

[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

Data de admissão: 7 de março de 2023

Comissão de Administração Pública, Ordenamento do Território e Poder Local (13.ª)

ÍNDICE

I. A INICIATIVA

II. APRECIÇÃO DOS REQUISITOS CONSTITUCIONAIS, REGIMENTAIS E FORMAIS

III. ENQUADRAMENTO JURÍDICO NACIONAL

IV. ENQUADRAMENTO JURÍDICO INTERNACIONAL

V. ENQUADRAMENTO PARLAMENTAR

VI. CONSULTAS E CONTRIBUTOS

VII. ENQUADRAMENTO BIBLIOGRÁFICO

Elaborada por: Luísa Colaço e Leonor Calvão Borges (DILP), Carolina Caldeira (DAPLEN), Rosalina Espinheira (BIB) e Susana Fazenda (DAC)

Data: 17.03.2023

I. A INICIATIVA

O projeto de lei em apreço altera 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», na sua redação atual, contemplando a realização de reuniões de órgãos das autarquias locais e das entidades intermunicipais através de meios de comunicação à distância.

II. APRECIÇÃO DOS REQUISITOS CONSTITUCIONAIS, REGIMENTAIS E FORMAIS

▪ Conformidade com os requisitos constitucionais e regimentais

A iniciativa é apresentada pelo Deputado único representante do Partido Livre (L), ao abrigo e nos termos da alínea *b*) do artigo 156.º e do artigo 167.º da [Constituição da República Portuguesa](#)¹ (Constituição), bem como da alínea *b*) do n.º 1 do artigo 4.º e do n.º 1 do artigo 119.º do [Regimento da Assembleia da República](#) (Regimento), que consagram o poder de iniciativa da lei.

Assume a forma de projeto de lei, em conformidade com o disposto no n.º 2 do artigo 119.º do Regimento. Encontra-se redigida sob a forma de artigos, é precedida de uma breve exposição de motivos e tem uma designação que traduz sinteticamente o seu objeto principal, cumprindo assim os requisitos formais previstos no n.º 1 do artigo 124.º do Regimento.

São também respeitados os limites à admissão da iniciativa estabelecidos no n.º 1 do artigo 120.º do Regimento, uma vez que as mesmas parecem não infringir a Constituição

¹ As ligações para a Constituição e para o Regimento são direcionadas para o portal oficial da Assembleia da República.

ou os princípios nela consignados e definem concretamente o sentido das modificações a introduzir na ordem legislativa.

Em caso de aprovação na generalidade, a presente iniciativa deverá ser votada na especialidade em Plenário, nos termos conjugados da alínea q) do n.º 1 do artigo 165.º e do n.º 4 do artigo 168.º da Constituição.

A iniciativa deu entrada a 3 de março de 2023, tendo sido junta a [ficha de avaliação prévia de impacto de género](#). A 7 de março de 2023 foi admitido e baixou na generalidade à Comissão de Administração Pública, Ordenamento do Território e Poder Local (13.ª), por despacho do Presidente da Assembleia da República. A respetiva discussão na generalidade encontra-se agendada para a reunião plenária do dia 23 de março de 2023, por arrastamento com a [Proposta de Lei n.º 45/XV/1.ª \(GOV\)](#), conforme [Boletim Informativo](#).

▪ **Verificação do cumprimento da lei formulário**

A [lei formulário](#)² contém um conjunto de normas sobre a publicação, identificação e formulário dos diplomas que são relevantes em caso de aprovação da presente iniciativa.

O título da presente iniciativa legislativa traduz sinteticamente o seu objeto, mostrando-se conforme ao disposto no n.º 2 do artigo 7.º da lei formulário, embora, em caso de aprovação, possam ser objeto de aperfeiçoamento formal, em sede de apreciação na especialidade ou em redação final.

A iniciativa em apreço não refere o número de ordem da alteração introduzida ao Regime Jurídico das Autarquias Locais, aprovado pela Lei n.º 75/2013, de 12 de setembro, nem o respetivo elenco de alterações. Através da consulta do [Diário da República Eletrónico](#) verifica-se que, em caso de aprovação, esta poderá constituir a oitava alteração ao Regime Jurídico das Autarquias Locais. Com efeito, o n.º 1 do artigo

² Lei n.º 74/98, de 11 de novembro, alterada e republicada pela Lei n.º 43/2014, de 11 de julho, estabelece um conjunto de normas sobre a publicação, a identificação e o formulário dos diplomas.

6.º da lei formulário, dispõe que «os diplomas que alterem outros devem indicar o número de ordem da alteração introduzida e, caso tenha havido alterações anteriores, identificar aqueles diplomas que procederam a essas alterações, ainda que incidam sobre outras normas».

