

ASSUNTO:	Da composição do conselho municipal de segurança	
Parecer n.º:	INF_DSAJAL_LIR_8182/2018	
Data:	19-09-2018	

Pelo Exº Diretor de Departamento foi solicitado parecer acerca das competências do Conselho Municipal de Segurança. Em concreto, foi questionado o seguinte:

1.1- Nos termos do artigo 5.º, n.º1 alínea a) da lei 33/98 de 18 de julho, o Conselho Municipal de Segurança, entre outros, composto pelo Presidente da Câmara, a quem nos termos do n.º2 daquele artigo e diploma legal compete presidir;

1.2- Nos termos do artigo 5.º n.º1 do Regulamento do Conselho Municipal de Segurança de (...), que se anexa, “os trabalhos do Conselho são dirigidos por uma mesa, a que preside o Presidente da Câmara Municipal ou seu substituto”;

1.3 - Nos termos do n.º 4.º do mesmo artigo e diploma regulamentar, o Presidente da Câmara pode ser substituído no Conselho nos termos previstos na Lei n.º 75/2013 de 12 de setembro;

E assim questiona-se:

a) Podem os poderes de integração, e presidência, do Presidente da Câmara naquele conselho serem delegados num Vereador?

2.1 – Nos termos do artigo 4.º alínea c) do Regulamento do Conselho Municipal de Segurança de (...) “o mandato dos membros do Conselho, indicados pela Assembleia Municipal, cessa com o fim do mandato do órgão que os designou, devendo, porém, manterem-se em funções até à sua recondução ou à designação dos membros que o substituem”;

2.2 – Em 6 de outubro de 2017 houve eleições autárquicas da qual resultou a instalação/início de novo mandato dos membros da Assembleia Municipal, cuja instalação ocorreu/tomada de posse no dia 27 de outubro de 2017;

2.3 – Desde a data da instalação até à presente data a Assembleia Municipal de (...) ainda não designou novos membros para o Conselho Municipal de Segurança de (...).

E assim questiona-se:

a) Não tendo até à presente data a Assembleia Municipal de (...) designado novos membros para o Conselho Municipal de Segurança mantêm-se em funções os membros designados no mandato anterior daquele órgão até à sua recondução ou à designação dos membros que o substituem?”

Cumpra, pois, informar:

I – Da composição do conselho municipal de segurança e da possibilidade de delegação de poderes do presidente num vereador

A alínea g) do n.º I do art.º 30º do anexo I à Lei n.º 75/2013, de 12 de setembro¹ estatui que compete ao presidente da assembleia municipal integrar o conselho municipal de segurança.

Por seu turno, a alínea w) do n.º I do art.º 35º deste diploma legal determina que compete ao presidente da câmara municipal presidir ao conselho municipal de segurança.

¹ Alterada pela Lei n.º 25/2015, de 30 de março, pela Lei n.º 69/2015, de 16 de julho, pela Lei n.º 7-A/2016, de 30 de março, pela Lei n.º 42/2016, de 28 de dezembro e pela Lei n.º 50/2018, de 16 de agosto.

De facto, a Lei n.º 33/98, de 18 de julho² criou os conselhos municipais de segurança, determinando que cada um deles constitui “uma entidade de âmbito municipal com funções de natureza consultiva, de articulação, informação e cooperação, cujos objetivos, composição e funcionamento” são regulados nesta lei.

Aliás, resulta da Exposição de Motivos do Projeto de Lei n.º 838/XII/4.^a, que deu origem à primeira alteração à Lei n.º 33/98, que os «Conselhos Municipais de Segurança têm um espectro de competências que procura responder à necessidade de refletir e agir, em matéria de segurança, num quadro de conhecimento e de procura de soluções de proximidade. Em coerência, os objetivos destes Conselhos são igualmente abrangentes, nomeadamente: “contribuir para o aprofundamento do conhecimento da situação de segurança na área do município, através da consulta entre todas as entidades que o constituem” ou a promoção da “discussão sobre medidas de combate à criminalidade e à exclusão social do município”.»

