

Gonçalo Ribeiro da Costa

Advogado  
Docente Universitário

PARECER

*Gonçalo Ribeiro da Costa*  
*Presidente*  
*98/11/22*

Questão consulenda: Podem os eleitos locais para as câmaras municipais sem delegação de competências assinar ofícios dirigidos a entidades ou organismos públicos em representação, aparente ou real, do respectivo município?

A – O Estatuto do Direito de Oposição

1. Como é consabido, numa câmara municipal coexistem eleitos locais (vereadores) que receberam delegações de competências do Presidente (ou subdelegações de competências originariamente pertença do órgão executivo<sup>1</sup>) ao abrigo do regime previsto no nº 2 do artigo 36º da Lei nº 75/2013, de 12 de Setembro<sup>2</sup> (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).
2. Para além das situações em que um vereador eleito na lista vencedora para a eleição da câmara municipal não recebeu delegação de competências, coexistem as situações de vereadores eleitos em listas que não a vencedora e

<sup>1</sup> “Artigo 34.º **Delegação de competências no presidente da câmara municipal** 1 – A câmara municipal pode delegar as suas competências no respetivo presidente, com exceção das previstas nas alíneas a), b), c), e), i), j), k), m), n), o), p), s), u), z), aa), hh), oo), vv), aaa) e ccc) do n.º 1 do artigo anterior e na alínea a) do artigo 39.º, com possibilidade de subdelegação em qualquer dos vereadores.”

<sup>2</sup> “Artigo 36.º **Distribuição de funções** - 1 (...) 2 - O presidente da câmara municipal pode delegar ou subdelegar competências nos vereadores.”

# Gonçalo Ribeiro da Costa

Advogado  
Docente Universitário

que, por não terem recebido delegação de competências, assumem-se como oposição à maioria.

3. A sobredita situação acha-se abrangida pelo Estatuto do Direito de Oposição, aprovado pela Lei nº 24/98, de 26 de Maio.
4. No seu nº 2 do artigo 3º, o referido diploma confere aos partidos políticos representados nas câmaras municipais, desde que nenhum dos seus representantes assuma pelouros, poderes delegados ou outras formas de responsabilidade directa e imediata pelo exercício de funções executivas, a titularidade do direito de oposição.
5. Assim, a primeira conclusão a que podemos chegar é a de que a titularidade do direito de oposição pertence aos partidos políticos representados nos órgãos executivos e não aos vereadores, individualmente considerados.
6. Antes de mais, importa ter em conta que o direito de oposição se acha consagrado na própria Constituição da República Portuguesa (CRP), merecendo, por esta forma, dignidade superior.<sup>3</sup>

---

<sup>3</sup> "Artigo 114.º - *Partidos políticos e direito de oposição*

1. (...).
2. *É reconhecido às minorias o direito de oposição democrática, nos termos da Constituição e da lei.*
3. *Os partidos políticos representados na Assembleia da República e que não façam parte do Governo gozam, designadamente, do direito de serem informados regular e diretamente pelo Governo sobre o andamento dos principais assuntos de interesse público, de igual direito*

# Gonçalo Ribeiro da Costa

Advogado  
Docente Universitário

7. O direito de oposição constitui a representação política dos direitos das minorias e traduz-se, como ensinam J. J. Canotilho e Vital Moreira, "na garantia dos direitos e poderes das minorias é um instrumento constitucional de contrapeso e limite do poder da maioria".<sup>4</sup>

8. Vejamos agora qual o exacto conteúdo do estatuto do direito de oposição.

9. Nos termos dos artigos 2<sup>o</sup><sup>5</sup>, 4<sup>o</sup><sup>6</sup> e 5<sup>o</sup><sup>7</sup> do mesmo diploma, o direito da oposição compreende:

---

*gozando os partidos políticos representados nas Assembleias Legislativas das regiões autónomas e em quaisquer outras assembleias designadas por eleição directa relativamente aos correspondentes executivos de que não façam parte."*

<sup>4</sup> J. J. Canotilho e Vital Moreira, Constituição da República Portuguesa, anotada, 3<sup>a</sup> edição, Coimbra, 1993, pag. 527.