Todavia, a lei formulário foi aprovada e publicada num contexto de ausência de um Diário da República Eletrónico, sendo que, neste momento, o mesmo é acessível universal e gratuitamente. Assim, por motivos de segurança jurídica, e tentando manter uma redação simples e concisa, parece-nos mais seguro e eficaz não colocar o número de ordem de alteração nem o elenco de diplomas que procederam a alterações quando a mesma incida sobre Códigos, «Leis Gerais», «Regimes Gerais», «Regimes Jurídicos» ou atos legislativos de estrutura semelhante, pelo que se sugere que tal informação não seja incluída.

O autor não promoveu a republicação, em anexo, do Regime Jurídico das Autarquias Locais, aprovado pela Lei n.º 75/2013, de 12 de setembro, para efeitos do disposto na alínea a) do n.º 3 do artigo 6.º da lei formulário. Caso o entenda fazer, deverá aditar uma norma de republicação e o respetivo anexo em sede de especialidade, de modo a constar do texto sujeito a votação final global.

Em caso de aprovação, esta iniciativa revestirá a forma de lei, nos termos do n.º 3 do artigo 166.º da Constituição, pelo que devem 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.

No que respeita ao início de vigência, a iniciativa estabelece, no seu artigo 3.º, que a sua entrada em vigor ocorrerá «no dia seguinte ao da sua publicação», estando em conformidade com o previsto no n.º 1 do artigo 2.º da lei formulário, que prevê que os atos legislativos «entram em vigor no dia neles fixado, não podendo, em caso algum, o início de vigência verificar-se no próprio dia da publicação».

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

▪ Conformidade com as regras de legística formal

A elaboração de atos normativos da Assembleia da República deve respeitar regras de legística formal, constantes do [Guia de Legística para a Elaboração de Atos Normativos](#)³, por forma a garantir a clareza dos textos normativos, mas também a certeza e a segurança jurídicas.

Nesse sentido, sugere-se que o título da iniciativa mencione expressamente a lei que pretende alterar.

Na presente fase do processo legislativo, a iniciativa em apreço não nos parece suscitar outras questões no âmbito da legística formal, sem prejuízo da análise mais detalhada a ser efetuada no momento da redação final.

III. ENQUADRAMENTO JURÍDICO NACIONAL

O funcionamento dos órgãos colegiais das autarquias locais é regido pelo Regime Jurídico das Autarquias Locais (RJAL), aprovado em anexo à [Lei n.º 75/2013, de 12 de setembro](#)⁴, e pelo Código do Procedimento Administrativo (CPA), aprovado em anexo ao [Decreto-Lei n.º 4/2015, de 7 de janeiro](#)⁵.

Nas disposições específicas relativas às freguesias ([artigos 20.º a 22.º](#)) e às câmaras municipais ([artigos 40.º e 41.º](#)), O RJAL prevê as regras sobre periodicidade das reuniões ordinárias e convocação tanto destas como das reuniões extraordinárias.

Nas disposições comuns aplicáveis aos órgãos das autarquias locais, o RJAL consagra o princípio da publicidade das sessões dos órgãos deliberativos das autarquias locais e a obrigatoriedade de, mensalmente, uma das reuniões dos órgãos executivos ser pública, com possibilidade de participação do público.

³ Hiperligação para o sítio da *Internet* da Assembleia da República

⁴ Texto consolidado, retirado do sítio da *Internet* do Diário da República Eletrónico. Todas as referências legislativas nacionais são feitas para este portal oficial, salvo indicação em contrário. Consulta efetuada a 26/03/2023.

⁵ Texto consolidado.

Segundo Luis Cabral de Moncada⁶, «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.»

Os órgãos autárquicos só podem reunir e deliberar quando esteja presente a maioria do número legal dos seus membros (n.º 1 do [artigo 54.º](#)), sendo as suas deliberações tomadas à pluralidade de votos (n.º 2 do mesmo artigo), em regra por votação nominal (n.º 1 do [artigo 55.º](#)), reservando-se o escrutínio secreto para as deliberações que envolvam a apreciação de comportamentos ou de qualidades de qualquer pessoa (n.º 3 da mesma disposição legal).

Por força do [artigo 104.º](#) do RJAL, este regime é aplicável às entidades intermunicipais.

As normas previstas no CPA quanto às reuniões dos órgãos colegiais da Administração Pública ([artigos 23.º a 35.º](#)) aplicam-se na falta de disposição legal, estatutária ou regimental que regule essa matéria.

Tendo em consideração o teor desta iniciativa legislativa, realça-se o facto de, na alteração a este Código efetuada pela [Lei n.º 72/2020, de 16 de novembro](#), ter sido aditado um [artigo 24.º-A](#), que prevê expressamente a possibilidade de, sempre que as condições técnicas o permitam, as reuniões serem realizadas por meios telemáticos, havendo a obrigação de esse facto constar expressamente na ata relativa àquela reunião.

