

| | |
|--------------|--|
| ASSUNTO: | Vereador; dever de participação; senha de presença; delegação de competências. |
| Parecer n.º: | INF_DSAJAL_TR_10269/2023 |
| Data: | 08-09-2023 |

Pela Senhora Presidente da Câmara Municipal foi solicitado que se esclareçam as questões que a seguir se reproduzem, relacionadas com o facto de alguns vereadores, em sucessivas reuniões, por discordarem da inserção na ordem de trabalhos de alguns pontos, em matérias relacionadas com o RJUE, se terem ausentado da sala aquando da sua discussão e votação.

Assim, questiona-se:

- 1. O direito dos vereadores a auferir senhas de presença, relativamente às reuniões da câmara municipal, previsto no artigo 10.º do Estatuto dos Eleitos Locais, está direta e intrinsecamente ligado ao dever desses eleitos locais de participarem em todas as reuniões dos órgãos que sejam membros?*
- 2. O ato de “participar” numa reunião de um órgão autárquico pressupõe que o eleito local, tendo comparecido, participe efetivamente na tomada de decisão de todos os pontos da ordem de trabalhos, salvo em caso de impedimento?*
- 3. À luz do artigo 10.º do Estatuto dos Eleitos Locais, na sua redação atual, devidamente conjugado com o dever de participação consagrado na alínea d) do n.º 3 do artigo 4.º do mesmo regime, as senhas de presença podem ser pagas pela simples comparência na reunião do órgão autárquico, sem que os eleitos locais participem em todos os pontos da ordem de trabalhos (salvaguardados as situações de impedimento)?*
- 4. Tendo presente o disposto nos artigos 5.º/1 e 3, 16.º/1, 20.º/3 e 23.º/1 do RJUE está a Presidente da Câmara Municipal, de alguma forma, obrigada a praticar os atos decisórios em causa, uma vez que a competência para decidir não lhe está delegada pelo órgão competente (a câmara municipal)?*

Cumpre, pois, informar:

|

Enquanto membro do órgão autárquico, o eleito local deve participar na discussão e votação dos pontos da ordem de trabalhos, dispondo o art.º 4.º da Lei n.º 29/87, de 30 de junho:

«Artigo 4.º

Deveres

No exercício das suas funções, os eleitos locais estão vinculados ao cumprimento dos seguintes princípios:

1) Em matéria de legalidade e direitos dos cidadãos:

a) Observar escrupulosamente as normas legais e regulamentares aplicáveis aos actos por si praticados ou pelos órgãos a que pertencem;

b) Cumprir e fazer cumprir as normas constitucionais e legais relativas à defesa dos interesses e direitos dos cidadãos no âmbito das suas competências;

c) Actuar com justiça e imparcialidade.

2) Em matéria de prossecução do interesse público:

a) Salvaguardar e defender os interesses públicos do Estado e da respectiva autarquia;

b) Respeitar o fim público dos poderes em que se encontram investidos;

c) Não patrocinar interesses particulares, próprios ou de terceiros, de qualquer natureza, quer no exercício das suas funções, quer invocando a qualidade de membro de órgão autárquico;

d) Não intervir em processo administrativo, acto ou contrato de direito público ou privado, nem participar na apresentação, discussão ou votação de assuntos em que tenha interesse ou intervenção, por si ou como representante ou gestor de negócios de outra pessoa, ou em que tenha interesse ou intervenção em idênticas qualidades o seu cônjuge, parente ou afim em linha recta ou até ao 2.º grau da linha colateral, bem como qualquer pessoa com quem viva em economia comum;

e) Não celebrar com a autarquia qualquer contrato, salvo de adesão;

f) Não usar, para fins de interesse próprio ou de terceiros, informações a que tenha acesso no exercício das suas funções.

3) Em matéria de funcionamento dos órgãos de que sejam titulares:

a) Participar nas reuniões ordinárias e extraordinárias dos órgãos autárquicos;

b) Participar em todos os organismos onde estão em representação do município ou da freguesia.»

