Assembleia Municipal

NOTAS EXPLICATIVAS

(58 PÁGINAS)

ANOTAÇÕES POR ARTIGO,

DO

REGIMENTO DA ASSEMBLEIA MUNICIPAL

DE SOURE

(APROVADO EM 17/02/2022; EM VIGOR DESDE 01/03/2022)

TÍTULO I
DISPOSIÇÕES GERAIS

CAPÍTULO I
ASSEMBLEIA MUNICIPAL

Artigo 1.º
Objecto

Anotações:

I. O presente artigo tem o intuito de precisar o objecto e âmbito de aplicação do Regimento, tendo presente o papel fixado pela lei para os Regimentos municipais e, bem assim, que a constituição, a composição, as competências, a organização e o funcionamento da Assembleia Municipal são matérias igualmente tratadas por normas provenientes de outras fontes de direito.

II. O n.º 2 do artigo deixa claro que todos os aspectos relativos às Assembleias Municipais são, também e primacialmente, regulados pela Constituição da República Portuguesa (em diante CRP) e pela legislação em vigor aplicável às Autarquias Locais.

III. Apesar de a principal componente de regulação do presente Regimento ser a da organização e funcionamento da Assembleia Municipal, incluíram-se algumas das disposições constantes da legislação em vigor, seja com o intuito de facilitar a sua leitura articulada, seja considerando a possibilidade do desenvolvimento e concretização regimentais.

Artigo 2.º
Natureza e composição

Anotações:

I. O presente artigo visa concretizar em sede regimental as disposições constitucionais e legais que definem a natureza e a composição da Assembleia Municipal.

II. Os n.os 1 e 2 do presente artigo concretizam, no essencial, o disposto nos artigos 235.º, n.º 2, 239.º, n.os 1 e 2, 250.º e 251.º da CRP, no artigo 42.º, n.os 1 e 2, da Lei n.º 169/99, de 18 de setembro, e nos artigos 5.º, n.º 2, e 6.º, n.º 1, do Regime Jurídico das Autarquias Locais (em diante RJAL). Nos termos do artigo 42.º, n.os 1 e 2, da Lei n.º 169/99, de 18 de setembro, o número de Membros eleitos directamente não pode ser inferior ao triplo do número de Membros da respectiva Câmara Municipal e deve ser em número superior ao dos Presidentes de Junta de Freguesia ou de União de Freguesias, o que optámos por não consagrar no corpo do artigo, por ser algo que já resulta da CRP e da Lei, parecendo ser preferível que se consagre, antes, em Regimento, o número concreto dos Membros da Assembleia Municipal (diferenciando os Membros

eleitos do número de Presidentes de Junta de Freguesia ou de União de Freguesias que a integrem).

III. A presença dos Presidentes de Junta de Freguesia nas Assembleias Municipais como Membros por inerência resulta dos artigos 251.º da CRP, 42.º, n.os 1 e 2, da Lei n.º 169/99, de 18 de setembro, e 18.º, n.º 1, alínea c), do RJAL. Tal presença tem como objectivo garantir uma maior participação da Freguesia nos trabalhos municipais e permitir que os interesses desta sejam defendidos no contexto municipal em que o Município é entendido como uma unidade plural cuja Assembleia deliberativa deve assegurar a representação de todas as Freguesias (sem excepção e sem discriminação).

O n.º 5 do presente artigo, reconhecendo as limitações impostas pelo quadro legal existente, visa tão-somente clarificar o primordial papel dos Presidentes de Junta nas Assembleias Municipais: servir os interesses da respectiva Freguesia e população, respeitando o sentido das deliberações dos respectivos órgãos representativos. As condutas e posições adoptadas pelos Presidentes de Junta enquanto Membros por inerência das Assembleias Municipais têm autonomia para além do processo interno de formação de vontade no plano da Assembleia Municipal. Temos de atender ao facto de, à luz do artigo 251.º da CRP, estar em causa um Membro especial da Assembleia com uma missão, específica e distinta daquela que têm os Membros eleitos dessa mesma Assembleia, de representação dos interesses da Freguesia. Deve guiar-se e condicionar a sua conduta no quadro da Assembleia Municipal pelas decisões e posições tomadas pela Assembleia de Freguesia – sendo que, à luz do artigo 18.º, n.º 1, alíneas a) e c), do RJAL, as deliberações das Assembleias de Freguesia vinculam necessariamente os respectivos Presidentes de Junta, pelo que o desrespeito por tais deliberações relevará sempre no âmbito do artigo 18.º, n.º 1, alíneas f) e g), do RJAL.

Artigo 3.º
Competências da Assembleia Municipal

Anotações:

I. A existência de um artigo que proceda à identificação das competências da Assembleia Municipal é algo relativamente frequente nos diversos Regimentos de Assembleia Municipal. Contudo, a sua definição, por imposição dos artigos 164.º, alínea r), e 165.º, n.º 1, alínea q), da CRP, cabe primordialmente à Lei e, em particular, ao RJAL.

II. No essencial, existem dois modelos possíveis. Ou se opta pela definição exaustiva do leque de competências e demais poderes por via da reprodução,

sem qualquer conteúdo inovatório, do leque de atribuições do Município e das competências de apreciação, de fiscalização e de funcionamento, tal qual constam dos artigos 23.º a 26.º do RJAL; ou se opta por uma visão pragmática que remete para a lei que define as competências da Assembleia Municipal.

Artigo 4.º
Instalação

Sem anotações

Artigo 5.º
Eleição do Presidente e Secretários da Mesa – Primeira reunião

Sem anotações

CAPÍTULO II
MEMBROS DA ASSEMBLEIA MUNICIPAL

Secção I
Mandato

Artigo 6.º
Início e duração do mandato

Anotações:

I. O presente artigo pretende estabelecer, sem desenvolvimentos substanciais, o que resulta dos artigos 75.º, n.º 2, e 80.º da Lei n.º 169/99, de 18 de setembro.

II. O disposto no n.º 4 considera o disposto na Lei n.º 47/2005, de 29 de agosto, que define o regime de gestão limitada dos órgãos das autarquias locais e seus titulares, pretendendo apenas assegurar que existe uma lógica de continuidade sem comprometer as respectivas opções e o futuro de uma eventual nova maioria política que surja da eleição para a nova Assembleia Municipal.

Artigo 7.º
Suspensão do mandato

Anotações:

I. O presente artigo segue, no essencial, o disposto no artigo 77.º da Lei n.º 169/99, de 18 de setembro. Contudo, é importante notar que se procura ir além

do disposto nesta Lei. O n.º 9 tem o objectivo de clarificar os direitos do Membro da Assembleia Municipal que suspende o mandato.

II. Por um lado, propõe-se um alargamento do elenco exemplificativo dos motivos de suspensão, de modo a incluir nas alíneas e), f) e g) do n.º 3 razões que são consideradas atendíveis na prática e cuja inclusão só procura assegurar o foco prioritário dos Membros da Assembleia Municipal nos respectivos trabalhos.

III. Por outro lado, propõe-se no n.º 6 que, com o aproximar do limite de 365 dias, haja uma notificação por parte da Mesa da Assembleia Municipal ao Membro em causa para que este tome as medidas que entender convenientes e fique plenamente consciencializado das consequências que advirão da sua inércia.

IV. Finalmente, os n.os 9 e 11 procuram clarificar por via regimental alguns aspectos formais que já resultam do enquadramento legal.

Artigo 8.º

Ausência inferior a 30 dias

Anotações:

I. O presente artigo resulta do artigo 78.º da Lei n.º 169/99, de 18 de setembro. Sublinhe-se que a substituição dos Membros da Assembleia se faz de acordo com o previsto no artigo 11.º do presente Regimento.

II. A substituição tem de ser clara quanto ao sujeito substituído e quanto ao substituto, assim como quanto ao início e termo da mesma.

Artigo 9.º

Renúncia ao mandato

Anotações:

I. O artigo considera, sem desenvolvimentos substanciais, o que resulta do artigo 76.º da Lei n.º 169/99, de 18 de setembro.

II. Destaca-se como principal inovação o n.º 2 do presente artigo, que especifica o momento em que a renúncia se torna efectiva e exige que a renúncia seja publicitada. A publicitação da renúncia é particularmente importante, numa lógica de responsabilidade e transparência perante os cidadãos eleitores. Acresce que, sendo os resultados eleitorais objecto de publicação em edital, faz sentido que à renúncia seja dada idêntica publicidade.

Artigo 10.º
Perda de mandato

Anotação:

Este artigo reitera, sem desenvolvimentos substanciais, o que resulta dos artigos 8.º e 9.º da Lei n.º 27/96, de 1 de agosto.

Artigo 11.º
Preenchimento de vagas

Anotações:

I. Os n.os 1 e 2 deste artigo estabelecem, sem desenvolvimentos substanciais, o que resulta do artigo 79.º da Lei n.º 169/99, de 18 de setembro.

II. O n.º 3 do presente artigo é uma concretização regimental do artigo 18.º, n.º 1, alínea c), do RJAL.

Artigo 12.º
Alteração da composição da Assembleia

Anotação:

O presente artigo considera, sem desenvolvimentos substanciais, o que resulta do artigo 47.º da Lei n.º 169/99, de 18 de setembro. A sua inserção no Regimento tem um intuito clarificador na sequência dos preceitos que antecedem.

Secção II
Direitos e Deveres

Artigo 13.º
Direitos

Anotações:

I. A consagração de um artigo referente aos poderes dos Membros das Assembleias Municipais é pouco frequente. A generalidade dos Regimentos opta por integrar estes poderes no âmbito das normas dedicadas aos direitos dos Membros das Assembleias Municipais, o que nos parece ser mais adequado. Está em causa a protecção de posições jurídicas de indivíduos enquanto Membros do órgão Assembleia Municipal, exercitáveis na economia do mesmo.

A distinção que deverá fazer-se nesta sede é a dos direitos que assumem um carácter exclusivamente individual e os direitos que podem, também, ser exercidos em conjunto com outros Membros da Assembleia Municipal (ou com o respectivo Grupo Municipal).

II. Alguns dos direitos aqui elencados reproduzem, no essencial e sem grandes desenvolvimentos, o que actualmente se dispõe na Lei n.º 29/87, de 30 de junho (Estatuto dos Eleitos Locais – em diante EEL). É o caso, designadamente, do que se dispõe nas alíneas k) a p) do n.º 1 e no n.º 3 do presente artigo, que correspondem aos direitos que constam dos artigos 2.º, n.º 4, e 5.º da mesma Lei n.º 29/87. Releve-se a opção por não incluir um direito consagrado no artigo 5.º, n.º 1, alínea n), da Lei (beneficiar da protecção conferida pela Lei Penal aos titulares de cargos públicos), por haver dúvidas sobre se esta norma legal se mantém em vigor.

Contudo, o n.º 4 da presente norma procura esclarecer algo que não resulta de forma clara da Lei n.º 29/87, de 30 de junho.

III. Pretende-se que esta seja uma verdadeira "norma pórtico" que consagra um leque exaustivo dos direitos de que os Membros das Assembleias Municipais podem fazer uso no exercício das suas funções. A generalidade dos direitos elencados no presente artigo constam da generalidade dos Regimentos, sendo que nuns casos são a mera operacionalização de disposições do RJAL e da Lei n.º 169/99, de 18 de setembro, e noutros casos são a mera consagração por via regimental de um conjunto de práticas institucionais que, ainda que não tenham concretização legal clara, se enraizaram na nossa democracia local.

Relevem-se duas inovações. Por um lado, consagra-se na alínea f) do n.º 2 do presente artigo a possibilidade de os Membros da Assembleia Municipal apresentarem propostas de alteração a todas as propostas da Câmara Municipal que não estejam referidas no n.º 3 do artigo 25.º do RJAL. Por outras palavras, os Membros da Assembleia Municipal apenas não podem propor alterações às propostas de opções do plano, às propostas de orçamento, às propostas referentes à aquisição, alienação e oneração de certos bens imóveis, às propostas referentes à criação ou reorganização dos serviços municipais, às propostas referentes à estrutura orgânica dos serviços municipalizados, ao inventário dos bens, direitos e obrigações patrimoniais e aos documentos de prestação de contas. Ou seja, excluem-se os casos expressamente ressalvados no RJAL, algo que nem sempre é claro, quer para os Membros da Assembleia Municipal, quer para as Câmaras Municipais, mas que tem sido destacado por pareceres das Comissões de Coordenação e Desenvolvimento Regional e pela doutrina.

De resto, de acordo com a *Strategy on Innovation and Good Governance at local level*, aprovada por decisão do Comité de Ministros do Conselho da Europa, em 2008, no âmbito do princípio da abertura e transparência, um dos indicadores do seu cumprimento é o da previsão do direito da oposição de apresentar "*propostas, alterações e interpelações*". O quadro legal decorrente do RJAL exige ainda mudanças para que este indicador se cumpra plenamente, contudo, a

alínea f) do n.º 2 do presente artigo, ao clarificar o sentido do disposto no RJAL, está a dar um passo a mais no cumprimento deste indicador.

Salienta-se, ainda, que os Membros das Assembleias Municipais, quando apresentem projectos de alteração às propostas de regulamentos e posturas municipais com eficácia externa apresentadas pela Câmara Municipal (na alínea g) do n.º 2 do artigo), devem fundamentar as mesmas, demonstrando a ponderação dos custos e benefícios da medida projectada, algo que, ainda que represente um ónus para os eleitos locais, corresponde ao cumprimento do disposto no artigo 99.º do Código do Procedimento Administrativo (em diante CPA).

Por outro lado, importa destacar a importância da alínea j) do n.º 1 do presente artigo, que reconhece aos Membros da Assembleia Municipal o direito de beneficiar do apoio técnico e logístico de suporte à sua actividade, a disponibilizar pela Câmara Municipal, de acordo com critério a deliberar em reunião de Assembleia Municipal. Esta é uma norma que pretende assegurar, de uma forma aberta e assimilável, em Municípios de todas as dimensões, os meios e condições necessários ao exercício do mandato dos Membros da Assembleia Municipal.

A garantia de condições adequadas ao exercício do mandato é um aspecto sintomático da vitalidade de uma democracia. Tal situação compreende-se porque a elaboração e discussão de políticas públicas se tornaram bastante complexas em todos os níveis de poder, pelo que é fundamental que seja assegurado o suporte técnico necessário aos eleitos em Assembleia Municipal para que possam desempenhar, de forma eficaz e consequente, a sua função fiscalizadora. Além do mais, os Membros da Assembleia Municipal, como responsáveis pelas decisões que tomam, podem incorrer em responsabilidades financeiras, o que exige uma fundamentação técnica e juridicamente sustentada das deliberações.

IV. A alínea k) do n.º 1 do presente artigo procura consagrar por via regimental o direito de renúncia por parte dos Membros da Assembleia Municipal ao seu direito de recebimento de senhas de presença, ajudas de custo e outros apoios.

