



Consulta

Palavras-chave:

- i. Comissão permanente;
- ii. Senhas de presença.

Questão:

A reunião dos membros da comissão permanente de uma Assembleia Municipal deve ser abonada com senha de presença?

As Assembleias Municipais podem criar comissões permanentes, nos termos dos seus, respetivos Regimentos.

A possibilidade de criação de qualquer comissão, permanente ou eventual, tem como fundamento legal o disposto no artigo 46.º-B da Lei das Autarquias Locais, corroborado pelo disposto no artigo 26.º, nº 1, alínea c) do Regime Jurídico das Autarquias Locais.

A comissão permanente nas Assembleias Municipais, emana, de resto e também, da comissão permanente da própria Assembleia da República, tratando-se, em ambos os casos (v.g., Assembleia Municipal e Assembleia da República), de órgãos deliberativos.

Diga-se, no mais, que a Comissão Permanente da Assembleia da República tem previsão constitucional, designadamente no artigo 179.º, CRP, preceito legal onde se encontra previsto e, bem assim, previstas as suas competências.

Cumpra, ainda relativamente a este assunto, referir que, nos termos do respetivo Regimento, a Assembleia da República deliberou constituir doze **Comissões Parlamentares Permanentes**, quais sejam: Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias; Comissão de Negócios Estrangeiros e Comunidades Portuguesas; Comissão de Defesa Nacional; Comissão de Assuntos Europeus; comissão de Orçamento, Finanças e Modernização Administrativa; Comissão de Economia, Inovação e Obras Públicas; Comissão de Agricultura e Mar; Comissão de Educação e Ciência; Comissão de Saúde; Comissão de Trabalho e Segurança Social; Comissão de



Ambiente, Ordenamento do Território, Descentralização, Poder Local e Habitação; Comissão de Cultura, Comunicação, Juventude e Desporto.

A Comissão Permanente da Assembleia da República tem regimento próprio, aprovado pela Resolução nº 195/2016, de 13 de setembro, nos termos do qual a Comissão Permanente é presidida pelo Presidente da Assembleia e composta pelos Vice-Presidentes e por Deputados indicados por todos os partidos, de acordo com a respetiva representatividade na Assembleia.

Os deputados têm, como de sabe, direito à perceção mensal de um vencimento correspondente a 50% do vencimento do Presidente da República, merecendo especial sublinhado o facto de, e cita-se, *“os presidentes das comissões parlamentares permanentes e os vice-secretários da Mesa têm direito a um abono mensal para despesas de representação no montante de 15% do respetivo vencimento”* – cf. o nº 5 do artigo 16.º do Estatuto Remuneratório dos Titulares de Cargos Públicos, aprovado pela Lei nº 4/85 de 9 de Abril, o que leva à conclusão que, no que atine ao exercício de funções em sede de comissão, tal exercício não é, de todo, gratuito.

Ora, e voltando a atenção para o caso concreto das Assembleias Municipais, designadamente no que toca às reuniões das Comissões por esta criadas, cumpre começar por trazer à colação o disposto no artigo 10.º da Lei nº 29/87, de 30 de junho que define o Estatuto dos Eleitos Locais, e cita-se: *“os eleitos locais que não se encontrem em regime de permanência ou de meio tempo têm direito a uma senha de presença **por cada reunião ordinária ou extraordinária do respetivo órgão e das comissões a que compareçam e participem”**.*

Ora, assoma-se claro o texto da sobredita norma: os eleitos locais – *in casu*, os membros da Assembleia Municipal – tem direito a uma senha por cada reunião do respetivo órgão e [ainda] por cada reunião da comissão em que participem. O ponto é que seja do órgão que integram e, ademais, que não se encontrem em regime de permanência ou meio tempo. São, estas, as únicas duas limitações do texto da lei.

Com efeito e como se sabe, as senhas de presença constituem um meio de **compensar** o esforço acrescido que envolve a preparação dos assuntos a debater em tais reuniões, bem como certas



das despesas que esse trabalho e preparação possa envolver, estimulando, simultaneamente, o empenho nas reuniões em que participam.

Assim, se assiste à Assembleia Municipal – e é indiscutível que assim é – a faculdade de criar comissões (permanentes ou eventuais), com competências próprias e com reuniões próprias – à semelhança, em claro raciocínio analógico com a própria Assembleia da República – ressalvadas, é certo, as devidas distâncias, não se vê como é que a participação em tais reuniões poderá ser gratuita.