No que concerne à sua composição, o art.º 5º deste diploma legal estabelece:

“1 - Integram cada conselho:

a) **O presidente da câmara municipal;**

b) O vereador do pelouro, quando este não seja assegurado pelo próprio presidente da câmara;

c) O presidente da assembleia municipal;

d) Os presidentes das juntas de freguesia, **em número a fixar pela assembleia municipal;**

e) Um representante do Ministério Público da comarca;

f) Os comandantes das forças de segurança presentes no território do município, bem como dos serviços de proteção civil e dos bombeiros;

g) Um representante do Projeto VIDA;

h) Os responsáveis na área do município pelos organismos de assistência social, em número a definir no regulamento de cada conselho;

i) Os responsáveis das associações económicas, patronais e sindicais, em número a definir no regulamento de cada conselho;

j) Um conjunto de cidadãos de reconhecida idoneidade, designados pela assembleia municipal, em número a definir no regulamento de cada conselho, no máximo de 20;

k) Entidades e organizações que intervenham no âmbito da violência doméstica;

l) Os responsáveis, da área do município, por organizações no âmbito da segurança rodoviária.

2 - O conselho é presidido pelo presidente da câmara municipal.” (sublinhados nossos)

Em conformidade com o disposto no art.º 6º da Lei n.º 33/98³ e da alínea i) do n.º I do art.º 25º do anexo I à Lei n.º 75/2013, compete à assembleia municipal, sob proposta da câmara municipal, elaborar e aprovar o regulamento do conselho municipal de segurança.

No caso presente, o art.º 5º do Regulamento do Conselho Municipal de Segurança do município consulente estabelece:

“Artigo 5.º

Mesa

1. Os trabalhos do Conselho são dirigidos por uma Mesa, a que preside o Presidente da Câmara Municipal, ou o seu substituto, e que integrará dois secretários eleitos pelo Conselho, de entre os seus membros, na sua primeira reunião.

2. Compete ao Presidente da Mesa convocar as reuniões do Conselho, fixar a respetiva ordem de trabalhos ouvidos os restantes membros da mesa, e dirigir os trabalhos.

3. Compete aos secretários, conferir e registar as presenças nas reuniões, verificar o quórum, organizar as inscrições para uso da palavra, assegurar o expediente e que as atas sejam lavradas.

4. O Presidente da Câmara pode ser substituído no Conselho nos termos previstos na Lei n.º 75/2013 de 12 de setembro. “ (sublinhados nossos)

² Alterada pela Lei n.º 106/2015, de 25 de agosto.

³ Que determina o seguinte:” 1 - A assembleia municipal elabora e aprova o regulamento provisório, que envia a título consultivo ao conselho. 2 - O conselho, na sua primeira reunião, analisa o regulamento e emite parecer, a enviar à assembleia municipal. 3 - Na sua primeira reunião, após a receção do parecer, a assembleia municipal discute e aprova o regulamento definitivo.”

Como vimos, dispõe a alínea w) do n.º 1 do art.º 35º do anexo I à Lei n.º 75/2013 que compete ao presidente da câmara municipal presidir ao conselho municipal de segurança, sem esclarecer quem o substitui, nas suas faltas e impedimentos.

Contudo, o anexo I à Lei n.º 75/2013 não regula sobre a substituição do presidente do executivo, uma vez que ainda se mantém em vigor o n.º 3 do art.º 57º da Lei n.º 169/99, de 18 de setembro, normativo que esclarece que o presidente designa, de entre os vereadores, o vice-presidente, a quem cabe substituir o primeiro nas suas faltas e impedimentos (para além de outras funções que lhe sejam distribuídas).

Assim, afigura-se-nos que a remissão para a Lei n.º 75/2013⁴, operada pelo n.º 4 do art.º 5º do presente Regulamento, deve considerar-se feita para a Lei n.º 169/99, de 18 de setembro,⁵ diploma que continua a regular a constituição, composição, organização e instalação dos órgãos das autarquias, bem como o regime de funções, o mandato, as ausências e a substituição dos eleitos locais que os integram.

Nesta conformidade, consideramos que o presidente da câmara municipal - que integra e preside ao conselho municipal de segurança - é substituído, nas suas faltas ou impedimentos, pelo vice-presidente do executivo.