<sup>5</sup> "Artigo 2<sup>o</sup> **Conteúdo** - 1 — Entende-se por oposição a actividade de acompanhamento, fiscalização e crítica das orientações políticas do Governo ou dos órgãos executivos das Regiões Autónomas e das autarquias locais de natureza representativa."

<sup>6</sup> "Artigo 4.º **Direito à informação** 1 — Os titulares do direito de oposição têm o direito de ser informados regular e directamente pelos correspondentes órgãos executivos sobre o andamento dos principais assuntos de interesse público relacionados com a sua actividade.

2 — As informações devem ser prestadas directamente e em prazo razoável aos órgãos ou estruturas representativos dos partidos políticos e demais titulares do direito de oposição."

<sup>7</sup> "Artigo 5.º **Direito de consulta prévia** - 3 — Os partidos políticos representados nos órgãos deliberativos das autarquias locais e que não façam parte dos correspondentes órgãos executivos, ou que neles não assumam pelouros, poderes delegados ou outras formas de responsabilidade directa e imediata pelo exercício de funções executivas, têm o direito de ser ouvidos sobre as propostas dos respectivos orçamentos e planos de actividade."

## Gonçalo Ribeiro da Costa

Advogado  
Docente Universitário

- a) A actividade de acompanhamento, fiscalização e crítica das orientações políticas dos órgãos executivos das autarquias locais de natureza representativa;
  - b) O direito de audição sobre as propostas dos respectivos orçamentos e planos de actividade;
  - c) O direito a informação regular e directa pelos correspondentes órgãos executivos sobre o andamento dos principais assuntos de interesse público relacionados com a sua actividade.
10. Sobre a mesma matéria aplica-se ainda o nº 7 do artigo 42º da já citada Lei nº 75/2013, de 12 de Setembro que dispõe que o presidente da câmara municipal deve disponibilizar a todos os vereadores os recursos físicos, materiais e humanos necessários ao exercício do respetivo mandato, devendo, para o efeito, recorrer preferencialmente aos serviços do município.
11. O conceito de mandato tem de ser entendido de forma lata, no sentido de que abrange quer o mandato dos vereadores a quem foram atribuídos pelouros, por via da figura da delegação e subdelegação de competências, quer o mandato dos vereadores que não dispõem de delegação e subdelegação de competências.
12. Fixado que se encontra o conteúdo do direito de oposição, importa perceber de que forma deve o mesmo ser compaginado com as competências do presidente da câmara municipal, com a organização dos Serviços municipais, com a tramitação documental e com os normativos municipais internos (regulamentos, despachos e outras normas).

# Gonçalo Ribeiro da Costa

Advogado  
Docente Universitário

13. Desde logo importa reter a disciplina prevista no artigo 4º<sup>8</sup> da Lei nº 29/87, de 30 de Junho, que aprovou o Estatuto dos Eleitos Locais e que sobre a epígrafe “Deveres” estatui na subalínea i) da alínea a) que em matéria de legalidade, no exercício das suas funções, os eleitos locais estão vinculados ao cumprimento do dever de observar escrupulosamente as normas legais e regulamentares aplicáveis aos actos por si praticados ou pelos órgãos a que pertencem.
14. A menção que a lei faz à legalidade corporiza a tradução do princípio da legalidade, genericamente previsto no artigo 3º do Código do Procedimento Administrativo (CPA) que impõe aos órgãos da administração pública (e obviamente aos seus titulares) a obediência à lei e ao direito.

