

Projeto de Lei n.º 456/XIV/1.ª (PS)

Alarga o prazo para a realização por meios de comunicação à distância das reuniões dos órgãos das autarquias locais e das entidades intermunicipais, procedendo à 5.ª alteração à Lei n.º 1-A/2020, de 19 de março

Data de admissão: 1 de julho de 2020

Comissão de Administração Pública, Modernização Administrativa, Descentralização e Poder Local (13.ª)

Índice

- I. Análise da iniciativa**
- II. Enquadramento parlamentar**
- III. Apreciação dos requisitos formais**
- IV. Análise de direito comparado**
- V. Consultas e contributos**
- VI. Avaliação prévia de impacto**

Elaborado por: Cristina Ferreira e Pedro Braga de Carvalho (DILP), Sónia Milhano (DAPLEN) e Inês Maia Cadete (DAC)

Data: 7 de julho de 2020

I. Análise da iniciativa

- **A iniciativa**

A iniciativa ora apresentada visa alargar o prazo para a realização por meios de comunicação à distância das reuniões dos órgãos das autarquias locais e das entidades intermunicipais.

Pretende ainda que caso seja necessário proceder a deliberações por voto secreto, deve ser para o efeito convocada sessão presencial em local adequado e com fixação de um período de abertura das urnas suficiente para assegurar o respeito pelas regras de distanciamento social e das demais orientações da Direção-Geral da Saúde em vigor.

Na exposição de motivos da iniciativa *sub judice* os seus autores mencionam que atendendo à classificação no dia 11 de março de 2020, da doença COVID-19 como uma pandemia, o regime jurídico aplicável às autarquias locais foi alterado, no sentido de garantir que o funcionamento dos seus órgãos se realizava no respeito pelas orientações emanadas pela Direção-Geral da Saúde em sede de distanciamento social e de prevenção de aglomeração de muitas pessoas em espaços fechados.

Nesse sentido, o artigo 3.º da [Lei n.º 1-A/2020, de 19 de março](#), estabelece a possibilidade de realização por meios de comunicação à distância das reuniões dos órgãos das autarquias locais e das entidades intermunicipais até 30 de junho de 2020, tendo igualmente sido dispensada a obrigatoriedade de realização pública das reuniões dos órgãos deliberativos e dos órgãos executivos.

No entanto, atenta a manutenção em vigor de inúmeras recomendações e orientações das autoridades de saúde pública para prevenir a pandemia da COVID-19, afigura-se prudente permitir manter esta faculdade em vigor pelo menos até ao final do ano civil de 2020.

O quadro comparativo que segue em anexo ilustra bem as alterações propostas no projeto de lei em apreço.

- **Enquadramento jurídico nacional**

No domínio do funcionamento dos órgãos colegiais autárquicos vigoram três regimes: o regime geral previsto do [Código do Procedimento Administrativo](#) (CPA)¹ ([artigos 21.º e seguintes](#)); o regime especial consagrado no [Regime Jurídico das Autarquias Locais, das Entidades Intermunicipais e do Associativismo Autárquico](#) (RJAL)²; e o regime excecional aprovado pela [Lei n.º 1-A/2020](#), de 19 de março (versão consolidada).

O [artigo 3.º](#) da Lei n.º 1-A/2020, de 19 de março, que a presente iniciativa se propõe alterar, pretendeu assegurar o regular funcionamento dos órgãos colegiais autárquicos (deliberativos e executivos) e das entidades municipais, no sentido de possibilitar a realização das respetivas reuniões em condições de respeito pelo distanciamento físico e das regras de segurança fixadas pelas autoridades de saúde, no âmbito da pandemia provocada pela COVID-19.

Segundo Luis Cabral de Moncada³, «a reunião é o encontro formal de um certo número de membros do órgão colegial, havendo quórum, visando o exercício da respetiva competência. Trata-se de um encontro de natureza pessoal dos membros do órgão colegial. Não é um simples encontro de facto dos membros ou evento pois que fica sujeita a um conjunto de formalidades procedimentais relacionadas com a sua convocação e desenvolvimento.»

¹ Versão consolidada. Aprovado em anexo ao [Decreto-Lei n.º 4/2015](#), de 7 de janeiro.