V. A alínea q) do n.º 2 do presente artigo reconhece aos Membros da Assembleia Municipal e aos Grupos Municipais a possibilidade de requererem, por intermédio do Presidente da Assembleia Municipal, a realização de reuniões com a presença dos Membros da Câmara Municipal para a apresentação de propostas da Câmara inseridas no âmbito das competências deliberativas da Assembleia Municipal e para responder a perguntas e a pedidos de esclarecimento sobre a actividade da Câmara e sobre o seu

posicionamento quanto a assuntos de interesse público relacionados com a sua actividade. A presente disposição pretende assegurar que certos assuntos de interesse público e certas deliberações sobre temáticas estruturantes (onde se integram, por exemplo, propostas de orçamento municipal, de grandes opções do plano, de revisão dos instrumentos de gestão territorial ou de regulamentos administrativos) possam ser explicadas preliminarmente pelo Executivo em termos que permitam uma clarificação das componentes técnicas das propostas e que permitam um debate (futuro) mais esclarecido sobre o seu conteúdo. É importante notar que, para se evitar uma certa discricionariedade da força política maioritária e uma eventual obstrução à realização destas reuniões por esta força política, o agendamento desta reunião é feito pelo Presidente da Assembleia Municipal e é obrigatório, desde que haja um requerimento nesse sentido (não sujeito a votação) e, estando, portanto, em causa um direito potestativo.

VI. Os n.os 3 e 4 do presente artigo consideram o disposto no artigo 2.º, n.º 4, da Lei n.º 29/87, de 30 de junho, que faz depender a justificação de ausência do trabalho da exigência de *"participação em actos relacionados com as suas funções de eleitos"*, admitindo-se que possa ser, se assim se justificar, o caso da participação em reuniões preparatórias das reuniões e sessões da Assembleia Municipal. Nestes casos, os empregadores do eleito local têm direito à compensação dos encargos resultantes destas dispensas (artigo 2.º, n.º 5, da Lei n.º 29/87, de 30 de junho).

Por seu turno, o n.º 5 do presente artigo concretiza por via regimental aquele que foi entendimento expresso em alguns pareceres jurídicos das Comissões de Coordenação e Desenvolvimento Regional, o de que, no caso de haver um abandono antecipado das sessões ou reuniões da Assembleia Municipal, desde que justificada com base em circunstâncias muito circunscritas, não cessa a dispensa da respectiva actividade profissional, com a consequente marcação de falta injustificada ao eleito local por parte do respectivo empregador, no caso de o eleito não retomar imediatamente a sua actividade. Nos casos em que este abandono antecipado da sessão ou reunião da Assembleia Municipal ocorra fora destas situações circunscritas, tal não deverá significar a marcação automática de uma falta a um dia de trabalho ao eleito local, em virtude de não ter retomado o seu posto de trabalho, mas antes dever-se-á fazer a aferição do tempo em causa, uma vez que, tratando-se de uma ausência por um período inferior ao período normal de trabalho a que o mesmo estava obrigado, o respectivo tempo deve ser adicionado para a determinação do período normal de trabalho diário em falta.

Artigo 14.º
Deveres

Anotação:

O artigo estabelece um conjunto de deveres que devem ser respeitados no exercício de mandato e que o devem sempre nortear. O âmbito dos deveres apresentados insere-se no funcionamento da Assembleia Municipal, ficando de fora outros deveres de carácter mais genérico previstos na lei (como é o caso dos deveres que se impõem aos eleitos locais no âmbito do artigo 4.º da Lei n.º 29/87, de 30 de junho). O elenco de deveres aqui apresentado é, pois, complementar do elenco de deveres que resulta do quadro legal aplicável.

No que se refere à alínea d) do presente artigo, destaca-se a relevância de participação activa nas reuniões ou sessões dos Membros da Assembleia Municipal.

As alíneas b), h) e i) do presente artigo procuram assegurar um melhor curso dos trabalhos das reuniões.

A alínea b) alerta para o facto de os Membros de Assembleia Municipal terem de avisar o respectivo Presidente da necessidade de abandonarem a reunião em curso, evitando-se assim eventuais dúvidas sobre se a ausência do Membro é temporária ou definitiva.

Por seu turno, a alínea h), procura assegurar que o foco das reuniões da Assembleia Municipal está em temas que se encontram no âmbito das competências da Assembleia Municipal, evitando a dispersão para outros assuntos em que a Assembleia nada pode fazer e que só contribuem para a ineficácia e atrasos no andamento dos respectivos trabalhos. Finalmente, a alínea i), procura reforçar a confiança dos cidadãos na democracia local, afastar uma lógica formalista como democracia eleitoral que se esgota no acto eleitoral local e acentuar a necessidade de haver um contacto permanente com os munícipes, não só para que os Membros da Assembleia possam perceber, aprofundar e acompanhar de perto os problemas existentes no Município, mas também para que possam perceber o impacto das medidas aprovadas pela Assembleia Municipal e proceder à prestação de contas sobre o trabalho realizado.

Artigo 15.º
Regime da justificação de faltas

Anotação:

Um artigo referente à justificação de faltas é algo pouco frequente. A opção mais comum é a consagração de tais disposições no âmbito dos deveres dos Membros da Assembleia Municipal. A solução que aqui se propõe evita uma

maior densidade do preceito referente aos deveres dos Membros da Assembleia Municipal e parece ser aquela que assegura uma organização sistemática mais simples e clara.

Os n.os 1 e 4 pretendem apenas consagrar por via regimental, sem desenvolvimentos substanciais, o que resulta do artigo 29.º, n.os 2 e 3, do RJAL.

O n.º 2 pretende limitar os motivos de justificação de falta apresentados pelos Membros da Assembleia Municipal em termos idênticos ao que se verifica actualmente no Estatuto dos Deputados no quadro da Assembleia da República (Lei n.º 7/93, de 1 de março) e em alguns Regimentos de Assembleia Municipal. No n.º 2, opta-se por não fazer referência ao motivo de força maior, uma vez que o termo diz respeito a situações excepcionais e pode, dependendo da interpretação dos eleitos e da Mesa, abrir a porta a utilizações abusivas desta justificação em casos fora do respectivo âmbito. Opta-se por fazer referência ao facto não imputável ao Membro da Assembleia Municipal, que é uma expressão que surge alinhada com aquilo que existe no âmbito da justificação de faltas no direito do trabalho – artigos 249.º, n.º 2, alínea d), do Código do Trabalho e 134.º, n.º 2, alínea d), da Lei Geral do Trabalho em Funções Públicas (em diante, LGTFP).

O n.º 3 afasta a marcação de falta ou a perda do direito a senhas de presença, ajudas de custo e subsídios de transporte, no caso de ausências temporárias de curta duração (15 minutos), ausências temporárias justificadas por impedimento ou objecção de consciência (que deve ser interpretada de forma ampla, de modo a abarcar objecções de natureza política) e ausências definitivas/abandono por necessidade imperiosa comunicada à Mesa da Assembleia Municipal, nos termos da alínea b) do artigo 14.º. O presente artigo resolve dúvidas interpretativas que se têm colocado na prática, evitando que ausências temporárias justificadas por objecções de consciência de natureza política possam servir de instrumento de limitação dos direitos e garantias dos eleitos locais.

Secção III
Garantias de Imparcialidade

Artigo 16.º
Conflito de interesses

Sem anotações

Artigo 17.º
Proibições específicas

Anotações:

I. O presente artigo constitui concretização do artigo anterior, isto é, aplicação da proibição geral de intervenção a qualquer título em caso de conflito de interesses.

II. Considera, designadamente, o disposto no artigo 4.º (deveres) da Lei n.º 29/87, de 30 de junho (EEL).

CAPÍTULO III
GRUPOS MUNICIPAIS

Artigo 18.º
Constituição

Anotações:

I. O presente artigo dispõe sobre a temática dos Grupos Municipais, tendo presente a remissão para o Regimento constante do artigo 46.º-B, n.º 1, parte final, da Lei n.º 169/99, de 18 de setembro. Opta-se por utilizar o termo Grupos Municipais por razões de coerência com a terminologia utilizada pela Lei n.º 169/99, de 18 de setembro (desde as alterações introduzidas pela Lei n.º 5-A/2002, de 11 de janeiro).

II. O n.º 2 da presente disposição pretende evitar uma limitação dos direitos das forças políticas com um único eleito na Assembleia Municipal, deixando claro que é possível a constituição de um Grupo Municipal com um só elemento – Grupo Municipal singular. Importa referir que a Lei n.º 169/99, de 18 de setembro, não faz qualquer menção ao número de Membros necessários para que se considere que exista um Grupo Municipal, sendo que a solução apresenta-se como coerente com o que se dispõe, por exemplo, no âmbito da Lei n.º 24/98, de 26 de maio, que reconhece a titularidade do direito de oposição (e de todos os direitos que o compõem) às forças políticas que, independentemente da respectiva representatividade, estejam representadas nos órgãos municipais (em ambos ou em apenas um deles) e que não assumam qualquer pelouro ou responsabilidade no Executivo. Esta solução pretende assegurar que o critério para que possa haver a constituição de um Grupo Municipal é o facto de estarem em causa eleitos de forças políticas que se tenham submetido ao veredicto eleitoral com um programa eleitoral e ideário próprios. Diga-se, por fim, que, na óptica do presente Regimento, salvo no tocante aos direitos de intervenção e de agendamento potestativo, os Grupos

Municipais de um só Membro gozam dos mesmos direitos que os restantes Grupos Municipais.

III. O n.º 3 do presente artigo pretende apenas consagrar por via regimental aquele que é o entendimento de que o único desvio ao princípio da proibição da existência de Grupos Municipais mistos (de que a cada Grupo Municipal deve corresponder um só partido) é o da constituição de Grupos Municipais de coligações eleitorais (admitida expressamente pelo artigo 46.º-B, n.º 1, da Lei n.º 169/99, de 18 de setembro) e que a admissão de tal possibilidade deve ser acompanhada, por razões lógicas, da proibição da existência em simultâneo de Grupos Municipais dos partidos que compõem a coligação eleitoral que serviu de base ao Grupo Municipal constituído.

IV. Por fim, o n.º 4 do presente artigo consagra, por via regimental, o disposto no artigo 46.º-B, n.º 2, da Lei n.º 169/99, de 18 de setembro, que apenas procura sublinhar que a constituição de um Grupo Municipal não se apresenta como uma obrigação ou um automatismo, constituindo, sim, uma faculdade dos eleitos municipais, que o podem fazer mediante uma manifestação expressa da vontade.

Artigo 19.º

Organização e instalações

Anotações:

I. O n.º 1 do presente artigo acolhe o princípio da auto-organização dos Grupos Municipais (artigo 46.º-B da Lei n.º 169/99, de 18 de setembro).

II. Os n.ºs 2 e 3 visam assegurar que os Grupos Municipais gozam das condições mínimas ao exercício adequado do respectivo mandato, isto é, do direito de disporem de gabinete próprio devidamente apetrechado dos meios logísticos necessários (como, por exemplo, material de escritório e meios informáticos) para que possam, por exemplo, realizar reuniões de trabalho para preparação das Assembleias Municipais ou guardar a documentação própria do Grupo Municipal. Tal será definido mediante proposta do Presidente da Assembleia por deliberação da Assembleia Municipal (que deve, se tal for necessário, em face dos meios disponíveis, ter em conta a representatividade dos diversos Grupos).

Importa sublinhar que esta intervenção da Assembleia Municipal visa assegurar que a atribuição destes Gabinetes respeite as especificidades de cada Município e evitar que esteja dependente do Presidente da Assembleia Municipal ou até da Câmara Municipal, sendo que a exigência de uma maioria de dois terços dos Membros da Assembleia Municipal para a aprovação dessa

deliberação pretende evitar, na medida do possível, uma ostracização de Grupos Municipais.

A concretização regimental deste direito a gabinete próprio por parte dos Grupos Municipais é importante, uma vez que, a nível nacional, várias são as Assembleias Municipais em que não está assegurado.

Artigo 20.º

Competências dos Grupos Municipais

Anotações:

I. Os n.os 1 a 3 do presente artigo, sem querer retirar aos Membros da Assembleia Municipal individualmente considerados o direito ao livre exercício do mandato, visa reconhecer aos Grupos Municipais – cuja constituição e adesão, como vimos, depende exclusivamente da vontade do Membro da Assembleia Municipal – um papel de representação dos Membros que os integram e de mediação das respectivas relações institucionais com a Mesa da Assembleia Municipal e os outros Grupos Municipais (por via da Conferência de Representantes).

II. O reconhecimento regimental (pelos n.os 4, 5, 6 e 7 do presente artigo) do direito potestativo ao agendamento de um ponto na ordem do dia por ano é um direito que, colhendo a prática existente no quadro da Assembleia República (artigo 176.º, n.º 3, da CRP e artigo 64.º do Regimento da Assembleia da República), surge em poucos Regimentos de Assembleia Municipal. Esta é uma prática salutar que deve ser incentivada no quadro das Assembleias Municipais, de modo não só a enfatizar a separação e independência da Assembleia Municipal em face da Câmara Municipal, mas também para assegurar um debate aprofundado sobre assuntos de interesse público na Assembleia Municipal.

Em linha com o que sucedeu em outros artigos anteriores, o assunto objecto de agendamento não é necessariamente respeitante a interesses municipais por natureza, embora não deixe de ser do interesse ou relevante para o município. As Autarquias Locais desempenham um papel activo e não marginal com responsabilidades amplas, o que faz com que muitos assuntos sobre alçada destas tenham implicações não estritamente locais e com que as responsabilidades por esses assuntos possam, portanto, ser partilhadas pelos diferentes níveis de administração (numa lógica de cooperação multinível).

Artigo 21.º

Membros Independentes da Assembleia Municipal

Anotações:

I. O presente artigo desenvolve o disposto no artigo 46.º-B, n.º 4, da Lei n.º 169/99, de 18 de setembro, relativamente aos Membros Independentes da Assembleia Municipal, isto é, que optem por exercer o respectivo mandato não integrados em Grupo Municipal ou que, no decurso do mandato, optem por abandonar o Grupo Municipal. Nesta situação, conforme já sublinharam parecer da Comissão de Coordenação e Desenvolvimento Regional do Centro e alguma doutrina, o Membro da Assembleia Municipal poderá continuar a exercer livremente o seu mandato (a menos que se inscreva noutro partido, situação em que perderá o respectivo mandato, nos termos do artigos 8.º, n.º 1, alínea c), da Lei n.º 27/96, de 1 de agosto, e 10.º, n.º 1, alínea c), do presente Regimento), só podendo fazê-lo como Membro Independente da Assembleia Municipal, não podendo, portanto, exercer o mandato como Membro do Grupo Municipal de outro partido ou grupo de cidadãos eleitores, nem num novo Grupo Municipal autónomo por si criado, o que se justifica numa lógica de respeito pelo quadro legal existente (que o impede expressamente), pela decisão dos eleitores e pelos programas eleitorais, evitando-se, assim, um defraudar dos resultados eleitorais. Assim, a existência de um Grupo Municipal, mesmo que de carácter singular, carece de uma identidade de ideias e da defesa de um programa e objectivos comuns propostos a sufrágio. Tal não preclude, saliente-se, os direitos de cada Membro da Assembleia Municipal no quadro da mesma, pois os titulares do Órgão são os seus Membros.

Por este motivo e tendo em conta este enquadramento, é de afastar, por violação do enquadramento legal existente e da liberdade individual de exercício do mandato de que dispõem os eleitos municipais, soluções que prejudiquem o exercício dos seus direitos, pelo simples facto de não integrarem o grupo político de uma força política.