## B - As competências do presidente da câmara municipal

15. Com relevo para a economia do presente trabalho, colhe dizer que compete ao presidente da câmara municipal:
- a) Representar o município em juízo e fora dele;<sup>9</sup>
  - b) Assinar ou visar a correspondência da câmara municipal que tenha como destinatários quaisquer entidades ou organismos públicos;<sup>10/11</sup>

---

<sup>8</sup> “Artigo 4.º Deveres - No exercício das suas funções, os eleitos locais estão vinculados ao cumprimento dos seguintes princípios:

a) Em matéria de legalidade e direitos dos cidadãos:

i) Observar escrupulosamente as normas legais e regulamentares aplicáveis aos actos por si praticados ou pelos órgãos a que pertencem;”.

<sup>9</sup> Artigo 35º, nº 1, alínea a) da Lei nº 75/2013, de 12 de Setembro.

## Gonçalo Ribeiro da Costa

Advogado  
Docente Universitário

c) a coordenação dos serviços municipais.<sup>12</sup>

16. No exercício das suas competências, em especial da competência prevista Artigo 37º da Lei nº 75/2013, de 12 de Setembro, o Senhor Presidente da Câmara Municipal de Montijo, aprovou as “*Normas Internas para Digitalização, Registo e Tramitação de Documentos*”.
17. Estas “*Normas*” constituem, assim, fonte interna de direito a ser observado por quantos detêm uma ligação funcional ao Município de Montijo, nos quais se incluem todos os membros do órgão executivo municipal.
18. Compulsando as referidas normas apura-se que a saída de documentos para o exterior (vg ofícios), deve respeitar os circuitos previstos nos Pontos 1.3.2.1 e 1.3.2.2<sup>13</sup> que, em ambos os casos, prevê o seu registo na DAM por forma a garantir a digitalização do próprio documento e a sua posterior tramitação arquivística.
19. Na medida em que as referidas “*Normas*” são, como vimos, fonte interna de direito, não podem os membros do órgão executivo deixar de as respeitar e fazer respeitar, porque a isso estão obrigados por lei.<sup>14</sup>

---

<sup>10</sup> Artigo 35º, nº 1, alínea l) da Lei nº 75/2013, de 12 de Setembro.

<sup>11</sup> Esta competência pode ser delegada em Vereadores e, no caso do Município de Montijo, foi-o a título instrumental da atribuição dos diferentes pelouros.

<sup>12</sup> Artigo 37º da Lei nº 75/2013, de 12 de Setembro.

<sup>13</sup> Dispensamo-nos de aqui reproduzir os citados Pontos por serem do conhecimento geral.

<sup>14</sup> Cfr. Ponto 13 supra.

## Gonçalo Ribeiro da Costa

Advogado  
Docente Universitário

20. Ainda a este respeito, importa trazer à colação que a *ratio legis* das “Normas” se funda nas regras consagradas na Portaria nº 412/2001, de 17 de Abril que constituindo um regulamento administrativo aplicável à documentação produzida e recebida pelas autarquias locais, prescreve as normas de avaliação, selecção e eliminação dos documentos das autarquias locais, bem como os respectivos procedimentos administrativos.
21. Na medida em que legislação superior atribui a estas matérias, a natureza de procedimento administrativo, compreende-se agora o apelo que supra fizemos<sup>15</sup> à necessidade de ser respeitado o princípio da legalidade previsto no artigo 3º do CPA.
22. E, na medida em que nos termos da referida Portaria<sup>16</sup>, os serviços municipais devem guardar pelo prazo de 5 anos cópia da correspondência expedida, também se compreende a obrigação de toda a correspondência expedida pelos membros da Câmara Municipal ser previamente digitalizada.
23. Por outro lado, a correspondência que tenha com destinatários quaisquer entidades ou organismos públicos, deve ser assinada ou visada pelo Presidente da Câmara Municipal, por força da competência que a este é atribuída pelo Artigo 35º, nº 1, alínea l) da Lei nº 75/2013, de 12 de Setembro.
24. No entanto, cabe esclarecer que apenas se integra no âmbito da supra citada norma a correspondência que tenha por conteúdo matérias que se integram nas relações do Município com entidades ou organismos públicos e na esfera de atribuições municipais.

---

<sup>15</sup> Cfr. Ponto 14.

