



Gabinete de Serviços Jurídicos e Contraordenações

Parecer

Parecer

Despacho

Concordo com o parecer apresentado.

Para: Exmo. Sr. Presidente da Câmara Municipal, Carlos Albino

N.º 011

De: João Palma

Assunto: Marcação de reuniões da CIM-Península de Setúbal

Data: 11/02/2026

I – DIRIGENTE

Presidente da Câmara Municipal, Carlos Albino

II - PEDIDO FORMULADO

Solicita-nos o Exmo. Sr. Presidente da Câmara Municipal a emissão de parecer jurídico relativo à marcação de reuniões dos órgãos da Comunidade Intermunicipal (CIM) da Península de Setúbal, que analise o enquadramento jurídico em matéria de prazos para a convocatória de reuniões dos órgãos bem como dos prazos aplicáveis ao envio da ordem do dia e respetiva documentação.

III – LEGISLAÇÃO PERTINENTE A CONSULTAR

- Anexo I à Lei n.º 75/2013, de 12 de setembro;
- Código do Procedimento Administrativo (CPA), aprovado pelo Decreto-Lei n.º 4/2015, de 7 de Janeiro.

IV – DOCUMENTOS RECECIONADOS

- Acordo Constitutivo da CIM-Península de Setúbal;

- Estatutos da CIM-Península de Setúbal.

V – DOS FACTOS E DO DIREITO

As comunidades intermunicipais são associações públicas de autarquias locais, e como tal pessoas coletivas de direito público, e, em particular legalmente consideradas entidades intermunicipais (artigo 63.º do Anexo I à Lei n.º 75/2013), pelo que se lhe aplica o Anexo I à Lei n.º 75/2013 (artigo 1.º, n.º1, alínea b).

As comunidades intermunicipais regem-se pelos seus estatutos, pelo Anexo I à Lei n.º 75/2013, nomeadamente pelo previsto nos artigos 79.º-A a 107.º e pelas demais disposições legais aplicáveis (nomeadamente pelo CPA – cf. artigo 2.º do CPA).

Relativamente ao prazo para a marcação de reuniões dos órgãos da comunidade intermunicipal (CIM), temos de ter em consideração o que os Estatutos definem, uma vez que o Anexo I à Lei n.º 75/2013 estabelece a sua periodicidade (artigos 83.º, n.º 4, 89.º, n.º 1 e 95.º, n.º 1), a competência para a sua convocação (artigos 86.º, alínea a) e 89.º, n.º2), a sua publicidade (artigos 89.º, n.º 3 e 95.º, n.º 2) e, no caso do conselho intermunicipal, o prazo para a realização da primeira reunião (30 dias após a realização de eleições gerais para os órgãos deliberativos dos municípios, nos termos do artigo 89.º, n.º 4) – mas não o prazo para a marcação de reuniões.

Assim, relativamente a cada um dos órgãos da CIM, os Estatutos da CIM Península de Setúbal preveem que:

- A assembleia intermunicipal reúne ordinariamente duas vezes por ano, em abril e em novembro ou dezembro, sendo as reuniões convocadas com uma antecedência de oito dias por edital e por carta com aviso de receção ou protocolo – e extraordinariamente por iniciativa do presidente da mesa ou após requerimento (artigo 13.º dos Estatutos);
- O conselho intermunicipal reúne ordinariamente 12 vezes por ano, com periodicidade mensal, realizando-se as reuniões nas datas definidas em deliberação do órgão na sua primeira reunião, que é objeto de publicitação e deve constar em permanência no sítio da internet da CIM-Península de Setúbal, considerando-se assim convocados os membros do órgão – e extraordinariamente por iniciativa do presidente ou após requerimento de um terço dos seus membros (artigos 21.º e 22 dos Estatutos);
- O secretariado executivo intermunicipal reúne ordinariamente com periodicidade quinzenal – e extraordinariamente quando necessário (artigo 25.º dos Estatutos).

Questão distinta é do prazo aplicável para a entrega da ordem do dia aos membros do órgão, bem como para o envio da respetiva documentação.

Ora, uma vez que não existe no estatuto das entidades intermunicipais (isto é, nos artigos 79.º-A a 107.º do Anexo I à Lei n.º 75/2013), previsão relativa a esta matéria, e que os Estatutos da CIM-Península de Setúbal são omissos, deve entender-se que se aplica a norma remissiva do artigo 104.º do Anexo I à Lei n.º 75/2013,

que estabelece que “O funcionamento das entidades intermunicipais regula-se, em tudo o que não esteja previsto na presente lei, pelo regime jurídico aplicável aos órgãos municipais.”.