Em relação à possibilidade de o presidente delegar a sua competência - para integrar e presidir ao conselho municipal de segurança -, salientamos que o art.º 36º do anexo I à Lei n.º 75/2013 prevê que o presidente do executivo seja coadjuvado pelos vereadores, podendo delegar-lhes e subdelegar-lhes competências.

Ora, o n.º 2 do art.º 111º da Constituição da República Portuguesa (CRP) estabelece que “Nenhum órgão de soberania, de região autónoma ou de poder local pode delegar os seus poderes noutros órgãos, a não ser nos casos e nos termos expressamente previstos na Constituição e na lei”.

Por seu turno, o n.º 1 do artigo 44º do Código de Procedimento Administrativo (CPA)⁶, sob a epígrafe “Delegação de poderes”⁷, prescreve que os “órgãos administrativos normalmente 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.”(sublinhados nossos)

Em anotação a este normativo, Luiz S. Cabral de Moncada⁸ defende que a “delegação de poderes é o acto administrativo através do qual um órgão administrativo permite que outro órgão ou agente da mesma pessoa colectiva ou de pessoa colectiva distinta exerça os poderes que lhe cabem. A delegação de poderes tanto pode realizar-se no âmbito de uma relação hierárquica entre superior e subalterno como fora dela.

Trata-se de uma transferência do exercício não da titularidade das competências. Esta permanece no delegante.

São requisitos da delegação de poderes a lei de habilitação, a presença de dois órgãos da Administração e o acto administrativo de delegação de poderes

A delegação de poderes ou de competências é uma figura geral do direito administrativo que pretende veicular esse princípio geral constitucionalmente conformador do modelo político que é a desconcentração de poderes gozando, nessa medida, de certa preferência na composição dos poderes administrativos.

A noção de delegação de «poderes» do n.º 1 do art.º 44º compreende agora inovadoramente não apenas a delegação no interior da mesma pessoa colectiva de um órgão ou agente para outro mas também a delegação de atribuições por uma pessoa colectiva a favor de outra pessoa colectiva (delegação intersubjectiva) como, p. ex. do Estado para um município ou um instituto público. Apesar de se não tratar de poderes mas sim de atribuições, o n.º 1 do artigo em

⁴ Diploma que procedeu a uma revogação, apenas parcial, da Lei n.º 169/99, na alínea d) do n.º 1 do seu art.º 3º.

⁵ Alterada pela Lei n.º 5-A/2002, de 11 de janeiro, pela Lei n.º 67/2007, de 31 de dezembro, pela Lei Orgânica n.º 1/2011, de 30 de novembro, pela Lei n.º 75/2013, de 12 de setembro e pela Lei n.º 7-A/2016, de 30 de março.

⁶ Aprovado pelo DL n.º 4/2015, de 7 de janeiro.

⁷ “Em sentido amplo”, no entender de Luiz S. Cabral de Moncada.

⁸ In “Código do Procedimento Administrativo anotado”, Coimbra Editora, pág. 194.

análise abarca claramente a delegação de atribuições e submete-a a um regime idêntico. A relação de poderes abarca deste modo relações inter-orgânicas e inter-subjectivas.”

Acresce referir que o art.º 45º do CPA elucida quais são os poderes indelegáveis, nos seguintes termos:

*“Não podem ser objeto de delegação, **designadamente:***

- a) A globalidade dos poderes do delegante;*
- b) Os poderes suscetíveis de serem exercidos sobre o próprio delegado;*
- c) Poderes a exercer pelo delegado fora do âmbito da respetiva competência territorial.”* (sublinhados nossos)

Em anotação ao consignado nesta disposição legal, o Autor citado⁹ esclarece:

*“**Define em moldes não taxativos o núcleo de poderes que a Administração não pode delegar.** Dele faz parte a globalidade dos poderes do delegante do que decorre que a delegação apenas pode ter por objecto uma parcela, maior ou menor, destes poderes. Não há delegação total de poderes. Também os poderes susceptíveis de serem exercidos sobre o próprio delegado, designadamente os envolvidos na relação de hierarquia, são indelegáveis, o que faz todo o sentido porque inviabilizariam a relação legal da hierarquia com todas as vantagens do ponto de vista do controlo interno das decisões que ela viabiliza.*

Por ultimo, não são delegáveis os poderes que o delegado poderia exercer fora do âmbito territorial da sua competência. O que faz todo o sentido pois se tais poderes fossem delegáveis o acto de delegação corporizaria uma violação da lei sobre a competência em razão do território. Se o delegante quiser delegar poderes que vão para além daquela competência territorial do delegado terá de o fazer através de lei ou de diploma equiparado.”

