

ASSUNTO:	Membros da assembleia intermunicipal. Senhas de presença. Subsídio de transporte.	
Parecer n.º:	INF_DSAJAL_LIR_8746/2018	
Data:	09-10-2018	

Pelo Ex^o Primeiro Secretário Executivo de Comunidade Intermunicipal foi solicitado parecer acerca:

- 1) Do direito a senhas de presença, por parte dos membros da assembleia intermunicipal e, concretamente, quanto ao “*cálculo das senhas de presença; designadamente se o valor é calculado atendendo ao maior Município integrante da Comunidade, ou se deverá ser considerado o Município pelo qual o membro foi eleito*”;
- 2) Do “*pagamento das deslocações às Assembleias extraordinárias.*”

Cumpre, pois, informar:

1) Do direito a senhas de presença e do respetivo cálculo

O art.º 87º do Anexo I à Lei nº 75/2013, de 12 de setembro, sob a epígrafe “*Senhas de presença*” estabelece o seguinte:

“1 - Os membros da assembleia intermunicipal têm direito a **uma senha de presença** pela participação **nas reuniões ordinárias, calculada nos termos aplicáveis ao pagamento das senhas de presença abonadas aos membros das assembleias municipais.**”

2 - Os membros da assembleia intermunicipal **não têm direito a ajudas de custo** pela sua participação nas reuniões deste órgão.” (sublinhados nossos)

Do exposto neste normativo resulta, em primeiro lugar, que os membros da assembleia intermunicipal só têm direito a auferir senhas de presença pela sua participação **nas duas reuniões ordinárias anuais**, estando excluída do pagamento de senhas de presença a participação em reuniões extraordinárias. De facto, a propósito do disposto no art.º 87º do Anexo I à Lei nº 75/2013, esta Direção de Serviços já informou o seguinte:

“*Estas normas legais não são passíveis de uma interpretação extensiva que permita o pagamento de senhas de presença nas reuniões extraordinárias, atendendo a que, pelo recurso ao “elemento histórico” da hermenêutica jurídica, somos forçados a concluir que há uma perfeita coincidência entre a letra da lei e a intenção do legislador.*”

Neste sentido está o Acordo entre o Governo de Portugal e a Associação Nacional de Municípios Portugueses sobre as Propostas de Lei de Finanças Locais e de Atribuições e Competências das Autarquias Locais e Entidades Intermunicipais, celebrado em 24 de Julho de 2013¹, pelo qual as partes se comprometeram, designadamente, a

«Racionalizar o funcionamento da Assembleia Intermunicipal através das seguintes alterações ao regime em vigor:

i) (...)

ii) (...)

Limitar as despesas com as reuniões da assembleia, excluindo o pagamento de ajudas de custo e restringindo o pagamento de senhas de presença às duas reuniões ordinárias de cada ano; (sublinhado nosso)”

Ora, sendo o pagamento das senhas de presença devido “nos termos aplicáveis...aos membros das assembleias municipais” (cfr. n.º I do art.º 87º do Anexo I à Lei n.º 75/2013, “*in fine*”), realçamos que este abono apenas será atribuído relativamente a cada reunião ordinária do respetivo órgão a que os membros da assembleia intermunicipal compareçam e em que tenham participado (cfr. n.º I do art.º 10º da Lei n.º 29/87, de 30 de junho, “*in fine*”).

Com efeito, para terem direito às senhas de presença, não basta que os membros da assembleia intermunicipal compareçam às reuniões; é necessário também que nelas participem ativamente, isto é que “se pronunciem sobre todos os pontos da respetiva agenda”.

Relativamente ao cálculo do respetivo valor, a questão não é pacífica. De facto:

1) A Ilustre Jurista da entidade consulente entende que “o quantitativo das senhas de presença a atribuir aos membros da Assembleia Intermunicipal, por cada reunião ordinária, deve ter como referência o Município, pelo qual, o membro deste órgão foi eleito”.

2) Na Reunião de Coordenação Jurídica, de 11 de novembro de 2013, considerou-se que o valor das senhas de presença deveria corresponder ao que fosse fixado no regimento da Assembleia Intermunicipal, não podendo ser superior ao valor das senhas de presença pagas no município com maior número de eleitores que integra a respetiva Comunidade Intermunicipal (CIM). Contudo, a Solução Interpretativa Uniforme daí resultante não foi homologada pelo Senhor Secretário de Estado da Administração Local.

3) Maria José Castanheira Neves defende² o seguinte:

¹ “O texto deste acordo pode ser consultado no website da Assembleia da República (www.parlamento.pt), constando dos documentos que integram os trabalhos parlamentares relativos à Proposta de Lei n.º 104/XII.”

² In “Os Eleitos Locais”, 2ª Edição Revista e Ampliada, AEDRL, Braga, 2017, pág.106.