II. Os n.os 4 e 5 do presente artigo pretendem salvaguardar os direitos dos Independentes na Assembleia Municipal, procurando evitar a sua ostracização pelas demais forças políticas, através da previsão de um direito de intervenção que, sendo distinto do reconhecido aos Grupos Municipais (o que é justificado pelo facto de não ter havido a sujeição a sufrágio de um programa e ideário próprios), é superior aquele que é reconhecido individualmente aos Membros das Assembleias Municipais (tendo em conta os termos especiais do exercício do seu mandato). A medida do direito de intervenção dos Membros Independentes e a eventual atribuição de outros poderes e direitos a estes

Membros (nomeadamente os direitos reconhecidos aos Grupos Municipais) devem ser objecto de deliberação da Assembleia Municipal. A referida intervenção nunca poderá ter um tempo inferior ao reconhecido ao Grupo Municipal de menor dimensão (seja ele singular ou não).

III. A leitura conjugada dos artigos 18.º e 21.º do presente Regimento permite diferenciar três tipos de Membros da Assembleia Municipal que, apesar de apresentarem algumas similitudes (associadas a um modo de atuação de cariz tendencialmente autónomo e singular), são distintos do ponto de vista legal e regimental.

Em primeiro lugar, existem os Grupos Municipais singulares, enquadrados pelo artigo 18.º deste Regimento, que merecem uma protecção acrescida, por representarem o ideário e programa próprios de um determinado partido ou grupo de cidadãos eleitores sujeito a sufrágio e, portanto, representativo de um determinado sector da população do Município. Tal é a solução também existente no quadro da Assembleia da República, onde o artigo 10.º do Regimento reconhece a figura do "*deputado único representante de um partido*".

Em segundo lugar, existem aqueles que, à luz do artigo 16.º, n.º 4, da Lei Orgânica n.º 2/2003, de 22 de agosto (lei dos partidos políticos), não tendo qualquer filiação partidária, integraram e foram eleitos nas listas dos partidos ou coligações de partidos e que optaram voluntariamente por integrar o Grupo Municipal do partido ou coligação de partidos pelo qual foram eleitos. Neste caso, apesar de não perderem os direitos reconhecidos a título individual a qualquer Membro da Assembleia Municipal, acabam por perder o estatuto de Independentes, passando a ser Independentes integrados nos Grupos Municipais. Por esse motivo, e em virtude de uma escolha individual, estes Membros, enquanto permanecerem integrados no Grupo Municipal, não podem gozar do estatuto de Membros Independentes da Assembleia Municipal.

Em terceiro e último lugar, existem os Membros Independentes da Assembleia Municipal, sobre os quais versa este artigo e que o podem ser originariamente (porque, ainda que eleitos na lista de um partido, coligação de partidos ou grupo de cidadãos eleitores, optam, desde o início do mandato, por exercer o seu mandato não inseridos num Grupo Municipal) ou supervenientemente (porque, ainda que inicialmente estivessem inseridos em Grupo Municipal, optam posteriormente por o abandonar e exercer o restante mandato como Membro Independente da Assembleia Municipal). Esta é uma figura que existe, também, no quadro da Assembleia da República sob a terminologia de "*deputado não inscrito*" (artigo 180.º, n.º 4, da CRP e artigo 11.º do Regimento da Assembleia da República).

CAPÍTULO IV
MESA DA ASSEMBLEIA MUNICIPAL

Artigo 22.º
Composição da Mesa

Anotações:

I. As disposições constantes nos n.os 1, 2 e 7 do presente artigo consideram o disposto no artigo 46.º, n.os 1, 3 e 5, da Lei n.º 169/99, de 18 de setembro.

II. As disposições constantes dos n.os 3, 4 e 5 do presente artigo procuram concretizar as regras legais sobre substituição de Membros das Mesas das Assembleias Municipais (artigo 46.º, n.º 4, da Lei n.º 169/99, de 18 de setembro). As normas que aqui se propõem pretendem assegurar uma forma de substituição segundo um procedimento menos complexo, que, mantendo a representatividade dos Grupos Municipais, evita a necessidade de realização de uma eleição por voto secreto que retarda o início dos trabalhos da Assembleia Municipal.

A lógica da eleição por voto secreto parece só fazer sentido no caso dos Membros da Assembleia Municipal de Grupo Municipal Singular, ou que optam por exercer o mandato como Membros não integrados em Grupo Municipal, uma vez que, neste caso, os Membros da Assembleia Municipal optam por vontade própria por exercer o seu mandato fora do âmbito dos Grupos Municipais, pelo que não existe uma forma de haver a indicação de alguém que os possa substituir.

III. A disposição constante do n.º 6 do artigo procura salvaguardar a paridade entre homens e mulheres na composição da Mesa. Tal situação não está prevista pela Lei Orgânica n.º 3/2006, de 21 de agosto, contudo, parece importante que se assegure que as regras de paridade entre homens e mulheres impostas pelo presente Regimento e pela referida lei não sejam defraudadas por via destas substituições.

Artigo 23.º
Eleição e destituição da Mesa

Anotações:

I. As disposições constantes nos n.os 1 e 5 do presente artigo consideram o disposto no artigo 46.º, n.os 1 e 2, da Lei n.º 169/99, de 18 de setembro, relativamente à eleição e destituição da Mesa da Assembleia Municipal.

II. No que se refere à eleição da Mesa da Assembleia Municipal, importa sublinhar que se propõe a introdução de duas inovações. Por um lado, propõe-se a concretização da regulamentação exigida pelo artigo 3.º da Lei Orgânica n.º 1/2019, de 29 de março, que estabeleceu a 2.ª alteração à Lei Orgânica n.º 3/2006, de 21 de agosto, exigindo a existência de uma paridade entre homens e mulheres das Mesas das Assembleias Municipais (entendida como a representação mínima de 40% de cada um dos géneros, que, no caso das Mesas, significa, conforme propomos, para evitar as dificuldades de operacionalização prática daquele limiar, a existência na Mesa de pelo menos um Membro de cada género). Esta regulamentação deverá, segundo o referido artigo 3.º, ser adoptada no prazo de 90 dias após a publicação Lei Orgânica n.º 1/2019, de 29 de março, a qual, para além de concretizar em Regimento as regras ali previstas quanto à paridade de géneros, deverá, também, prever uma consequência para o incumprimento das regras sobre a paridade de género. Propõe-se a cominação da nulidade, de modo a que, em termos práticos, haja lugar à realização de nova eleição da Mesa segundo o regime estabelecido por lei e Regimento.

Por outro lado, propõe-se que a Mesa da Assembleia Municipal tenha, na medida do possível, representantes do maior Grupo Municipal e, pelo menos, de um dos Grupos Municipais dos titulares do direito de oposição (sejam partidos ou grupos de cidadãos eleitores), de acordo com um princípio de representação proporcional quanto à composição das Mesas das Assembleias Municipais. Esta disposição, ainda que não imponha uma representação proporcional (como sucede, por exemplo, no quadro da Assembleia da República), assume uma lógica de princípio ou de compromisso, de modo a que possa reunir o consenso do maior número de Assembleias Municipais e de modo a não implicar uma alteração estrutural do procedimento de eleição da Mesa (que só por lei se pode conseguir de uma forma minimamente coerente).

Note-se que esta disposição assume a maior importância, tendo em conta que certos estudos dos últimos anos demonstram que tal proporcionalidade, com representação das maiores forças políticas presentes na Assembleia Municipal (e em particular da oposição), está longe de ser uma realidade efectiva. A existência de normas regimentais que apontem para uma Mesa plural e proporcional à composição do Plenário é uma garantia democrática necessária ao bom funcionamento deste órgão deliberativo.

A proposta constante do n.º 4 é aquela possível em face do enquadramento legal existente. Apenas por alteração do quadro legislativo seria possível assegurar uma composição mais plural da Mesa e um maior respeito pela vontade expressa pelos eleitores (como, por exemplo, a eleição automática do candidato mais bem posicionado na lista vencedora como Presidente da

Assembleia Municipal e a atribuição do lugar de 1.º Secretário ao maior Grupo Municipal da oposição).

III. Por fim, os n.os 6, 7 e 8 do presente artigo densificam as regras referentes à destituição da Mesa que não resultam de forma clara do disposto sobre o tema na Lei n.º 169/99, de 18 de setembro, e que são necessárias ao bom funcionamento da Assembleia Municipal. O n.º 6 propõe que, em caso de destituição, a Mesa destituída se mantenha em funções até à conclusão do novo processo de eleição, com o objectivo, por um lado, de se evitar uma solução que passe pela eleição de uma Mesa provisória ou *ad hoc* e, por outro lado, de se assegurar uma maior coerência com o princípio da continuidade do mandato consagrado no artigo 80.º da Lei n.º 169/99, de 18 de setembro.

O n.º 7 do presente artigo, para além de propor que a eleição da nova Mesa deva ocorrer na reunião subsequente da Assembleia Municipal (solução que consta da esmagadora maioria dos Regimentos de Assembleia Municipal), propõe, também, que seja fixado um prazo-limite de 30 dias para a realização de tal eleição.

O n.º 8 proposto consagra uma solução que consta da generalidade dos Regimentos de Assembleia Municipal.

Artigo 24.º
Renúncia, suspensão e perda de mandato

Anotação:

O artigo considera sem desenvolvimentos substanciais as disposições que visam, no essencial, acautelar a possibilidade de renúncia ao cargo de Membro da Mesa e as regras existentes no caso de vacatura do referido cargo.

Artigo 25.º
Competências da Mesa

Anotação:

I. O presente artigo visa, no essencial, acolher as disposições legais que constam dos artigos 29.º, n.os 1 e 3, e 31.º, n.º 3, do RJAL. Tal previsão regimental parece útil para assegurar o bom desenvolvimento dos trabalhos da Assembleia Municipal.

II. Destacam-se como principal novidade, face ao enquadramento legal existente, as alíneas p) e q) do n.º 1 do presente artigo, que procuram assegurar o apoio ao funcionamento da Assembleia Municipal (no caso da alínea p)) e de apoio técnico e logístico à actividade dos Membros da Assembleia Municipal

(no caso da alínea q)). Estamos perante normas com um objecto distinto: a alínea p) reconduz-se à ideia de serviços de secretaria da Assembleia Municipal (algo bastante frequente nas Assembleias Municipais e que está delineado no artigo 31.º do RJAL), ao passo que a alínea q) se reconduz à ideia de apoio técnico e logístico aos Membros da Assembleia Municipal (numa lógica de assessoria técnica, cuja importância ficou explicada em anotação ao artigo 13.º do presente Regimento).

Artigo 26.º

Competências do Presidente da Assembleia Municipal

Anotações:

I. O presente artigo visa, no essencial, desenvolver, em termos que assegurem um empoderamento dos Presidentes de Assembleia Municipal, as disposições que constam do artigo 30.º, n.os 1 e 2, do RJAL, que apenas referem expressamente as competências que integramos nas alíneas a), b), d), e), m), n), p), q), r), u), v) e x) do n.º 1 do presente artigo (mencionadas apenas pelo facto de tal referência poder ser útil aos trabalhos da Assembleia).

II. As alíneas c), f), g), h), i), j), k), l), o), s), t) e w) do n.º 1 do presente artigo correspondem a desenvolvimentos do âmbito de competências do Presidente da Assembleia Municipal para além do disposto na Lei, mas dentro dos seus limites. Destacam-se duas propostas: em primeiro lugar, importa referir a alínea j) do n.º 1 do presente artigo, que estabelece a obrigação de os Presidentes de Assembleia Municipal fazerem uma breve súmula, no início de cada Assembleia Municipal, do andamento dos pedidos de documentos, informações ou esclarecimentos solicitados à Câmara Municipal pelos Membros da Assembleia Municipal ou Grupos Municipais, das diligências realizadas para a respectiva concretização e do estado da resposta da Câmara Municipal. Esta é uma boa prática que, apesar de acarretar um esforço adicional, assegura uma dignificação do dever de informação do Executivo perante a Assembleia Municipal e dá um forte contributo para que haja um efectivo respeito por esse dever, uma vez que, ao ser publicitado o andamento/estado do pedido dos Membros da Assembleia Municipal ou Grupos Municipais, está a colocar-se o ónus da resposta e da sua celeridade no Executivo Municipal (que naturalmente não quererá que a ausência de resposta seja reiteradamente assunto no início das reuniões ou sessões da Assembleia Municipal.).

Em segundo lugar, importa referir a alínea l) do n.º 1 do presente artigo, que reconhece a possibilidade de o Presidente da Assembleia Municipal marcar, por sua iniciativa ou por iniciativa da Mesa ou na sequência de requerimento de

qualquer Membro da Assembleia Municipal ou Grupo Municipal, reuniões em que os Membros da Câmara Municipal estarão presentes para a apresentação de propostas da Câmara Municipal inseridas no âmbito das competências próprias da Assembleia Municipal e para responder a perguntas e a pedidos de esclarecimento formulados pelos Membros da Assembleia Municipal sobre a actividade da Câmara e sobre o seu posicionamento sobre assuntos de interesse público relacionados com a sua actividade. A presente disposição pretende assegurar que certos assuntos de interesse público e certas deliberações sobre temáticas estruturantes (onde se integram, por exemplo, propostas de orçamento municipal, de grandes opções do plano, de revisão dos instrumentos de gestão territorial ou de regulamentos administrativos) possam ser explicadas preliminarmente pelo Executivo em termos que permitam uma clarificação das componentes técnicas das propostas e que permitam um debate (futuro) mais esclarecido sobre o seu conteúdo. O agendamento desta reunião pelo Presidente da Assembleia Municipal é obrigatório, desde que haja um requerimento nesse sentido (não sujeito a votação) e, estando, portanto, em causa um direito potestativo.

Artigo 27.º
Competências dos Secretários

Anotação:
O artigo visa, no essencial, desenvolver o disposto no artigo 30.º do RJAL, que apenas refere expressamente as competências enunciadas nas alíneas a) e h) do presente artigo (reafirmadas por via regimental pela sua utilidade prática).

CAPÍTULO V
CONFERÊNCIA DE REPRESENTANTES DOS GRUPOS MUNICIPAIS

Artigo 28.º
Composição

Anotações:
I. Os n.os 1, 2 e 4 do presente artigo consagram sem desenvolvimentos substanciais as disposições que estão hoje previstas na generalidade dos Regimentos de Assembleia Municipal relativamente à composição da Conferência de Representantes.

II. O n.º 3 do presente artigo é uma norma que, partindo da ideia de que face ao facto de um Membro Independente da Assembleia Municipal não ser um

Grupo Municipal, pretende reconhecer o estatuto especial destes Membros por via da participação sem direito de voto.

III. Relativamente ao n.º 4 do presente artigo, importa sublinhar-se que o mesmo confere à Câmara Municipal um estatuto de observadora, nalguns casos, dos trabalhos da Conferência de Representantes. Explica-se unicamente pela necessidade que existe de assegurar uma articulação destes trabalhos com os calendários, intenções e funcionamento do órgão executivo. Naturalmente que, em nome da independência própria da Assembleia Municipal (artigo 44.º do RJAL), o direito de intervenção deste representante do Executivo cinge-se apenas a questões relativas à articulação entre o funcionamento dos dois Órgãos.