<sup>16</sup> Anexo I – Tabela de selecção

## Gonçalo Ribeiro da Costa

Advogado  
Docente Universitário

25. O cerne da questão coloca-se agora em saber se um ofício remetido por um eleito local a quem não foram delegadas competências<sup>17</sup>, redigido em papel timbrado da Câmara Municipal de Montijo e dirigido a um organismo oficial, porque dotado de poderes públicos que lhe foram atribuídos pelo Estado, deve:

- a) Respeitar as normas administrativas previstas na citada Portaria nº 412/2001, de 17 de Abril e desenvolvidas nas “*Normas Internas para Digitalização, Registo e Tramitação de Documentos*”;
- b) Ser assinado ou visado pelo Presidente da Câmara Municipal de Montijo.

26. A resposta à primeira das questões não oferece quaisquer dúvidas, porquanto todas as pessoas que se acham funcionalmente vinculadas ao Município de Montijo, seja por força de um vínculo laboral ou por força de um vínculo eleitoral, estão obrigadas ao cumprimento do princípio da legalidade que, in casu, se traduz no cumprimento das normas legais e infra-legais que regem, entre outros aspectos, a tramitação e arquivo da correspondência expedida.

27. E, na medida em que o enquadramento legal e regulamentar destas matérias não faz qualquer distinção sobre a origem e o destino da correspondência nem sobre os signatários da mesma, é forçoso concluir que todos se acham abrangidos pelo já citado regime legal.

28. A resposta à segunda das questões deverá compagnar-se, em concreto, com o teor e destinatário da correspondência saída.

---

<sup>17</sup> Nomeadamente as competências de assinar e visar correspondência dirigida a entidades ou organismos oficiais.

## Gonçalo Ribeiro da Costa

Advogado  
Docente Universitário

29. Com efeito, se o ofício se achar redigido em papel timbrado da Câmara Municipal de Montijo e o destinatário for um organismo oficial, estão reunidas as condições que levem o destinatário a acreditar que aquela missiva possui natureza institucional.
30. Ora, a natureza institucional de semelhante comunicação permite concluir que deve ser visada pelo Presidente da Câmara Municipal, sem que isso represente qualquer limitação ou diminuição dos direitos dos eleitos locais abrangidos pelo regime do Estatuto do Direito de Oposição.
31. É que, como não merece qualquer dúvida, os direitos dos eleitos locais que se encontrem sob aquele regime são os que expressamente se encontram previstos na lei (seja a própria CRP, seja a Lei nº 24/98, de 26 de Maio, seja a Lei nº 75/2013, de 12 de Setembro, seja outro diploma avulso) e não quaisquer outros.
32. Mas poder-se-á invocar qualquer norma de valor superior (e.g. a CRP) para em nome do direito à liberdade de exercício dos mandatos electivos, se sustentar a licitude do referido envio?
33. Não se nos afigura.
34. Na verdade, o desiderato de semelhantes comunicações – contactar com um organismo oficial – na medida em que pode ser alcançado por outros meios que não configurem uma inexistente natureza institucional da comunicação, não pode ser prosseguido em violação de normas legais e infra-legais a que o signatário do ofício se acha vinculado.

## Gonçalo Ribeiro da Costa

Advogado  
Docente Universitário

35. Acresce que o referido desiderato podia ser alcançado quer com recurso às vias de comunicação institucionais entre o Município de Montijo e os organismos oficiais, quer com recurso a vias de comunicação não institucionais que qualquer Partido político ou eleito local tem ao seu dispor.
36. O que não se concebe – por extravasar os direitos consagrados no Estatuto do Direito de Oposição e incumprir com as normas regulamentares que regem a tramitação documental no Município de Montijo – é que aquele desiderato seja prosseguido com recurso a correspondência que gera no destinatário a convicção errada de que está perante correspondência que possui natureza institucional.
37. Importa agora apreciar qual o tratamento a dar à correspondência privada emanada de eleitos locais que se encontrem abrangidos pelo Estatuto do Direito da Oposição.
38. É perfeitamente concebível que os eleitos locais naquela situação pretendam remeter correspondência para entidades externas à autarquia para cujos órgãos foram eleitos.
39. Sucede que esta possibilidade não pode ser concretizada com recurso aos meios públicos da autarquia, porquanto estes estão exclusivamente afectos à prossecução das atribuições cometidas à autarquia.
40. E, embora os montantes em causa possam não ser significativos, nem por isso deixaremos de estar perante uma infracção financeira, como tal sancionável.
41. Acresce que a possibilidade de envio de correspondência privada, por parte de eleitos locais abrangidos pelo Estatuto do Direito de Oposição, não se acha prevista, no caso específico das autarquias, naquele diploma ou em qualquer outro que lhe dê execução.

