

Concordo. À consideração superior.
20.3.2018

Chefe de Divisão de Apoio Jurídico



Teresa Rosário

Concordo com o conteúdo da presente informação acentuando que a análise jurídica efetuada se circunscreve à estrita apreciação dos pressupostos legalmente exigidos para a convocação de uma reunião extraordinária, sem atender ao direito à informação que assiste aos vereadores no exercício das respetivas funções com tutela constitucional e consoante prescrito no n.º I do artigo 4.º da Lei n.º 24/98, de 26 de maio que consagra o Estatuto do Direito de Oposição.

Transmita-se ao Senhor Presidente da entidade consulente, bem como ao Senhor Diretor Municipal que formulou o pedido.

Porto, 21.03.2018

Diretora de Serviços de Apoio Jurídico e à
Administração Local



Natália Gravato

Informação n.º INF_DSAJAL_TL_3054/2018

Proc. n.º 2018.03.16.6805

Data 20-03-2018

Assunto Convocação de reunião extraordinária da Câmara Municipal.

Solicita o Ex.mo Diretor Municipal consulente parecer jurídico nos termos que se transcrevem:

«Recebi o requerimento (...), solicitando o agendamento de uma reunião extraordinária com a seguinte ordem de trabalhos:

“- apreciar o Acórdão do Tribunal de Contas relativo à constituição da Empresa Municipal (...).”

Fui entretanto informado pela minha Vereadora com o Pelouro dos Serviços Jurídicos que, com base em parecer dos respetivos serviços, este requerimento não pode ser deferido, porquanto:

· nos termos do disposto no n.º I do artigo 53.º do anexo I da Lei n.º 75/2013, de 12 de setembro, o Presidente da Câmara apenas pode incluir na ordem do dia matérias que sejam da competência da câmara municipal;

· não compete à câmara municipal apreciar os acórdãos do Tribunal de Contas, sob pena de violação do princípio da separação de poderes e de criação de um inadmissível precedente de submissão a apreciação do Executivo de todos os despachos, requerimentos e decisões judiciais, ainda que não transitados em julgado;

· acresce que, do elenco de competências da câmara municipal não consta a competência para apreciar os acórdãos do Tribunal de Contas, nem de qualquer outro tribunal, cabendo, pelo contrário, ao próprio Presidente da Câmara tanto a competência para representar o Município em juízo e fora dele, como a competência para enviar ao Tribunal de Contas os documentos que devam ser submetidos à sua apreciação (cfr. alíneas a) e k) do n.º 1 do artigo 35.º da mesma Lei);

Face ao exposto, entendem os Serviços Jurídicos do Município que não se encontram reunidas as condições para que possa ser agendada a reunião requerida

Considerando, porém, a natureza desta questão, venho requerer parecer jurídico à CCDR-N no sentido de esclarecer se o presente requerimento pode ou não ser deferido e se, conseqüentemente, deve a Câmara Municipal (...) agendar uma reunião com a ordem do dia que vem solicitada».

Por esta Divisão de Apoio Jurídico foi solicitado à entidade consulente o parecer jurídico referido no pedido de Consulta, que nos foi remetido prontamente e no qual se invocam outros fundamentos que apontarão no mesmo sentido, do não agendamento da reunião, os quais, contudo, por não terem sido abrangidos no pedido de parecer, não serão aqui abordados.

Neste sentido, cumpre-nos emitir a pronúncia requerida, adiantando-se que no essencial acompanhamos os fundamentos supratranscritos. Assim:

I – Enquadramento Jurídico

Está em causa, conforme decorre do pedido e do Parecer colhido junto da entidade consulente, uma decisão de recusa de visto prévio do Tribunal de Contas num processo atinente à criação de uma empresa municipal, nos termos do Regime Jurídico da Atividade Empresarial Local e das Participações Locais, aprovado pela Lei n.º 50/2012, de 31.08^[1].

Como refere Carlos José Batalhão^[2]:

«A criação de empresas locais, da competência dos órgãos deliberativos das entidades públicas participantes (no caso de empresas municipais, da respetiva assembleia municipal), sob proposta dos respetivos órgãos executivos (no caso, a câmara municipal), fica condicionada à demonstração da sua viabilidade e efeitos nas contas das entidades públicas participantes (cfr. art. 32.º), passando a carecer do visto prévio de Tribunal de Contas, independentemente do valor associado ao ato (cfr. art. 23.º, n.º 1)».

