

ASSUNTO:	Convocatória_assessoria_organização de serviços
Parecer n.º:	INF_DSAJAL_TR_8904/2022
Data:	27-07-2022

Pelo Senhor Presidente da Assembleia de Freguesia foi exposto o seguinte:

«Venho pelo presente solicitar parecer sobre propostas apresentadas na assembleia de freguesia de (...)

As propostas apresentadas foram as seguintes:

1. – Numa primeira proposta apresentada, foi requerido a alteração do regimento no ponto relativo ao envio da convocatória, adicionando a possibilidade de envio por email.

A proposta foi a seguinte (proposta em texto a azul):

Artigo 23º

Sessões Ordinárias

“1. – A Assembleia de Freguesia tem, anualmente, quatro sessões ordinárias, em abril, junho, setembro e novembro ou dezembro, que são convocadas por edital e por carta com aviso de receção, ou através de protocolo, ou por email com uma antecedência mínima de oito dias.”

Esta alteração ao regimento é possível? Não viola a lei 75/2013, no seu artigo 11.º, n.º 1 e no seu artigo 12.º, n.º 2, uma vez que altera a redação de um artigo da lei?

2. – Numa outra proposta apresentada, foi requerido a alteração do regimento de forma a permitir que qualquer um dos grupos partidários, representados na assembleia de freguesia, se fizesse acompanhar de um adjunto técnico para participar nos debates.

Esta alteração é possível? Não viola a lei 75/2013, no seu artigo 49.º, n.º 4, uma vez que contraria o que esta disposto na lei?

3. – Foram ainda apresentadas propostas para criação de novos serviços da junta de freguesia.

É possível a qualquer membro da assembleia de freguesia apresentar propostas para criar e reorganizar serviços da junta de freguesia? Não viola a lei 75/2013, no seu artigo 9º, n.º 1, alínea n), que determina que só a junta de freguesia é que pode apresentar estas propostas?»

Cumpre, pois, informar:

Para melhor sistematização do presente parecer jurídico passamos a responder sequencialmente às questões colocadas.

1.ª Questão:

1. – A Assembleia de Freguesia tem, anualmente, quatro sessões ordinárias, em abril, junho, setembro e novembro ou dezembro, que são convocadas por edital e por carta com aviso de receção, ou através de protocolo, ou por email com uma antecedência mínima de oito dias.”

Esta alteração ao regimento é possível? Não viola a lei 75/2013, no seu artigo 11.º, n.º 1 e no seu artigo 12.º, n.º 2, uma vez que altera a redação de um artigo da lei?

O artigo 11.º do Anexo I à Lei n.º 75/2013, de 12 de setembro, na sua redação atual, determina o seguinte:

“Artigo 11.º

Sessões ordinárias

1 - A assembleia de freguesia reúne em quatro sessões ordinárias anuais, em abril, junho, setembro e novembro ou dezembro, convocadas com uma antecedência mínima de oito dias por edital e por carta com aviso de receção ou protocolo.(...)”

Determinando a lei a forma a que deve obedecer a convocatória das sessões e não estando ali contemplada a utilização de mensagem eletrónica, conclui-se que não é legalmente admissível o recurso a esta forma de comunicação para o pretendido efeito, devendo o regimento acompanhar o disposto na norma legal.

Importa acrescentar que o artigo 51.º do mesmo diploma determina expressamente, que *“A ilegalidade resultante da inobservância das disposições sobre convocação de sessões ou reuniões só se considera sanada quando todos os membros do órgão compareçam e não suscitarem oposição à sua realização.*

2.ª Questão:

2. - Numa outra proposta apresentada, foi requerido a alteração do regimento de forma a permitir que qualquer um dos grupos partidários, representados na assembleia de freguesia, se fizesse acompanhar de um adjunto técnico para participar nos debates.

Esta alteração é possível? Não viola a lei 75/2013, no seu artigo 49.º, n.º 4, uma vez que contraria o que está disposto na lei?