² Versão consolidada. Aprovado no anexo I à [Lei n.º 75/2013](#), de 12 de setembro, retificada pelas Declarações de Retificação [n.º 46-C/2013](#), de 1 de novembro e [n.º 50-A/2013](#), de 11 de novembro e alterada pelas [Leis n.º 25/2015](#), de 30 de março, [n.º 69/2015](#), de 16 de julho, [n.º 7-A/2016](#), de 30 de março, [n.º 42/2016](#), de 28 de dezembro, e [n.º 50/2018](#), de 16 de agosto.

³ Luis S. Cabral de Moncada, *Código do Procedimento Administrativo Anotado*, 3.ª ed. revista e atualizada, Quid Juris, 2019, (pág. 142). Anotação ao artigo 23.º.

Assim, o órgão colegial só pode exprimir a vontade da pessoa coletiva quando reúna os seus membros.

O [RJAL](#) estabelece que os órgãos autárquicos só podem reunir e deliberar quando esteja presente a maioria do número legal dos seus membros ([artigo 54.º, n.º 1](#)) e que as suas deliberações são tomadas à pluralidade de votos ([artigo 54.º, n.º 2](#)) em, regra por votação nominal ([artigo 55.º, n.º 1](#)), ou sempre que envolvam a apreciação de comportamentos ou de qualidades de qualquer pessoa por escrutínio secreto ([art.º 55.º, n.º 3](#)).

Este regime é aplicável às entidades intermunicipais por força do [artigo 104.º](#) do RJAL.

A referida Lei n.º 1-A/2020, de 19 de março, aprovada em pleno estado de emergência, estabeleceu medidas excecionais e temporárias de resposta à situação epidemiológica provocada pelo coronavírus SARS-CoV-2 e da doença COVID-19, veio abrir uma exceção à regra à forma de deliberação dos órgãos colegiais autárquicos e das entidades intermunicipais, no sentido de permitir que as respetivas reuniões ou sessões decorressem sem a presença física dos seus membros, mas sim mediante o recurso à videoconferência ou outro meio digital, sempre que as condições técnicas o permitissem.

Ainda no âmbito das competências das autarquias importa referir a [Lei n.º 169/99](#), de 18 de setembro (versão consolidada), que estabelece o quadro de competências, assim como o regime de funcionamento dos órgãos dos municípios e das freguesias, a qual, muito embora tenha sido extensamente alterada pela Lei n.º 75/213, de 12 de setembro, ainda se mantém em vigor em especial na parte do funcionamento dos órgãos dos municípios e freguesias.

No âmbito do associativismo autárquico importa destacar a [Lei n.º 54/98](#), de 18 de agosto, sobre as associações representativas dos municípios e das freguesias e a [Lei n.º 175/99](#), de 21 de setembro, que estabelece o regime jurídico comum das associações de freguesias de direito público.

II. Enquadramento parlamentar

- **Iniciativas pendentes**

Consultada a base de dados da Atividade Parlamentar (AP), verificou-se que, neste momento, está pendente a [Proposta de Lei n.º 34/XIV/1.ª \(GOV\)](#) - *Prorroga o prazo de um regime excecional de medidas aplicáveis às autarquias locais, no âmbito da pandemia da doença COVID-19, e altera as regras sobre endividamento das autarquias locais.*

Não se encontraram petições pendentes sobre matéria idêntica ou conexas.

- **Antecedentes parlamentares**

Efetuada consulta à base de dados da Atividade Parlamentar (AP), verifica-se que, na XIII Legislatura, não foram apresentadas quaisquer petições ou iniciativas legislativas sobre matéria conexa.

III. Apreciação dos requisitos formais

- **Conformidade com os requisitos constitucionais, regimentais e formais**

A iniciativa em apreço é apresentada pelo Grupo Parlamentar do Partido Socialista (PS), ao abrigo e nos termos da alínea *b*) do artigo 156.º e do n.º 1 do artigo 167.º da [Constituição](#) e da alínea *b*) do n.º 1 do artigo 4.º e do artigo 118.º do [Regimento da Assembleia da República](#) (RAR), que consagram o poder de iniciativa da lei.

Assumindo a forma de projeto de lei, é subscrita por 13 Deputados, observando o disposto no n.º 1 do artigo 119.º e ainda no n.º 1 do artigo 123.º do RAR.

A iniciativa encontra-se redigida sob a forma de artigos, tem uma designação que traduz sinteticamente o seu objeto principal e é precedida de uma breve exposição de motivos, pelo que cumpre os requisitos formais previstos no n.º 1 do artigo 124.º do RAR.