(destaque aditado)

Para Freitas do Amaral¹ «a «reunião» de um órgão colegial é o encontro dos respetivos membros para deliberarem sobre a matéria da sua competência. Se o órgão colegial é de funcionamento contínuo –

como por ex., o Governo ou a Câmara Municipal -, diz-se que está «em sessão permanente», embora possa «reunir» apenas uma vez por semana; (...)

Quanto ao funcionamento, deliberação e votação, acrescenta o mesmo autor que “*os órgãos colegiais, uma vez constituídos, começam a funcionar, isto é, a desempenhar as funções para que foram criados. O seu funcionamento realiza-se através de reuniões, e cada reunião começa quando declarada aberta pelo presidente e termina quando por ele é declarada encerrada. Uma parte importante das reuniões desenrola-se sem que seja necessário deliberar: é o que se passa com a leitura do expediente, com o período de «antes da ordem do dia», se existir, e mesmo em rigor com a discussão de projetos e propostas pendentes. Mas a parte essencial é a deliberativa, isto é, aquela em que o órgão colegial é chamado a tomar decisões em nome da pessoa coletiva a que pertence. O processo chama-se «votação», que permite apurar a vontade coletiva pela contagem das vontades individuais dos membros.*”

Abordando o conceito de voto, no *Dicionário de Conceitos e Princípios Jurídicos* de João Melo Franco e Herlander Antunes Martins, Almedina, pág. 885, lê-se: “*Os órgãos da pessoa coletiva revestem, normalmente, natureza colegial, integrando-se de maior ou menor número de pessoas físicas que lhes conferem o indispensável suporte material e intelectual.*

Ora as manifestações das vontades individuais destas pessoas, bem como as suas ações conjugadas, são elas que, segundo as normas jurídicas, correlativamente definem a vontade e a atuação do órgão e da pessoa coletiva. Assim aparece e se justifica o voto como comportamento expressivo desses conteúdos intelectuais e volitivos, qual mecanismo técnico mediante cujo funcionamento se definem a vontade e a atuação do órgão, tornadas estas, por sua vez, normativamente vontade e ação da pessoa jurídica.”

O art.º 116.º da Constituição da República Portuguesa (CRP) e art.º 54.º do Anexo I à Lei n.º 75/2013, de 12 de setembro (RJAL), estabelecem:

“Artigo 116.º

(Órgãos colegiais)

- 1. As reuniões das assembleias que funcionem como órgãos de soberania, das regiões autónomas ou do poder local são públicas, excepto nos casos previstos na lei.*
- 2. As deliberações dos órgãos colegiais são tomadas com a presença da maioria do número legal dos seus membros.*
- 3. Salvo nos casos previstos na Constituição, na lei e nos respectivos regimentos, as deliberações dos*

¹ *In Curso de Direito Administrativo, volume I, pág. 599*

órgãos colegiais são tomadas à pluralidade de votos, não contando as abstenções para o apuramento da maioria.”

Artigo 54.º

Quórum

1 - Os órgãos das autarquias locais só podem reunir e deliberar quando esteja presente a maioria do número legal dos seus membros.

2 - As deliberações são tomadas à pluralidade de votos, tendo o presidente voto de qualidade em caso de empate, não contando as abstenções para o apuramento da maioria. (...)” (realçado nosso)

Da leitura conjugada das citadas normas conclui-se pela permissão da abstenção, como forma de manifestação da vontade individual dos membros dos órgãos das autarquias locais².

Expondo os argumentos que valiam contra e a favor da proibição da abstenção, *Mário Esteves de Oliveira, Pedro Costa Gonçalves e J. Pacheco Amorim*. Mário Esteves de Oliveira/Pedro Costa Gonçalves/J. Pacheco de Amorim, in “Código do Procedimento Administrativo Comentado”, 2.ª Edição, Almedina, referem em comentário ao art.º 23.º do anterior CPA:

“Instituindo-se a colegialidade com o fito de se obter uma vontade orgânica correspondente ao confronto de diversas vontades individuais, à confluência de diversas opções em matéria de interesse público, é normal que se queira que todos os membros se pronunciem, não se lhes permitindo a comodidade das abstenções - como, aliás, o titular do órgão singular nunca pode fazer. O cargo de membro de órgão administrativo colegial é para exercer assumida e responsabilmente, com o propósito da realização da legalidade e do interesse público, sem margem para votos de «nem sim nem não».

