



ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE FREGUESIAS

Projeto de Lei n.º 621/XV/1.ª (L) – Contempla a realização de reuniões de órgãos das autarquias locais e das entidades intermunicipais através de meios de comunicação à distância

PARECER

A Comissão de Administração Pública, Ordenamento do Território e Poder Local solicitou à Associação Nacional de Freguesias – ANAFRE – a emissão de parecer sobre o Projeto de Lei em epígrafe.

POSIÇÃO DA ANAFRE

1. Introdução

- 1) O presente Projeto de Lei pretende alterar a Lei n.º 75/2013, de 12 de setembro que estabelece o regime jurídico das autarquias locais, aprova o estatuto das entidades intermunicipais, estabelece o regime jurídico da transferência de competências do Estado para as autarquias locais e para as entidades intermunicipais e aprova o regime jurídico do associativismo autárquico, (RJAL) na sua redação atual, no sentido de consagrar na Lei e de forma permanente a possibilidade da a possibilidade das reuniões de órgãos das autarquias locais e das entidades intermunicipais através de videoconferência ou outros meios de comunicação digital ou à distância, evitando a revogação das Leis n.º28/2020, de 28 de julho, n.º1-A/2021, de 13 de janeiro, n.º 13-B/2021, de 5 de abril e n.º91/2021, de 17 de dezembro, através da proposta de Lei n.º 45/XV, do governo de revogar essa legislação aprovada.
- 2) Através do presente Projeto de Lei pretende-se proceder a uma alteração à Lei n.º 75/2013, de 12 de setembro, que aprova o regime jurídico das autarquias locais, aprova o estatuto das entidades intermunicipais, estabelece o regime jurídico da transferência de competências do estado para as autarquias locais e para as entidades intermunicipais e aprova o regime jurídico do associativismo autárquico.
- 3) As alterações que se pretendem ver introduzidas reportam-se aos Art.ºs 49º. 70º. 75º. e 89º. da referida Lei, referentes, respetivamente, às sessões e reuniões dos órgãos deliberativos e executivos das autarquias locais, às reuniões do conselho metropolitano, às reuniões da comissão executiva e às reuniões do conselho intermunicipal.



- 4) Aquelas têm por finalidade introduzir na redação daquelas normas a possibilidade, sempre que necessário e adequado, das reuniões dos órgãos executivos e as sessões dos órgãos deliberativos das autarquias locais poderem realizar-se através de videoconferência ou por outros meios de comunicação digital ou à distância adequados, bem como através de modalidades mistas que combinem o formato presencial com os meios de comunicação à distância, sempre com a salvaguarda da intervenção do público quando a esta haja lugar.
- 5) As alterações propostas preveem, ainda, sempre que existam meios disponíveis, a gravação e colocação no sítio eletrónico da autarquia, das reuniões de realização pública obrigatória, podendo as mesmas ser também transmitidas em direto pela internet ou outro canal de comunicação digital adequado ao efeito.
- 6) Verifica-se, deste modo, que o Projeto de diploma em análise pretende introduzir no texto do regime jurídico das autarquias locais, o normativo criado pela Lei nº. 1-A/2020, de 19 de março, que aprovou as medidas excecionais e temporárias de resposta à situação epidemiológica provocada pelo coronavírus SARS-CoV-2 e da doença COVID-19, em concreto, o seu Art.º 3º., o qual surge agora reproduzido nos novos nºs 4 a 6 do Art.º 49º. do RJAL.
- 7) Com efeito, ali se podia ler, na redação inicial da norma:
«Artigo 3.º
Órgãos do poder local

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.

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 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.

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»

- 8) O referido regime veio permitir, no imediato, que numa situação pandémica e de impossibilidade de realização de reuniões com a presença física dos respetivos intervenientes, se mostrava possível assegurar as finalidades e os interesses subjacentes à realização das reuniões dos órgãos autárquicos.



2. Apreciação

9) Sobre o tema não será despidendo mencionar que o ordenamento jurídico tem vindo a prever, cada vez com mais frequência, a utilização de meios telemáticos em procedimentos de várias naturezas, incluindo naqueles que impõem um maior rigor e formalismo, como será o caso dos Tribunais, onde se generalizou o uso de videoconferências para a realização de inquirições de testemunhas e outras diligências processuais, sem contudo, se eliminar a possibilidade da presença física em Tribunal dos vários sujeitos processuais.

10) Verifica-se, também, que o Código do Procedimento Administrativo, aprovado pelo Decreto-Lei nº. 4/2015, de 7 de janeiro, no seu artº. 14º. fixa os princípios aplicáveis à administração eletrónica, ali se dispendo que:

1 - Os órgãos e serviços da Administração Pública devem utilizar meios eletrónicos no desempenho da sua atividade, de modo a promover a eficiência e a transparência administrativas e a proximidade com os interessados.

2 - Os meios eletrónicos utilizados devem garantir a disponibilidade, o acesso, a integridade, a autenticidade, a confidencialidade, a conservação e a segurança da informação.

3 - A utilização de meios eletrónicos, dentro dos limites estabelecidos na Constituição e na lei, está sujeita às garantias previstas no presente Código e aos princípios gerais da atividade administrativa.

