

ASSUNTO:	Da composição da comissão administrativa e da remuneração dos seus membros	
Parecer n.º:	INF_DSAJAL_LIR_7347/2018	
Data:	16-08-2018	

Pelo Ex<sup>o</sup> Senhor Presidente da Comissão Administrativa foi solicitado parecer acerca do seguinte:

*“Foi nomeada pelo Despacho n<sup>o</sup> ..../2018, do Ministro da Administração Interna, a Comissão Administrativa que vai gerir o órgão autárquico até às eleições intercalares que se realizarão em ... de .... 2018.*

*Assim, no ato de instalação do órgão, suscitaram-se as seguintes questões:*

*1 - A este órgão quem preside?*

*2 - Se houver lugar a Presidente devem ser nomeados Tesoureiro e Secretário?*

*3 - Há lugar a ressarcimento dos membros da Comissão Administrativa, do tempo que possam vir a perder nos seus lugares de emprego, por força de terem de comparecer a reuniões agendadas para a Comissão Administrativa e de representação da mesma?*

*4 - Se a resposta ao ponto 3 for sim, como se determina o valor de ressarcimento?”*

Cumpre, pois, informar:

Tal como já informou esta Direção de Serviços: “Nos termos do disposto no art<sup>o</sup> 223<sup>o</sup> da Lei Orgânica n<sup>o</sup> 1/2001, de 14 de agosto, na redação que lhe foi conferida pela Lei Orgânica 1/2011, de 30 de novembro, sempre que haja lugar à realização de eleições intercalares é nomeada uma comissão administrativa cuja designação cabe ao membro do Governo responsável pela área da administração interna, no caso do município ou freguesia.

*Em virtude da qualificação da Lei Orgânica como “Lei Reforçada”, não se aplica nesta situação o consignado na Lei n<sup>o</sup> 169/99, de 18 de setembro. De facto, como defende Gomes Canotilho (in “Direito Constitucional, 2<sup>a</sup> reimpressão, pág. 847), “estas leis são consideradas integradoras do “critério de forma e especificidade procedimentais”. Assim, “uma lei é reforçada, porque, nos termos constitucionais, como tal é considerada, beneficiando de forma e procedimentos especiais também constitucionalmente estabelecidos. Nesta conformidade, as leis orgânicas são de reserva absoluta num duplo sentido: constituem reserva absoluta de lei formal da AR e devem regular toda a disciplina matéria sobre que incidem, excluindo-se a intervenção de outros atos legislativos concretizadores”.*

Assim, o n.º 2 do citado art.º 223.º consigna que até à designação referida no número anterior, o funcionamento do órgão executivo, quanto aos assuntos inadiáveis e correntes, é assegurado pelos seus membros em exercício, constituídos automaticamente em comissão administrativa presidida pelo membro melhor posicionado na lista mais votada.

Por último, o n.º 1 do art.º 224.º determina que a comissão administrativa a designar é composta por três membros, no caso da freguesia.

Ora, relativamente à questão da compensação a receber, tem-se entendido que *“os membros da comissão administrativa, como exercem funções em substituição dos eleitos locais, têm o mesmo estatuto remuneratório destes, pelo que auferem as mesmas remunerações ou têm direito às mesmas senhas de presença que os membros substituídos.*

(...)

*Os membros da comissão administrativa que foram nomeados para integrar a comissão administrativa das eleições intercalares para a Assembleia e Freguesia, por Despacho do Senhor Secretário de Estado da Administração Interna, datado de (...) – mantêm o mesmo estatuto remuneratório que detinham, enquanto a referida comissão administrativa se mantiver em funções.”*

Acresce referir que o n.º 3 do art.º 99.º da Lei n.º 169/99, de 18 de setembro estabelecia que *“Tratando-se de freguesia, a comissão administrativa referida é constituída por três membros e a sua composição deve reflectir a do órgão que visa substituir”*. Apesar de este normativo ter sido revogado pela Lei n.º 75/2013, de 12 de setembro (que não dispõe de qualquer disposição legal sobre este assunto), a verdade é que os números 1 e 4 do art.º 14.º da Lei da Tutela Administrativa<sup>1</sup> estabelecem que em caso de dissolução do órgão deliberativo da freguesia é designada uma comissão administrativa, com funções executivas, a qual é constituída por três membros, devendo a sua composição reflectir a do órgão que foi dissolvido.

Nesta conformidade, atentando no exposto, bem como no teor do Despacho do Senhor Ministro da Administração Interna, parece-nos que o primeiro dos membros da comissão administrativa que foi designada desempenha as funções de presidente<sup>2</sup> deste órgão (enquanto cidadão que encabeçou a lista mais votada) e os dois restantes membros exercem as funções que por este lhe forem distribuídas e que poderão corresponder às exercidas pelo tesoureiro e secretário.

---

<sup>1</sup> Aprovada pela Lei n.º 27/96, de 1 de agosto e alterada pela Lei Orgânica n.º 1/2011, de 30 de novembro e pelo DL n.º 214-G/2015, de 2 de outubro.

<sup>2</sup> Nos termos do disposto no n.º 4 do art.º 7.º da lei n.º 169/99, de 18 de setembro (na redação que lhe foi conferida pela lei n.º 5-a/2002, de 11 de janeiro e que ainda se encontra em vigor), é ao presidente da comissão administrativa cessante que compete proceder à convocação dos eleitos para o ato de instalação da assembleia de freguesia, após as eleições intercalares.