Aliás, a admitir-se a abstenção está-se a admitir, por via indirecta, que o órgão possa renunciar ao exercício do poder, uma vez que todos os seus membros se podem abster. Por isso, nesse aspecto, o dever de votar nos órgãos colegiais não é mais que o dever de exercer a competência que impende sobre os órgãos administrativos (singulares), que também não pode ser objecto de renúncia.” (realce acrescentado)

² Nos termos art.º 30.º do Código de Procedimento Administrativo “No silêncio da lei, é proibida a abstenção aos membros dos órgãos consultivos e aos dos órgãos deliberativos, quando no exercício de funções consultivas”. Porém, esta norma não é aplicável às autarquias locais, já que ressalvando-se os regimes especiais que disponham sobre esta matéria, a norma só terá aplicação quando a lei nada disser.

Importa ainda chamar à colação o registo na ata do voto de vencido. Assim, dispõem os art.ºs 35.º do CPA e 58.º do RJAL:

“Artigo 35.º

Registo na ata do voto de vencido

- 1 - Os membros do órgão colegial podem fazer constar da ata o seu voto de vencido, enunciando as razões que o justifiquem.*
- 2 - Aqueles que ficarem vencidos na deliberação tomada e fizerem registo da respetiva declaração de voto na ata ficam isentos da responsabilidade que daquela eventualmente resulte.*
- 3 - Quando se trate de pareceres a dar a outros órgãos administrativos, as deliberações são sempre acompanhadas das declarações de voto apresentadas.*

Artigo 58.º

Registo na ata do voto de vencido

- 1 - Os membros do órgão podem fazer constar da ata o seu voto de vencido e as respetivas razões justificativas.*
- 2 - Quando se trate de pareceres a emitir para outras entidades, as deliberações são sempre acompanhadas das declarações de voto apresentadas.*
- 3 - O registo na ata do voto de vencido exclui o eleito da responsabilidade que eventualmente resulte da deliberação.”*

No parecer referenciado como Proc. n.º 2001.02.14.3157 de 10.01.2005³ desta Divisão de Apoio Jurídico, afirma-se:

“Ora, a par das formas de votação propriamente dita a lei põe ao dispor do autarca outras formas de participação/intervenção, tais como a declaração de voto.

Por conseguinte, admitindo-se a abstenção como uma forma de voto, tem-se necessariamente de permitir aos membros que se abstém que efectuem declarações de voto, nos mesmos moldes em que se consente àqueles cujo voto foi vencido.

Como é consabido, a lei prevê que os membros do órgão colegial que ficaram vencidos expressem na acta o seu voto e as razões que o justificaram. Assim como se admite que se faça apenas a declaração de voto, sem lhe aditar as razões que a sustentam, limitando-se assim o declarante a manifestar a sua

discordância com a deliberação tomada pelos seus pares.

Na nossa opinião, esta prerrogativa, que configura um verdadeiro direito potestativo, deve, no caso específico das autarquias locais, tornar-se extensível aos membros que se abstêm."

Alberto Álvaro Garcia, Eliana de Almeida Pinto e João Evangelista Fonseca, in *Comentários à Lei n.º 75/2013*, em anotação ao artigo 58.º do Anexo I àquela Lei, pág. 482, registam que "[a] ausência de registo em ata de declaração de voto faz incorrer os membros dos órgãos colegiais em responsabilidade funcional, se as deliberações forem ilegais, mesmo que tenham votado contra ou se tenham absterido. A abstenção não tem o efeito desresponsabilizador das decisões votadas nos órgãos dos municípios e freguesias, pois só o registo na ata do voto de vencido isenta o emissor deste da responsabilidade que eventualmente resulte da deliberação tomada (Acórdão do Tribunal de Contas n.º 3/2013 e 4/2009, ambos da 3.ª Secção)."