Conforme se refere no estudo “*O mandato autárquico*” desta CCDR divulgado no *Flash Jurídico* edição n.º 6 de 2021¹, “*Os membros dos órgãos deliberativos das autarquias locais e do órgão executivo do município são eleitos por sufrágio universal, direto, secreto e periódico e por listas plurinominais apresentadas em relação a cada órgão.*”

No mesmo manual salienta-se que os órgãos das autarquias locais encontram-se obrigados a pautar a sua atuação em obediência à lei e ao direito, dentro dos limites dos poderes que lhes forem conferidos.

Nos termos do disposto no ponto i) da alínea c) do art.º 4º da Lei nº 29/87, de 30 de Junho (que aprovou o Estatuto dos Eleitos Locais), na sua atual redação, os eleitos locais no exercício das suas funções e em matéria de funcionamento dos órgãos de que sejam titulares, têm o dever de participar nas reuniões ordinárias e extraordinárias dos órgãos autárquicos.

No que concerne ao que se entende por dever de participar, refere-se no Acórdão do Supremo Tribunal Administrativo - Processo n.º 045415 de 26-10-99:

“I – Constituem deveres dos membros de órgãos autárquicos, além de outros, comparecer às reuniões ou sessões, desempenhar as funções para que sejam designados e participar nas votações.

II – Estes deveres acabados de enunciar devem ter-se como afloramento de um dever geral de desempenho do mandato.

(...)”.

Nas sessões da assembleia de freguesia apenas podem participar os seus membros, sendo que o art.º 47.º do Anexo I da Lei atrás referida prevê a seguinte exceção: “*Nas sessões extraordinárias dos órgãos deliberativos convocadas após requerimento de cidadãos eleitores têm o direito de participar, nos termos a definir no regimento e sem direito de voto, dois representantes dos respetivos requerentes*”.

Recorda-se ainda que nos termos das disposições conjugadas, alínea c) do n.º 1 do art.º 18.º do Anexo I à Lei n.º 75/2013, de 12 de Setembro, na sua atual redação, e art.º 12.º da Lei n.º 169/99, de 18 de Setembro, a junta de freguesia faz-se representar, obrigatoriamente, nas sessões da assembleia de freguesia pelo presidente que pode intervir nos debates, sem direito a voto e, os vogais da junta de freguesia, devem assistir às sessões da assembleia de freguesia, sendo-lhes facultado intervir nos debates, sem direito a voto, a solicitação do plenário ou com a anuência do presidente da junta, podendo ainda intervir ou no âmbito do exercício do direito de defesa da honra.

O art.º 27.º do Código do Procedimento Administrativo estabelece o princípio da proibição da participação pública nas reuniões dos órgãos da Administração Pública, admitindo porém exceções a esta regra quando exista disposição legal em contrário

É o caso do funcionamento dos órgãos deliberativos das autarquias locais (cf. art.º 116.º da Constituição da República Portuguesa) sendo que o art.º 49.º do Anexo I à Lei n.º 75/2013, dispõe:

"Artigo 49.º

Sessões e reuniões

1 - As sessões dos órgãos deliberativos das autarquias locais são públicas, sendo fixado, nos termos do regimento, um período para intervenção e esclarecimento ao público.

2 - Os órgãos executivos das autarquias locais realizam, pelo menos, uma reunião pública mensal, aplicando-se, com as devidas adaptações, o disposto na parte final do número anterior.

3 - Às sessões e reuniões dos órgãos das autarquias locais deve ser dada publicidade, com indicação dos dias, horas e locais da sua realização, de forma a promover o conhecimento dos interessados com uma antecedência de, pelo menos, dois dias úteis sobre a data das mesmas.

4 - A nenhum cidadão é permitido intrometer-se nas discussões, aplaudir ou reprovar as opiniões emitidas, as votações feitas ou as deliberações tomadas.