Realçamos, contudo, que a comissão administrativa está muito limitada em matéria de competências. De facto, tal como já informou esta Direção de Serviços:

*“Na “exposição de motivos” da Lei n.º 47/2005 de 29 de Agosto refere-se o seguinte: “À luz da sensibilidade do cidadão comum, após eleições autárquicas, os órgãos cessantes dos municípios e freguesias e respetivos titulares devem limitar-se à gestão dos assuntos correntes, cuidando do funcionamento regular dos serviços na medida estritamente necessária.*

*Outro tanto se diga do exercício de competências por comissões administrativas, na decorrência da dissolução de órgãos das autarquias locais.*

*Importa, não obstante, distinguir o período de algumas semanas que medeia entre a realização do sufrágio autárquico e o início de funções dos novos órgãos eleitos, de outro período em regra longo de vários meses em que uma autarquia local pode ser gerida por uma comissão administrativa nomeada.” (sublinhado nosso)*

*Assim, enquanto no primeiro caso o legislador enuncia (exemplificativamente) as matérias que os órgãos ficam impedidos de deliberar ou decidir, quanto às comissões administrativas dispõe no artigo 4.º da Lei n.º 47/2005 de 29 de Agosto, o seguinte:*

*“1 - As comissões administrativas dispõem de competências executivas limitadas à prática de atos correntes e inadiáveis, estritamente necessários para assegurar a gestão da autarquia.*

*2 - As comissões administrativas, em caso de dissolução ou extinção do órgão deliberativo, podem, a título excepcional, deliberar sobre matérias da competência deste desde que razões de relevante e inadiável interesse público autárquico o justifiquem.*

*3 - As deliberações a que se refere o número anterior carecem de parecer prévio da respetiva comissão de coordenação e desenvolvimento regional sob pena de nulidade.*

*4 - O parecer a que se refere o número anterior é obrigatoriamente emitido no prazo máximo de 10 dias.”*

*O n.º 1 da disposição citada determina que as comissões administrativas só podem praticar atos inadiáveis, correntes, estritamente necessários.*

*Com interesse para dilucidação dos conceitos de “atos correntes e inadiáveis” e “atos estritamente necessários para assegurar a gestão da autarquia” recorreremos ao Acórdão n.º 65/2002, do Tribunal Constitucional que, a propósito da “prática dos atos estritamente necessários à gestão dos negócios públicos” por parte do Governo vem considerar o seguinte:*

*“Não sendo relevante para a delimitação da competência de um Governo demitido a natureza do ato a praticar, cabe então analisar o significado do critério decisivo, e que é o da sua estrita necessidade, conceito que o Tribunal Constitucional tem feito corresponder essencialmente ao da inadiabilidade ou urgência. (...)*

*Nos acórdãos n.ºs 427/87, 2/88 e 111/88, já citados, o Tribunal Constitucional utilizou, também para explicitar o conceito de estrita necessidade e citando a Constituição da República Portuguesa Anotada, de Gomes Canotilho e Vital Moreira, dois índices, nestes termos: “ Ponto é que, qualquer que seja a sua natureza, eles sejam ‘estritamente*

*necessários'. O conceito de estrita necessidade comporta uma margem de relativa incerteza, pelo que a sua definição pode demarcar-se a partir de dois índices: a importância significativa dos interesses em causa, em termos tais que a*

*omissão do ato afetasse de forma relevante a gestão dos negócios públicos; a inadiabilidade, isto é, a impossibilidade de, sem grave prejuízo, deixar a resolução do assunto para o novo governo ou para momento ulterior à apreciação do seu programa” (acórdão nº 2/88).*

*As duas formulações, na prática, são equivalentes; e o Tribunal Constitucional não vê razão para afastar o critério que as informa.”*

*Tendo presente que à comissão administrativa cabem, exclusivamente, competências de natureza executiva, conforme refere a norma atrás reproduzida, parece resultar do exposto que estará limitada à prática de atos correntes, estritamente necessários à gestão da autarquia, sendo que essa estrita necessidade se afere pelo seu caráter de urgência e inadiabilidade, fundamentado pelo prejuízo que resultaria para o interesse público a sua inexecução.”*

#### Em conclusão

1. De acordo com o disposto no art.º 224º da Lei Orgânica nº 1/2001, de 14 de agosto, na sua atual redação, a comissão administrativa é composta por três membros, no caso da freguesia.
2. Atentando no disposto neste normativo, bem como nos números 1 e 4 do art.º 14º da Lei nº 27/96, de 1 de agosto, na sua atual redação e no teor do Despacho do Senhor Ministro da Administração Interna, parece-nos que o primeiro dos membros da comissão administrativa designada desempenha as funções de presidente deste órgão, exercendo os dois restantes membros as funções que por este lhe forem distribuídas e que poderão corresponder às exercidas pelo tesoureiro e secretário.
3. Os membros da comissão administrativa, como exercem funções em substituição dos eleitos locais, mantêm o mesmo estatuto remuneratório que estes detinham, pelo que auferem as mesmas remunerações ou têm direito às mesmas senhas de presença que os membros substituídos.
4. Assim, tal como tem entendido esta Direção de Serviços, os membros da presente comissão administrativa mantêm o mesmo estatuto remuneratório que detinham, enquanto a referida comissão administrativa se mantiver em funções.