# Gonçalo Ribeiro da Costa

Advogado  
Docente Universitário

42. O que nos remete, uma outra vez, para o cumprimento do princípio da legalidade previsto no artigo 3º do CPA.

## C – Conclusões

I - O exercício de funções de vereador eleito em lista que não a vencedora do acto eleitoral e em que não haja assunção por nenhum dos seus representantes, de pelouros, poderes delegados ou outras formas de responsabilidade directa e imediata pelo exercício de funções executivas, coloca esses eleitos ao abrigo do regime previsto no Estatuto do Direito de Oposição.

II – O direito de oposição compreende:

- a) A actividade de acompanhamento, fiscalização e crítica das orientações políticas dos órgãos executivos das autarquias locais de natureza representativa;
- b) O direito de audição sobre as propostas dos respectivos orçamentos e planos de actividade;
- c) O direito a informação regular e directa pelos correspondentes órgãos executivos sobre o andamento dos principais assuntos de interesse público relacionados com a sua actividade.
- d) O direito a dispor dos recursos físicos, materiais e humanos necessários ao exercício do respetivo mandato.

## Gonçalo Ribeiro da Costa

Advogado  
Docente Universitário

III – Não obstante os eleitos locais abrangidos pelo Estatuto do Direito de Oposição não disporem de pelouros, poderes delegados ou outras formas de responsabilidade directa e imediata pelo exercício de funções executivas, estão, ainda assim, obrigados a observar as normas legais e regulamentares aplicáveis aos actos por si praticados, o que traduz o respeito pelo princípio da legalidade previsto no artigo 3º do CPA.

IV – De entre as competências que cabem ao presidente da câmara municipal ressaltam a de coordenação dos serviços municipais e a de assinar e visar a correspondência da câmara municipal que tenha como destinatários quaisquer entidades ou organismos públicos.

V – No exercício da competência de coordenação dos serviços municipais, o Senhor Presidente da Câmara Municipal de Montijo aprovou as *Normas Internas para Digitalização, Registo e Tramitação de Documentos* que constituem fonte de direito interno aplicável a todas as pessoas que possuam uma ligação funcional ao Município, independentemente da natureza ou da origem dessa ligação.

VI – A correspondência que um Vereador remeta a organismos oficiais, em papel timbrado do Município deve respeitar as normas internas aplicáveis à expedição de ofícios.

VII – E se versar sobre matérias que assumam foro institucional, devem ser assinadas ou visadas pelo Senhor Presidente da Câmara Municipal.

VIII – Semelhante conclusão não contende com o direito à liberdade de exercício dos mandatos electivos, porquanto o desiderato visado com a expedição da referida correspondência pode e deve ser alcançado sem a

## Gonçalo Ribeiro da Costa

Advogado  
Docente Universitário

violação de normas legais e infra-legais a que o signatário do ofício se acha sujeito.

IX – Conclui-se, assim, pela ilicitude da expedição do ofício em causa, nos termos em que o foi.

Este é, s.m.o., o nosso Parecer

Lisboa, 25 de Outubro de 2018

A handwritten signature in black ink, reading "Gonçalo Ribeiro da Costa", is written over a horizontal line. A vertical line intersects the horizontal line on the left side, forming a cross-like shape.

(Gonçalo Ribeiro da Costa)