“(…) com a entrada em vigor da Lei n.º 75/2013, de 12 de setembro (...), também os membros das assembleias intermunicipais das comunidades intermunicipais passaram a auferir senhas de presença pela sua participação nas reuniões ordinárias desta assembleia.

Estranhamente, o direito à senhas de presença restringe-se às reuniões ordinárias, não havendo direito a auferi-las nas extraordinárias, e o seu montante é calculado nos termos aplicáveis as senhas de presença abonadas aos membros das assembleias municipais.

Ora, o quantitativo de cada senha de presença dos membros das assembleias municipais, de acordo com o n.º 2 do artigo 10.º do EEL, está indexado ao valor base da remuneração do presidente da câmara do município respetivo (3% para o presidente, 2,5% para os secretários e 2% para os restantes membros da assembleia municipal), pelo que se põe o problema da base de indexação no caso das comunidades intermunicipais, em que não existe, obviamente, um presidente de câmara.

Em nossa opinião, dever-se-á resolver a questão utilizando a fórmula da lei para o cálculo da própria remuneração dos presidentes de câmara, isto é, o número de eleitores. Como referimos supra, a remuneração dos presidentes de câmara corresponde a uma percentagem da remuneração do Presidente da República, percentagem essa que varia de acordo com o número de eleitores do município, exceto no caso dos Municípios de Lisboa e do Porto.

Assim, para o cálculo das senhas de presença, dever-se-á somar o número de eleitores dos vários municípios que constituem a comunidade intermunicipal, verificando-se a remuneração de um presidente de câmara de um município que tivesse esse número de eleitores, sendo essa remuneração que servirá de base de cálculo para as senhas de presença dos membros das assembleias intermunicipais.”

Ora, subscrevemos esta última tese, na medida em que se socorre de um critério legal – isto é, utiliza “a fórmula da lei para o cálculo da própria remuneração dos presidentes de câmara, isto é, o número de eleitores” - e é a mais equitativa, não criando desigualdades nem penalizando os municípios com menor número de eleitores.

II. Do direito a subsídio de transporte

Em relação ao “pagamento das deslocações às Assembleias extraordinárias”, cumpre-nos realçar que o Anexo I à Lei n.º 75/2013 não regula sobre esta matéria, referindo apenas, no citado n.º 2 do art.º 87.º que “os membros da assembleia intermunicipal **não têm direito a ajudas de custo** pela sua participação nas reuniões deste órgão.”

Porém, na Reunião de Coordenação Jurídica, realizada em 11 de novembro de 2013, foi aprovada a seguinte Solução Interpretativa Uniforme, homologada pelo Senhor Secretário de Estado da Administração Local, em 11 de março de 2014 e que nos vincula:

“Pergunta

Os membros da assembleia intermunicipal têm direito a subsídio de transporte?

Solução Interpretativa

Os membros da assembleia intermunicipal têm direito a subsídio de transporte, a suportar pelo orçamento da respetiva comunidade intermunicipal.

Fundamentação

Nos termos do n.º 2 do artigo 12.º do Estatuto dos Eleitos Locais, os membros da assembleia municipal têm direito a subsídio de transporte quando se deslocem do seu domicílio para participar nas reuniões do órgão a que pertencem. Assim, e por um argumento de identidade de razão, os membros das assembleias intermunicipais também têm direito a subsídio de transporte quando se deslocem do seu domicílio para participar nas reuniões do órgão a que pertencem, a suportar pelo orçamento da respetiva CIM, embora não tenham direito a ajudas de custo (direito que assiste aos membros das assembleias municipais, estabelecido no n.º 2 do artigo 11.º do Estatuto dos Eleitos Locais), por expressa determinação do legislador (n.º 2 do artigo 87.º do anexo I da Lei n.º 75/2013, de 12 de setembro).”

Assim, considerando que nesta Solução Interpretativa não se distingue se o subsídio de transporte pode ser auferido apenas nas deslocções para as reuniões ordinárias ou se também poderá ser atribuído nas deslocções para as reuniões extraordinárias, afigura-se-nos que engloba ambas, desde logo pelo invocado argumento de identidade de razão. De facto, os membros da assembleia intermunicipal são membros da assembleia municipal e o n.º 2 do art.º 12º da Lei n.º 29/87 refere expressamente que “*têm direito a subsídio de transporte quando se deslocem do seu domicílio para assistirem às reuniões ordinárias e extraordinárias*” do órgão a que pertencem.

Por outro lado, em relação à interpretação do consignado no n.º 2 do art.º 12º da Lei n.º 29/87, pode ler-se no parecer n.º 88/2010, emitido pela CCDRC³, o seguinte:

“(...) Destina-se, pois, esta norma apenas aos eleitos locais em regime de não permanência, isto é, aqueles que não recebem remuneração, com o fim de os compensar das despesas de transporte pela sua participação nas reuniões dos órgãos ou das comissões que façam parte.