Observa igualmente os limites à admissão da iniciativa estabelecidos no n.º 1 do artigo 120.º do RAR, uma vez que parece não infringir a Constituição ou os princípios nela consignados e define concretamente o sentido das modificações a introduzir na ordem legislativa.

O projeto de lei *sub judice* deu entrada em 30 de junho de 2020, foi admitido e, por despacho de S. Ex.ª o Presidente da Assembleia da República, baixou, na generalidade, à Comissão de Administração Pública, Modernização Administrativa, Descentralização e Poder Local (13.ª) em 1 de julho, data do seu anúncio em reunião Plenária. A respetiva apreciação na generalidade encontra-se agendada para a reunião plenária de dia 9 de julho (*cf.* [Boletim Informativo](#)).

- **Verificação do cumprimento da lei formulário**

A lei formulário⁴ estabelece um conjunto de normas sobre a publicação, identificação e formulário dos diplomas que são relevantes em caso de aprovação da presente iniciativa, pelo que deverá ser tida em conta no decurso do processo da especialidade na Comissão, nomeadamente aquando da redação final.

Antes de mais, refira-se que o título do projeto de lei em apreciação – “*Alarga o prazo para a realização por meios de comunicação à distância das reuniões dos órgãos das autarquias locais e das entidades intermunicipais, procedendo à 5.ª alteração à Lei n.º 1-A/2020, de 19 de março*” - traduz sinteticamente o seu objeto, observando o disposto no n.º 2 do artigo 7.º do diploma supra referido, embora possa ser aperfeiçoado em sede de apreciação na especialidade ou redação final.

⁴ Lei n.º 74/98, de 11 de novembro, alterada e republicada pela [Lei n.º 43/2014, de 11 de julho](#).

Indica que procede à quinta alteração à Lei n.º 1-A/2020, de 19 de março, dando igualmente cumprimento ao disposto na primeira parte do n.º 1 do artigo 6.º da lei formulário.

Efetivamente, consultada a base de dados Digesto (*Diário da República Eletrónico*), foi possível constatar que a [Lei n.º 1-A/2020, de 19 de março](#), que aprova medidas excecionais e temporárias de resposta à situação epidemiológica provocada pelo coronavírus SARS-CoV-2 e da doença COVID-19, foi alterada pelas Leis n.ºs 4-A/2020 e 4-B/2020, ambas de 6 de abril, 14/2020, de 9 de maio, e 16/2020, de 29 de maio, que a republicou. Assim, em caso de aprovação a presente constituirá, de facto, a sua quinta alteração.

Acresce que as regras de legística formal recomendam que o título de um ato de alteração identifique o diploma alterado, com o número, data de publicação e também o seu título, por razões informativas e no sentido de tornar clara a matéria objeto do ato normativo.

Assim, em caso de aprovação da presente iniciativa, sugere-se o seguinte título:

“Alarga o prazo para a realização por meios de comunicação à distância das reuniões dos órgãos das autarquias locais e das entidades intermunicipais, procedendo à quinta alteração à Lei n.º 1-A/2020, de 19 de março, que aprova medidas excecionais e temporárias de resposta à situação epidemiológica provocada pelo coronavírus SARS-CoV-2 e da doença COVID-19.”

Cumprir referir que, ainda nos termos do disposto no n.º 1 do artigo 6.º da lei formulário (segunda parte), os diplomas que alterem outros devem, caso tenha havido alterações anteriores, identificar os diplomas que procederam a essas alterações. Em face do exposto, sugere-se, para efeitos de ponderação por parte da Comissão em sede de

especialidade, que seja aperfeiçoada a redação do artigo 1.º do projeto de lei, de forma a indicar quer o título da lei alterada quer os diplomas que lhe introduziram alterações.

Considerando que a Lei n.º 1-A/2020, de 19 de março, foi republicada aquando da sua quarta alteração, introduzida pela Lei n.º 16/2020, de 29 de maio, e ainda o carácter cirúrgico da presente alteração, que incide apenas sobre um dos seus 19 artigos, não se mostra necessário promover a respetiva republicação, em conformidade com o disposto no n.º 3 do artigo 6.º da lei formulário, nem os autores da iniciativa a contemplam.

Em caso de aprovação, a presente iniciativa toma a forma de lei, devendo ser objeto de publicação na 1.ª série do *Diário da República*, em conformidade com o disposto na alínea c) do n.º 2 do artigo 3.º da lei formulário. Dispõe o artigo 3.º do articulado que a iniciativa entrará em vigor no dia seguinte ao da publicação, produzindo efeitos a 1 de julho de 2020, mostrando-se assim em conformidade com o disposto no n.º 1 do artigo 2.º da lei mencionada.

