

ASSUNTO:	- Assembleia de Freguesia; reuniões extraordinárias.	
Parecer n.º:	INF_DSAJAL_TL_10510/2018	
Data:	04-12-2018	

Solicita o Ex.mo Senhor Presidente da Assembleia de Freguesia consulente o seguinte esclarecimento jurídico:

«Baseado no n.º 1 do artigo 12.º da Lei 75/2013 que é permitido a um terço dos membros da assembleia requerer uma reunião extraordinária, se é normal que dois dias após uma reunião extraordinária seja requerida outra, ou seja, duas ou três por mês.

Reuniões estas com assuntos fúteis e infundados o que confere que por vezes as mesmas durem 4 minutos, que mais não são que um desperdício de meios económicos».

Neste sentido, cumpre-nos emitir a pronúncia requerida:

I – Enquadramento Jurídico

Dispõe o artigo 12.º do regime jurídico das autarquias locais (RJAL)¹:

«Artigo 12.º

Sessões extraordinárias

l- A assembleia de freguesia reúne em sessão extraordinária por iniciativa da mesa ou após requerimento:

(...)

b) De um terço dos seus membros;

(...)

¹ Aprovado em anexo I à Lei n.º 75/2013, de 12.09, 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, n.º 42/2016, de 28.12, e n.º 50/2018, de 16.08.

2- O presidente da assembleia de freguesia, no prazo de cinco dias após a iniciativa da mesa ou a receção dos requerimentos previstos no número anterior, por edital e por carta com aviso de receção ou protocolo, convoca a sessão extraordinária da assembleia de freguesia.

3- A sessão extraordinária referida no número anterior deve ser realizada no prazo mínimo de 3 dias e máximo de 10 dias após a sua convocação.

4- Quando o presidente da mesa da assembleia de freguesia não convoque a sessão extraordinária requerida, podem os requerentes convocá-la diretamente, observando, com as devidas adaptações, o disposto nos n.ºs 2 e 3 e promovendo a respetiva publicitação nos locais habituais».

Como refere Freitas do Amaral²:

«(...) a «reunião» de um órgão colegial é o encontro dos respectivos membros para deliberarem sobre matéria da sua competência. (...) Tanto as reuniões como as sessões podem ser «ordinárias», se se realizam regularmente em datas ou períodos certos, ou «extraordinárias», se são convocadas inesperadamente fora dessas datas ou períodos».

Ora, nos termos do n.º 1 do artigo 50.º do RJAL, «[s]ó podem ser objeto de deliberação os assuntos incluídos na ordem do dia da sessão ou reunião».

Sabe-se que, nos termos do n.º 1 do artigo 53.º do RJAL: «[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)³: «[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 (...)**»⁴.

² “Curso de Direito Administrativo”, Volume I, 4.ª Edição, Almedina, Coimbra, 2016, p. 631.

³ Aprovado pelo Decreto-Lei n.º 4/2015, de 7.01.

⁴ Sobre a competência, pode ler-se, entre muitos, no 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. 181). A competência não se presume, tem que resultar da lei, é o princípio da legalidade da competência».

Por outro lado, em homenagem designadamente aos princípios da boa administração⁵ e da prossecução do interesse público⁶ (cf. artigos 5.º e 4.º do CPA), não devem os órgãos colegiais reunir senão quando tenham

⁵ Em comentário ao artigo 5.º do CPA, refere Carlos José Batalhão, “Novo Código de Procedimento Administrativo – Notas Práticas e Jurisprudência”, Porto Editora, Porto, 2015, pp. 55 e 56:

«O **princípio da boa administração**, que a doutrina há muito vinha referindo (ver Aroso de Almeida, M., “Princípio da Legalidade e Boa Administração: Dificuldades e Desafios”, in “Teoria Geral do Direito Administrativo: temas nucleares”, Almedina, 2012, p. 33 e segs.), cada vez mais faz parte (ou deve fazer na prática quotidiana) do “ADN” da Administração Pública, embora muitos considerassem estar a esvaziar-se em prol de outros princípios, como o da proporcionalidade (cf. artigo 5.º, n.º 2 do CPA1991) ou da eficiência (cf. artigo 10.º do CPA 1991); como bem explica Pacheco de Amorim, J., o artigo 10.º do CPA1991 consagra um princípio (de desburocratização) de organização e não de atuação ou de atividade, pelo que está de todo desencaixado neste local do Código (in “Cadernos de Justiça Administrativa”, n.º 100, p. 18). Desaparece, como tal, do CPA2015, estando os seus desideratos integrados neste artigo 5.º.