II

Contextualizando o dever de participar nas sessões e reuniões, a que se reporta o art.º 4.º da Lei n.º 29/87, de 30 de junho, concluiu-se no Acórdão n.º JSTA00052506 do Supremo Tribunal Administrativo de 26-10-99⁴:

"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.(...)" (sublinhado nosso)

Acresce, no que concerne às consequências da figura da não participação/votação, na Reunião de Coordenação Jurídica realizada no dia 5 de julho de 2000, foi aprovada e posteriormente homologada pelo Senhor Secretário de Estado Adjunto e da Administração Local a seguinte Solução Interpretativa Uniforme:

"1- Nos termos do Estatuto dos Eleitos Locais, estes, no exercício das suas funções autárquicas, estão

³ Foram suprimidas as notas de rodapé.

⁴ Disponível em:

<http://www.dgsi.pt/jsta.nsf/35fbbbf22e1bb1e680256f8e003ea931/67922135c82ace14802568fc003a12ba?OpenDocument>

*vinculados ao cumprimento de determinados deveres, de entre os quais se destaca, em matéria de funcionamento dos órgãos de que sejam titulares, o de "participar nas reuniões ordinárias e extraordinárias dos órgãos autárquicos" (Lei n.º 29/87, de 30 de Março, artigo 4.º, n.º 3, alínea a)).
Formulação esta que inclui quer o dever de comparecer, quer o de votar nas reuniões.*

2- Em face da formulação legal adoptada, conclui-se que:

- se o eleito local se encontra presente a uma reunião ele é obrigado a votar as deliberações postas a votação;

- se não vota é-lhe marcada uma falta;

- mediante uma falta poderá o eleito ter a iniciativa de a justificar, cabendo ao órgão decidir sobre o mérito desta.

3- Estando o eleito local presente a uma reunião, é obrigado a votar, tendo de o fazer através de uma das formas determinadas por lei: "voto a favor", "voto contra", sendo ainda admissível, no âmbito do poder local, a "abstenção".

4- Na lei apenas se admite, com carácter de excepção, um motivo justificativo da não votação: encontrar-se ou considerar-se o autarca impedido ou sobre ele recair suspeição (nos termos do artigo 44.º e seguintes do CPA e do n.º 6 do artigo 90.º da Lei n.º 169/99, de 18 de Setembro)". (realçado acrescentado)

Importa recordar que o n.º 1 do artigo 10.º da Lei n.º 29/87, de 30 de junho, na sua atual redação, determina que os eleitos locais que não se encontrem em regime de permanência ou de meio tempo têm direito a uma senha de presença por cada reunião ordinária ou extraordinária do respetivo órgão e das comissões a que comparecerem e em que participem.

A propósito do dever de participar nas reuniões e do direito a auferir senhas de presença, refere Maria José Castanheira Neves in *Os Eleitos Locais*, 3.ª Edição, Associação de Estudos de Direito Regional e Local (AEDRL), Braga, 2020, p. 106/107:

«As senhas de presença são devidas a todos os autarcas que não exerçam funções em regime de permanência ou de meio tempo.

A lei entendeu que o exercício de funções autárquicas sem qualquer remuneração deve ser compensado com o direito a auferir senhas de presença, pelo esforço pessoal que o desempenho de cargos políticos implica.

Há direito a senhas de presença pela participação em reuniões ordinárias e extraordinárias do respetivo órgão autárquico e em comissões criadas nas assembleias deliberativas, (...)

O direito a auferir senhas de presença está previsto no n.º 1 do artigo 10.º do EEL, nos seguintes termos:

“Os eleitos locais que não se encontrem em regime de permanência ou de meio tempo têm direito a uma senha de presença por cada reunião ordinária ou extraordinária do respetivo órgão e das comissões a que compareçam e participem”.

Esta norma teve uma nova redação dada pela Lei n.º 86/2001, de 10 de agosto, que acrescentou o termo “participar” ao “comparecer”, tendo surgido dúvidas quanto ao seu alcance.

Entendemos que com a nova redação a lei pretende que as senhas de presença não sejam pagas pela simples comparência, devendo os autarcas intervir na reunião para que tenham direito a auferi-las.

Assim, um autarca que compareça a uma reunião que tem, por exemplo, 10 questões incluídas na ordem do dia e que esteja presente apenas até à discussão do segundo ponto, ausentando-se de seguida, não deve receber senha de presença, dado que não participou em grande parte daquela reunião».