Artigo 29.º

Funcionamento

Anotações:

I. O presente artigo consagra, sem desenvolvimentos substanciais, as disposições que estão hoje previstas em alguns dos Regimentos de Assembleia Municipal relativamente ao funcionamento da Conferência de Representantes. Assumem particular importância no presente artigo as disposições constantes dos n.os 3 e 5. O n.º 3, ao exigir a presença de um número de Grupos Municipais que represente, pelo menos, dois terços dos Membros da Assembleia Municipal para que se verifique o quórum para a realização da reunião (e não um número concreto de Grupos Municipais, ou por maioria absoluta dos Membros), pretende assegurar uma solução que possa dar estabilidade ao longo dos diferentes mandatos (sem que alterações da composição da Assembleia Municipal impliquem mudanças estatutárias), bem como garantir a representação de uma larga maioria dos Membros da Assembleia Municipal (sem que nenhum Grupo Municipal possa ser ostracizado).

Artigo 30.º

Competências da Conferência de Representantes

Anotação:

O presente artigo consagra, sem desenvolvimentos substanciais, as disposições que estão hoje previstas em alguns Regimentos de Assembleia Municipal relativamente às competências da Conferência de Representantes.

TÍTULO II
FUNCIONAMENTO E ORGANIZAÇÃO DA ASSEMBLEIA MUNICIPAL

CAPÍTULO I
FUNCIONAMENTO

Secção I
Disposições Gerais

Artigo 31.º

Sede, instalações e funcionamento

Anotações:

I. Os n.os 4, 6 e 7 traduzem, no essencial, aquele que é o enquadramento imposto pelo artigo 31.º do RJAL, que, ainda que seja criticável (por colocar o bom funcionamento da Assembleia Municipal na dependência do Executivo Municipal), não pode ser alterado por via regimental. A Assembleia deve ter o domínio dos recursos materiais necessários para o seu funcionamento e, portanto, o exercício das suas competências.

O artigo 31.º do RJAL impõe a existência de um "*núcleo de apoio próprio*". Esta sua existência deve ser orgânica e formal. E pressupõe-se que esteja dotado de recursos necessários.

O artigo 31.º do RJAL é inequívoco no sentido de que o núcleo de apoio próprio está "*sob orientação*" do Presidente da Assembleia Municipal, o que, na economia do exercício de uma actividade laboral, significa estar sob o poder de direcção. É igualmente inequívoco no sentido de estabelecer que é "*composto por trabalhadores*" e, como tal, tem de ter um mapa de pessoal.

II. Os n.os 3 e 5 do presente artigo pretendem incentivar duas boas práticas que asseguram um aprofundamento da democracia local nos Municípios. Por um lado, o n.º 3 postula o compromisso da Assembleia Municipal e do seu Presidente no sentido de se realizar em cada ano pelo menos uma sessão da Assembleia do Município fora da sua sede – as chamadas sessões descentralizadas de Assembleia Municipal. Esta é uma prática cada vez mais frequente, que promove a democracia participativa e aproxima os eleitos dos eleitores e dos seus problemas. Por outro lado, o n.º 5 pretende reafirmar a ideia de apoio técnico e logístico aos Membros da Assembleia Municipal (numa lógica de assessoria técnica, distinta do núcleo de apoio próprio ao funcionamento da Assembleia Municipal).

Artigo 32.º
Lugar na sala de reuniões

Anotações:

I. O presente artigo considera os diferentes tipos de organização do Plenário que existem. No caso (comum) de haver uma estrutura de assembleia similar àquela que existe na Assembleia da República, dever-se-á assegurar, se possível, que têm assento nos lugares da frente todos os Grupos Municipais, independentemente da sua representatividade, em consonância com o princípio democrático e, em especial, do direito de oposição das forças políticas (e do seu direito de participação – que, em alguns casos, em nome de um princípio maioritário foram relegados para outras filas).

II. Sublinhe-se que, por decisão da Mesa da Assembleia Municipal, podem ser colocadas divisórias para delimitar os espaços a ocupar por cada um dos Grupos Municipais e Membros Independentes da Assembleia Municipal. E estas divisórias apenas procuram facilitar o trabalho da Mesa da Assembleia e a sua visão do Plenário (designadamente no momento das votações).

Artigo 33.º
Lugar para a assistência

Anotação:

O presente artigo consagra, no essencial, aquilo que está hoje em praticamente todos os Regimentos de Assembleia Municipal, tendo presente que as sessões das Assembleias Municipais são sempre públicas (artigo 49.º, n.º 1, do RJAL).

Artigo 34.º
Acesso de pessoas não autorizadas ao espaço reservado aos Membros da Assembleia Municipal

Anotação:

O artigo consagra aquilo que está hoje previsto em geral nos Regimentos de Assembleia Municipal. Tal não prejudica os casos em que há lugar à presença de outras pessoas no espaço do Plenário reservado aos Membros da Assembleia Municipal e até à intervenção, algo que sucede, por exemplo, no caso do período de intervenção pelo público (artigo 49.º, n.º 1, do RJAL e desenvolvido pelo Regimento), no caso da audição do secretariado executivo da comunidade intermunicipal (artigo 25.º, n.º 5, alínea a), do RJAL) e no caso de debates

específicos de personalidades externas à Assembleia Municipal (previstos no presente Regimento).

O disposto no presente artigo não prejudica o carácter público das reuniões das Assembleias Municipais. À luz do artigo 33.º do presente Regimento, o público deverá ter um espaço distinto do espaço destinado ao Plenário para poder assistir às reuniões da Assembleia Municipal (na sala onde se localiza o Plenário).

Artigo 35.º

Convocação das sessões

Anotações:

I. O presente artigo considera o previsto na generalidade dos Regimentos de Assembleia Municipal. Os n.os 1 e 9 do artigo preveem aquilo que está consagrado, respectivamente, nos artigos 27.º, n.º 1, e 46.º do RJAL. No entanto, importa ter presente a utilidade das ferramentas digitais para *"melhorar o fluxo de informações dentro e para fora das Assembleias de Cidadãos, bem como facilitar a organização e os procedimentos das reuniões da assembleia"*. A utilização destas ferramentas pode ter lugar, desde logo, antes das reuniões para a sua convocação e publicidade.

II. O artigo salvaguarda, no entanto, a situação dos Membros da Assembleia Municipal que não utilizam os meios informáticos. Em segundo lugar, procura-se introduzir um cardápio relativamente flexível de dias e de períodos de duração da reunião, com o intuito de criar uma norma assimilável pela generalidade dos Regimentos que visa assegurar um funcionamento dentro de limites pré-estabelecidos e uma maior organização/planeamento dos trabalhos. Para o efeito, propõe-se que a regra seja a da realização das reuniões durante os dias úteis e subsidiariamente (em condições excepcionais) ao sábado – sendo que, com o intuito de assegurar a participação das populações, propõe-se que relativamente, por exemplo, às sessões descentralizadas da Assembleia Municipal se considere conveniente a realização da reunião ao sábado.

III. Note-se que, quanto ao acesso aos documentos que instruem o processo deliberativo, poder-se-ia ou dever-se-ia consagrar em Regimento a possibilidade de a disponibilização poder ocorrer por via de uma plataforma eletrónica de intranet ou similar. Recorde-se que, no quadro da construção do mercado interno digital, incluindo da Administração Pública, reforçado pelo *Plano de acção europeu (2016-2020) para a administração pública em linha: Acelerar a transformação digital da administração pública* (COM/2016/0179 final), o

Decreto-Lei n.º 74/2014, de 15 de maio (considerado na versão atualizada), estabelece a regra da prestação digital de serviços públicos.

IV. Sublinhe-se que, na contagem do prazo de antecedência de convocação das sessões, não se inclui o dia da própria convocatória. Importa aqui considerar o disposto no artigo 279.º do Código Civil, aplicável por força do artigo 137.º do RJAL (ver artigo 104.º do Regimento).

Artigo 36.º
Quórum

Anotação:

I. O presente artigo, em concretização do disposto no artigo 54.º do RJAL, procura clarificar o procedimento de verificação de quórum estrutural (n.º 2).

II. Podendo questionar-se a pertinência de elaboração de uma acta quando a reunião não tem lugar por falta de quórum, recorda-se que tal constitui a opção do legislador. Com efeito, a norma do n.º 4 corresponde ao disposto no artigo 54.º, n.º 4, do RJAL.

Artigo 37.º
Continuidade das reuniões

Anotação:

O presente artigo pretende deixar claro quais os momentos em que poderá haver a interrupção dos trabalhos da Assembleia Municipal, de modo a evitar-se uma conflitualidade entre os Grupos Municipais e a Mesa.

Diga-se, em particular, que o exercício do direito potestativo de interrupção dos trabalhos previsto na alínea d) do n.º 1 é importante para assegurar a articulação de posições ou de sentidos de voto entre os próprios Grupos Municipais face às questões que possam surgir no decurso das reuniões. Importa, no entanto, estabelecer limites ao seu exercício (quer quanto ao número de vezes em que pode ser utilizado, quer quanto à respectiva duração), evitando que seja um factor de obstrução dos trabalhos. O que se propõe é um limite de duas vezes por reunião (independentemente do Grupo Municipal que o requeira) e um período de cinco minutos de interrupção.

Secção II
Sessões e Reuniões

Artigo 38.º
Sessões ordinárias

Anotações:

I. O presente artigo consagra sem desenvolvimentos substanciais as disposições que estão hoje previstas nos artigos 27.º e 61.º do RJAL.

II. Note-se que o n.º 3 do presente artigo pretende enquadrar a figura da discussão pública do relatório de avaliação do grau de observância do respeito pelos direitos e garantias reconhecidos à oposição, que está prevista no artigo 10.º, n.º 3, da Lei n.º 24/98, de 26 de maio, e no artigo 25.º, n.º 2, do RJAL. Estes relatórios, nos termos do artigo 10.º, n.os 1 e 3, da Lei n.º 24/98, de 26 de maio, são obrigatoriamente apresentados pelo Executivo às forças da oposição, até março de cada ano, e a discussão em Assembleia Municipal pode ocorrer se houver um pedido nesse sentido (pedido que assume a forma de uma espécie de agendamento potestativo). Esta discussão na Assembleia Municipal visa assegurar a possibilidade de exercício público de um direito ao contraditório por parte das forças da oposição relativamente ao conteúdo constante do referido relatório e, por outro lado, o objectivo "externo" de permitir que haja (seja pela presença na reunião ou pela posterior consulta das actas ou gravações digitais da mesma) um conhecimento correspondente por parte dos cidadãos do estado do Município. A figura do relatório é muitas vezes desconhecida pelos eleitos locais (da maioria ou da oposição) e, apesar de a sua apresentação ser obrigatória nos termos da lei, a maioria dos Executivos não os apresenta.

Artigo 39.º
Sessões extraordinárias

Anotações:

I. O presente artigo consagra sem desenvolvimentos substanciais as disposições que estão hoje previstas nos artigos 28.º, 60.º e 47.º do RJAL.

II. Assume particular importância a consagração de um mecanismo de democracia participativa que se traduz no direito potestativo de os cidadãos, cumpridas certas formalidades, requererem a realização de sessões extraordinárias das Assembleias Municipais, tendo os requerentes o direito de se fazerem representar na reunião com dois representantes que, não tendo

direito de voto, podem formular sugestões ou propostas que serão votadas se a Assembleia assim o decidir (ainda que a sua utilização pelos cidadãos seja rara).

Sublinhe-se, por um lado, que, relativamente à alínea c) do n.º 1, propõe-se que seja referido o número de cidadãos eleitores necessário para ser requerida a realização da Assembleia Municipal, algo que assegura que os cidadãos saibam em cada mandato qual o número necessário para o exercício deste direito. Por outro lado, sublinhe-se que o tempo de intervenção dos cidadãos que requeiram Assembleias Municipais extraordinárias tem de ser de 15 minutos, valor que apenas pode ser aumentado e nunca reduzido.

III. A título indicativo, face ao número de cidadãos eleitores inscritos nas eleições autárquicas de 2021, X corresponde ao equivalente a 5% desse número.

Artigo 40.º

Debates específicos

Anotação:

Este artigo 40.º consagra em Regimento uma boa prática existente. Estas sessões são importantes porque permitem um debate dedicado a um tema específico, com a participação da sociedade civil.

Prevê-se, ainda, que estes debates, para além de poderem ser abertos à participação da sociedade civil, possam ser, também, consequentes nos seus resultados, uma vez que se prevê a possibilidade de existirem iniciativas dos requerentes e dos restantes Membros e Grupos Municipais da Assembleia Municipal (a ser votadas no final do debate). O presente artigo deverá ser conjugado com o artigo 35.º, n.º 5, do Regimento de Assembleia Municipal, que prevê que estas sessões se possam realizar ao sábado, de modo a permitir uma participação o mais alargada possível por parte dos cidadãos.

Artigo 41.º

Debates sobre o estado do Município

Anotação:

O artigo acolhe o previsto em alguns Regimentos de Assembleia Municipal, que se inspira no debate sobre o estado da nação previsto, desde 1992, no Regimento da Assembleia da República, no seu artigo 228.º. Estas sessões são importantes porque permitem, por um lado, um debate aprofundado sobre os problemas do Município e da sua população e, por outro, permitem que haja por parte dos Executivos a apresentação dos resultados alcançados ao longo do exercício do mandato e às forças da oposição exporem a sua visão sobre os problemas do Município e o desempenho da maioria e exercerem uma acção de

fiscalização da actuação do Executivo (através, por exemplo, da colocação de perguntas).

Propõe-se, com o intuito de se enfatizar o princípio da independência da Assembleia Municipal consagrado no artigo 44.º do RJAL, uma alteração do modelo de debate, de modo a assegurar que a última intervenção no debate é do Presidente da Assembleia Municipal.

É evidente que este é um momento também importante para que os cidadãos possam tomar conhecimento dos problemas do Município e da sua população e dos resultados da acção do Executivo. Note-se que, com o intuito de permitir uma maior presença dos cidadãos, o artigo 35.º, n.º 5, do presente Regimento prevê a possibilidade de estas sessões se poderem realizar ao sábado.

CAPÍTULO II
ORGANIZAÇÃO DOS TRABALHOS

Secção I
Disposições Gerais

Artigo 42.º
Período das reuniões

Anotação:

O artigo dispõe sobre a organização das sessões das Assembleias Municipais. O período de intervenção do público (artigos 49.º, n.º 1, do RJAL, 116.º, n.º 1, da Constituição e 12.º do CPA) deverá ser inserido entre o período de antes da ordem do dia e a ordem do dia. Esta solução assegura a presença de todos os Membros da Assembleia Municipal na sala, algo que não está plenamente assegurado no caso das outras duas alternativas, uma vez que, na prática, se verifica que estas situações frequentemente incentivam à ausência dos eleitos locais nesta parte das sessões, seja por os normais atrasos iniciais, seja devido ao adiantado da hora. Além do mais, a colocação deste período de intervenção do público no final da sessão obriga os cidadãos a um longo e, por vezes, penoso período de espera. Diga-se, de resto, que o próprio legislador ordinário reconhece, desde 2001 (com as alterações introduzidas ao artigo 84.º, n.º 6, da Lei n.º 169/99, de 18 de setembro, pela Lei n.º 5-A/2002, de 11 de janeiro, e mantidas pelo artigo 49.º, n.º 1, do RJAL), a inviabilidade da colocação deste período no final da sessão, ao deixar de o definir como o período para

colocar obrigatoriamente esta intervenção do público (como sucedeu até ali) e ao deixar o seu estabelecimento para os Regimentos.