A recusa de visto de que aqui se trata consta da parte decisória do Acórdão n.º 11/2018-21.FEV-Iª S/SS, Processo n.º 2951/2017, que, aliás, é público, estando disponível na página eletrónica do Tribunal de Contas.

Realce-se, desde já, que o processo de fiscalização prévia do Tribunal de Contas se reveste de natureza jurisdicional, como nos diz^[3] o recente Acórdão do Tribunal Constitucional n.º 812/2017^[4]:

«No âmbito de competência do Tribunal de Contas, são os processos relativos ao julgamento da responsabilidade financeira (competência da 3.ª Secção) e ao exercício da fiscalização prévia (atribuído à 1.ª Secção) que têm natureza jurisdicional (cfr. Guilherme de Oliveira Martins e José F.F. Tavares, “O Tribunal de Contas na Ordem Constitucional Portuguesa”, in Estudos em Homenagem ao Prof. Doutor Jorge Miranda, vol. V, Coimbra Editora, 2012, p. 705)».

Ora, em causa está a possibilidade de realização de reunião extraordinária da Câmara Municipal com a seguinte *Ordem do dia*: “- apreciar o Acórdão do Tribunal de Contas relativo à constituição da Empresa Municipal (...)”.

Sabe-se que, nos termos do n.º 1 do artigo 53.º da Lei n.º 75/2013, de 12.09, que estabelece o regime jurídico das autarquias locais (RJAL)^[5]: «[a] ordem do dia deve incluir os assuntos indicados pelos membros do respetivo órgão, **desde que sejam da competência deste (...)**». O que, sem prejuízo da natureza especial da Lei n.º 75/2013, corresponde à regra geral a propósito estabelecida no n.º 1 do artigo 25.º do Código do Procedimento Administrativo (CPA): «[a] ordem do dia de cada reunião é estabelecida pelo presidente, e, salvo disposição especial em contrário, deve incluir os assuntos que para esse fim lhe forem indicados por qualquer vogal, **desde que sejam da competência do órgão (...)**».

Há, pois, que apurar se o ponto que se indica como ordem de trabalhos da reunião a convocar é, ou não, matéria que se possa incluir nas competências do órgão câmara municipal.

O que, por outro lado, implica – de um ponto de vista estritamente técnico-jurídico – a compreensão do conceito “apreciar”^[6], sendo certo que, por se tratar da convocatória para uma reunião extraordinária, não se pode para este efeito aceitar que na sua abrangência se inclua um sentido lato de “discussão de assuntos de interesse geral”, pois que essa discussão apenas é possível/reservada ao “período de antes da ordem do dia” o qual não pode ter lugar numa reunião dessa natureza (extraordinária)^[7]. Ou seja: numa reunião de carácter extraordinário apenas se podem tomar deliberações, o que implica que nelas se consubstancie o exercício de poderes públicos, pelo que “apreciar” não pode, nesse contexto^[8], corresponder a meras considerações ou avaliações subjetivas, mas verdadeiramente a um juízo avaliativo com efeitos jurídicos concretos.

Acresce que, em obediência ao princípio da legalidade da Administração Pública, a competência tem que estar pré-determinada, como se dispõe no n.º I do artigo 36.º do CPA: «A competência é definida por lei ou por regulamento (...)»^[9]. Assim, há, em primeiro lugar, que analisar o elenco das competências do órgão câmara municipal para, dentro delas, ver se – mesmo sem questionar, para já, se isso seria possível face ao princípio da separação de poderes – nalguma delas se pode enquadrar uma tal competência para formular um juízo avaliativo, mediante uma deliberação com efeitos jurídicos, sobre uma decisão de recusa de visto.

Nos artigos 32.º e 33.º, preceitos especificamente dirigidos ao conjunto das competências da Câmara Municipal no RJAL, não se encontra nenhum poder de tal natureza. Naturalmente que há outros normativos que conferem competências à Câmara Municipal, o que, aliás, se ressalva na parte inicial daquele artigo 32.º, pelo que poderia porventura equacionar-se a consagração de tais poderes em legislação diversa, o que, contudo, também se não deteta. Mas essa competência não está prevista pela simples razão, salvo melhor opinião, de que nunca o poderia estar, sob pena de inconstitucionalidade, por violação da separação de poderes e da prevalência das decisões jurisdicionais, estatuída desde logo no n.º 2 do artigo 205.º da Constituição da República Portuguesa: «[a]s decisões dos tribunais são obrigatórias para todas as entidades públicas e privadas e prevalecem sobre as de quaisquer outras autoridades»^[10].