Nesta conformidade, acompanhando o entendimento expresso nos textos citados, cremos que não deve haver lugar ao pagamento de senhas de presença a membro da câmara municipal que se ausente e não participe na discussão e votação dos assuntos agendados na ordem de trabalhos.

Por último anota-se ainda que, nos termos do art.º 54.º do RJAL, que atrás reproduzimos, exigindo-se presença de um mínimo do número legal de membros para que o órgão possa validamente deliberar, o abandono da reunião por um grupo de vereadores poderá comprometer o funcionamento da câmara municipal.

III

Menciona-se, no pedido de parecer, que nos artigos 5.º n.ºs 1 e 3, 16.º n.º 1, 20.º n.º 3 e 23.º n.º 1, do regime jurídico da urbanização e da edificação (RJUE) aprovado pelo Decreto-Lei n.º 555/99, de 16 de dezembro, na sua atual redação, é atribuída competência à câmara municipal para decidir.

Com efeito, determinam as mencionadas normas:

“Artigo 5.º

Competência

1 - A concessão da licença prevista no n.º 2 do artigo anterior⁵ é da competência da câmara municipal,

⁵ O n.º 2 do art.º 4.º, estipula:

“2 - Estão sujeitas a licença administrativa:

a) As operações de loteamento;

b) As obras de urbanização e os trabalhos de remodelação de terrenos em área não abrangida por operação de loteamento;

com faculdade de delegação no presidente e de subdelegação deste nos vereadores.

2 - (Revogado).

3 - A concessão da autorização prevista no n.º 5 do artigo anterior é da competência do presidente da câmara, podendo ser delegada nos vereadores, com faculdade de subdelegação, ou nos dirigentes dos serviços municipais.

4 - A aprovação da informação prévia regulada no presente diploma é da competência da câmara municipal, podendo ser delegada no seu presidente, com faculdade de subdelegação nos vereadores.

Artigo 16.º

Deliberação

1 - A câmara municipal delibera sobre o pedido de informação prévia no prazo de 20 dias ou, no caso previsto no n.º 2 do artigo 14.º, no prazo de 30 dias contados a partir:

a) Da data da recepção do pedido ou dos elementos solicitados nos termos do n.º 3 do artigo 11.º; ou

b) Da data da recepção do último dos pareceres, autorizações ou aprovações emitidos pelas entidades exteriores ao município, quando tenha havido lugar a consultas; ou ainda

c) Do termo do prazo para a recepção dos pareceres, autorizações ou aprovações, sempre que alguma das entidades consultadas não se pronuncie até essa data. (...)

Artigo 20.º

Apreciação dos projectos de obras de edificação

(...)

3 - A câmara municipal delibera sobre o projecto de arquitectura no prazo de 30 dias contado a partir:

a) Da data da recepção do pedido ou dos elementos solicitados nos termos do n.º 3 do artigo 11.º; ou

b) Da data da recepção do último dos pareceres, autorizações ou aprovações emitidos pelas entidades

c) As obras de construção, de alteração ou de ampliação em área não abrangida por operação de loteamento ou por plano de pormenor;

d) As obras de conservação, reconstrução, ampliação, alteração ou demolição de imóveis classificados ou em vias de classificação, bem como de imóveis integrados em conjuntos ou sítios classificados ou em vias de classificação, e as obras de construção, reconstrução, ampliação, alteração exterior ou demolição de imóveis situados em zonas de proteção de imóveis classificados ou em vias de classificação;

e) Obras de reconstrução das quais resulte um aumento da altura da fachada ou do número de pisos;

f) As obras de demolição das edificações que não se encontrem previstas em licença de obras de reconstrução; g) [Revogada];

h) As obras de construção, reconstrução, ampliação, alteração ou demolição de imóveis em áreas sujeitas a servidão administrativa ou restrição de utilidade pública, sem prejuízo do disposto em legislação especial;

i) Operações urbanísticas das quais resulte a remoção de azulejos de fachada, independentemente da sua confrontação com a via pública ou logradouros;

j) As demais operações urbanísticas que não estejam sujeitas a comunicação prévia ou isentas de controlo prévio, nos termos do presente diploma.”

exteriores ao município, quando tenha havido lugar a consultas; ou ainda

c) Do termo do prazo para a recepção dos pareceres, autorizações ou aprovações, sempre que alguma das entidades consultadas não se pronuncie até essa data. (...)

