocação para as reuniões ordinárias considera-se automática e permanentemente efectuada de acordo com previsto no RJAL² - constitui igualmente competência própria do presidente da câmara, conferida por lei, *estabelecer e distribuir a ordem do dia das reuniões*³ camarárias. Tal resulta como inequívoco face ao disposto e à redacção do artigo 35.º do RJAL; mas também o Código do Procedimento Administrativo concede ao presidente de órgão colegial a prerrogativa de *estabelecer a ordem do dia*⁴ das reuniões do colégio.

Mas – perguntar-se-á - o que é que, neste contexto, significa “*estabelecer*”?

2.1.2. Dicionaristicamente, por “*estabelecer*” pode entender-se *pôr em vigor; criar; instituir*; ou também, *ordenar ou determinar que se faça (algo); prescrever; decretar*⁵.

Juridicamente, “*estabelecer a ordem do dia*” não poderá ter, então, outro significado que não seja o de *definição e elaboração, de forma autónoma, da ordem do dia de cada reunião camarária, ordenando os assuntos de acordo com a sua natureza e matéria*, colocando-os na *ordem do dia* – caso sobre eles haja que recair uma decisão (deliberação) camarária com eficácia jurídico-administrativa externa – ou no *período de antes da ordem do dia*, caso se tratar apenas de abordar (discutir), do ponto de vista “*político*”, determinado assunto, sem que sobre ela haja de recair decisão

¹ Artigo 35.º, n.º 1, al. n), [e também al. m)] 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, e Lei n.º 50/2018, de 16 de Agosto.

² Artigo 40.º, n.º 3, do RJAL.

³ Artigo 35.º, n.º 1, al. o), do RJAL.

⁴ Artigo 25.º, n.º 1, do CPA.

⁵ Vd. *Dicionário Houaiss da Língua Portuguesa*, tomo III, Lisboa, 2003, entrada “*estabelecer*”.

jurídico-administrativa com relevância e efeitos externos.

2.1.3. Ainda que assim seja, a *ordem do dia* deve conter *agendamentos* da iniciativa do presidente da edilidade, mas também *os assuntos indicados pelos membros do respetivo órgão, desde que sejam da competência deste e o pedido correspondente seja apresentado por escrito com a antecedência mínima fixada na lei*⁶.

Nesta regra estão pressupostas algumas condicionantes.

Em primeiro lugar, apesar de, no dizer da lei, a ordem do dia dever incluir os assuntos indicados pelos membros do órgão, tal não pode querer significar a *obrigação* de agendamento de todos (mas mesmo todos) os assuntos indicados por um membro do órgão, ainda que em número de tal forma absurdo que inviabilize, na prática, o agendamento de assuntos indicados por outros membros ou impeça a sua análise. Cabe assim ao presidente do órgão, no quadro da sua competência de direcção (do funcionamento) do mesmo, prevenir situações que afectem ou possam afectar o ser harmónico e regular funcionamento.

Por outro lado, e tal como se diz na lei, o assunto só poderá ser agendado desde que a sua análise e decisão seja da competência do órgão colegial – ou seja da câmara municipal. A razão disto é bem simples: se a matéria agendada não for da competência da câmara municipal, então qualquer decisão (deliberação) que sobre ele recaia será inválida, em razão da incompetência do órgão para o apreciar.

2.2. Diz-nos também o RJAL que *compete ao presidente da câmara municipal (...) representar o município em juízo e for dele*⁷.

Porém, para além lhe caber *representar o município em juízo e for dele*, mais lhe compete – competência própria, que não delegada, conferida por lei – *intentar acções judiciais e defender-se nelas, podendo confessar, desistir ou transigir (...)*⁸. Quer isto

⁶ Artigo 53.º, n.º 1, do RJAL.

⁷ Artigo 35.º, n.º 1, al. a), do RJAL.

⁸ Artigo 35.º, n.º 2, al. g), do RJAL.

dizer que ao presidente da câmara cabe não apenas representar a edilidade em juízo, como, mais ainda, decidir se intenta, ou não, acções em que a câmara municipal seja autora e defender-se naquelas em que seja demandada. A lei confere-lhe ainda os poderes de confessar o pedido (quando demandada e edilidade), desistir de um pedido (acção) ou de fazer acordos judiciais (transacção)⁹. Porém, nenhum destes poderes se encontra condicionado por qualquer prévia pronúncia da câmara municipal, nem a lei lhe prevê qualquer competência nesta matéria.

Certo é que o presidente da câmara municipal deve fazer incluir no relatório (informação) escrito a apresentar à assembleia municipal, por ocasião de cada uma das suas sessões ordinárias¹⁰, referencia aos *processos judiciais pendentes, com indicação da respetiva fase e estado*¹¹. Mas isto não significa qualquer competência da assembleia municipal na matéria, concorrente com a do presidente da edilidade, mas apenas um mecanismo de acompanhamento e fiscalização da actividade da câmara municipal¹², como compete à assembleia.