Nem se diga que a comissão permanente, criada que vai por meio de Regimento, não pode dar lugar à percepção de senhas de presença. Isto porque o artigo 10.º já transcrito não impõe outras limitações que não as já elencadas – e, aí, reside o princípio de legalidade estrita a que faz apelo certo entendimento, designadamente o postulado pela CCDR-N; com efeito, fazendo um paralelismo – ainda que grosseiro – com o princípio da legalidade tributária, impõe-se trazer à colação o significado deste: o princípio de legalidade, expresso no artigo 103.º n.º 2 da Constituição da República Portuguesa impõe que os impostos e os seus elementos essenciais (incidência; taxa, benefícios fiscais e garantia dos contribuintes) têm obrigatoriamente de ser criados por lei. Nesta perspetiva, o princípio da legalidade está ligado umbilicalmente ao princípio democrático, visto que os impostos apenas podem ser criados e regulamentados pelo órgão que representa diretamente o povo soberano – a Assembleia da República. Ora, em lado algum se vislumbra qualquer restrição a princípio da legalidade contanto que a comissão está legalmente criada, sendo que, em lado algum, se verifica restrição ao artigo 10.º respeitante à forma de criação da comissão. Salvo o devido respeito por diverso entendimento, o pagamento de senhas de presença que vai postulado apenas resultaria violado se, da conjugação dos artigos 10.º e 26.º, já elencados e para os quais se remete, resultasse, inequivocamente, que apenas seriam abonados os membros de comissão deliberada em Assembleia Municipal – o que não é, de todo, o caso, sendo o artigo 10.º um preceito com uma ratio sobejamente clara e sobre a qual já se deu vasta nota – permitir e potenciar a participação dos eleitos locais em todos os órgãos e comissões.



Nada há, de resto, no Regimento ou na Lei, que distancie uma “comissão permanente” criada por meio de deliberação, de uma criada por meio de (outro tipo de deliberação) Regimento. Como nada há, na Lei ou em Regimento, nada que distinga entre as comissões deliberadas e todas as demais.

Outrossim, e em reforço deste entendimento, cumpre carrear à colação o argumento sistemático. De facto, o legislador de 2013, separou as competências materiais – ínsitas no artigo 25.º da Lei nº 75/2013, de 12 de setembro – das competências funcionais – estas patentes no artigo 26.º do mesmo diploma. Ora, elaborar e aprovar o regimento e deliberar sobre a constituição de comissões ou grupos de trabalho, a par de deliberar sobre recursos relativos a faltas, inserem-se no mesmo âmbito: as competências funcionais – pelo que não merecem qualquer tratamento diferenciado.

Mas mais ainda, levando o raciocínio que vais postulado ao extremo, sempre haveria de dizer-se que o Regimento é, em si mesmo, uma deliberação da Assembleia Municipal respetiva: “compete à Assembleia Municipal: elaborar e aprovar [leia-se: por meio de deliberação] o seu regimento” – cf. a alínea a) do nº 1 do artigo 26.º; posto o que, também mercê desta circunstância se assomaria ultrapassado tal entendimento.

Diga-se, ademais, e em abono da mais elementar clareza que, a admitir-se o que vai propugnado pela CCDD-N, dificilmente se entenderia que, no mesmo espaço geográfico existissem dois tipos de situações umbilicalmente idênticas mas com tratamento divergente; quais sejam: os membros das comissões permanentes deliberadas (expressamente, diga-se, nas Assembleias Municipais) seriam abonados com senhas de presença; os demais (os Regimentalmente indigitados) não o seriam. Tal configuraria uma abstrusa violação do princípio da mais elementar igualdade – apto, de resto, a desvirtuar o princípio inerente à norma: a potencialização da participação plena dos eleitos.

No mais, a esmagadora maioria das comissões permanentes são criadas, preventivamente, por meio de Regimento – o que se assoma de grande razoabilidade dada a natureza das suas funções que se reconduzem, grosso modo, a funções de consulta e de auxílio da Assembleia Municipal –



de resto, em sintonia com a própria Comissão Permanente da Assembleia da República. Ora, a admitir-se o entendimento que vai sufragado, a criação da Comissão Permanente, na sua natureza e jaez, perderia todo o sentido, como o perderia a participação nela. Mais, a admitir-se o que antecede, o órgão deliberativo Municipal mais não faria que criar comissões *ad hoc* – essas sim remuneradas com senhas de presença (repisa-se: a admitir-se o entendimento postulado).