Artigo 23.º

Deliberação final

1 - A câmara municipal delibera sobre o pedido de licenciamento:

a) No prazo de 45 dias, no caso de operação de loteamento;

b) No prazo de 30 dias, no caso de obras de urbanização;

c) No prazo de 45 dias, no caso de obras previstas nas alíneas c) a f) do n.º 2 do artigo 4.º;

(...)

(relevo adicionado)

Note-se que no RJUE também se atribui competência ao presidente da câmara municipal, nomeadamente, nas seguintes normas:

i) no n.º 3 do art.º 5.º (concessão de autorização de utilização), n.ºs 1, 2 e 7 do art.º 11.º (saneamento e apreciação liminar) e art.º 75.º (emissão do alvará para a realização das operações urbanísticas) podendo estas ser delegadas nos vereadores, com faculdade de subdelegação, ou nos dirigentes dos serviços municipais;

ii) n.º 2 do art.º 8.º (direção da instrução do procedimento), podendo a competência ser delegada nos vereadores, com faculdade de subdelegação nos dirigentes dos serviços municipais e

iii) art.º 94.º (fiscalização) e art.º 98.º (determinar a instauração dos processos de contraordenação, designar o instrutor e para aplicar as coimas) com a faculdade de delegação em qualquer dos vereadores.

Por outro lado o art.º 33.º do RJAL, na sua atual redação, acerca das competências materiais da câmara municipal, determina que

"1 - Compete à câmara municipal: (...)

y) Exercer o controlo prévio, designadamente nos domínios da construção, reconstrução, conservação ou demolição de edifícios, assim como relativamente aos estabelecimentos insalubres, incómodos, perigosos ou tóxicos;

z) Emitir parecer sobre projetos de obras não sujeitas a controlo prévio;

aa) Promover a observância das normas legais e regulamentares aplicáveis às obras referidas na alínea anterior; (...)

O art.º 44.º do Código do Procedimento Administrativo (CPA) dispõe acerca da delegação de poderes, nos termos seguintes:

“Artigo 44.º

Delegação de poderes

1 - 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.

2 - Para efeitos do disposto no número anterior, considera-se agente aquele que, a qualquer título, exerça funções públicas ao serviço da pessoa coletiva, em regime de subordinação jurídica.

3 - Mediante um ato de delegação de poderes, os órgãos competentes para decidir em determinada matéria podem sempre permitir que o seu imediato inferior hierárquico, adjunto ou substituto pratiquem atos de administração ordinária nessa matéria.

4 - O disposto no número anterior vale igualmente para a delegação de poderes dos órgãos colegiais nos respetivos presidentes, salvo havendo lei de habilitação específica que estabeleça uma particular repartição de competências entre os diversos órgãos.

5 - Os atos praticados ao abrigo de delegação ou subdelegação de poderes valem como se tivessem sido praticados pelo delegante ou subdelegante.”

Em anotação a esta norma, Luiz S. Cabral de Moncada⁶ 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.” (realce nosso)

Prevê também o art.º 34.º do RJAL que a câmara municipal pode delegar as suas competências no respetivo presidente, com exceção das que, na mesma norma, estão elencadas.

Acresce referir que o art.º 45º do CPA esclarece acerca dos poderes indelegáveis constando do elenco exemplificativo:

- 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 a esta disposição legal, o Autor atrás citado *in ob. cit.* pág. 199, 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 último, 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.”

No acórdão n.º 02758/13.8BELSB de 30/10/2020 do Tribunal Central Administrativo Norte⁷, pode ler-se o seguinte:

“I – Pela delegação de poderes um órgão, legalmente habilitado para o efeito, permite que outro órgão ou agente pratique atos administrativos sobre a mesma matéria, consubstanciando, assim, um ato pelo qual um órgão opera uma transferência de poderes para o exercício normal de uma competência cuja

⁶ In “Código do Procedimento Administrativo anotado”, Coimbra Editora, pág. 194.

⁷ Disponível em

<http://www.dgsi.pt/jtcn.nsf/89d1c0288c2dd49c802575c8003279c7/5acc00c01c55d8448025861d004388b8?OpenDocument>

titularidade lhe pertence, (...).