Finalmente, importa referir que, aquando da declaração da situação de pandemia de Covid-19, foram aprovadas, através da [Lei n.º 1-A/2020, de 19 de março](#)⁷, medidas excecionais e temporárias para resposta a essa situação, medidas essas que se foram adaptando à situação concreta vivida ao longo dos tempos mais agudos da pandemia, quer prorrogando medidas existentes, quer adotando novas medidas⁸.

⁶ Luis S. Cabral de Moncada, *Código do Procedimento Administrativo Anotado*, 3.ª ed. revista e atualizada, Quid Juris, 2019, pág. 142.

⁷ Idem.

⁸ A Lei n.º 1-A/2020, de 19 de março ([aqui](#) na sua versão original), retificada pela [Declaração de Retificação n.º 20/2020, de 15 de maio](#), foi alterada pelas [Leis n.ºs 4-A/2020](#) e [4-B/2020](#), ambas

O [artigo 3.º](#) desta lei, com o intuito de assegurar a continuidade de funcionamento dos órgãos do poder local, previa a possibilidade de as reuniões dos seus órgãos colegiais, tanto deliberativos como executivos, bem como as das entidades intermunicipais, se realizarem por videoconferência, ou outro meio digital, se existissem condições técnicas para esse efeito.

Este artigo tinha uma previsão inicial de vigência até 30 de junho de 2020, mas as alterações de que foi objeto, para além de modificarem o seu conteúdo, prorrogaram o seu prazo de vigência, sucessivamente, até 31 de dezembro de 2020⁹, 30 de junho de 2021¹⁰, 31 de dezembro de 2021¹¹ e, finalmente, 30 de junho de 2022¹².

IV. ENQUADRAMENTO JURÍDICO NA UNIÃO EUROPEIA E INTERNACIONAL

▪ **Âmbito internacional**

Países analisados

Apresenta-se, de seguida, o enquadramento internacional referente a: Espanha e França.

ESPANHA

De acordo com o n.º 3.º do [artículo 46](#) da [Ley 7/1985, de 2 de abril](#)³, *Reguladora de las Bases del Régimen Local* (consolidada), quando se verificarem situações excecionais de força maior, de grave risco coletivo, ou de catástrofes públicas que impeçam ou dificultem desproporcionadamente o normal funcionamento do regime presencial das

de 6 de abril, [14/2020, de 9 de maio](#), [16/2020, de 29 de maio](#), [28/2020, de 28 de julho](#), [58-A/2020, de 30 de setembro](#), [75-A/2020, de 30 de dezembro](#), e [1-A/2021, de 13 de janeiro](#), pelo [Decreto-Lei n.º 6-D/2021, de 15 de janeiro](#), e pelas [Leis n.ºs 4-B/2021, de 1 de fevereiro](#), [13-B/2021, de 5 de abril](#), e [91/2021, de 17 de dezembro](#).

⁹ Pela Lei n.º 28/2020, de 28 de julho.

¹⁰ Pela Lei n.º 1-A/2021, de 13 de janeiro.

¹¹ Pela Lei n.º 13-B/2021, de 5 de abril.

¹² Pela Lei n.º 91/2021, de 17 de dezembro.

¹³ Texto retirado do portal legislativo espanhol BOE.ES. Todas as referências legislativas relativas a Espanha são feitas para este portal oficial, salvo indicação em contrário. Consultas efetuadas a 13/03/2023.

sessões dos órgãos colegiais das Entidades Locais, estes podem, apreciada a concordância da situação descrita pelo Presidente da Câmara Municipal ou por quem validamente os substitua para efeitos da convocatória nos termos da regulamentação em vigor, constituir-se, realizar sessões e adotar acordos à distância por meios eletrónicos e telemáticos, desde que os membros participantes estejam em território espanhol e sua identidade credenciada. Da mesma forma, a comunicação entre eles deve ser assegurada em tempo real durante a sessão, disponibilizando os meios necessários para garantir o seu carácter público ou secreto conforme legalmente adequado a cada caso.

Para os fins anteriores, são considerados meios eletrónicos válidos as audioconferências, videoconferências ou outros sistemas tecnológicos ou audiovisuais que garantam adequadamente a segurança tecnológica, a participação política efetiva de seus membros, a validade do debate e votação dos acordos que sejam adotados.

O *artículo 3* foi acrescentado pela disposição final 2 do [Real Decreto-ley 11/2020, de 31 de marzo](#), por el que se adoptan medidas urgentes complementarias en el ámbito social y económico para hacer frente al COVID-19.

FRANÇA

De acordo com o [Article L2121-7¹⁴](#) do [Code général des collectivités territoriales](#), o conselho municipal reúne e delibera na câmara municipal do município.