5 - A violação do disposto no número anterior é punida com coima de (euro) 150 a (euro) 750, para cuja aplicação é competente o juiz da comarca, após participação do presidente do respetivo órgão.

6 - As atas das sessões e reuniões, terminada a menção aos assuntos incluídos na ordem do dia, fazem referência sumária às eventuais intervenções do público na solicitação de esclarecimentos e às respostas dadas."

Conforme refere Luiz S. Cabral de Moncada em comentário ao art.º 27.º in Código do Procedimento Administrativo anotado, *mesmo quando a lei prevê a participação do público naquelas reuniões, esta não compreende uma intervenção ativa do público na formação da vontade daqueles órgãos.*

O mesmo autor a este propósito considera que o público participante só tem os direitos que a lei habilitante expressamente lhe atribua, referindo ainda que *"nada impede que a lei admita determinadas formas de participação do público"*.

Efetivamente resulta da norma atrás reproduzida que no regimento se deverá fixar um período para intervenção e esclarecimento do público, não sendo permitido a este a intromissão em qualquer outro momento do decorrer da sessão.

Face ao exposto conclui-se que o *adjunto técnico de grupo partidário* da assembleia de freguesia não pode participar nos debates, sendo apenas admissível que assista à sessão como elemento do público, manifestando-se no período fixado para intervenção e esclarecimento do mesmo e limitado à forma de participação que por lei e no regimento está consagrada.

3.ª Questão:

3. - Foram ainda apresentadas propostas para criação de novos serviços da junta de freguesia.

É possível a qualquer membro da assembleia de freguesia apresentar propostas para criar e reorganizar serviços da junta de freguesia? Não viola a lei 75/2013, no seu artigo 9º, nº 1, alínea n), que determina que só a junta de freguesia é que pode apresentar estas propostas?

Resulta do artigo 44.º do Anexo I à Lei n.º 75/2013, que [o]s *órgãos das autarquias locais gozam de independência e as suas deliberações só podem ser suspensas, modificadas, revogadas ou anuladas, nos termos da lei.*

No estudo "*O mandato autárquico*", a que atrás fizemos referência, pode ler-se²:

«A independência dos órgãos das autarquias locais traduz-se na "faculdade que os órgãos detêm de tomar deliberações com o conteúdo próprio insuscetíveis de revogação por qualquer outro órgão, salvo nos casos previsto na lei".

Daqui decorrem dois corolários: os órgãos autárquicos não dependem hierarquicamente do Estado nem de qualquer outra entidade e são independentes entre si, apesar de atuarem de forma articulada, no quadro das respetivas competências e com vista à prossecução das atribuições da autarquia, e os atos que praticam nesse âmbito ficam unicamente sujeitos ao controlo e sindicância dos tribunais.

Assim, e apesar de os órgãos executivos colegiais das autarquias serem responsáveis perante as respetivas assembleias por força do princípio da independência, o órgão deliberativo de uma autarquia não pode alterar, suspender ou revogar os atos do órgão executivo.

As assembleias das autarquias locais podem fiscalizar e acompanhar a atividade do órgão executivo e exercer as suas competências de apreciação e aprovação dos documentos essenciais para a autarquia (sob proposta do executivo) e, ainda, conferir-lhe autorização para a prática de um conjunto de atos, mas não podem interferir diretamente nos mesmos, depois de praticados. Por força desta independência, o atual regime legal não permite que sejam retiradas consequências da responsabilidade do órgão executivo perante a assembleia da autarquia local, conforme prevê a Constituição, nem do exercício dos poderes de fiscalização desta sobre a atividade daquele.

² Foram retiradas as notas de rodapé.

O princípio da independência encontra a sua justificação, à luz do atual sistema eleitoral autárquico, no facto de os órgãos deliberativos do município e da freguesia e o do órgão executivo do município serem diretamente eleitos por sufrágio universal, o que lhes confere uma legitimidade democrática reforçada.