Este direito liga-se a uma dimensão de participação que permite que os cidadãos levem ao conhecimento dos poderes públicos as suas posições e assim possam contribuir para o debate e discussão dos assuntos da comunidade local. Note-se, contudo, que este direito, na maioria dos casos, não é utilizado pelos cidadãos para actuarem como defensores da coisa pública e exporem, discutirem e pedirem esclarecimentos sobre os assuntos e problemas locais, servindo antes para que os cidadãos coloquem questões de índole pessoal (ligadas às suas necessidades e problemas directos, tais como o abate de árvores na rua da residência, o aumento da respectiva renda da habitação social, a existência de amianto em edifício junto à residência, entre outros), pois, seria útil que os Presidentes de Câmara Municipal dedicassem um dia por semana fixo para que os cidadãos pudessem colocar directamente os seus problemas, de modo a que haja um mecanismo de contacto facilitado que faça a ponte entre as figuras da audiência oficial e o direito de solicitar esclarecimentos em reunião pública e permita aos cidadãos a colocação de questões pessoais mais simples de resolver e que não exijam tanto formalismo.

Artigo 43.º

Período de antes da ordem do dia

Anotação:

A existência do período de antes da ordem do dia decorre do artigo 52.º do RJAL, que apenas estabelece que este período deverá ter 60 minutos de duração, algo que se prevê no n.º 6.

Note-se que o n.º 2 estabelece que, salvo caso de manifesta urgência, os votos de louvor, congratulação, saudação, protesto ou pesar, moções e recomendações e de resoluções a apreciar (e votar) no período de antes da ordem dia deverão ser entregues até às 12h do primeiro dia útil anterior ao da realização da reunião em que haja período de antes da ordem do dia e ser distribuídos aos representantes dos Grupos Municipais até às 15h do dia útil anterior ao da realização da reunião. Tal deve ficar previsto nestes termos, uma vez que o RJAL apenas refere, no seu artigo 53.º, n.º 1, o prazo para apresentação de pontos a inserir na ordem do dia (e não no período de antes da ordem do dia), devendo os Regimentos fixar prazos claros, de modo a permitir uma melhor preparação e organização das reuniões por parte dos Grupos Municipais e Mesa (evitando imprevistos de última hora).

Em segundo lugar, é importante notar que, embora tal não esteja consagrado expressamente, os 60 minutos destinados ao período de antes da ordem do dia são distribuídos pela Mesa equitativamente por cada uma das finalidades a que são destinados, podendo o tempo não utilizado numa das finalidades reverter a favor das demais.

Artigo 44.º

Período da ordem do dia

Anotação:

I. Os n.os 1, 2 e 3 correspondem respectivamente aos artigos 29.º, n.º 1, alínea c), 53.º e 50.º do RJAL, não podendo os Regimentos de Assembleia Municipal consagrar normas de conteúdo distinto ao que consta da Lei.

O artigo não apresenta inovações significativas em face daquilo que existe na generalidade dos Regimentos de Assembleia Municipal, sendo apenas de destacar a fixação da obrigatoriedade de os proponentes das propostas de deliberação constantes da ordem do dia terem de as apresentar de forma sucinta.

Artigo 45.º

Debates agendados por Grupos Municipais

Anotação:

I. O presente artigo desenvolve os termos em que deverá ocorrer o debate sobre assuntos de interesse público agendado potestativamente pelos Grupos Municipais, nos termos do artigo 20.º, n.º 6, do presente Regimento. Destaca-se, apenas, a consagração de uma norma que estabelece que, em caso de haver vários pedidos de agendamento por Grupos Municipais, valerá o princípio de que é agendado o primeiro que deu entrada, ficando os demais pedidos de agendamento para reunião subsequente.

Artigo 46.º

Distribuição dos tempos e organização das intervenções

Anotação:

O artigo procura consagrar um conjunto de regras sobre a distribuição dos tempos e a organização das intervenções.

Relativamente ao n.º 2 do artigo, o reconhecimento do direito de intervenção aos Membros Independentes da Assembleia Municipal visa evitar a sua ostracização pelas demais forças políticas e é distinto do direito de intervenção

dos Grupos Municipais pelo facto de não ter havido a sujeição, por parte destes Membros, a sufrágio de um programa e ideário próprios.

Em segundo lugar, relativamente ao n.º 3, acolhe-se o entendimento segundo o qual, sendo os Presidentes de Junta Membros de pleno direito da Assembleia Municipal, que se podem integrar, portanto, nos Grupos Municipais, não faz sentido que os seus tempos de intervenção não sejam contabilizados (e descontados) no cômputo do tempo total de intervenção do respectivo Grupo Municipal que integram. No caso de o Presidente de Junta optar por exercer o mandato não integrado em Grupo Municipal, valerão as regras de intervenção estabelecidas para os Membros Independentes das Assembleias Municipais.

Por fim, em terceiro lugar, o n.º 6 procura estabelecer uma norma rigorosa quanto a cedência de tempos, impedindo, por um lado, a existência de cedência de tempos de intervenção de um Grupo Municipal ou Membro Independente da Assembleia Municipal à Câmara Municipal - uma vez que tal permissão só contribui para uma secundarização do papel da Assembleia Municipal e para uma pouco saudável confusão entre força política maioritária e Executivo camarário – e, por outro lado, impor limites de cedência de tempo – procurando evitar-se um excessivo tempo de intervenção que poderia pôr em causa a lógica de representatividade consagrada em termos gerais no n.º 1 e evitando-se a existência de situações em que Grupos Municipais servem apenas para fortalecer os poderes de outros Grupos Municipais.

Secção II
Uso da Palavra

Artigo 47.º
Uso da palavra pelos Membros da Assembleia Municipal

Anotação:

O artigo refere-se ao uso da palavra pelos Membros da Assembleia Municipal. Procurou-se assegurar uma redacção pragmática que evita a repetição exaustiva dos direitos de uso da palavra consagrados e especificados ao longo do Regimento.

Por seu turno, diga-se que o n.º 2, procurando uma boa gestão dos trabalhos, estabelece a regra de que o tempo de uso da palavra utilizado pelos Membros da Assembleia Municipal deverá ser descontado do tempo global do respectivo Grupo Municipal.

Por fim, sublinhe-se que o presente artigo não consagra um direito anual de os Membros da Assembleia Municipal realizarem uma declaração política por um certo período de tempo e independentemente da anuência do respectivo Grupo Municipal, uma vez que é uma prática difícil de operacionalizar e assimilar em Assembleias Municipais.

Artigo 48.º

Uso da palavra pelos Membros da Mesa

Anotação:

Considera-se o direito de uso da palavra pelos Membros da Mesa, como Membros de pleno direito da Assembleia Municipal. Nestes casos, o lugar na Mesa é reocupado no momento que precede a votação, uma vez que tal presença na Mesa é fundamental para a contagem e registo das votações.

Artigo 49.º

Uso da palavra pelos Membros da Câmara Municipal

Anotação:

Este artigo refere-se ao uso da palavra pelos Membros da Câmara Municipal.

Note-se que os n.os 2 e 3 do artigo correspondem, com pequenos desenvolvimentos, ao disposto, respectivamente, nos n.os 3 e 5 do artigo 48.º da Lei n.º 169/99, de 18 de setembro. Assim, esclareceu-se que a solicitação do Plenário da Assembleia para o uso da palavra por Vereadores se expressa mediante uma deliberação da Assembleia, considerando algo que, preenchendo *"os espaços em branco da lei"*, consagra por via regimental aquela que vinha sendo a interpretação dos Presidentes de Assembleia Municipal relativamente à expressão *"solicitação do Plenário"*.

Artigo 50.º

Solicitação e concessão da palavra

Sem Anotações

Artigo 51.º

Modo de usar da palavra

Sem Anotações

Artigo 52.º

Invocação do Regimento e interpelação à Mesa

Sem Anotações

Artigo 53.º
Requerimentos à Mesa

Sem Anotações

Artigo 54.º
Recursos

Anotação:

O artigo 29.º, n.º 3, do RJAL prevê expressamente o direito de recurso para Plenário, devendo, portanto, os Regimentos procurar desenvolver os termos em que tal mecanismo poderá ser utilizado.

Importará apenas sublinhar que, se prevê a necessidade de debate, considerando a relevância das matérias que podem estar em causa (que podem relacionar-se, por exemplo, com decisões sobre a gestão dos trabalhos ou que podem referir-se ao andamento de importantes assuntos de interesse público) e, sobretudo, a necessidade de esclarecer o sentido da deliberação subsequente.

Artigo 55.º
Pedidos de esclarecimento

Sem Anotações

Artigo 56.º
Reacção contra ofensas à honra ou consideração

Anotação:

A presente disposição está consagrada nestes termos na generalidade dos Regimentos de Assembleia Municipal existentes. Por um lado, deve sublinhar-se que este direito pode, também, ser utilizado por Grupos Municipais (através do seu representante) e pelos Membros da Câmara Municipal, o que, resolvendo de forma clara um conjunto de problemas práticos, está em linha com o que existe na Assembleia da República (no primeiro caso) e com o disposto no artigo 48.º, n.º 5, da Lei n.º 169/99, de 18 de setembro (no segundo caso). Por outro lado, deve sublinhar-se, com o intuito de se evitar o frequente abuso desta figura regimental, que cabe ao Presidente da Assembleia Municipal, no exercício da sua competência – legal (artigo 30.º, n.º 1, alínea d), do RJAL) e regimental (artigo 26.º, n.º 1, alínea d), do presente Regimento) – de direcção dos trabalhos, aceitar o pedido para o exercício do direito de defesa da honra, tendo presente a amplíssima protecção da liberdade de expressão, *maxime* nas assembleias deliberativas, no Direito Europeu.

Artigo 57.º

Protestos e contraprotestos

Anotação:

Procurou-se evitar um uso abusivo do direito de protesto e contraprotesto que possa perturbar o curso normal dos trabalhos.

Artigo 58.º

Proibição do uso da palavra no período da votação

Anotação:

Pretende-se assegurar o direito de os Membros da Assembleia Municipal apresentarem requerimentos ou solicitarem esclarecimentos relativamente ao processo de votação após o início do período de votações. Tal permite alertar para algum vício ligado à deliberação ou processo de votação que possa ter sido ignorado pela Mesa, pelos Grupos Municipais ou pelos demais Membros da Assembleia Municipal.

Artigo 59.º

Declaração de voto

Anotação:

O presente artigo consagra um conjunto de regras referente às declarações de voto no quadro das Assembleias Municipais que deverão ser conjugadas com o disposto no artigo 57.º do RJAL. Acrescem quatro esclarecimentos adicionais. Em primeiro lugar, que, em linha com o que é consagrado na maioria dos Regimentos de Assembleia Municipal, o direito de emitir declarações de voto orais é, também, reconhecido em termos gerais aos Membros Independentes da Assembleia Municipal, algo que não é necessário assegurar relativamente aos Membros de Assembleia Municipal integrados em Grupo Municipal (por não ser problema, uma vez que, se divergirem do próprio Grupo, poderão sempre apresentar uma declaração de voto escrita que justifique as razões da divergência, e por poder trazer eventuais problemas de economia de tempo que poderiam gerar dificuldades em assegurar um curso escorreito dos trabalhos).

Em segundo lugar, importa sublinhar que o n.º 5 do presente artigo, ao reconhecer o direito de emitir declarações aos Presidentes de Junta, que visa assegurar as condições mínimas para que os interesses da Freguesia respectiva sejam defendidos no contexto municipal.

Em terceiro lugar, importa sublinhar que se optou por fixar um tempo único de três minutos para as declarações de voto orais. Contudo, sublinhe-se que

parece ser uma boa prática institucional a consagração, de um tempo superior para as declarações de voto orais, quando estejam em causa deliberações estruturantes para o Município (tais como orçamentos, grandes opções do plano, documentos de prestação de contas, autorizações para contratação de empréstimos ou certos regulamentos), uma vez que a complexidade das matérias abrangidas e a sua transversalidade (já que tais deliberações podem implicar um condicionamento dos mandatos seguintes) podem exigir um tempo superior ao normal para formular as justificações que fundamentam as posições adoptadas.

Em quarto e último lugar, importa sublinhar que se propõe um período relativamente prolongado para a entrega das declarações de voto escritas, uma vez que a sua elaboração poderá ser exigente para o respectivo autor (no caso de ser feita a título individual) e não há exercício profissionalizado do cargo, pelo que o que se pretende é acautelar condições favoráveis para que estas declarações possam ser apresentadas e evitar criar uma norma irrealista que dificilmente seria cumprida (obrigando a sucessivas interpretações generosas por parte da Mesa, como sucede frequentemente nos casos em que os Regimentos exigem a entrega da declaração de voto até ao final da respectiva reunião).

Secção III
Deliberações e Votações

Subsecção I – Disposições Gerais

Artigo 60.º
Maioria

Anotação:

O artigo 116.º da CRP estabelece a regra da deliberação, pelos Órgãos colegiais, à pluralidade de votos e a de que abstenções não contam para o apuramento da maioria. Salvaguarda, no entanto, o disposto em contrário na Constituição, na Lei e nos Regimentos. O artigo 54.º, n.os 1 e 2, do RJAL, relativamente aos "*Órgãos das Autarquias Locais*", reafirma a regra estabelecida na Constituição, o que impede que o Regimento disponha em sentido diferente.

Antes do início da votação, há que verificar se o quórum funcional está preenchido.

Artigo 61.º
Voto

Anotação:

Tratam-se de disposições que garantem a individualidade e liberdade de voto e, portanto, a formação plural da votação.

A mera presença de um Membro de Assembleia Municipal não permite interpretar o seu sentido de voto. Daí a necessidade de a sua vontade ser manifestada de forma expressa.

Artigo 62.º
Formas de votação

Anotação:

A votação tem um relevo particular na formação da vontade colegial.

Em coerência com a vocação das reuniões e a natureza das competências respectivas, a Assembleia Municipal deve deliberar de forma pública.

O artigo 55.º, n.º 1, do RJAL estabelece que a votação é nominal. A expressão nominal do sentido de voto opõe-se ao voto por aclamação, ou por conjunto, e ao voto por escrutínio secreto.

O artigo 55.º, n.º 3, do RJAL estabelece que as deliberações que envolvam a apreciação de comportamentos ou de qualidades de qualquer pessoa devem ser tomadas por escrutínio secreto e, em caso de dúvida, o Órgão delibera sobre a forma da votação.

Artigo 63.º
Hora para votações

Sem Anotações

Artigo 64.º
Processo de votação

Sem Anotações

Artigo 65.º
Empate da votação

Anotação:

O presente artigo consagra por via regimental o disposto no artigo 33.º do CPA e nos artigos 54.º, n.º 2, e 55.º, n.º 4, do RJAL.

Subsecção II – Regulamentos

Artigo 66.º
Poderes de iniciativa

Anotação:

O artigo 25.º, n.º 3, do RJAL identifica as competências ou temáticas em relação às quais as respectivas propostas da Câmara Municipal não podem ser alteradas pela Assembleia Municipal, entre as quais se incluem, por exemplo, as relativas às opções do plano e proposta de orçamento.

O mesmo n.º 3 prevê a possibilidade de ser apresentada novas propostas pela Câmara Municipal que acolha *"recomendações ou sugestões feitas pela Assembleia Municipal"*.