II - Como decorre do inciso "sempre que para tal estejam habilitados por lei", constante disposto no n.º 1 do artigo 35.º do CPA/91º, a possibilidade da delegação de poderes depende de a lei a prever, e sem essa habilitação legal o ato de delegação de poderes é nulo por traduzir uma renúncia ou alienação de competência não admitida."

Assim, um ente administrativo competente em determinada matéria pode delegar o exercício dessa competência em órgão ou agente que pode ou não pertencer à mesma pessoa coletiva, desde que exista norma habilitante para o efeito e um ato administrativo de delegação de poderes.

Importa também assinalar que na delegação de poderes estabelece-se uma relação *intuitu personae*⁹ entre o delegante e o delegado, subentendendo uma relação de proximidade entre ambos, sendo que mudando um deles, a delegação caduca.

Por último, realça-se que nos termos do art.º 47.º do CPA, a delegação de competências implica um ato expresso nesse sentido, que i) especifique os poderes delegados ou identifique os atos que o delegado pode praticar, ii) mencione a norma que atribui o poder delegado e, iii) refira aquela que habilita o órgão a delegar.

Nos termos do artigo 36.º do RJAL sob a epígrafe "*Distribuição de funções*", o presidente da câmara municipal é coadjuvado pelos vereadores no exercício das suas funções, podendo-lhes delegar ou subdelegar competências.

Os "pelouros" constituem "*delegações genéricas*"¹⁰ abrangendo a superintendência dos serviços correspondentes. No entanto, inexistindo um ato expresso de delegação de competências o leque de poderes é reduzido.

IV

Determina o n.º 3 do art.º 7.º do Código Civil que "*a lei geral não revoga a lei especial, excepto se outra for a intenção inequívoca do legislador*".

No que respeita ao critério da especialidade, a Lei n.º 75/2013, de 12 de setembro, apresenta-se como lei

⁸ Que se mantém no art.º 44.º do CPA aprovado pelo Decreto-Lei n.º 4/2015 de 7 de janeiro.

⁹ Ver Luiz S. Cabral de Moncada *in ob. cit.* pág. 196.

¹⁰ Cf. Alberto Álvaro Garcia, Eliana de Almeida Pinto e João Evangelista Fonseca *in ob. cit.* pág. 429.

geral e o Decreto-Lei n.º 555/99, de 16 de dezembro, como lei especial.

João Baptista Machado, *in Introdução ao Direito e ao Discurso Legitimador*, Almedina, Coimbra, 1983, pág. 170 prescreve que “(...) a lei especial prevalece sobre a lei geral (critério da especialidade: *lex specialis derogat legi generali*), ainda que esta seja posterior, excepto (...) se outra for a intenção inequívoca do legislador” em sintonia com o disposto na citada norma.

Abílio Neto *in Código Civil anotado*, 12.ª edição actualizada, Ediforum, 1999, em comentário a esta norma refere que “na fixação dessa intenção, dada a palavra «inequívoca, deve o intérprete ser particularmente exigente (...), atendendo ao texto da lei, sua conexão, evolução histórica, à história da formação legislativa, e sobretudo nortear-se pelo fim da disposição questionada e o resultado de uma e outra interpretação (...)”.

V

Face ao exposto concluímos:

1.

O dever de participar nas reuniões inclui o de comparecer nas mesmas, e o de intervir, votando os assuntos que estão agendados.

Tal como atrás se salientou, o voto é a forma como se expressam os membros do órgão, que deliberará assim, acerca dos assuntos inscritos na ordem de trabalhos.

O art.º 54.º do Anexo I à Lei n.º 75/2013, de 12 de setembro, prevê a abstenção e, o art.º 58.º do mesmo diploma, o registo na ata do voto de vencido, sendo esta a forma como se exprime a posição do membro que fica derrotado na reunião.

Assim, a lei faculta aos eleitos locais a possibilidade de, no âmbito do funcionamento do órgão a que pertencem, se expressarem: i) pelo voto ou pela abstenção, e ii) registo em ata de declaração de voto discordante ou abstenção, a qual isentará o membro em causa da responsabilidade que, eventualmente, resulte da deliberação tomada.

