



PROVEDOR DE JUSTIÇA

O Provedor-Adjunto

Exmo. Senhor  
Presidente da Assembleia Municipal  
de Guimarães  
Largo Cónego José Maria Gomes  
4804-534 Guimarães

Sua referência

Sua comunicação

Nossa referência

S-PdJ/2023/16426 – 28/06/2024

Q/2178/2023 (A)

*Assunto: Intervenção do público nas sessões da Assembleia Municipal de Guimarães.*

1. Com referência ao assunto em epígrafe, tomou-se conhecimento de entendimento adotado pela Mesa da Assembleia Municipal de Guimarães (doravante, “Mesa”), presidida por V. Ex.<sup>a</sup>, no sentido de considerar que o período para intervenção do público apenas tem lugar nas sessões ordinárias do respetivo órgão (e não também nas suas sessões extraordinárias).

A análise das normas regimentais aplicáveis revelou, por outro lado, a limitação que o Regimento da Assembleia Municipal de Guimarães (doravante, “Regimento”) impõe ao conteúdo das intervenções do público, ao determinar que as mesmas não podem versar sobre assuntos incluídos na respetiva ordem de trabalhos.

Não obstante ter, recentemente, ocorrido a aprovação de novo Regimento, constata-se que, relativamente à matéria sob apreciação, não se registaram quaisquer alterações do ponto de vista substantivo. Com efeito, as normas regimentais aplicáveis às questões referenciadas mantêm-se exatamente com o mesmo conteúdo, tendo-se alterado apenas a sua inserção

sistemática (anteriormente constavam do artigo 37.º, n.os 1 e 7, e agora constam do artigo 40.º, n.os 1 e 7, do Regimento).

2. Embora caiba às assembleias municipais dispor, nos termos da lei, sobre a sua organização e funcionamento, não podem, no exercício dessa sua competência, deixar de tomar em devida consideração aqueles que são os princípios fundamentais da organização do poder político, na medida em que a existência de autarquias locais é uma *manifestação da organização democrática do Estado* (artigo 235.º, n.º 1, da Constituição da República Portuguesa).

Especificamente na esfera do poder local, a participação dos cidadãos é objeto do Protocolo Adicional à Carta Europeia de Autonomia Local<sup>1</sup>. Aí se estabelece o direito de participar nos assuntos das autarquias locais — o que implica a faculdade de procurar determinar ou influenciar o exercício das suas atribuições e responsabilidades (artigo 1.º, n.os 1 e 2) —, além de que quaisquer formalidades, condições ou restrições ao seu exercício devem estar previstas por lei e ser compatíveis com as obrigações internacionais do Estado (artigo 1.º, n.º 5.1).

Acresce que o nosso ordenamento jurídico contempla um amplo conjunto de instrumentos destinado a materializar a participação dos cidadãos na vida pública em geral, bem como nos assuntos das autarquias locais, em particular. Neste último âmbito — que é o que nos interessa para os presentes efeitos — destaca-se, justamente, a permissão de participação do público nas sessões das assembleias municipais.

Nestes termos, decorre do artigo 116.º, n.º 1, da Constituição, bem como do artigo 49.º, n.º 1, da Lei n.º 75/2013, de 12 de setembro (regime jurídico das autarquias locais), que todas as reuniões dos órgãos deliberativos das autarquias locais são públicas, isto é, podem ter assistência por parte de não membros dos respetivos órgãos.

---

<sup>1</sup> A Carta Europeia da Autonomia Local é um instrumento normativo do Conselho da Europa, concluída em Estrasburgo, em 15 de outubro de 1985, aprovada pela Assembleia da República em 13 de julho de 1990, através da Resolução n.º 28/90, de 23 de outubro, e ratificada pelo Presidente da República mediante o Decreto n.º 58/90. Por seu turno, o Protocolo Adicional Relativo ao Direito de Participar nos Assuntos das Autarquias Locais, foi adotado em Utreque, em 16 de novembro de 2009, tendo sido aprovado pela Assembleia da República em 19 de julho de 2019, mediante a Resolução n.º 218/2019, de 25 de outubro, e ratificado pelo Presidente da República através do Decreto n.º 58/2019.