Pode ainda reunir e deliberar, com carácter permanente, noutra local situado no território do município, desde que este local não contrarie o princípio da neutralidade, que ofereça as necessárias condições de acessibilidade, segurança e divulgação das sessões.

O código não faz qualquer menção à possibilidade de realização de reuniões do órgão através de meios de comunicação à distância.

V. ENQUADRAMENTO PARLAMENTAR

- **Iniciativas pendentes (iniciativas legislativas e petições)**

¹⁴ Texto retirado do portal legislativo francês Legifrance.fr. Todas as referências legislativas relativas a França são feitas para este portal oficial, salvo indicação em contrário. Consultas efetuadas a 13/03/2023.

Efetuada uma pesquisa à base de dados da atividade parlamentar, verificou-se que, neste momento, sobre matéria conexa, encontra-se pendente a seguinte iniciativa legislativa, também agendada para o Plenário do próximo dia 23 de março por arrastamento com a [Proposta de Lei n.º 45/XV/1.ª \(GOV\)](#) - Determina a cessação de vigência de leis publicadas, no âmbito da pandemia da doença COVID-19:

- [Projeto de Lei n.º 598/XV/1.ª \(IL\)](#) - Consagra a transmissão e divulgação das sessões e reuniões públicas das autarquias locais, alterando a Lei n.º 75/2013, de 12 de setembro.

▪ **Antecedentes parlamentares (iniciativas legislativas e petições)**

Na Legislatura anterior, a [Proposta de Lei n.º 17/XIV/1.ª \(GOV\)](#) - Aprova medidas excecionais e temporárias de resposta à situação epidemiológica provocada pelo novo Coronavírus SARS-CoV-2 e da doença COVID-19 deu origem à Lei n.º 1-A/2020, de 19 de março, cujo artigo 3.º tinha uma previsão inicial de vigência até 30 de junho de 2020. Porém, as alterações de que foi objeto, para além de modificarem o seu conteúdo, prorrogaram o seu prazo de vigência, sucessivamente, até 31 de dezembro de 2020, 30 de junho de 2021, 31 de dezembro de 2021 e, finalmente, 30 de junho de 2022, como consta da Parte III desta Nota Técnica.

VI. CONSULTAS E CONTRIBUTOS

▪ **Consultas obrigatórias**

Atenta a matéria objeto da iniciativa em análise, deve ser consultada a Associação Nacional de Municípios Portugueses (ANMP), bem como a Associação Nacional de Freguesias (ANAFRE), nos termos do artigo 141.º do Regimento.

VII. ENQUADRAMENTO BIBLIOGRÁFICO

MESSENGER, Jon C. [et al.] – **Working anytime, anywhere** [Em linha] : **the effects on the world of work**. Luxembourg : Geneva : Publications Office of the European Union : International Labour Office, 2017. [Consult. 17 mar. 2023]. Disponível em WWW:<URL: <https://catalogobib.parlamento.pt:82/images/winlibimg.aspx?skey=&doc=123039&img=5275&save=true>> ISBN 978-92-897-1569-0.

Resumo: As novas tecnologias de informação e comunicação (TIC) revolucionaram o trabalho e a vida no século XXI. A conectividade constante possibilitada por esses dispositivos permite que o trabalho seja realizado a qualquer momento e, praticamente, em qualquer lugar. Este relatório conjunto da OIT e do Eurofound sintetiza as conclusões dos estudos nacionais realizados em 15 países – 10 Estados-Membros da União Europeia (Bélgica, Finlândia, França, Alemanha, Hungria, Itália, Holanda, Espanha, Suécia e Reino Unido) e cinco países de fora da Europa (Argentina, Brasil, Índia, Japão e Estados Unidos) – abordando questões relacionadas com este tipo de trabalho, tais como: equilíbrio entre vida profissional e familiar; saúde ocupacional e bem-estar; níveis de stress e isolamento; autonomia e intensificação do trabalho.

Os resultados obtidos sugerem que esse tipo de trabalho está a aumentar na maioria dos países. Os efeitos positivos do trabalho com recurso às novas tecnologias geralmente incluem uma redução do tempo de deslocação, maior autonomia do tempo de trabalho, melhor equilíbrio geral entre vida profissional e pessoal e maior produtividade. Mas também tem desvantagens, incluindo a tendência para o aumento do horário de trabalho, a interferência entre o trabalho e a vida pessoal, culminando na intensificação do trabalho, o que pode levar a altos níveis de stress com consequências negativas para a saúde e bem-estar dos trabalhadores.

Perante estes efeitos ambíguos e até contraditórios do uso de TIC nas condições de trabalho, são apresentadas algumas sugestões de políticas para melhorar o seu uso.