Note-se, que para efeitos de atribuição deste subsídio, a lei não exige um requisito espacial traduzido num limite mínimo da distância percorrida. Apenas exige que o número de quilómetros a considerar para efeitos de cálculo do montante de subsídio de transporte seja o correspondente à distância mais curta entre o domicílio e o local onde se vai prestar serviço ou efectuar a reunião. O conceito de domicílio aqui aplicável é também o conceito de domicílio voluntário previsto no n.º 1 do art. 82º do Código Civil.

Os termos de atribuição do subsídio de transporte são também os definidos nos diplomas referidos no número anterior⁴.

³ Disponível em www.ccdr-c.pt.

⁴ Isto é, acrescentamos nós, os aplicáveis aos trabalhadores que exercem funções públicas, atualmente previstos no capítulo IV do DL n.º 106/98, de 24 de abril (alterado pelo DL n.º 137/2010, de 28 de dezembro e pelas Lei n.º 64-B/2011,

Embora não decorra da lei a imposição da utilização de um determinado meio de transporte para as referidas deslocações, consideramos que o órgão autárquico a que o eleito pertence poderá estabelecer o meio de transporte que deverá ser utilizado para tal fim.

*Atendendo à prossecução do interesse público, temos para nós que o meio de transporte mais adequado para a prestação do serviço público, é, **preferencialmente, o transporte público***” (sublinhados nossos).

Assim, partindo do princípio do recurso preferencial ao transporte público, somos de parecer que, se os membros da assembleia utilizarem viatura própria nas deslocações que efetuam para participar nas reuniões ordinárias e extraordinárias do órgão que integram - para localidades servidas por transporte público que devessem, em princípio, utilizar -, serão abonados nos termos das disposições conjugadas dos artigos 20º e seguintes do DL nº 106/98, de 24 de abril e da Portaria nº 1553-D/2008, de 28 de dezembro, ambos na sua atual redação, podendo o seu pagamento ser efetuado através da atribuição de um subsídio por quilómetro percorrido (correspondendo-lhe o valor de 0,11€ por quilómetro).

Realçamos, contudo, que este encargo é suportado pelo orçamento da respetiva CIM.

Em conclusão

1. O art.º 87º do Anexo I à Lei nº 75/2013, de 12 de setembro estabelece que os membros da assembleia intermunicipal têm direito a uma senha de presença pela participação nas reuniões ordinárias, calculada nos termos aplicáveis ao pagamento das senhas de presença abonadas aos membros das assembleias municipais.
2. Este abono apenas será atribuído relativamente a cada reunião ordinária do respetivo órgão a que os membros da assembleia intermunicipal compareçam e em que tenham participado ativamente (cfr. nº I do art.º 10º da Lei nº 29/87, de 30 de junho, “*in fine*”).
3. No que respeita ao cálculo do respetivo valor, subscrevemos a tese segundo a qual se deverá “*somar o número de eleitores dos vários municípios que constituem a comunidade intermunicipal, verificando-se a remuneração de um presidente de câmara de um município que tivesse esse número de eleitores, sendo essa remuneração que servirá de base de cálculo para as senhas de presença dos membros das assembleias intermunicipais.*”
4. Considerando que na Solução Interpretativa Uniforme aprovada na Reunião de Coordenação Jurídica de 11.11.2013 não se distingue se os membros da assembleia intermunicipal têm direito a subsídio de

de 30 de dezembro, Lei nº 66-B/2012, de 31 de dezembro, Lei nº 82-B/2014, de 31 de dezembro e DL nº 33/2018, de 15 de maio), bem como na Portaria nº 1553-D/2008, de 31 de dezembro (alterada pelo DL nº 137/2010, de 28 de dezembro e pela Lei nº 42/2016, de 28 de dezembro). Vd. ainda Circular Conjunta nº 1/DGO/DGAEP/2016, de 19 de abril.

transporte nas deslocações para as reuniões ordinárias ou se também poderá ser auferido nas deslocações para as reuniões extraordinárias, afigura-se-nos que, se se reunirem os pressupostos legais, este abono poderá ser atribuído em ambas as situações, desde logo pelo invocado argumento de identidade de razão.

5. De facto, os membros da assembleia intermunicipal são membros da assembleia municipal e o n.º 2 do art.º 12.º da Lei n.º 29/87 refere expressamente que “*têm direito a subsídio de transporte quando se desloquem do seu domicílio para assistirem às reuniões ordinárias e extraordinárias*” do órgão a que pertencem.
6. Partindo do princípio do recurso preferencial ao transporte público, se os membros da assembleia utilizarem viatura própria nas deslocações que efetuam para participar nas reuniões ordinárias e extraordinárias do órgão que integram - para localidades servidas por transporte público que devessem, em regra, utilizar -, serão abonados nos termos das disposições conjugadas dos artigos 20.º e seguintes do DL n.º 106/98, de 24 de abril e da Portaria n.º 1553-D/2008, de 28 de dezembro, ambos na sua atual redação, podendo o seu pagamento ser efetuado através da atribuição de um subsídio por quilómetro percorrido.