Além de públicas, as sessões dos órgãos deliberativos das autarquias locais comportam “*um período para intervenção e esclarecimento ao público*”, a fixar pelo regimento do próprio órgão, nos termos do artigo 49.º, n.º 1, da citada Lei n.º 75/2013. Esta norma legal faz uso da abertura conferida pelo regime geral do Código do Procedimento Administrativo (CPA) nesta matéria, do qual resulta que, quando a lei o determine ou o órgão delibere nesse sentido, podem os assistentes às reuniões públicas intervir na reunião para comunicar, pedir informações ou expressar opiniões sobre assuntos relevantes da competência do órgão (artigo 27.º, n.º 3).

3. É à luz deste breve enquadramento normativo que se julga adequado ponderar as duas questões que motivam a presente comunicação.

3.1. A primeira questão diz respeito ao entendimento adotado pela Mesa no sentido de considerar que o período para intervenção e esclarecimento do público apenas tem lugar nas sessões ordinárias do respetivo órgão (e não também nas suas sessões extraordinárias).

Se bem se compreende, tal entendimento ter-se-á fundado na circunstância de o n.º 1 do artigo 37.º do anterior Regimento (que corresponde, *ipsis verbis*, ao n.º 1 do artigo 40.º do novo Regimento) estabelecer que o período para intervenção e esclarecimento do público deve ocorrer depois de encerrado o “*período de antes da ordem do dia*”, que é um período que a lei prevê exclusivamente a propósito das sessões ordinárias da assembleia (v. o artigo 52.º da Lei n.º 75/2013). No fundo, a lógica que terá presidido ao raciocínio da Mesa — assim o supomos — terá sido a de que dessa referência decorreria que o Regimento reservou a possibilidade de intervenção e esclarecimento do público às sessões ordinárias.

No entanto, não se vislumbram razões que justifiquem distinguir entre sessões ordinárias e extraordinárias para efeitos de participação do público<sup>2</sup>, tanto mais que esta distinção não

<sup>2</sup> A este propósito, refira-se que o que molda os regimes das sessões ordinárias e extraordinárias é a circunstância de as primeiras estarem previamente marcadas e as segundas serem pontualmente convocadas, sendo tal distinção irrelevante para os efeitos em causa.

resulta da lei aplicável à matéria: nem a norma geral do CPA (artigo 27.º, n.º 3), nem a norma especial da Lei n.º 75/2013 (artigo 49.º, n.º 1) fazem qualquer distinção a este propósito<sup>3</sup>.

Por outro lado, tal entendimento tem-se por excessivamente formalista. De uma perspetiva substantiva, suportada pelo direito fundamental dos cidadãos à participação na vida pública (artigo 48.º da Constituição) e pelo imperativo constitucional de aprofundamento da democracia participativa (artigo 2.º da Constituição), deve procurar-se conferir máxima efetividade à possibilidade, legalmente prevista, de se realizar um período destinado à intervenção e esclarecimento do público, sob pena de restrição ilegítima daquele direito fundamental.

A este respeito, sublinhe-se ainda que não pode um regimento definir quais as sessões que contemplam um período de intervenção e esclarecimento do público, por manifesta falta de habilitação legal da assembleia municipal para o efeito. O que o artigo 49.º, n.º 1, da Lei n.º 75/2013 remete para o regimento dos órgãos é, tão-somente, *a fixação do período* para intervenção e esclarecimento do público, designadamente o momento concreto da sessão em que terá lugar e qual a duração do mesmo.

Assim, numa interpretação conforme à Constituição e ao Protocolo Adicional à Carta Europeia de Autonomia Local, a circunstância de ter sido utilizado o designado “*período de antes da ordem do dia*” como referente temporal para a realização do período de intervenção e esclarecimento ao público não pode ter como resultado a impossibilidade da participação dos cidadãos também nas sessões extraordinárias da Assembleia.

No limite, poder-se-á concluir que o Regimento é omissivo relativamente ao momento concreto em que deverá ter lugar essa intervenção e esclarecimento do público no contexto das sessões extraordinárias<sup>4</sup>.

---

<sup>3</sup> Ora, recorrendo a uma fórmula de uso corrente, *onde a lei não distingue não deve o intérprete distinguir*. Com efeito, de acordo com o disposto no artigo 9.º, n.º 3, do Código Civil, deve presumir-se que o legislador consagrou as soluções mais acertadas e soube exprimir o seu pensamento em termos adequados.