Por fim, refira-se que será de equacionar, em sede de apreciação na especialidade, a autonomização das normas de entrada em vigor e produção de efeitos em dois artigos distintos, por se tratar de matérias distintas, tal como aconselham as regras de legística formal para a elaboração de atos normativos.

Na presente fase do processo legislativo a iniciativa em apreço não nos parece suscitar outras questões em face da lei formulário.

IV. Análise de direito comparado

- **Enquadramento internacional**

 - **Países europeus**

 - Descrever-se-á sucintamente a legislação relevante do Reino Unido.

REINO UNIDO

No Reino Unido, foi aprovado a [Regulation 2020 No. 392 The Local Authorities and Police and Crime Panels \(Coronavirus\) \(Flexibility of Local Authority and Police and Crime Panel Meetings\) \(England and Wales\)](#)⁵, que concedeu novos poderes às autoridades locais para realizarem reuniões públicas virtualmente usando, para o efeito, a tecnologia de videoconferência ou de telefone. O Governo britânico removeu também temporariamente a exigência legal das autoridades locais realizarem reuniões públicas durante a pandemia de COVID-19. As novas regras aplicam-se a todas as reuniões públicas, incluindo as reuniões anuais, as reuniões de gabinete e de comité.

Outros países

Faremos agora um breve resumo da legislação relevante dos Estados do Michigan e de Nova Iorque (Estados Unidos da América).

ESTADOS UNIDOS DA AMÉRICA

Considerando as medidas excecionais adotadas para responder à pandemia de COVID-19, Governador do Estado do Michigan fez publicar a [Executive Order n.º 2020-75](#), na qual se decreta que as reuniões dos órgãos públicos podem ser realizadas eletronicamente, através de conferência telefónica ou de videoconferência, de maneira a que o público em geral e os membros do órgão possam nelas participar. A reunião deve permitir a comunicação bidirecional e fica igualmente autorizado o recurso a tecnologia que possibilite comentários públicos digitados, que podem ser lidos ou partilhados com os demais membros do órgão. Os membros do órgão e do público em geral, que tenham participado eletronicamente na reunião, são considerados fisicamente presentes para todos os efeitos legais. Finalmente, mencionar que a *Executive Order* é válida até 31 de julho de 2020.

Em sentido idêntico, o Governador do Estado de Nova Iorque assinou [Executive Order n.º 202.1](#), nos termos da qual se suspende a aplicação do artigo 7.º do *Public Officers Law*. Desta forma, permite-se que qualquer órgão público se reúna remotamente por

⁵ Este diploma legal é apenas aplicável em Inglaterra e no País de Gales.

teleconferência ou serviço similar e tome as medidas autorizadas por lei, sem permitir o acesso público a reuniões, desde que a sua visualização e a gravação sejam asseguradas.

V. Consultas e contributos

- **Consultas obrigatórias**

Ao abrigo do disposto no artigo 141.º do RAR foi promovida a consulta, por escrito, da Associação Nacional de Municípios Portugueses (ANMP) e da Associação Nacional de Freguesias (ANAFRE).

Caso seja enviado, o respetivo parecer será disponibilizado na [página eletrónica](#) da presente iniciativa no *site* da Assembleia da República.

- **Regiões Autónomas**

O Presidente da Assembleia da República promoveu, a 1 de julho de 2020, a audição dos órgãos de governo próprio das Regiões Autónomas dos Açores e da Madeira, através de emissão de parecer no prazo de 20 dias, nos termos do artigo 142.º do Regimento da Assembleia da República, e para os efeitos do n.º 2 do artigo 229.º da Constituição. Caso sejam enviados, os respetivos pareceres serão disponibilizados na página eletrónica da Assembleia da República, mais especificamente na [página da presente iniciativa](#).

VI. Avaliação prévia de impacto

- **Avaliação sobre impacto de género**

A avaliação de impacto de género ([AIG](#)) elaborada pelo proponente da iniciativa, considera que a iniciativa legislativa tem uma valoração neutra em termos de impacto de género, dado que a totalidade das categorias e indicadores analisados, assumem a valoração de “Neutro”.