Neste sentido veja-se o Acórdão do Tribunal Central Administrativo Sul, de 24-04-2014, processo n.º 10949/14, relativo a um órgão de uma área metropolitana (e, portanto, de uma entidade intermunicipal, tal como a CIM), e em que se considerou aplicável o artigo 54.º do Anexo I à Lei n.º 75/2013, ex vi artigo 104.º: considerando-se que “a) O tribunal recorrido considerou ser de aplicar a tais situações apenas o artigo 105º cit. Os recorrentes reclamam pela aplicação do artigo 54º cit. ex vi artigo 104º.

Vejamos.

Assentemos primeiro no teor da Lei 75/2013, logicamente pobre como decorre da letra, i.a., do artigo 104º.

O seu Anexo I contém:

- nos artigos 5º a 62º o “regime jurídico das autarquias locais” (Título II);
- nos artigos 63º a 107º o “estatuto das entidades intermunicipais” (Título III), que é o ambiente em questão nestes autos;
- nos artigos 108º a 110º o “regime jurídico do associativismo autárquico” (Título IV);
- nos artigos 111º a 136º o “regime jurídico das transferências de competências” (Título V).

Temos aqui dois assuntos distintos:

(i) o quórum, que é o numero mínimo de membros legalmente exigido para que um órgão colegial possa deliberar sem cometer nulidade (regulado em geral no artigo 22º CPA), e

(ii) a maioria legalmente exigível nas deliberações de órgão já com quórum (regulada em geral nos artigos 25º e 26º CPA), estando este assunto logicamente ligado ao modo de eleger.

b)

Quanto ao QUÓRUM:

Os artigos 63º a 107º do Anexo I cit. não dispõem sobre quóruns.

Designadamente, é evidente que o artigo 105º cit. não trata desta matéria (do numero mínimo de membros legalmente exigido para que um órgão colegial possa deliberar sem cometer nulidade).

Mas o artigo 104º remete expressamente para o artigo 54º cit., aqui aplicável, ao contrário do referido no acórdão recorrido.

Pelo que se conclui:

-que o Conselho Metropolitano, mesmo antes de eleitos o presidente e os vice-presidentes, só pode reunir e deliberar quando esteja presente a maioria do número legal dos seus membros;

-que das sessões ou reuniões canceladas por falta de quórum é elaborada ata na qual se registam as presenças e ausências dos respectivos membros, dando estas lugar à marcação de falta.

No restante, não havendo ainda presidente, aplica-se o artigo 22º/2 CPA, como foi feito pela entidade demandada, ao contrário do referido no acórdão recorrido.”

Assim, aplica-se com as devidas adaptações o disposto no artigo 53.º, n.º 2 do Anexo I à Lei n.º 75/2013, isto é, “A ordem do dia é entregue a todos os membros do órgão com a antecedência mínima de dois dias úteis sobre a data do início da sessão ou reunião, enviando-se-lhes, em simultâneo, a respetiva documentação.”, contagem efetuada nos termos do artigo 87.º do CPA que estatui que “a) O prazo começa a correr independentemente de quaisquer formalidades; b) Não se inclui na contagem o dia em que ocorra o evento a partir do qual o prazo começa a correr; c) O prazo fixado suspende-se nos sábados, domingos e feriados; d) Na contagem dos prazos legalmente fixados em mais de seis meses, incluem-se os sábados, domingos e feriados; e) É havido como prazo de um ou dois dias o designado, respetivamente, por 24 ou 48 horas; f) O termo do prazo que coincida com dia em que o serviço perante o qual deva ser praticado o ato não esteja aberto ao público, ou não funcione durante o período normal, transfere-se para o primeiro dia útil seguinte; g) Considera-se que o serviço não está aberto ao público quando for concedida tolerância de ponto, total ou parcial”.

A propósito deste assunto, veja-se ainda o Acórdão do Tribunal Central Administrativo do Norte, de 09-11-2012, processo n.º 00202/10.1BEPNF, consultável em <https://www.dgsi.pt/jtcn.nsf/-/7F215CA7D628CAA780257AB500621830>, relativo à realização de uma reunião de câmara, ainda no âmbito do regime consignado na Lei n.º 169/99, de 18 de setembro (mas sobre disposição com o mesmo conteúdo do artigo 53.º, n.º 2), pertinente no caso em apreço pela aplicação do artigo 53.º do Anexo I à Lei n.º 75/2013, ex vi artigo 104.º do mesmo diploma.