Assim, a Administração Pública deve apontar, no cumprimento da sua obrigação estrita de prosseguir o interesse público, em cada caso concreto, para as soluções mais eficientes, expeditas e racionais, quer de um ponto de vista técnico, quer de uma perspetiva financeira (como se refere no novo artigo 5.º, deve pautar-se por critérios de eficiência, de economicidade e de celeridade). Trata-se, portanto, da consagração de um dever jurídico, mas de difícil coercibilidade – não se perspetiva a sua sindicabilidade judicial, pois os tribunais limitam-se a controlar a legalidade e não o mérito (da atividade administrativa)...

De facto, trata-se de um conceito muito vago, sem referência (direta) na Constituição da República Portuguesa, embora se possa considerar abrangido no princípio da prossecução do interesse público e esteja expressamente consagrado no artigo 41.º da **Carta de Direitos Fundamentais da União Europeia** – *Jornal Oficial da União Europeia* de 30-3-2010 (2010/C 83/02):

Artigo 41.º

Direito a uma boa administração

1. Todas as pessoas têm direito a que os seus assuntos sejam tratados pelas instituições, órgãos e organismos da União de **forma imparcial, equitativa e num prazo razoável**.

2. Este direito compreende, nomeadamente:

a) O direito de qualquer pessoa a **ser ouvida antes** de a seu respeito ser tomada qualquer medida individual que a afete desfavoravelmente – **direito de audiência prévia**;

b) O direito de qualquer pessoa a ter **acesso aos processos** que se lhe refiram, no respeito pelos legítimos interesses da confidencialidade e do segredo profissional e comercial – **direito de informação procedimental**;

c) A obrigação, por parte da Administração, de **fundamentar** as suas decisões – **dever de fundamentação**.

3. Todas as pessoas têm direito à reparação, por parte da União, dos danos causados pelas suas instituições ou pelos seus agentes no exercício das respetivas funções, de acordo com os princípios gerais comuns às legislações dos Estados-Membros – **direito a indemnização**.

4. Todas as pessoas têm a possibilidade de se dirigir às instituições da União numa das línguas dos Tratados, devendo obter uma resposta na mesma língua.

O legislador do CPA teve, porém, a preocupação de “lutar” contra o carácter vago do princípio, procurando densificá-lo em três subprincípios que, com a ajuda da jurisprudência e doutrina do “direito comparado”, podemos sintetizar no seguinte:

1 – Eficiência: tem a ver com valores como a equidade, o princípio da prossecução do interesse público, a eficácia e a proporcionalidade na sua tríplice configuração, e ainda com uma ideia de justiça.

2 – Economicidade: é um conceito mais financeiro, de boa gestão dos recursos públicos, de combate ao desperdício (trata-se de um princípio mais afluído em certos organismos como o Tribunal de Contas, a Inspeção Geral das Finanças, etc.).

3 – Celeridade: tem a ver com a resolução dos assuntos em prazo razoável, o que tem óbvias implicações em várias normas do CPA, nomeadamente naquelas que fixam prazos, sobretudo o prazo do procedimento administrativo (o artigo 128.º, que permite e prorrogação do prazo até ao máximo de 90 dias e exige a sua fundamentação). Está previsto ou pressuposto em vários diplomas, como a Constituição, a Declaração Universal dos Direitos do Homem, etc.».

⁶ V. anotação ao artigo 4.º do CPA de Carlos José Batalhão, ob. cit., p. 54:

«(...) A prossecução do interesse público (cf. artigo 266.º, n.º 1 da Constituição) é a razão de ser da Administração Pública, que para tal possui órgãos (com competências para o efeito); daí que haja designadamente preocupações para garantir a imparcialidade da atuação administrativa, prevendo o CPA casos de impedimento (artigo 69.º) e de escusa e suspeição (artigo 73.º).

(...)

A Administração Pública, por intermédio dos seus órgãos, está integralmente ao serviço do interesse público que lhe incumbe prosseguir, com estrita observância (...) da lei, tanto constitucional como ordinária, e com justiça e imparcialidade (princípios igualmente consagrados neste CPA, designadamente nos artigos 8.º e 9.º). (...).».

assuntos que reportem à respetiva competência.

II – Conclusão

A assembleia de freguesia reúne em sessão extraordinária após requerimento de um terço dos seus membros (cfr. a alínea *b*) do n.º I do artigo 12.º do RJAL), desde que no pedido formulado se indiquem assuntos que sejam da competência desse órgão.

Pelo que, o Presidente da Assembleia de Freguesia consulente deve apurar se o ponto que se indica como ordem de trabalhos da(s) reunião(ões) extraordinária(s) a convocar é, ou não, matéria que se possa incluir nas competências da assembleia de freguesia e caso o não considere (com a devida fundamentação), como parece decorrer da formulação da consulta – em que são apodados de fúteis ou infundados os assuntos indicados –, não deve convocar a reunião desse órgão.