4 - Os serviços administrativos devem disponibilizar meios eletrónicos de relacionamento com a Administração Pública e divulgá-los de forma adequada, de modo que os interessados os possam utilizar no exercício dos seus direitos e interesses legalmente protegidos, designadamente para formular as suas pretensões, obter e prestar informações, realizar consultas, apresentar alegações, efetuar pagamentos e impugnar atos administrativos.

5 - Os interessados têm direito à igualdade no acesso aos serviços da Administração, não podendo, em caso algum, o uso de meios eletrónicos implicar restrições ou discriminações não previstas para os que se relacionem com a Administração por meios não eletrónicos.

6 - O disposto no número anterior não prejudica a adoção de medidas de diferenciação positiva para a utilização, pelos interessados, de meios eletrónicos no relacionamento com a Administração Pública.

11) Deste modo, no tocante à possibilidade de transpor para o regime jurídico das autarquias locais um conjunto normativo que possibilite a realização das sessões e reuniões dos órgãos autárquicos, à distância, através dos adequados meios, poderá a mesma ser encarada como um desenvolvimento do aludido princípio procedimental, legitimado pelo cada vez maior uso das novas tecnologias.

12) A adoção do regime agora proposto deve assegurar que sejam cumpridas as várias formalidades legalmente exigíveis para a validade da reunião, como sejam as atinentes ao quórum, à convocatória, o local para a realização da reunião, as atas, entre outras.

3. Em concreto

13) No que diz respeito à alteração preconizada na nova redação do novo nº4 do Art.º 49º, no sentido de tornar obrigatória a gravação e colocação no sítio eletrónico da Autarquia e da possibilidade de as mesmas poderem ser transmitidas em direto pela Internet ou outro canal de comunicação adequado à sua publicidade, somos de entendimento que a mesma **deve constituir não uma obrigação das autarquias**,



mas uma faculdade que as mesmas podem consagrar nos regimentos dos respetivos órgãos, atendendo à autonomia das autarquias locais e dos seus órgãos – Art.ºs 6º, nº1, 235º, nº2 e 241º da Constituição da República Portuguesa.

- 14) O carácter público das sessões dos órgãos deliberativos é desde logo assegurada pelo Art.º 116º, nº1 da Constituição da República Portuguesa e pelo nº1 do Art.º 49º, nº1 do RJAL, estando ademais garantida a intervenção e esclarecimento por parte de membros do público, nos termos dos nºs 1 e 6 do mesmo normativo. Já relativamente às reuniões dos órgãos executivos das autarquias locais, o nº2 do mesmo Art.º 49º do RJAL assegura a realização de pelo menos uma reunião pública mensal e o nº6 assegura a intervenção e esclarecimento por parte do público.
- 15) Através do Art.º 57º do RJAL, a lei assegura a existência de Atas das sessões e reuniões onde consta o seu teor, podendo as mesmas serem consultadas.
- 16) O carácter público das sessões e reuniões públicas mensais, a sua publicidade e a eventual publicitação, embora conceitos próximos não se confundem. A publicitação em linha das sessões e das reuniões (também as não públicas mensais?) coloca questões que se prendem com a natureza eventualmente delicada e reservada de certos temas em discussão e votação (veja-se, por exemplo, o nº3 do Art.º 55º do RJAL) e a temática do consentimento de todos os participantes relativamente à gravação e a recolha e disseminação de imagens e sons em linha.
- 17) No que diz respeito à alteração preconizada na redação do **novο nº5 do Art.º 49º**, no sentido de permitir a videoconferência ou por outros meios de comunicação digital ou à distância adequados, bem como através de modalidades mistas que combinem o formato presencial com meios de comunicação à distância das sessões e reuniões dos órgãos, a mesma parece aceitável, na medida em que se salvaguarda a facultatividade da sua adoção “*sempre que necessário e adequado*”, recolhendo a boa experiência decorrida durante o período pandémico.
- 18) A imediação das sessões e reuniões presenciais não é inteiramente substituível pelo recurso à videoconferência e se o Art.º10º, nº1 do Estatuto dos Eleitos Locais, aprovado pela Lei nº 29/87, de 30 de junho, sucessivamente alterada, premeia a presença e participação nas sessões e reuniões, não é seguro que tal possa suceder nas reuniões à distância.
- 19) No que diz respeito à **alínea b) do novo nº6**, cabe deixar claro que a salvaguarda dos mecanismos de intervenção e esclarecimento do público durante as sessões dos órgãos deliberativos das autarquias locais e, bem assim, durante as reuniões públicas mensais dos seus órgãos executivos, deve ter por objeto o que é discutido nessas sessões e reuniões e não ser transformado como meio atípico do exercício de petição, já consagrado na lei.



- 20) Embora se admita que os pedidos de esclarecimento assim recolhidos possam dizer respeito aos pontos da ordem do dia em discussão e a votação, constitui uma forte possibilidade que o não sejam.
- 21) Ao admitir-se a gravação de intervenções dos membros do público antes do decurso das sessões e reuniões, não nos parece que se esteja a respeitar o teor do disposto nos nºs 1 e 6 do Art.º 49º do RJAL, com o risco acrescido de as mesmas poderem subverter o seu decurso, organização e condução.
- 22) Acresce que a imediação dos esclarecimentos prestados aos membros do público durante as sessões e reuniões presenciais não é compaginável com recurso às gravações prévias.

4. Conclusão

Em face de tudo o que foi exposto, a ANAFRE só pode emitir parecer desfavorável.

Lisboa, 29 de maio de 2023