Para além da exclusão referida de projectos de alteração, não há uma *"reserva de conformação material de conteúdo da Câmara Municipal"*. O RJAL não estabelece um primado regulamentar, que, a haver, seria da Assembleia, atenta a sua natureza de Órgão deliberativo.

O artigo 25.º, n.º 2, alínea i), do RJAL prevê, quanto ao regulamento municipal de segurança, que cabe à Assembleia não apenas a sua aprovação, mas também a sua elaboração. Daí a sugestão de redacção do n.º 2 do artigo 66.º.

Artigo 67.º
Limites

Anotação:

A redacção do artigo tem presente o disposto no artigo 99.º do CPA, sobre o "projecto de regulamento", inserido no Capítulo I do Título II, sobre o procedimento do regulamento administrativo.

Por outro lado, considera o estabelecido, quanto aos *"Deputados, os grupos parlamentares, as Assembleias Legislativas das regiões autónomas e os grupos de cidadãos eleitores"*, no artigo 167.º, n.º 2, da CRP, no sentido de que não *"podem apresentar projectos de lei, propostas de lei ou propostas de alteração que envolvam, no ano económico em curso, aumento das despesas ou diminuição das receitas do Estado previstas no orçamento"*.

Cabe às Assembleias Municipais aprovar *"a proposta de orçamento, bem como as respectivas revisões"* (artigo 25.º, n.º 1, alínea a), do RJAL). Deste modo, justifica-se a previsão de disposição que impeça iniciativa de alteração às propostas de regulamento apresentadas pela Câmara Municipal que impliquem, no ano económico em curso, um aumento das despesas ou diminuição das receitas previstas no orçamento municipal. Tal disposição, para

além da garantia da estabilidade orçamental, considera que a permissão deste tipo de projectos de alteração não seria inteiramente coerente com o facto de a Assembleia Municipal ter aprovado anteriormente o orçamento municipal em execução.

As formalidades procedimentais essenciais do procedimento de elaboração do regulamento têm de ser asseguradas pela Câmara Municipal, não apenas por nem sempre as Assembleias Municipais disporem de serviço de apoio adequado, mas também por, nos termos do CPA, tais formalidades terem de ser asseguradas pelo Órgão que tem iniciativa regulamentar ou pelo responsável pelo procedimento que indique (*por ex.* artigos 98.º a 101.º).

Artigo 68.º
Processo

Anotação:

A apresentação dos projectos de alteração é uma manifestação da individualidade de cada um dos Membros da Assembleia e uma forma de o mesmo poder explicar o seu teor e o alcance que lhe atribui.

Constitui, igualmente, uma forma de introduzir a discussão, a qual se destina a contribuir para uma avaliação o mais completa possível das questões a decidir. É igualmente um momento de composição ou de "articulação indirecta" dos interesses relevantes em causa. A presença na discussão releva, assim, para a legitimidade do exercício do voto.

Artigo 69.º
Termo do debate

Anotação:

Sublinhe-se que este é um mecanismo tendente a assegurar a eficiência dos trabalhos e que o facto de se exigir uma fundamentação do requerimento visa assegurar que este mecanismo não seja deturpado e utilizado para pôr termo à discussão de forma injustificada ou tendente a obstaculizar o uso da palavra por forças políticas adversárias.

Artigo 70.º
Discussão e votação

Anotação:

O presente artigo introduz um modelo de discussão das propostas de regulamentos e posturas e dos respectivos projectos de alteração em termos similares aos previstos no Regimento da Assembleia da República (artigos 143.º a 155.º). Trata-se de assegurar um processo de discussão e votação na Assembleia Municipal que seja tecnicamente cuidado e dialogante.

Subsecção III – Apreciação e Votação das Grandes Opções do Plano, Orçamento e suas Revisões e dos Documentos de Prestação de Contas

Artigo 71.º
Convocação da Assembleia

Anotação:

Dada a importância das questões orçamentais e financeiras, e o carácter peculiar destas, parece avisado que haja uma autonomização de normas do Regimento com este propósito.

O ponto 2, assume uma dimensão garantística dos direitos de oposição, consagrando, no essencial, a necessidade de antes haver a discussão e votação na Assembleia Municipal do orçamento e grandes opções do plano. O artigo 5.º, n.º 3, da Lei n.º 24/98, de 26 de maio (estatuto do direito de oposição), estabelece: *"Os partidos políticos representados nos órgãos deliberativos das autarquias locais e que não façam parte dos correspondentes órgãos executivos, ou que neles não assumam pelouros, poderes delegados ou outras formas de responsabilidade directa e imediata pelo exercício de funções executivas, têm o direito de ser ouvidos sobre as propostas dos respectivos orçamentos e planos de actividade"*. Não é inteiramente inequívoco se a expressão da parte inicial da norma *"partidos políticos representados nos órgãos deliberativos das autarquias locais"* corresponde, 20 anos depois da publicação daquela Lei, à consulta das direcções partidárias enquanto instâncias exteriores à própria Assembleia e se a consulta àquelas não contende com o facto de serem os seus Membros os únicos dotados de um mandato representativo, apesar de haver prática nesse sentido.

A consulta prévia permite o diálogo, de modo a alcançar as mais benéficas soluções para o Município e a sua comunidade em matérias importantes (que condicionam o futuro a curto, médio e longo prazo e as opções de futuros Executivos). Este é o momento em que as forças da oposição têm a hipótese de expressar a sua opinião e apresentar contrapropostas face a estas decisões previsionais estruturantes, o que, no entanto, não traz uma predeterminação vinculativa do resultado das propostas finais da maioria. Constitui uma mitigação do princípio maioritário pelo princípio democrático e que assume bastante relevo, já que, no plano da relação Câmara Municipal/Assembleia Municipal, a possibilidade de apresentar propostas de alteração ao orçamento e grandes opções do plano acaba por estar vedada às forças da oposição por via do artigo 25.º, n.º 3, do RJAL. O n.º 2 traz mais uma garantia do cumprimento deste direito de oposição.

Por outro lado, o n.º 3 assegura uma dimensão garantística do direito à informação. Uma das razões pelas quais poucas condições existem para deliberação sobre os documentos financeiros apresentados pela Câmara Municipal é a pouca antecipação da sua disponibilização sobre a data em que vão ser discutidos.

Artigo 72.º
Apresentação

Anotação:

A presente disposição enuncia algumas regras sobre a apresentação do orçamento municipal, demais documentos previsionais e documentos de prestação de contas no quadro da Assembleia Municipal. A apresentação pelo Presidente da Câmara Municipal ou seus Vereadores, ainda que não esteja enquadrada regimentalmente na maioria dos casos, ocorre em termos práticos na generalidade dos Municípios. Contudo, é importante que os Regimentos de Assembleia Municipal dignifiquem a sessão de apreciação e votação destes documentos estruturantes e consagrem um conjunto de regras que aponte para que esta seja uma sessão com um funcionamento distinto das regras gerais, uma vez que a complexidade técnica e importância dos documentos em causa o justifica.

Diga-se que, no presente artigo, se pretende constatar que, para além de uma apresentação política dos documentos previsionais, é necessário que se consagre, também, uma apresentação de cariz técnico. Tal apresentação de cariz técnico quer-se independente, pelo que, não obstante o ideal fosse a apresentação ser feita por uma espécie de Unidade Técnica de Apoio Orçamental, o que se propõe, numa lógica de aproveitamento dos recursos técnicos ao dispor do Município, é que seja feita pelo auditor externo responsável pela certificação legal de contas (obrigatoriamente ao dispor de todos os Municípios, nos termos do artigo 77.º da Lei n.º 73/2013, de 3 de setembro) – bastando, para o efeito, que se adite esta tarefa adicional ao contrato de prestação de serviços de auditoria externa ao Município e na deliberação de designação.

Artigo 73.º
Debate

Anotação:

O presente artigo procura consagrar os moldes gerais do debate destes documentos previsionais estruturantes. Note-se, contudo, que, contrariamente ao referido artigo, por razões de coerência sistemática e em nome de uma maior

previsibilidade dos tempos de debate, propõe-se que a duração dos tempos totais do debate e da sua distribuição parcelar pelos Grupos Municipais seja fixada na grelha de tempos anexa ao presente Regimento e que não esteja dependente das deliberações da Conferência de Representantes.

Artigo 74.º

Encerramento do debate

Anotação:

A presente disposição consagra um período de encerramento do debate com intervenções de cinco minutos dos Grupos Municipais e do Presidente da Câmara Municipal e, se for caso disso, de dois minutos dos Membros Independentes da Assembleia Municipal e de três minutos dos Membros dos Grupos Municipais singulares. Findas essas intervenções, o debate será necessariamente encerrado pelo Presidente da Assembleia Municipal (artigo 44.º do RJAL).

Artigo 75.º

Moção de rejeição e sua votação

Anotação:

O presente artigo procura consagrar a possibilidade de os Grupos Municipais apresentarem moções de rejeição das grandes opções do plano, orçamentos do Município e dos serviços municipalizados, ou das suas revisões. A consagração desta possibilidade é importante, uma vez que, não sendo possível haver apresentação de propostas de alteração a estes documentos previsionais no quadro da Assembleia Municipal (artigo 25.º, n.º 3, do RJAL), tal permitiria que, em particular, as forças políticas da oposição pudessem apresentar-se como alternativa à maioria.

Por fim, sublinhe-se que os n.os 5 e 6 procuram assegurar uma clarificação do processo subsequente à aprovação da moção de rejeição, propondo-se, por um lado, que, no caso de rejeição, a Câmara Municipal apresente no mais breve prazo possível nova proposta (numa formulação que colhe influência do artigo 25.º, n.º 3, do RJAL) e, por outro lado, que, no caso de a moção implicar atrasos na aprovação do orçamento que signifiquem que a 1 de janeiro não exista orçamento aprovado, mantenha em execução o orçamento em vigor no ano anterior, com as modificações que, entretanto, lhe tenham sido introduzidas até 31 de dezembro (naquilo que é a reafirmação do disposto no artigo 46.º-A da Lei n.º 73/2013, de 3 de setembro). Importa, contudo, sublinhar que a não aprovação (ou não elaboração) do orçamento até 1 de janeiro, ainda que pouco frequente, poderá eventualmente implicar, nos termos do artigo 9.º, alínea e), da

Lei n.º 27/96, de 1 de agosto, a dissolução da Assembleia Municipal (ou da Câmara Municipal), que está sob reserva de competência dos tribunais administrativos – ainda que, na prática, isso acabe por não suceder, ficando a vigorar o orçamento do ano transacto.

Artigo 76.º

Alterações e revisões orçamentais

Anotação:

Subsequentemente à aprovação dos orçamentos municipais, poderão acontecer duas coisas de natureza distinta. Uma é, no decurso da execução orçamental, existirem alterações orçamentais (alterações em rubricas da classificação económica de receitas e despesas que, não tendo impacto no saldo orçamental, alteram as prioridades de despesa e a sua repartição entre diferentes rubricas). Estas alterações são da competência do Executivo camarário, mas não necessitam de ser aprovadas pela Assembleia Municipal. Mesmo assim, a Câmara Municipal deve dar conhecimento à Assembleia Municipal dessas alterações, quando forem significativas, por razões de transparência. Não se especifica o limiar em que se considera "significativa" uma alteração orçamental, deixando-se assim ao bom senso quer da Câmara quer da Assembleia Municipal. A título de exemplo, uma alteração para mais ou para menos de uma rubrica de despesa da classificação económica superior a 10% (que terá de ser compensada noutras rubricas) será considerada claramente significativa, embora não deva estar consagrado um limiar taxativo, pois também dependerá de qual a rubrica do classificador económico da despesa.

Já que no que toca às revisões orçamentais, realizadas após o fecho de contas, geralmente em abril do ano subsequente ao ano orçamental, ela consiste em alterar o orçamento, dado que existe um, agora conhecido, saldo de gerência do ano anterior bem como outras revisões que podem ser significativos. Caso o desvio do saldo de gerência seja modesto, não parece haver justificação para grandes debates orçamentais adicionais, apesar de, ao contrário das alterações orçamentais, as revisões orçamentais terem de ser aprovadas em Assembleia Municipal. Contudo, se o montante da revisão orçamental for para mais ou para menos de 5% do valor orçamentado, já parece justificar-se um debate mais aprofundado e por isso se justifica que a Câmara Municipal, numa reunião anterior à discussão e votação, apresente as suas prioridades para acomodar esse "desvio" em relação ao que esperava ser o saldo de gerência do ano anterior. Como mostra alguma investigação académica sobre alterações e revisões orçamentais, por vezes, estamos a falar em alterações significativas nos orçamentos municipais.

Subsecção IV – Moções e Recomendações

Artigo 77.º
Moções e Recomendações

Anotação:

O presente artigo pretende fazer um enquadramento geral das moções e recomendações. Em primeiro lugar, dever-se-á sublinhar que a figura das moções poderá assumir uma dimensão de moção de censura e de moção de cariz político-institucional. Por um lado, a moção de censura é uma figura consagrada nos artigos 239.º, n.º 3, da CRP, 53.º, n.º 1, alínea l), da Lei n.º 169/99, de 18 de setembro, e 25.º, n.º 5, alínea b), do RJAL. Contudo, conforme sublinha a doutrina, esta é uma figura que levanta um conjunto de dificuldades de operacionalização prática.

Assim, em termos práticos, não pode haver moções de censura entendidas numa lógica similar à que existe no plano geral da relação Governo e Assembleia da República, já que, neste plano municipal, as moções de censura podem existir tendo um mero efeito de crítica à Câmara Municipal, não tendo como efeito necessário a demissão do órgão censurado e dos seus Membros, porque a Assembleia Municipal não tem nenhuma legitimidade directa superior à da Câmara Municipal, uma vez que, ainda que haja uma óbvia responsabilidade do órgão executivo perante o órgão deliberativo, a verdade é que, apesar dessa dependência, ela não se esgota neste poder de demissão, e, finalmente, porque não existe um regime jurídico regulador correspondente.

Por outro lado, a moção de cariz político-institucional é uma figura relativamente comum no funcionamento prático das Assembleias Municipais e visa fazer com que haja uma tomada de posição pública por parte da Assembleia Municipal relativamente a assuntos de interesse público relevantes para o Município.

Em segundo lugar, importa sublinhar que, quanto à figura das recomendações, apenas assume particular importância a alínea c) do n.º 3, que pretende garantir um mecanismo de acompanhamento e monitorização da execução das competências descentralizadas ao abrigo da Lei n.º 50/2018, de 16 de agosto, e dos diplomas legais de âmbito sectorial, algo que não está claro no quadro legal existente e que deverá ser o mais concretizado possível por parte das Assembleias Municipais por via regimental.

Artigo 78.º
Tratamento

Anotação:

O Plenário da Assembleia Municipal deve assegurar o funcionamento das Comissões Especializadas e conferir-lhes a tarefa de monitorização do tratamento dado pela Câmara Municipal às recomendações e moções de interesse municipal emanadas pela Assembleia, bem como de qualquer requerimento que lhe tenha sido dirigido tendo em vista a protecção e promoção do interesse municipal.