Linguagem não discriminatória

Na elaboração dos atos normativos a especificação de género deve ser minimizada recorrendo-se, sempre que possível, a uma linguagem neutra ou inclusiva, mas sem colocar em causa a clareza do discurso. A presente iniciativa não nos suscita questões relacionadas com a utilização de linguagem discriminatória.

- **Impacto orçamental**

A informação disponível não permite determinar ou quantificar eventuais encargos resultantes da aprovação da presente iniciativa.

Anexo I

Quadro comparativo

<p>Lei n.º 1-A/2020, de 19 de março - Medidas excecionais e temporárias de resposta à situação epidemiológica provocada pelo coronavírus SARS-CoV-2 e da doença COVID-19</p>	<p>Projeto de Lei n.º 456/XIV/1.ª (PS) - Alarga o prazo para a realização por meios de comunicação à distância das reuniões dos órgãos das autarquias locais e das entidades intermunicipais, procedendo à 5.ª alteração à Lei n.º 1-A/2020, de 19 de março</p>
	<p style="text-align: center;">Artigo 1.º</p> <p style="text-align: center;">Objeto</p> <p>A presente lei alarga o prazo para a realização por meios de comunicação à distância das reuniões dos órgãos das autarquias locais e das entidades intermunicipais, procedendo à 5.ª alteração à Lei n.º 1-A/2020, de 19 de março.</p>
<p style="text-align: center;">"Artigo 3.º</p> <p style="text-align: center;">Órgãos do poder local</p> <p>1 – As reuniões ordinárias dos órgãos deliberativos e executivos das autarquias locais e das entidades intermunicipais previstas para os meses de abril e maio podem realizar -se até 30 de junho de 2020.</p> <p>2 – A obrigatoriedade de realização pública das reuniões dos órgãos deliberativos e executivos dos municípios e das freguesias e dos órgãos deliberativos das entidades intermunicipais, conforme previsto nos artigos 49.º, 70.º e 89.º do regime jurídico das autarquias locais, aprovado</p>	<p style="text-align: center;">Artigo 2.º</p> <p style="text-align: center;">Alteração à Lei n.º 1-A/2020, de 19 de março</p> <p>É alterado o artigo 3.º da Lei n.º 1-A/2020, de 19 de março, que passa a ter a seguinte redação:</p> <p style="text-align: center;">"Artigo 3.º</p> <p style="text-align: center;">[...]</p> <p>1 - Até dia 31 de dezembro de 2020, podem ser realizadas por videoconferência, ou outro meio digital ou à distância adequado, as reuniões dos órgãos deliberativos e executivos das autarquias locais e das entidades intermunicipais, desde que haja condições técnicas para o efeito.</p> <p>2 – As reuniões de realização pública obrigatória devem ser objeto de gravação e colocação no sítio eletrónico da autarquia sempre que tecnicamente viável.</p>

<p>em anexo à Lei n.º 75/2013, de 12 de setembro, fica suspensa até ao dia 30 de junho de 2020, sem prejuízo da sua gravação e colocação no sítio eletrónico da autarquia sempre que tecnicamente viável.</p> <p>3 – Sem prejuízo do disposto nos números anteriores, até dia 30 de junho de 2020, podem ser realizadas por videoconferência, ou outro meio digital, as reuniões dos órgãos deliberativos e executivos das autarquias locais e das entidades intermunicipais, desde que haja condições técnicas para o efeito.</p>	<p>3 – A autarquia deve assegurar condições para a realização da intervenção do público prevista n.ºs 1 e 2 do artigo 49.º do regime jurídico das autarquias locais, aprovado em anexo à Lei n.º 75/2013, de 12 de setembro, nomeadamente através da possibilidade de envio da comunicação previamente gravada, da disponibilização de meios para a sua gravação com respeito pelas regras de distanciamento social e das demais orientações da Direção Geral da Saúde em vigor ou do acesso a credencial para intervenção na reunião aos cidadãos que se inscreverem para o efeito.</p> <p>4 – Caso seja necessário proceder a deliberações por voto secreto, deve ser convocada sessão presencial em local adequado e com fixação de um período de abertura das urnas suficiente para assegurar o respeito pelas regras de distanciamento social e das demais orientações da Direção Geral da Saúde em vigor.”</p>
	<p>Artigo 3.º</p> <p>Entrada em vigor e produção de efeitos</p> <p>A presente lei entra em vigor no dia seguinte ao da sua publicação e produz efeitos desde 1 de julho de 2020.</p>