“(…)O entendimento do TAF extravasa o âmbito do n.º 2 do artigo 87.º da Lei n.º 169/99, posto que ele é claro ao referir que a ordem do dia é entregue a todos os membros com antecedência sobre a data do início da reunião de, pelo menos, dois dias úteis. Já não diz, como acolheu o TAF, que a ordem do dia deve ser entregue ao membro do órgão autárquico até ao segundo dia útil imediatamente anterior à data do início da

reunião - o que é bem diferente! 7- O que aquela antecedência mínima de dois dias úteis quer significar é que sobre o dia da prática do acto [entrega da ordem do dia ao autor] e o da ocorrência do facto [reunião de câmara] têm que se encontrar decorridos, entre um e outro, pelo menos dois dias úteis – o que não sucedeu; 8- Constata-se que apenas o dia 09.12.2009 foi respeitado, enquanto dia útil, para efeitos da contagem daquele período de dois dias úteis do n.º 2 do artigo 87.º da Lei n.º 169/99; 9- O dia 07.12.2009 seria, por seu turno, efectivamente o segundo dia útil anterior à data do início da reunião de câmara, só que este dia, tendo sido aquele em que ocorreu a própria entrega da ordem do dia ao autor, logicamente nunca poderá ser contabilizado para efeitos da contagem do prazo aqui em causa; 10- A conclusão só poderá ser aquela segundo a qual não foi respeitado o direito que o autor/recorrente tinha de receber a ordem do dia e a documentação a ela relativa, com, pelo menos, dois dias úteis de antecedência sobre a data da reunião de câmara, e poder preparar, minimamente, as deliberações a tomar na reunião a que diziam respeito; 11- O TAF fez, pois, uma incorrecta interpretação e aplicação do disposto no n.º 2 do artigo 87.º da Lei n.º 169/99, de 18.09, na redacção da Lei n.º 5-A/2002, de 11.01, ao ter considerado que a ordem do dia devia ser entregue ao autor até ao dia 07.12.2009, o que foi cumprido pelo réu(...)»

Por sua vez, ante a decisão do TAF de Penafiel e o pedido do autor/recorrente, o Tribunal Central Administrativo do Norte considerou que “(...)O TAF entendeu que na contagem deste prazo não se aplicaria o artigo 72.º do CPA, que diz, além do mais, que não se inclui na contagem o dia em que ocorrer o evento a partir do qual o prazo começa a correr [n.º1 a)], pois, que não estamos perante uma situação típica de um prazo que começa a correr a partir da ocorrência de um determinado evento, mas sim da marcação de um limite temporal para a prática de uma determinada acção, que deve ocorrer antecipadamente face à data de início da reunião camarária [ver folha 3 do acórdão recorrido]. Entendeu também não haver necessidade de recorrer ao previsto no artigo 279.º do CC, pois que o proémio desta norma legal a destina somente aos casos de dúvida [ver folha 3 do acórdão]. E, uma vez afastada a aplicação ao caso destas duas normas, o TAF fez a seguinte interpretação daquele n.º 2 do artigo 87.º da LAL: Portanto, se o artigo 87.º, n.º 2, da Lei atrás referida, aludiu a dois dias úteis, temos de nos ater ao sentido fixado pelo legislador, pois não pode haver dúvidas sobre o que são dois dias úteis. Seria diferente, isso sim, se ainda vigorasse a versão anterior daquela norma legal, que referia quarenta e oito horas, havendo-se como prazo de dois dias, segundo a alínea d) do artigo 279.º CC. Contudo, essa dúvida hoje não se põe, visto que a lei passou a indicar com precisão a antecedência de dois dias úteis. Quer isto dizer, então, que a ordem do dia deve ser entregue ao membro do órgão autárquico até ao 2.º dia útil imediatamente anterior à data do início da reunião. Mas esta interpretação do n.º 2 do artigo 87.º da LAL, no sentido de que a ordem do dia deverá ser entregue até ao 2.º dia útil imediatamente anterior à data do início da reunião não pode manter-se, pois não é permitida pela mais correcta interpretação da norma legal em causa [artigo 9.º CC]. A constataçãode que o legislador substituiu a primitiva redacção desse n.º 2, alterando a antecedência mínima de entrega de quarenta e oito horas para dois dias úteis [redacção dada pela Lei n.º 5-A/2002], não poderá servir para abonar a tese do acórdão. Na verdade, tudo indica que apenas se terá tratado da conversão de uma fixação arcaica de prazos, em horas, que também consta do CPA [18.º, n.º 2], pela fixação mais moderna e compatível com a suspensão dos prazos