Subsecção V – Outros Documentos Estruturantes ou de Especial Relevância para o Município

Artigo 79.º
Disposições aplicáveis

Anotação:

O papel fiscalizador da Assembleia Municipal não pode deixar de compreender a apreciação dos documentos estruturantes ou de especial relevância para o Município que contendem com os interesses prosseguidos por este. O conhecimento e apreciação de tais documentos influenciam a tomada de deliberações informadas e contextualizadas relativamente a matérias, como sejam, por exemplo, a aprovação de alterações ao mapa de pessoal (no contexto da situação financeira municipal) e a aprovação da celebração de contratos de concessão (artigo 25.º, n.º 1, alíneas o) e p), do RJAL).

Artigo 80.º
Processo

Anotação:

A relevância específica dos documentos em causa justifica a sua ponderação cuidada e técnica. Para tanto, devem ser enviados com uma dada antecedência e justifica-se que, antes da discussão e votação no Plenário, sejam objecto de apreciação em comissão.

Secção IV
Participação dos Cidadãos

Artigo 81.º
Período de intervenção aberto ao Público

Anotação:

I. O presente artigo, em conjunto com o previsto no artigo 85.º, visa assegurar um enquadramento geral do período de intervenção do público e deverá ser articulado com o disposto no artigo 42.º, n.º 1, do presente Regimento (que define o momento em que se insere este período, ou seja, como se reafirma no n.º 1, entre o período de antes da ordem do dia e o período da ordem do dia).

O período de intervenção do público está previsto no artigo 49.º, n.º 1, do RJAL e tem presente o disposto no artigo 116.º, n.º 1, da Constituição e no artigo 12.º do CPA.

Destaca-se o facto de o n.º 6 do artigo em anotação estabelecer um prazo máximo razoável para que os esclarecimentos requeridos pelos cidadãos, no período de intervenção do público, sejam prestados, em cumprimento do dever de resposta previsto no artigo 13.º do CPA.

Artigo 82.º
Inscrições

Anotação:

O presente artigo versa sobre o modo de inscrição dos cidadãos no período de intervenção do público. Em primeiro lugar, este artigo propõe que a idade mínima para fazer uso deste direito de intervenção seja 18 anos (e não 16 anos) e que as inscrições possam fazer-se presencialmente ou via *online*. Contudo, uma vez que o RJAL em lado algum utiliza a expressão "cidadãos eleitores", propõe-se a consagração de a Mesa da Assembleia poder autorizar, em casos circunscritos, a possibilidade de cidadãos menores de 18 anos poderem intervir neste período, uma solução que procura incutir hábitos de participação cívica nos mais novos (antes de terem capacidade eleitoral) e, seguindo as recomendações da UNICEF, que procura acautelar influência ou aproveitamento políticos associados a essa participação.

Em segundo lugar, no que se refere aos dados pessoais solicitados para a inscrição, importa ter presente o princípio da minimização dos dados [artigo 5.º, n.º 1, alínea c), do Regulamento (UE) 2016/679 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 27 de abril, Regulamento Geral sobre a Protecção de Dados (em

diante RGPD), citado], de acordo com o qual os dados que podem ser pedidos e tratados são apenas *"os dados adequados, pertinentes e limitados ao que é estritamente necessário relativamente às finalidades para as quais são tratados"* (como pode ser, para além do nome, o contacto telefónico e/ou de *email*, para eventuais contactos futuros que deem seguimento às questões colocadas perante a Assembleia Municipal).

Os dados pessoais são recolhidos com base num específico fundamento legal ou com base no consentimento. Constituem fundamentos possíveis, a aferir em concreto, a situação em que o *"tratamento for necessário para a defesa de interesses vitais do titular dos dados ou de outra pessoa singular"*; quando *"for necessário ao exercício de funções de interesse público ou ao exercício da autoridade pública de que está investido o responsável pelo tratamento"*; e quando *"for necessário para efeito dos interesses legítimos prosseguidos pelo responsável pelo tratamento ou por terceiros, excepto se prevalecerem os interesses ou direitos e liberdades fundamentais do titular que exijam a protecção dos dados pessoais, em especial se o titular for uma criança"* (artigo 6.º, n.º 1, alíneas d), e) e f), do RGPD).

As autoridades públicas no entanto não têm de obter o consentimento quando o tratamento seja *"necessário ao exercício de funções de interesse público ou ao exercício da autoridade pública"* (citada alínea f) do n.º 1 do artigo 6.º).

Por outro lado, o consentimento não é, em regra, título adequado para recolher e tratar dados pessoais no contexto do relacionamento dos cidadãos com as entidades públicas, na medida em que os mesmos não disponham de alternativa para o exercício de direitos, obtenção de bens ou serviços públicos. Não dispondo desta alternativa, o consentimento não se pode dizer corresponder a uma *"vontade livre, específica, informada e inequívoca"* do interessado [ver § 32 e § 42, parte final, do RGPD (no qual se lê: *"Não se deverá considerar que o consentimento foi dado de livre vontade se o titular dos dados não dispuser de uma escolha verdadeira ou livre ou não puder recusar nem retirar o consentimento sem ser prejudicado."*) e § 43 do RGPD (no qual se lê: *"A fim de assegurar que o consentimento é dado de livre vontade, este não deverá constituir fundamento jurídico válido para o tratamento de dados pessoais em casos específicos em que exista um desequilíbrio manifesto entre o titular dos dados e o responsável pelo seu tratamento, nomeadamente quando o responsável pelo tratamento é uma autoridade pública* [...]")].

Atentos o fim e a função das sessões e reuniões das Assembleias Municipais (funcionando em Plenário ou em Comissões) e o seu carácter estruturalmente público (artigos 116.º, n.º 1, da CRP e 49.º, n.º 1, do RJAL), o título adequado para o tratamento de dados pessoais é o das citadas alíneas e) e f) do n.º 1 do artigo 6.º do RGPD.

Assim, contrariamente ao que já foi afirmado em parecer da Comissão de Coordenação e Desenvolvimento Regional do Centro, não é necessário exigir aos interessados, no acto de inscrição, uma autorização ou a expressão do seu consentimento para a captação e transmissão em áudio ou vídeo da sua intervenção (o que não se confunde com o dever de informação, mencionado).

Estas constituem formas de tratamento de dados pessoais (artigo 4.º, n.º 2, do RGPD) que, ainda que não constituam um instrumento que garante a produção de efeitos jurídicos de tudo quanto seja deliberado na Assembleia Municipal (já que tal caberá à acta da Assembleia Municipal), constituem um documento administrativo que visa, numa lógica de transparência, prosseguir importantes fins de interesse público, relevante, igualmente, à luz do artigo 85.º (tratamento e liberdade de expressão e de informação) do RGPD. Especificamente no tocante à transmissão das gravações como documento administrativo, em linha com o princípio da publicidade das assembleias deliberativas, não são admissíveis restrições ou denegações ao livre acesso a estas gravações, para além das expressamente previstas na Lei.

Artigo 83.º
Direito de Petição

Anotação:

O presente artigo enquadra por via regimental o exercício do direito de petição junto da Assembleia Municipal. Os cidadãos têm um direito de petição perante os Órgãos das Autarquias Locais, direito esse tutelado pelo artigo 52.º, n.ºs 1 e 2, da CRP e cuja regulação consta dos artigos 1.º a 16.º da Lei n.º 43/90, de 10 de agosto. O artigo 28.º da mesma Lei estabelece que as autarquias locais devem *"elaborar medidas tendentes ao seu eficaz cumprimento"*. O artigo em anotação pretende cumprir as exigências de regulação colocadas pela Lei n.º 43/90, de 10 de agosto, dentro do espírito da Lei, mas de um modo relativamente circunscrito, para que possa ser acolhido pelos diversos Municípios do nosso país, independentemente das suas especificidades.

Quando seja necessário complementar as disposições constantes do presente artigo ou preencher lacunas dele resultantes, deverá recorrer-se ao disposto na Lei n.º 43/90, de 10 de agosto, e a regulamento municipal referente ao exercício do direito de petição no Município a aprovar pela Assembleia Municipal.

É importante sublinhar que o enquadramento que é dado pela Lei n.º 43/90, de 10 de agosto, deixa espaço para discrepâncias no tratamento desta matéria de autarquia para autarquia, o que prejudica o exercício do direito. Tal situação

poderia ser evitada por via de uma alteração da Lei n.º 43/90, de 10 de agosto, que garantisse o estabelecimento de *"critérios mínimos de prazos e de procedimentos para a apreciação de petições pelos órgãos das autarquias locais"*. A previsão de um artigo sobre a matéria no Regimento, ao definir tais critérios (particularmente nos n.os 5 a 9), visa facilitar o exercício do direito.

Importa destacar, ainda, que a referência às organizações de moradores no n.º 1 do artigo deve-se ao facto de tal ser uma exigência decorrente do artigo 265.º, n.º 1, alínea a), da CRP e do artigo 1.º, n.º 2, alínea c), da Lei n.º 43/90, de 10 de agosto.

Importará, também, sublinhar que o n.º 2 do presente artigo, ao definir que as petições, em geral, poderão revestir a forma de petição, representação, reclamação ou queixa, limita-se a fazer constar por via regimental aquilo que estabelece o artigo 52.º, n.º 1, da CRP e o artigo 2.º da Lei n.º 43/90, de 10 de agosto, cujo n.º 6 esclarece que *"Sempre que, nesta Lei, se empregue unicamente o termo «petição», entende-se que o mesmo se aplica a todas as modalidades referidas no presente artigo"*. O n.º 1 do artigo 2.º, citado, refere-se à *"apresentação de um pedido ou de uma proposta"*) e uma finalidade correctiva (de expressão de uma posição contrária em relação ao entendimento adoptado ou cuja adopção está em vista sobre certa questão).

Por último, importa sublinhar que a norma constante do n.º 4, ao estabelecer que a Assembleia Municipal deverá organizar, no seu sítio eletrónico, uma plataforma destinada à submissão de petições que lhe sejam dirigidas e que permita a divulgação da respectiva tramitação junto da Assembleia Municipal e das eventuais providências tomadas na sequência dessa tramitação, acolhe a exigência de conteúdo similar que hoje se pode retirar do artigo 14.º da Lei n.º 43/90, de 10 de agosto, visando esta norma responsabilizar os Eleitos Locais pela sua efectivação.

Artigo 84.º

Uso da palavra pelo público

Anotação:

O presente artigo versa sobre o modo de uso da palavra no período de intervenção do público, não carecendo de explicações adicionais. Note-se, no entanto, que não há uma remissão para o n.º 1 do artigo 51.º do presente Regimento, uma vez que o seu conteúdo nos seus aspectos essenciais ou já está referido ou seria contraditório com o disposto no artigo 81.º.

Artigo 85.º
Participação em debates específicos

Anotação:

O presente artigo deverá ser conjugado com o disposto no artigo 40.º do presente Regimento (e respectiva anotação), que versa sobre a participação dos cidadãos nos debates específicos existentes na Assembleia Municipal (e que visam precisamente o envolvimento da Assembleia Municipal com a sociedade civil).

Artigo 86.º
Participação de Eleitores

Anotação:

A Assembleia Municipal reúne em sessão extraordinária a requerimento de um número de cidadãos eleitores inscritos no recenseamento eleitoral do Município, equivalente a 5% do seu número total, nos termos do disposto no artigo 39.º do presente Regimento.

Secção V
Publicidade dos Trabalhos e dos Actos da Assembleia Municipal

Artigo 87.º
Publicidade das Sessões e Reuniões

Anotação:

Em relação aos Órgãos Colegiais representativos de natureza deliberativa, o princípio é o da publicidade da respectiva actividade.

O artigo 49.º, n.º 1, do RJAL estabelece que as *"sessões dos Órgãos deliberativos das Autarquias Locais são públicas"*. Como tal, às mesmas, de acordo com o disposto no artigo 49.º, n.º 3, do RJAL, *"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"*.

Trata-se de assegurar que os interessados possam saber que sessões ou reuniões estão, sendo o caso, a ter lugar em cada momento.

O carácter por natureza público das reuniões do Órgão deliberativo justifica a ampla publicitação das datas, horas e ordem do dia. No caso das reuniões relativas a sessões ordinárias, o conjunto das reuniões previstas deve estar e ficar disponível *online*.

Os *"membros da comunicação social e do público só podem ser excluídos das reuniões em certos casos com fundamentos* [legais] *específicos"*, os quais só são atendíveis se forem indicados na ordem do dia. O carácter público das reuniões está bem patente no uso de gravações áudio e vídeo para registar o seu curso e tomada de deliberações.

Sendo públicas as reuniões, também o devem ser, em regra, as respectivas deliberações. Também aqui releva o papel das ferramentas digitais (sítio *web*, aplicações móveis, *apps*, entre outras) para *"melhorar o fluxo de informações dentro e para fora das assembleias de cidadãos"*, como componente do reforço da ligação entre eleitos e a comunidade.

Artigo 88.º

Actas

Anotação:

O artigo considera o disposto no artigo 49.º (sessões e reuniões), n.º 6, e no artigo 57.º (actas), n.º 1, do RJAL. A especificação da informação que as actas das reuniões devem conter corresponde à *"indicação na acta de todos aqueles elementos que constituem o procedimento colegial e através dos quais se chegou às deliberações"*. Não tem, pois, um valor apenas documental, embora também o tenha. Constitui *"um acto público, e, portanto, faz fé"* até a sua falsidade ser legalmente suscitada. Não interfere com a perfeição ou com a validade das deliberações. Tem a *"função de integrar a eficácia própria da deliberação"*.

A referência à elaboração das actas pelo Secretário da Mesa, na falta de trabalhador habilitado, concretiza a ideia de que a ausência de apoio técnico adequado não pode obstar à normalidade da actividade dos Órgãos (*maxime*, impedir ou alterar a realização de sessão). O artigo 30.º, n.º 3, do RJAL estabelece que *"Compete aos secretários coadjuvar o presidente da Assembleia Municipal no exercício das suas funções, assegurar o expediente e, na falta de trabalhador designado para o efeito, lavrar as actas das sessões"*.

Um dos princípios de cuja observância depende a atribuição do qualificativo de bom governo local do Conselho da Europa é o da abertura e transparência. Considera-se que o princípio é respeitado, *inter alia*, quando a informação sobre as decisões, execução das políticas e resultados obtidos está disponível em termos que permitam ao público *"efectivamente acompanhar"* e dar o seu contributo, querendo, para os assuntos locais; e quando existe *"acesso público a toda a informação que não esteja legalmente classificada por razões bem especificadas"*.

O artigo 26.º, n.º 4, da Lei n.º 26/2016, de 22 de agosto, estabelece que "[a] *informação cujo conhecimento seja relevante para garantir a transparência da actividade relacionada com o seu funcionamento* [...] *deve permanecer disponível* [no respectivo

sítio *web*], *no caso das autarquias locais, pelo período correspondente à duração de cada mandato* [...], *ou durante o tempo adequado à divulgação satisfatória dos seus conteúdos, se superior*".

Artigo 89.º

Registo na Acta do voto de vencido

Anotação:

A aprovação da acta exterioriza a concordância de cada um dos seus Membros relativamente ao seu teor. O direito ou ónus dos Membros do Órgão colegial de expressar em acta as próprias declarações é um afloramento da "*origem sub-rogatória da acta*". Este "*direito à certificação*" das respectivas declarações em acta torna possível a individualização das responsabilidades colegiais e, portanto, separar as próprias responsabilidades individuais, afastando-as, sendo o caso. Os pareceres devem ser sempre fundamentados e conclusivos (artigo 92.º, n.º 1, do CPA). De igual modo o devem ser as declarações de voto respectivas. Em termo gerais, o artigo 35.º, n.º 1, do CPA prevê a enunciação na acta das razões do voto de vencido.