Ora, no caso presente, a possibilidade de delegação de poderes/competências num vereador teria de estar expressamente prevista na Lei nº 33/98, uma vez que é uma lei especial, que regula sobre a criação, composição e competências do conselho municipal de segurança.

Por conseguinte, não constando da Lei nº 33/98, de 18 de julho, na sua versão atualizada, qualquer normativo que admita a delegação desta competência do presidente (para integrar e presidir ao conselho municipal de segurança) num vereador, afigura-se-nos que não é admissível, por falta de lei habilitante, o que não impede que o presidente se possa fazer substituir pelo vice-presidente, nas suas faltas e impedimentos (ao abrigo do consignado no nº 3 do art.º 57º da Lei nº 169/99, de 18 de setembro, na sua redação atual).

II – Da duração do mandato dos membros do conselho municipal de segurança

No que diz respeito à segunda questão, a Lei nº 33/98 também nada determina quanto à duração do mandato dos membros do conselho municipal de segurança, estabelecendo apenas que compete ao presidente da câmara municipal assegurar a instalação do conselho e que os membros de cada conselho tomam posse perante a assembleia municipal (cfr. artigos 8º nº I e 9º deste diploma legal).

Acresce referir que, de acordo com as citadas alíneas d) e j) do nº I do art.º 5º da Lei nº 33/98, integram cada conselho, os presidentes das juntas de freguesia, “em número a fixar pela assembleia municipal” e “um conjunto de cidadãos de reconhecida idoneidade, designados pela assembleia municipal, em número a definir no regulamento de cada conselho, no máximo de 20”.

Ora, estabelece a alínea b) do art.º 4º do presente Regulamento do conselho municipal que “os membros do conselho designados por entidades externas ao município, podem ser substituídos, a todo o tempo, pelas entidades que os designaram”.

⁹ Op. cit. pág. 199.

Contudo, a alínea c) do mesmo normativo estatui expressamente que o “*mandato dos membros do Conselho, indicados pela Assembleia Municipal, cessa com o fim do mandato do Órgão que os designou, devendo, porém, manterem-se em funções até à sua recondução ou à designação dos membros que os substituem.*”

Da leitura conjugada do consignado nesta alínea c) do art.º 4º do Regulamento com a alínea j) do nº I do art.º 5º da Lei nº 33/98, parece-nos resultar que só o mandato dos membros do conselho **designados pela assembleia municipal**, ao abrigo da alínea j) do nº I do art.º 5º da Lei nº 33/98, – isto é, o mandato de um conjunto de cidadãos de reconhecida idoneidade – “*cessa com o fim do mandato do órgão que os designou*”, embora se mantenham em funções até à sua recondução ou substituição.

Nesta conformidade, consideramos que, no caso presente, a assembleia municipal já deveria ter deliberado no sentido de reconduzir ou indicar quem substitui os membros do conselho que cessaram o seu mandato na sequência da instalação os novos órgãos autárquicos, no ano transato.

Aliás, ao órgão deliberativo – a quem compete aprovar o Regulamento do conselho municipal de segurança, de acordo com o art.º 6º do diploma em análise – também incumbe alterá-lo. Alertamos, porém, para o facto de no presente Regulamento não estar apenas definido o **número**, mas também o **nome** dos cidadãos de reconhecida idoneidade que integram o conselho, o que significa que caso sejam designados novos membros, o Regulamento também terá de ser alterado.

Tendo em consideração o exposto, respondendo concretamente à questão que nos foi formulada, afigura-se-nos que, mantendo-se em vigor o disposto na parte final da citada alínea c) do art.º 4º do presente Regulamento do Conselho Municipal de Segurança, ter-se-á de lhe dar cumprimento. Assim, apesar de o seu mandato já ter cessado, os membros do conselho municipal de segurança, designados pela anterior assembleia municipal, mantêm-se em funções até à sua recondução ou até à designação dos membros que os substituem.