<sup>4</sup> Numa tal hipótese, isto é, no caso de se reconhecer uma lacuna no Regimento relativamente a esta matéria, cabe à Mesa da Assembleia Municipal deliberar sobre a respetiva integração, nos termos do artigo 29.º, n.º 1, alínea b), da Lei n.º 75/2013. Sendo a analogia o primeiro critério de integração de lacunas, nos termos do artigo 10.º, n.º 1, do Código Civil, poderá ser aplicada, analogicamente, a solução consagrada no artigo 40.º, n.º 1, do Regimento, com as devidas adaptações. Assim, poderá o período para intervenção e esclarecimento



Nestes termos, a manter-se o entendimento que motivou a presente análise, sugere-se à Mesa que procure garantir sempre, isto é, independentemente da natureza ordinária ou extraordinária das sessões da Assembleia, a possibilidade de se realizar um período destinado à intervenção e esclarecimento do público. Isto sem prejuízo de poder a própria Assembleia, ao abrigo da sua competência para elaborar e aprovar o seu regimento, alterar a norma regimental em causa, de modo a clarificar, em termos inequívocos, a possibilidade de participação dos cidadãos nas sessões extraordinárias.

**3.2.** A segunda questão é a relativa à proibição regimental de as intervenções do público versarem sobre assuntos incluídos na respetiva ordem de trabalhos (prevista no artigo 40.º, n.º 7, do novo Regimento, e que constava antes do artigo 37.º, n.º 7, do anterior Regimento).

Esta norma regimental condiciona o conteúdo das intervenções do público, impedindo que sejam emitidas opiniões e solicitadas informações e esclarecimentos sobre os assuntos constantes da ordem de trabalhos das sessões. Ao fazê-lo, o Regimento desvia-se do regime geral do CPA nesta matéria, já referenciado *supra*, que determina que as intervenções do público podem versar *sobre assuntos relevantes da competência do órgão* (artigo 27.º, n.º 3). Ademais, a norma regimental em causa consubstancia uma restrição ao direito fundamental dos cidadãos à participação na vida pública (artigo 48.º da Constituição).

Por um lado, não se alcança qualquer razão que justifique, de modo legítimo, uma restrição deste género. Por outro lado — e no que se afigura decisivo —, ao proibir que o público se pronuncie sobre os assuntos objeto da ordem de trabalhos da respetiva sessão, a solução regimental remete a participação dos cidadãos na vida pública para um plano secundário,

---

do público ter lugar logo no início da sessão (antes da ordem do dia), sem prejuízo do estabelecido no n.º 6 da mesma disposição, que determina que, havendo mais do que três inscrições do público, as respetivas intervenções terão lugar no final da sessão. O disposto neste n.º 6 do artigo 40.º do Regimento não deixa, aliás, de ser mais um argumento a favor da realização de um período destinado à intervenção e esclarecimento do público no contexto das sessões extraordinárias, uma vez que a norma se desliga do referente temporal do “*período de antes da ordem do dia*”, o que indicia que tal referente não é decisivo para os efeitos em causa.

manifestamente aquém do plano que lhe é reservado pela Constituição e pelo Protocolo Adicional à Carta Europeia de Autonomia Local.

Seja como for, e ainda que fosse de admitir a legitimidade de tal proibição, o que é certo é que só o legislador a poderia determinar. Com efeito, o juízo sobre se é ou não necessária uma restrição a um direito, liberdade ou garantia manifestamente não cabe a um órgão do poder local (a expressão, contida no n.º 2 do artigo 18.º da Constituição «a lei só pode [...]» significa, desde logo que *só a lei pode*).

Deste modo, e se esta não for já a prática dessa Assembleia, sugere-se que, ao abrigo da sua competência para elaborar e aprovar o seu regimento, acautele a maior abertura ao objeto das intervenções do público, tendo por referência, desde logo, o parâmetro dos “*assuntos relevantes da competência do órgão*”, previsto no artigo 27.º, n.º 3, do CPA.

4. Ao mesmo tempo que solicito que nos dê conta da posição que a Mesa da Assembleia Municipal de Guimarães assume relativamente às sugestões aqui deixadas, apresento-lhe, Senhor Presidente, os meus melhores cumprimentos,

O Provedor-Adjunto,



(Ravi Afonso Pereira)