Ora, como acima se começou por realçar, o Tribunal de Contas é «o órgão supremo de fiscalização da legalidade das despesas públicas e de julgamento das contas que a lei mandar submeter-lhe» (cfr. artigo 214.º da Constituição), e das suas decisões jurisdicionais, que «são obrigatórias para todas as entidades públicas e privadas», cabe apenas recurso jurisdicional para o próprio Tribunal^[11] nos termos do n.º 2 do artigo 8.º da Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas, aprovada pela Lei n.º 98/97, de 26.08, na redação atual.

No caso de recusa de visto, veja-se designadamente os artigos 96.º e 97.º da referida Lei:

«Artigo 96.º

Recursos ordinários

1- As decisões finais de recusa, concessão e isenção de visto, bem como as que respeitem a emolumentos, incluindo as proferidas pelas secções regionais, podem ser impugnadas, por recurso para o plenário da 1.ª Secção, pelas seguintes entidades:

- a) O Ministério Público, relativamente a quaisquer decisões finais;*
- b) O autor do ato ou a entidade que tiver autorizado o contrato a que foi recusado o visto;*
- c) Quanto às decisões sobre emolumentos, aqueles sobre quem recai o respetivo encargo.*

2- Não são recorríveis os despachos interlocutórios dos processos da competência das 1.ª e 2.ª Secções nem as deliberações que aprovelem relatórios de verificação de contas ou de auditoria, salvo, quanto a estes, no que diz respeito à fixação de emolumentos e demais encargos.

3- Nos processos da 3.ª Secção cabe recurso, com subida imediata, da sentença e das decisões interlocutórias que tenham como efeito a não realização do julgamento quanto a todo ou parte do pedido ou quanto a algum dos demandados.

Artigo 97.º

Forma e prazo de interposição

1- O recurso é interposto por requerimento dirigido ao Presidente do Tribunal, no qual devem ser expostas as razões de facto e de direito em que se fundamenta e formuladas conclusões no prazo de 15 dias contados da notificação da decisão recorrida.

2- O recurso é distribuído por sorteio pelos juizes da respetiva secção, não podendo ser relatado pelo juiz relator da decisão recorrida, o qual não intervém igualmente no respetivo julgamento.

3- Distribuído e autuado o recurso e apensado ao processo onde foi proferida a decisão recorrida, é aberta conclusão ao relator para, em quarenta e oito horas, o admitir ou rejeitar liminarmente.

4- O recurso das decisões finais de recusa de visto ou de condenação por responsabilidade sancionatória tem efeito suspensivo.

5- O recurso das decisões finais de condenação por responsabilidade financeira reintegratória só tem efeito suspensivo se for prestada caução.

6- Nos recursos, é sempre obrigatória a constituição de advogado.

7- Não há lugar a preparos, mas são devidos emolumentos, no caso de improcedência do recurso».

A reação contra uma decisão de recusa de visto tem, assim, que consistir num recurso jurisdicional, obedecer aos pressupostos e tramitação impostos pela lei, tendo aliás que ser constituído advogado para a sua interposição.

Por outro lado, nos termos do artigo 35.º do RJAL, inserem-se no âmbito das competências do Presidente da Câmara^[12] (com sublinhado acrescentado):

«Artigo 35.º

Competências do presidente da câmara municipal

1- Compete ao presidente da câmara municipal:

a) Representar o município em juízo e fora dele;

(...)

k) Enviar ao Tribunal de Contas os documentos que devam ser submetidos à sua apreciação, sem prejuízo do disposto na alínea ww) do n.º 1 do artigo 33.º;

(...))».

E se, como se retira do Parecer remetido pela entidade consulente, o Município «apresentou recurso tempestivamente», porque é o Presidente que detém competência para a representação do Município

em Juízo (no caso mediante a constituição obrigatória de mandatário judicial), o objeto da reunião seria esvaziado de conteúdo neste momento ou fase processual.

II – Conclusão

Acompanhando no essencial o Parecer da entidade Consultante, quanto aos fundamentos invocados a propósito da competência, concluímos, salvo melhor opinião, que não se encontram no caso preenchidos os pressupostos legalmente exigíveis para a convocação de uma reunião extraordinária visando “- *apreciar o Acórdão do Tribunal de Contas relativo à constituição da Empresa Municipal (...)*”.