Finalmente, cumpre sublinhar o carácter inovador do entendimento que vai postulado por esta CCDR-N; de facto, chamadas, amiúde, a intervir no âmbito das respetivas competências, as CCDR nunca negaram o acesso a senhas de presença a qualquer comissão permanente, seja ela de que natureza for. Veja-se, a título de exemplo, o parecer nº 14/CCDR-LVT/2011 que, debruçando-se sobre idêntica temática, é perentória ao afirmar: *“Efetivamente, a lógica subjacente à atribuição de senhas de presença aos eleitos locais em regime de não permanência ou de meio tempo, prende-se com a necessidade de compensar e estimular o empenhamento dos titulares de cargos autárquicos nas reuniões em que participem. Assim, somos de parecer que sempre que um membro da Assembleia Municipal incluindo o Presidente desta, comparecer e participar nas reuniões das comissões para as quais foi eleito ou às quais pertença por inerência de funções, tem direito a perceber a senha de presença, nos termos das disposições mencionadas. Acresce que, a Comissão Permanente é da Assembleia Municipal, por isso, uma comissão do respetivo órgão, que reúne com alguma frequência. Mais. É o próprio Presidente da Assembleia Municipal que, na decorrência das suas funções, preside à refira comissão Permanente. Pelo que, em face do exposto e da informação que nos foi transmitida pela Assembleia Municipal, não discernimos nenhum motivo para atribuir ao Presidente da Assembleia Municipal, o quantitativo das senhas de presenças de um vogal. Nestes termos, em nosso entender, o quantitativo de cada senha de presença, atento o facto de estar em causa o Presidente da Assembleia Municipal, deve ser fixado em 3% do valor base da remuneração do presidente da*



câmara municipal (cfr. n.º 2, art. 10.º, do Estatuto dos Eleitos Locais)".

Caso persistam dúvidas, cumpre ainda mencionar, ainda que a talhe de foice, o seguinte: no nosso ordenamento jurídico, é vasto o número de “comissões permanentes”, não só a da Assembleia da República, já mencionada, como outras – várias: a comissão permanente da Comissão Nacional de Eleições, a Comissão Permanente de Apoio ao Investigador, a Comissão Permanente da Concertação Social. Ora, na esmagadora maioria dos casos, a participação nas reuniões dá direito ao pagamento de senhas de presença e ajudas de custo, não sendo, de outra parte, objeto de qualquer indagação a forma de criação destas comissões – veja-se, a título de exemplo, a Comissão Permanente da Concertação Social.

Cumpre recordar e carrear a este texto a conclusão, obtida em sede de Reunião de Coordenação Jurídica, realizada a 30 de Agosto de 1988, entre as então designadas Direcção-Geral da Administração Autárquica e Comissões de Coordenação Regional, cujo teor interessa reproduzir: ***“Desde que a Comissão Permanente da Assembleia Municipal (...) tenha sido constituída ao abrigo do artigo 39º, número 1, alínea f) do Decreto-Lei n.º 100/84, limitando a sua esfera de ação às tarefas de estudo e propostas, existe o direito à percepção por parte dos seus membros, de uma senha de presença por cada uma das reuniões a que compareçam.”*** Embora este entendimento tivesse em conta a disposição sobre a criação de comissões pelas Assembleias Municipais prevista na anterior lei das autarquias locais, o conteúdo da mesma não sofreu alteração significativa face ao que se dispõe hoje os já citados artigo 46.º-B da Lei das Autarquias Locais, corroborado pelo disposto no artigo 26.º, nº 1, alínea c) do Regime Jurídico das Autarquias Locais.

Merece uma nota final a circunstância, algo esdrúxula, que vai subjacente ao pedido de parecer à CCDR-N. Com efeito, o pedido que vai efetuado a tal entidade é feito pelo órgão executivo do Município. Ora, e ressalvado o devido respeito – que muito é! – por diverso entendimento, não assiste a tal órgão essa competência. De facto, como se sabe, é a Assembleia Municipal o órgão do Município a quem compete, por um lado, exercer as funções de fiscalização de que parece prevalecer-se o entendimento que antecede – cf., desde logo, o artigo 24.º do Regime Jurídico



das Autarquias Locais; como, de outra banda, é a este mesmo órgão que cabe aprovar o orçamento, aprovar as taxas e impostos de natureza municipal, entre outras – todas competências de natureza patrimonial; e ainda, apreciar o inventário de bens, direitos e obrigações patrimoniais e a respetiva avaliação, bem como, apreciar e votar os documentos de prestação de contas.

Vale isto por dizer que a Assembleia Municipal é soberana em matéria de orçamento, prestação de contas e património do Município, genericamente considerado, posto o que, e até da leitura do elenco de competências do órgão executivo (artigo 33.º daquele diploma), resulta evidente estar este apartado de toda e qualquer competência nesta matéria que, in limine, é de natureza patrimonial, posto o que também por aqui, carece a decisão que antecede de sentido.

Conclusão:

É devida senha de presença pela participação de cada eleito em reunião de comissão, permanente ou eventual, criada pela Assembleia Municipal, no âmbito das suas competências próprias.

Ao dispor

Manuel Ferreira Ramos

Porto, 09 de novembro de 2018