Nas freguesias, apesar de o modo de eleição do órgão executivo ser diferente - o presidente é o cidadão que encabeça a lista mais votada para a assembleia, e os vogais são eleitos por esta de entre os seus membros e sob proposta daquele -, vigora também a mesma independência entre órgãos, sem distinção, sendo um princípio aplicável a todo o sistema democrático do poder local, o que lhe confere a necessária uniformidade e coerência.»

Resulta da alínea n) do n.º 1 do artigo 9.º do Anexo I à Lei n.º 75/2013, que no âmbito das suas competências de apreciação e fiscalização compete à assembleia de freguesia, sob proposta da junta de freguesia “Aprovar a criação e a reorganização dos serviços da freguesia”.

Acresce que no âmbito do disposto no Decreto-Lei n.º 305/2009, de 23 de outubro, na sua atual redação, no que concerne aos “serviços das juntas de freguesia” dispõe-se o seguinte:

“Artigo 13.º

Competências da assembleia de freguesia

À assembleia de freguesia, sob proposta da junta de freguesia, compete:

- a) Aprovar o modelo de estrutura orgânica;*
- b) Definir o número máximo de unidades orgânicas flexíveis;*
- c) Definir o número máximo total de subunidades orgânicas. “*

Artigo 14.º

Competências da junta de freguesia

À junta de freguesia, sob proposta do respectivo presidente, compete:

a) Criar unidades e subunidades orgânicas flexíveis e definir as respectivas atribuições e competências, dentro dos limites fixados pela assembleia de freguesia;

b) A conformação da estrutura interna das unidades orgânicas, cabendo -lhe a afectação ou reafectação do pessoal do respectivo mapa, e, ainda, a criação, alteração e extinção de subunidades orgânicas.

Artigo 15.º

Organização

1 - A organização interna dos serviços das juntas de freguesia deve ser adequada às atribuições das mesmas e ao respectivo pessoal.

2 - A organização interna dos serviços pode incluir a existência de unidades orgânicas, chefiadas por um dirigente intermédio de segundo grau, desde que estas disponham, no mínimo, de cinco funcionários, dos quais dois sejam técnicos superiores.

3 - Quando estejam predominantemente em causa funções de natureza executiva, podem ser criadas subunidades orgânicas, integradas ou não em unidades orgânicas, desde que disponham, no mínimo, de quatro trabalhadores integrados em carreiras de grau 2 de complexidade.

4 - As unidades orgânicas e as subunidades orgânicas são criadas por deliberação da assembleia de freguesia, sob proposta fundamentada da junta de freguesia.

5 - As deliberações referidas nos números anteriores são publicadas em edital, a afixar nos lugares de estilo da freguesia, sob pena de ineficácia.

6 - Aos cargos de direcção intermédia do 2.º grau das freguesias é aplicado, com as devidas adaptações, o estatuto do pessoal dirigente das câmaras municipais e dos serviços municipalizados."

Decorre do enquadramento antecedente que os órgãos das autarquias são independentes apesar de atuarem de forma articulada, no quadro das respectivas competências e com vista à prossecução das atribuições da autarquia.

A assembleia de freguesia fiscaliza e acompanha a atividade da junta de freguesia no quadro de competências previstas na lei.

Nesse contexto, incumbe à assembleia de freguesia, mediante proposta da junta de freguesia, *aprovar a criação e a reorganização dos serviços da freguesia*, não merecendo enquadramento legal a apresentação por parte da assembleia de freguesia de propostas para criar e reorganizar serviços da junta.

O modelo da estrutura orgânica, e a definição do número máximo de unidades orgânicas flexíveis e de subunidades orgânicas, é aprovado pela assembleia de freguesia sob proposta da junta de freguesia, nos termos e limites previstos no Decreto-Lei n.º 305/2009, de 23 de outubro, na sua atual redação.