Com efeito, na determinação do conceito de “apreciar” para efeitos de agendamento de uma reunião extraordinária não se pode considerar um sentido lato de “discussão de assuntos de interesse geral”, pois que essa discussão apenas é possível/reservada ao “período de antes da ordem do dia”, o qual só pode ter lugar numa reunião ordinária.

Isso, naturalmente, sem prejuízo de que os membros do órgão têm direito a ser informados sobre os assuntos que respeitam ao exercício das respetivas funções (cfr. artigo 268.º da Constituição).

[1] Alterada pelas Leis n.º 53/2014, de 25.08, n.º 69/2015, de 16.07, n.º 7-A/2016, de 30.03, n.º 42/2016, de 28.12, e n.º 114/2017, de 29.12.

[2] “Empresas Municipais, S.A. (...) e a aplicação do CIRE”, Associação de Estudos de Direito Regional e Local (AEDRL), Braga, 2015, p. 72.

[3] No mesmo sentido, pode ver-se, entre outros, Lídio de Magalhães, “O Controlo da Contratação Pública pelo Tribunal de Contas”, acessível em: <https://www.tcontas.pt/eventos/ContratacaoPublica/Docs/COMUN/025.pdf>.

[4] <http://www.tribunalconstitucional.pt/tc/acordaos/20170812.html?impressao=1>.

[5] Retificada pelas Declarações de Retificação n.º 46-C/2013, de 1.11, e n.º 50-A/2013, de 11.11, e alterada pelas Leis n.º 25/2015, de 30.03, n.º 69/2015, de 16.07, n.º 7-A/2016, de 30.03, e n.º 42/2016, de 28.12.

[6] “**apreciar**”, in Dicionário Priberam da Língua Portuguesa [em linha], 2008-2013, <https://www.priberam.pt/dlpo/apreciar> [consultado em 16-03-2018].

a p r e c i a r - Conjuar

(latim *appretio*, -are)

verbo transitivo

1. Dar apreço a.

2. Avaliar, considerar.

3. Determinar uma quantidade.

[7] Cfr: artigo 52.º do RJAL: «Em cada sessão ou reunião ordinária dos órgãos das autarquias locais é fixado um período de antes da ordem do dia, com a duração máxima de 60 minutos, para tratamento de assuntos gerais de interesse autárquico» e n.º 5 do artigo 4.º do Regimento da Câmara Municipal consulente: «As reuniões extraordinárias não têm Período de Antes da Ordem do Dia».

[8] Admitindo-se que a intenção subjacente seja, antes, no sentido de promover um debate de âmbito institucional sobre as questões que a recusa possa suscitar, porventura com implicações de outra natureza, que se desconhecem e que aqui, por se tratar de um parecer jurídico, em qualquer caso, se não poderiam abordar.

[9] Cfr., entre muitos, o Acórdão do STA de 06.12.2011, Proc.º 0924/10: «Por competência deve entender-se o complexo de poderes funcionais conferido por lei a cada órgão para o desempenho das atribuições da pessoa colectiva em que esteja integrado (Prof. Marcelo Caetano, Manual, 10ª ed., 1º vol., 223; Prof. Sérvulo Correia, Noções de Direito Administrativo, vol. 1º, pág. 172; Prof. João Caupers, Direito Administrativo, 70 e 71; Prof. Marcelo Rebelo de Sousa, Lições de Direito Administrativo, Vol. I, 1999, pág. 180; Prof. Marcelo Rebelo de Sousa, Lições de Direito Administrativo, Vol. I, 1999, pág. 181). A competência não se presume, tem que resultar da lei, é o princípio da legalidade da competência».

[10] Cfr. também o n.º 2 do artigo 8.º da Lei n.º 98/97 a seguir citado no texto.

[11] E eventualmente para o Tribunal Constitucional.

[12] Sem prejuízo do n.º 1 do artigo 38.º do RJAL: «[o] presidente da câmara municipal e os vereadores podem delegar ou subdelegar no dirigente da unidade orgânica materialmente competente as competências previstas nas alíneas a), b), c), g), h), k) e v) do n.º 1 e d), f), h), i), m) e p) do n.º 2 do artigo 35.º».

A Técnica Superior,

Teresa Lopes