Artigo 90.º

Publicidade das deliberações

Anotação:

Como assinalado na *Resolution 326 (2011)1 Citizen participation at local and regional level in Europe*, as Autarquias Locais devem aproveitar as possibilidades oferecidas pelas novas tecnologias de informação e de comunicação, de acordo com o modelo da boa governança electrónica que concretiza a ideia de "*comunidades inteligentes*".

A disponibilização ampla de informação em regime de acesso livre é, designadamente, um "*instrumento valioso de promoção do diálogo com os cidadãos ao nível local e regional*". O acesso aos documentos das Autarquias Locais é um dos meios de assegurar a participação dos interessados nos assuntos locais.

As normas do artigo em anotação consideram o disposto no artigo 56.º do RJAL (publicidade das deliberações), mas, em linha com o que acaba de se expor, destaca-se, no n.º 1, a importância da publicidade duradoura e ampla que a Internet pode assegurar.

Os Estados, como refere o artigo 2.º, n.º 2, alínea ii), subalínea b), do Protocolo adicional à Carta Europeia da Autonomia Local, devem estabelecer procedimentos que garantam o acesso aos documentos oficiais, de acordo com a Constituição e com o Direito Internacional, que a Lei deve respeitar.

"A informação cujo conhecimento seja relevante para garantir a transparência da actividade relacionada com o funcionamento" da Assembleia Municipal deve, nos termos do disposto no artigo 10.º, n.º 1, alínea c), da Lei n.º 26/2016, de 22 de agosto, em regra, permanecer disponível, na Internet, durante dois anos; *"no caso das Autarquias Locais, pelo período correspondente à duração de cada mandato"*. Em qualquer dos casos, deve ser assegurada a publicidade *"durante o tempo adequado à divulgação satisfatória dos seus conteúdos, se superior"*. Para além do sítio *web*, deve ser considerada a utilidade de aplicações informáticas para disponibilizar informação em tempo real ou de forma contínua ou expedita.

No que se refere às deliberações em relação às quais seja possível a sua reserva, tem de ser prestada informação sobre o seu objecto, tornando explícito em que medida o seu conteúdo não pode ser disponibilizado.

Artigo 91.º

Meios de comunicação social

Anotação:

A obrigação de assegurar espaço e condições adequadas para a comunicação social realizar o seu trabalho, assim como a do prévio conhecimento daquilo que nas sessões vai ser discutido e/ou votado são uma concretização da publicidade das sessões e reuniões da Assembleia Municipal. Trata-se de, igualmente, assegurar a liberdade de imprensa e demais liberdades públicas associadas à existência de uma comunicação social plural e livre em Estado de Direito.

Sendo públicas as sessões e reuniões, são-no igualmente os documentos que lhes servem de base. O tratamento informado pela comunicação social do que nas mesmas se passe pressupõe que esta tenha acesso aos documentos que na mesma serão considerados. Assim, com a mesma antecedência com que é disponibilizada a ordem do dia, devem aos representantes da comunicação social ser disponibilizados os documentos pertinentes, salvo se estiverem em causa assuntos que sejam, legalmente, deliberados sem publicidade.

TÍTULO III
COMISSÕES

Artigo 92.º
Constituição

Anotação:

O presente artigo procura enquadrar por via regimental as chamadas Comissões Especializadas (independentemente da sua dimensão), uma vez que tal não é assegurado pelo enquadramento legal existente. É relevante sublinhar que o n.º 2 pretende fixar um elenco das Comissões Especializadas Permanentes que procura ser o mais circunscrito possível e fazer a síntese das Comissões existentes na maioria das Assembleias Municipais (ainda que se encontrem algumas excepções), sem prejuízo de se permitir (no n.º 3), sempre que a Assembleia Municipal possa deliberar, no início do mandato, o estabelecimento de outro elenco ou a redução ou aumento deste.

Sublinhe-se que a referência à descentralização (que consta da alínea a) do n.º 2) procura enquadrar quer o processo de descentralização do Município para as Freguesias, quer o processo de descentralização da Administração Estadual para os Municípios (Decreto-Lei n.º 57/2019, de 30 de abril, e Lei n.º 50/2018, de 16 de agosto, respectivamente).

Por fim, diga-se que, de modo a facilitar uma análise, estudo e discussão de assuntos de interesse público, dos problemas do Município, das matérias relacionadas com as atribuições do Município e o bom desempenho das funções próprias das Assembleias Municipais, propõe-se que, em linha com o disposto no artigo 26.º, n.º 1, alínea c), do RJAL, haja a possibilidade de, dentro das Comissões Especializadas Permanentes, serem constituídos Grupos de Trabalho (desde que as matérias específicas que constituem o respectivo objecto se insiram no âmbito de competências da respectiva Comissão). Sublinhe-se que estes Grupos de Trabalho permitem uma discussão aprofundada de temas complexos (como, por exemplo, a revisão dos instrumentos de gestão territorial ou a revisão do Regimento) sem pôr em causa o funcionamento normal da Assembleia Municipal e das Comissões Especializadas.

Artigo 93.º
Competência

Anotação:

Este artigo procura criar as condições para que as Comissões possam fazer uma discussão adequada na especialidade das propostas de deliberações. O

objectivo é de que cheguem ao Plenário da Assembleia Municipal consensualizadas e discutidas nos seus aspectos técnicos essenciais, contribuindo significativamente para o bom e eficaz funcionamento das Assembleias Municipais. Propõe-se que haja um conjunto de prazos indicativos para os trabalhos levados a cabo pelas Comissões (que podem ser sempre alterados), de modo a assegurar que estas funcionem de forma eficaz e consequente.

Artigo 94.º
Conteúdo dos relatórios e pareceres

Anotação:

Destaca-se o facto de a Parte V desses documentos poder conter as posições políticas dos Grupos Municipais ou dos Membros da Assembleia Municipal relativamente à matéria tratada e às eventuais propostas de recomendação à Câmara Municipal, naquilo que se traduz numa prática tendente a assegurar um maior pluralismo e que deverá procurar respeitar, na medida do possível, um princípio de equilíbrio e igualdade entre as forças políticas.

Artigo 95.º
Composição

Anotação:

Destacam-se dois aspectos. Em primeiro lugar, o princípio que norteia a composição das Comissões Especializadas é o da presença de um Membro de um Grupo Municipal por cada Comissão, o que assegura um maior pluralismo e evita Comissões de dimensão excessiva que prejudicariam o seu funcionamento eficaz e que poderiam não ser comportáveis (pelos custos associados) por todas as Assembleias Municipais. Além do mais, por um lado, é de notar que esta é a opção mais frequente no ordenamento jurídico português, uma vez que um estudo, com uma amostra bastante alargada, revela que, no mandato de 2013-2017, 57% das Assembleias Municipais inquiridas consagravam esta opção, contra 43% das Assembleias Municipais que optavam por uma composição proporcional ao número de Membros dos Grupos Municipais. Sublinhe-se que um estudo recente dinamizado pela Associação Nacional de Assembleias Municipais demonstra que, na opinião dos inquiridos, a existência de Comissões mistas é uma das especificidades institucionais que melhor assegura um bom funcionamento das Assembleias Municipais (8,5 em 10). Por outro lado, é de notar que esta disposição deverá ser conjugada com o disposto no artigo 98.º, n.º 2, que estabelece que as deliberações da Comissão

não são tomadas por votação nominal, mas por votação por Grupos Municipais, o que faz com que a representatividade destes não seja posta em causa.

Em segundo lugar, sublinhe-se que propomos que se reconheça o direito de os Membros Independentes da Assembleia Municipal integrarem uma Comissão Especializada à sua escolha, o que visa evitar a sua ostracização relativamente aos restantes Grupos Municipais (que, por terem concorrido a sufrágio com um programa e ideário próprios, dispõem do direito de integrar todas as Comissões).

Em terceiro e último lugar, sublinhe-se que, em linha com o disposto no artigo 4.º, n.º 2, alínea a), do Regimento da Assembleia da República, propõe-se que qualquer Membro da Assembleia Municipal possa, independentemente da representação do seu Grupo Municipal, participar nos trabalhos da Comissão e, inclusivamente, usar da palavra nos termos a definir no início da reunião pelo Coordenador da Comissão.

Artigo 96.º
Coordenadores das Comissões

Anotação:

O presente artigo procura consagrar dois aspectos diferenciadores em relação ao disposto na generalidade dos Regimentos de Assembleia Municipal. Por um lado, opta-se por usar a expressão Coordenador de Comissão Especializada, ao invés da de Presidente de Comissão Especializada (que é o que vigora na larga maioria dos Regimentos da Assembleia Municipal) porque nos parece que tal solução evita designações que por vezes podem gerar um enfraquecimento dos poderes do Presidente da Assembleia Municipal.

Por outro lado, propõe-se que se assegure a distribuição das coordenações das Comissões segundo um princípio de proporcionalidade, de modo a, no respeito do pluralismo democrático, proteger o estatuto jurídico da oposição e prevenir a absolutização dos poderes das maiorias também nas Comissões.

Artigo 97.º
Reuniões

Anotações:

I. Destaca-se, em particular, por um lado, que os Regimentos devem fixar uma periodicidade para as reuniões das Comissões que assegure que as mesmas funcionam regularmente e segundo um quadro pré-estabelecido, o que pode ser assegurado com reuniões trimestrais. Por outro lado, propõe-se, no n.º 7, que todas as reuniões das Comissões sejam públicas e abertas à comunicação

social, algo que é necessário à luz do disposto no artigo 49.º, n.º 1, do RJAL, já que, se se exige o mais (carácter público das reuniões do Plenário da Assembleia Municipal), também deverá exigir-se o menos (carácter público das reuniões das Comissões Especializadas).

II. Resulta dos artigos 13.º, n.os 1, alínea j), e 3, do presente Regimento e dos artigos 2.º, n.º 4, 10.º, n.º 1, 11.º, n.º 2, e 12.º, n.º 2, da Lei n.º 29/87, de 30 de junho (EEL), o direito de os Membros das Comissões Especializadas receberem senhas de presença, ajudas de custo e subsídios de transporte pelas participações nessas reuniões, bem como o direito à dispensa das suas funções profissionais para participação em tais reuniões.

Artigo 98.º
Quórum e votações

Anotação:

A ideia que norteia este artigo vai no sentido de que os Membros de Comissão representam os Grupos Municipais, salvo no caso dos Membros Independentes da Assembleia Municipal, e é, portanto, nessa lógica que deverão funcionar as regras quanto ao quórum e às deliberações – e não numa lógica nominal.

Artigo 99.º
Funcionamento

Anotação:

Sobre a elaboração, a publicidade e o valor jurídico das Actas, ver anotação ao artigo 88.º .

Artigo 100.º
Contactos externos e visitas

Anotação:

O presente artigo propõe uma lógica de publicidade alargada quer dos Regimentos das Comissões Especializadas, quer das Actas das reuniões. Estes contactos externos e visitas de trabalho são um instrumento importante para que a Assembleia Municipal e as suas Comissões desempenhem de forma informada as suas funções.

TÍTULO IV
DISPOSIÇÕES FINAIS

Artigo 101.º
Entrada em vigor e publicação

Anotação:

A indicação de uma data precisa quanto à entrada em vigor do Regimento de Assembleia Municipal introduz certeza quanto ao início de vigência do mesmo. Deve mediar um período de tempo razoável entre a aprovação do Regimento e a sua entrada em vigor, para assegurar o conhecimento oportuno do mesmo ou das respectivas alterações.

Alguns Regimentos optam por prever a entrada em vigor, por exemplo, 15 dias após a sua publicação no Boletim Municipal e/ou no respectivo sítio na Internet, procurando acautelar, desta forma, adequadamente o conhecimento oportuno daqueles. A indicação de uma data exacta para a entrada em vigor acrescenta adicionalmente certeza jurídica.

Artigo 102.º
Interpretação e integração de lacunas

Anotação:

O artigo 29.º, n.º 1, alínea b), do RJAL, estabelece que compete à Mesa da Assembleia Municipal "[d]*eliberar sobre as questões de interpretação e integração de lacunas do regimento*". O facto de ter competência para deliberar sobre o mesmo não determina em que termos essa interpretação e integração deve ter lugar. O artigo considera as normas jurídicas sobre interpretação e integração constantes do Código Civil.

Artigo 103.º
Alterações ao Regimento

Anotação:

O artigo dispõe sobre a introdução de alterações ao Regimento. As normas regimentais não deixam de ser válidas nem cessam com o termo de um ciclo eleitoral; continuam em vigor até que seja deliberado no sentido da sua modificação ou revogação.

Os Membros do Órgão Assembleia Municipal têm esta qualidade (de Membro de uma Assembleia) e não a de órgão instrumento do seu funcionamento, pelo que a iniciativa lhes deve caber e não as realidades meramente instrumentais. A previsão de que a iniciativa provenha de um número mínimo de Membros protege a estabilidade do Regimento.

No que se refere à necessidade de republicação do Regimento na versão que inclui as alterações inseridas, o n.º 6 do artigo sob anotação considera o disposto no artigo 6.º, n.º 3, alínea b), da Lei n.º 74/98, de 11 de novembro, que dispõe sobre a publicação, identificação e formulário dos diplomas, embora não se aplique aos Regimentos em causa. Trata-se de evitar incertezas que dificultem, atrasem ou gerem equívocos quanto às normas aplicáveis.

Artigo 104.º
Prazos

Anotação:

A Assembleia Municipal é um Órgão Administrativo representativo do Município, que é uma pessoa colectiva de direito público integrada na Administração autónoma territorial.

O artigo 2.º, n.º 4, do CPA estabelece que as Autarquias Locais e suas associações e federações de direito público, "[p]*ara efeitos do disposto no presente Código, integram a Administração Pública*". As disposições sobre procedimento do CPA são, de todo o modo, aplicáveis também à "*conduta de quaisquer entidades, independentemente da sua natureza, adoptada no exercício de poderes públicos ou regulada de modo específico por disposições de direito administrativo*". Neste quadro, aplicar-se-ia aos prazos do Regimento o artigo 87.º do CPA, que dispõe sobre a forma de contagem dos prazos.

No entanto, o RJAL (Lei n.º 75/2013, de 12 de setembro) estabelece, no artigo 137.º, que "[s]*alvo disposição em contrário, os prazos previstos na presente lei são contínuos*". As disposições do regime devem respeitar o disposto no RJAL. O carácter contínuo dos prazos remete-nos para o artigo 279.º do Código Civil.

Artigo 105.º
Norma revogatória

Anotação:

A entrada em vigor do Regimento opera a revogação do Regimento anterior. De acordo com o artigo 7.º, n.º 1, do Código Civil, uma lei que "*não se destine a ter vigência temporária*", "*só deixa de vigorar se for revogada por outra lei*". A revogação acontece também se a lei nova regular toda a matéria de uma Lei anterior (artigo 7.º, n.º 2, do Código Civil). Trata-se de uma "*substituição global*". Estas disposições legais, enquanto tradução da teoria geral sobre o termo da vigência das normas, são igualmente atendíveis em relação às normas de um Regimento. A opção pela previsão de uma norma que estabeleça a revogação expressa de um Regimento anterior torna claro o alcance de um Regimento novo em relação ao anterior.