administrativos aos sábados, domingos e feriados. É que, como bem refere o Ministério Público, seria inusitado falar de quarenta e oito horas úteis, razão pela qual o legislador terá optado por aludir a dois dias úteis. Temos como certo, assim, que não foi intuito do legislador de 2002 encurtar o prazo anterior, mas apenas adaptá-lo à linguagem usada no respectivo regime jurídico, evitando dúvidas escusadas. Há que ter em devida conta, também, a finalidade visada com a norma do n.º 2 do artigo 87.º em referência, ou seja, e em linguagem escolástica, a sua causa final. Efectivamente, é o interesse de ordem pública em que o membro do órgão autárquico estude os dossiers e prepare devidamente uma tomada de posição esclarecida e avisada a respeito dos temas a submeter à apreciação e deliberação do mesmo, que impõe a concessão de uma antecedência razoável na entrega da ordem do dia, tudo isso redundando numa mais correcta formação da vontade do órgão. E, acrescente-se, faz todo o sentido a consagração de dias úteis, pois apenas nesses dias, e em princípio, o autarca poderá ter ao seu dispor o apoio dos serviços burocráticos da respectiva autarquia bem como aceder a elementos de consulta que lhe estão vedados fora de horas de expediente dos serviços. Razão, aliás, que mesmo durante a redacção primitiva da norma ora em causa levou a jurisprudência a pugnar pela suspensão do prazo de quarenta e oito horas aos sábados, domingos e feriados [ver, a respeito, AC STA de 23.09.97, Rº 42061]. Temos, assim, que uma correcta interpretação do prazo dito no n.º 2 do artigo 87.º da referida LAL, para além de ter, necessariamente, como base e limite o próprio texto legal, deverá ter em consideração a sua causa final, que impõe que o prazo de dois dias úteis não resulte encurtado relativamente ao prazo anterior de 48 horas, e não frustre a intenção legislativa de lhe conceder utilidade prática, em ordem a ser um efectivo prazo de preparação e estudo em prol da qualidade das deliberações a tomar pelo órgão e constantes da ordem do dia [9.º CC]. Nem entravar a aplicação do artigo 72.º, n.º 1, alínea a), do CPA, a circunstância de não haver contagem de montante para jusante a partir de evento certo e determinado. É que nada impede que a contagem do prazo possa ser inversa, isto é, possa ser de jusante para montante, de modo a que, no caso, a antecedência mínima dos dois dias úteis possa e deva ser contada a partir da data marcada para a reunião do órgão. Deste jeito, não sendo de contar, ao abrigo da alínea a) do n.º 1 do artigo 72.º do CPA, o dia agendado para início da reunião do órgão, nem devendo o prazo de dois dias úteis ser reduzido, seja para que efeito for, o prazo de horas, por ir ao arrepio da vontade legislativa, resulta que a melhor interpretação do n.º 2 do artigo 87.º da LAL será a que exige que entre a entrega da ordem do dia ao membro do órgão e a data do início da respectiva reunião medeiem dois dias úteis, sem contar o desta última data. Isto tendo bem presente, sempre, que se trata de um prazo mínimo [pelo menos – diz a lei], tudo aconselhando, pois, que possa ser mais dilatado. Face a esta interpretação, que cremos ser a mais correcta, quer em face da letra da lei quer do pensamento e vontade legislativas, é óbvio que ao recorrente não foi entregue com a antecedência mínima a ordem do dia da reunião marcada para o dia 10.12.2009 pelas 15H00. O prazo mínimo para essa entrega, conforme a interpretação defendida, seria o termo do dia 06.12.2009. Só assim teríamos dois dias úteis entre a entrega da ordem do dia e a data do início da reunião: o dia 7, e o dia 9, de Dezembro de 2009. (...)”

Subscrevendo este entendimento, consideramos que, nos termos do n.º 2 do artigo 53.º do Anexo I à Lei n.º 75/2013, a ordem do dia tem de ser entregue a todos os membros do órgão com a antecedência mínima de dois dias úteis sobre a data do início da reunião, sem contar com o desta última.

E qual a consequência jurídica para o incumprimento do disposto no n.º 2 do artigo 53.º do Anexo I à Lei n.º 75/2013?