2.3. Temos assim, considerado o que atrás ficou dito, que é competência própria do presidente da câmara não só *representá-la em juízo* como *intentar as acções* judiciais que entenda pertinentes e fundadas, e *defender-se* naquelas que sejam propostas contra a autarquia, tendo quanto a todas elas os poderes de *desistir, confessar e transigir*.

Ora se assim é – como é – não cabe à câmara municipal, como órgão colegial, pronunciar-se, em sede jurídico-administrativa, sobre estas matérias, pois que elas lhe fogem das suas competências; e, consequencialmente, tais matérias não podem ser agendadas na *ordem do dia*, pois que apenas o podem ser aquelas matérias que caibam nas competências do órgão¹³, conforme definidas na lei.

2.4. Em matéria de agendamento dos trabalhos das reuniões da câmara municipal, a lei

⁹ Vd. artigo 283.º do Código do Processo Civil.

¹⁰ Artigo 25.º, n.º 2, al. c), do RJAL.

¹¹ Artigo 35.º, n.º 4, do RJAL.

¹² Artigo 25.º, n.º 2, al. a), do RJAL.

¹³ Artigo 53.º, n.º 1, do RJAL.

fixa diversos prazos procedimentais no que toca à elaboração da “*ordem do dia*”.

Assim, todos os membros da câmara municipal – relembre-se, aqui, que o presidente também é membro da câmara municipal... – podem solicitar (ao presidente da câmara) a inclusão na ordem do dia de assuntos que indiquem, desde que o façam com cinco ou oito dias úteis de antecedência sobre a data de realização da reunião, consoante esta seja ordinária ou extraordinária, respectivamente¹⁴.

Este prazo destina-se a assegurar ao presidente da edilidade, um mínimo de tempo para que possa organizar e elaborar a ordem do dia bem como a documentação que seja pertinente, de modo a que toda essa informação possa ser enviada aos membros da câmara (vereadores) *com a antecedência mínima de dois dias uteis sobre a data da inicio da (...) reunião*¹⁵.

Porém, o presidente poderá sempre agendar assuntos até ao momento de envio da ordem do dia à vereação, e desde que respeito o prazo mínimo fixado para o efeito, antes referido – pois que, como é óbvio, o presidente pode (sempre) agendar os assuntos que entenda pertinentes, sem que tenha que solicitar a si mesmo, por escrito, e com a antecedência de cinco ou oito dias, esse agendamento....

2.5. Sobre a questão da ausência de vereadores aos trabalhos do colégio da câmara, em momentos diversos da *ordem do dia* – e independentemente de se poder entender que aquele membro da câmara que se ausenta da reunião ainda antes do início do período da *ordem do dia* deve ser considerado como faltoso, na medida em que não participa naquilo que é a essência do funcionamento do órgão colegial que é o período deliberativo – ouçamos o que nos diz MARIA JOSÉ CASTANHEIRA NEVES¹⁶:

A Lei n.º 75/2013 prescreve, no n.º 1 do seu artigo 87.º, que os membros das assembleias intermunicipais têm direito a uma senha de presença pela

¹⁴ Artigo 53.º, n.º 1, do RJAL.

¹⁵ Artigo 53.º, n.º 2, do RJAL.

¹⁶ MARIA JOSÉ CASTANHEIRA NEVES, *Os eleitos locais*, 2.ª edição rev. e ampl., AEDRL, Braga, 2017, pág. 105.

participação nas reuniões ordinárias, calculada nos termos aplicáveis ao pagamento das senhas de presença abonadas aos membros das assembleias municipais.

O direito a auferir senhas de presença está previsto no n.º 1 do artigo 10.º do EEL, nos seguintes termos: "Os eleitos locais que não se encontrem em regime de permanência ou de meio tempo têm direito a uma senha de presença por cada reunião ordinária ou extraordinária do respectivo órgão e das comissões a que compareçam e participem".

Esta norma teve uma nova redação dada pela Lei n.º 86/2001, de 10 de agosto, que acrescentou o termo "participar" ao "comparecer", tendo surgido dúvidas quanto ao seu alcance.

Entendemos que com a nova redação a lei pretende que as senhas de presença não sejam pagas pela simples comparência, devendo os autarcas intervir na reunião para que tenham direito a auferi-las.

Assim, um autarca que compareça a uma reunião que tem, por exemplo, 10 questões incluídas na ordem do dia e que esteja presente apenas até à discussão do segundo ponto, ausentando-se de seguida, não deve receber senha de presença, dado que não participou em grande parte daquela reunião.

Acrescente-se, ainda, que, quando não há reunião, por falta de Quórum, os eleitos que tenham comparecido têm direito à percepção da senha de presença como forma de premiar e compensar os eleitos locais que cumpriram com as suas obrigações. Quem faltou terá, por seu turno, marcação de falta.

Salvo semper meliori judicio