Nesta conformidade, a lei não prevê a possibilidade de um membro do órgão autárquico optar por se exprimir através de outro meio, designadamente, tomar posição recusando-se a discutir e votar alguns pontos da ordem do dia e/ou, abandonar os trabalhos.

Se um membro se ausenta da reunião, não cumpre o seu dever de participar na mesma, prejudicando o exercício das competências que estão legalmente cometidas ao órgão em causa.

Desde que se encontrem em regime de não permanência, os vereadores têm direito a uma senha de presença por cada reunião ordinária ou extraordinária da câmara municipal.

A senha de presença é a forma de compensar o eleito pela participação nas reuniões ordinárias e extraordinárias do respetivo órgão autárquico.

É nosso entendimento que não deve haver lugar ao pagamento de senhas de presença a membro da câmara municipal que se ausente da reunião e não participe na discussão e votação dos assuntos agendados na ordem de trabalhos..

Foi aprovada em Reunião de Coordenação Jurídica e homologada pelo Senhor Secretário de Estado Adjunto e da Administração Local solução interpretativa uniforme no sentido de que, estando presente na reunião o eleito tem de votar ou abster-se, sob pena de lhe ser marcada falta, entendendo-se ser equiparada a esta, a situação em que o eleito local, abandona, deliberadamente, as reuniões do órgão, não votando parte dos pontos da ordem de trabalhos.

2.

Um ente administrativo competente em determinada matéria pode delegar o exercício dessa competência em agente que pertença à mesma pessoa coletiva, desde que exista norma habilitante.

Nos termos do artigo 5.º do regime jurídico da urbanização e da edificação (RJUE) aprovado pelo Decreto-Lei n.º 555/99, de 16 de dezembro, na sua atual redação, a câmara municipal é competente para conceder a licença administrativa, podendo essa competência ser delegada no seu presidente com possibilidade de subdelegação, relativamente a *i) operações de loteamento; ii) obras de urbanização e trabalhos de remodelação de terrenos em área não abrangida por operação de loteamento; iii) obras de construção, de alteração ou de ampliação em área não abrangida por operação de loteamento ou por plano de pormenor; iv) obras de conservação, reconstrução, ampliação, alteração ou demolição de imóveis classificados ou em vias de classificação, bem como de imóveis integrados em conjuntos ou sítios classificados ou em vias de classificação, e as obras de construção, reconstrução, ampliação, alteração exterior ou demolição de imóveis situados em zonas de proteção de imóveis classificados ou em vias de classificação; v) obras de reconstrução das quais resulte um aumento da altura da fachada ou do número de pisos; vi) obras de demolição das edificações que não se encontrem previstas em licença de obras de reconstrução; vii) obras de construção, reconstrução, ampliação, alteração ou demolição de imóveis em áreas sujeitas a servidão administrativa ou restrição de utilidade pública, sem prejuízo do disposto em legislação especial; viii) operações urbanísticas das quais resulte a remoção de*

azulejos de fachada, independentemente da sua confrontação com a via pública ou logradouros; ix) as demais operações urbanísticas que não estejam sujeitas a comunicação prévia ou isentas de controlo prévio, nos termos do presente diploma.

Assim, no caso em apreço, existe habilitação legal para que a câmara municipal delegue as referidas competências no seu presidente.

Estará a faltar, para que ao abrigo das disposições citadas o mesmo possa agir ou, decidir sobre certos atos, um ato de delegação, ou seja, o consentimento expresso do delegante.

Para que o ato de delegação seja eficaz terá de cumprir os requisitos a que se refere o art.º 47.º do CPA:

i) especificação dos poderes delegados ou identificação dos atos que o delegado pode praticar, ii) menção da norma que atribui o poder delegado e, iii) a que habilita o órgão a delegar.

Os atos administrativos concernentes à gestão urbanística estão sujeitos ao disposto no Decreto-Lei n.º 555/99, de 16 de dezembro, na sua atual redação, pelo que, no que respeita ao critério da especialidade, a Lei n.º 75/2013, de 12 de setembro, apresenta-se como lei geral e o RJUE, como lei especial.