Em primeiro lugar tal como é aplicável o n.º 2 do artigo 53.º do Anexo I à Lei n.º 75/2013 ex vi artigo 104.º do mesmo diploma, também é aplicável o artigo 51.º, que dispõe que *“A ilegalidade resultante da inobservância das disposições sobre convocação de sessões ou reuniões só se considera sanada quando todos os membros do órgão compareçam e não suscitem oposição à sua realização.”*

Caso, porém, a convocatória da reunião tenha sido efetuada com incumprimento do n.º 2 do artigo 53.º do Anexo I à Lei n.º 75/2013, e algum dos membros não compareça e/ou suscite oposição à realização da reunião, estaremos perante um ato anulável – uma vez que não incorre numa das ilegalidades taxativamente previstas no artigo 161.º do CPA (nem nas previstas no artigo 59.º do Anexo I à Lei n.º 75/2013) e que, portanto, determinem a sua nulidade (artigo 163.º, n.º 1 do CPA).

Como ato anulável, este produz efeitos jurídicos, que podem ser destruídos com eficácia retroativa se o ato vier a ser anulado por decisão proferida pelos tribunais administrativos ou pela própria Administração, sendo impugnável perante a própria Administração ou perante o tribunal administrativo competente, dentro dos prazos legalmente estabelecidos (artigo 163.º, n.ºs 2 e 3 do CPA).

VI – JURISPRUDÊNCIA/DOCTRINA

- Acórdão do Tribunal Central Administrativo Sul, de 24-04-2014, processo n.º 10949/14, que pode ser consultado em <https://www.dgsi.pt/jtca.nsf/-/2BFFC2C435E54CBA80257CC900349FC5>;
- Acórdão do Tribunal Central Administrativo do Norte, de 09-11-2012, processo n.º 00202/10.1BEPNF, que pode ser consultado em <https://www.dgsi.pt/jtcn.nsf/-/7F215CA7D628CAA780257AB500621830>

VII – CONCLUSÃO

- As comunidades intermunicipais são associações públicas de autarquias locais, e como tal pessoas coletivas de direito público, e regem-se pelos seus estatutos, pelo Anexo I à Lei n.º 75/2013, nomeadamente pelo previsto nos artigos 79.º-A a 107.º e pelas demais disposições legais aplicáveis (nomeadamente pelo CPA – cf. artigo 2.º do CPA);
- Relativamente à marcação das reuniões, os Estatutos preveem prazos para sua convocação nos artigos 13.º, 21.º e 22.º dos Estatutos;
- Questão distinta é do prazo aplicável para a entrega da ordem do dia aos membros do órgão, bem como para o envio da respetiva documentação.

- Ora, uma vez que não existe no estatuto das entidades intermunicipais (isto é, nos artigos 79.º-A a 107.º do Anexo I à Lei n.º 75/2013), previsão relativa a esta matéria, e que os Estatutos da CIM-Península de Setúbal são omissos, deve entender-se que se aplica a norma remissiva do artigo 104.º do Anexo I à Lei n.º 75/2013, que estabelece que *“O funcionamento das entidades intermunicipais regula-se, em tudo o que não esteja previsto na presente lei, pelo regime jurídico aplicável aos órgãos municipais.”*;
- Assim, aplica-se com as devidas adaptações o disposto no artigo 53.º, n.º 2 do Anexo I à Lei n.º 75/2013, isto é, *“A ordem do dia é entregue a todos os membros do órgão com a antecedência mínima de dois dias úteis sobre a data do início da sessão ou reunião, enviando-se-lhes, em simultâneo, a respetiva documentação.”*, contagem efetuada nos termos do artigo 87.º do CPA;
- Tal como é aplicável o n.º 2 do artigo 53.º do Anexo I à Lei n.º 75/2013 ex vi artigo 104.º do mesmo diploma, também é aplicável o artigo 51.º, que dispõe que *“A ilegalidade resultante da inobservância das disposições sobre convocação de sessões ou reuniões só se considera sanada quando todos os membros do órgão compareçam e não suscitem oposição à sua realização.”*;
- Caso, porém, a convocatória da reunião tenha sido efetuada com incumprimento do n.º 2 do artigo 53.º do Anexo I à Lei n.º 75/2013, e algum dos membros não compareça e/ou suscite oposição à realização da reunião, estaremos perante um ato anulável.

É o que nos cumpre dizer,

O Técnico Superior,
João Palma

Assinado por: **João Pedro Oliveira Vargas da
Palma**
Num. de Identificação: 13849524
Data: 2026.02.11 17:18:25+00'00'