

NOTA DE ABERTURA

Competindo às Direcções Regionais da Administração Local inseridas nas Comissões de Coordenação e Desenvolvimento Regional emitir pareceres relativos à temática da administração autárquica a pedido das autarquias ou de outras entidades oficiais, e promover a necessária informação, em conformidade com o Despacho nº 6695/2000 (2ªSérie), de 8 de Março, do Senhor Ministro Adjunto (publicado no D.R. nº74, de 28-03-2000), junto se publicam os principais pareceres jurídicos elaborados pela Divisão de Apoio Jurídico em 2003, sobre os temas constantes do seguinte índice temático:

* * * * *

ÍNDICE TEMÁTICO

ANO 2003

RECURSOS HUMANOS
ASSUNTOS: Processo Disciplinar – Competência para o instaurar (INF. Nº 681, de 2003.10.23)
ELEITOS LOCAIS E ÓRGÃOS AUTÁRQUICOS
Eleito Local - Assessor do Presidente da Câmara (INF. Nº 286, de 2003.05.14) Saída de Vereador Funcionário da Autarquia no decurso da Reunião Ordinária – marcação de falta injustificada (INF. Nº 97, de 2003.02.17)
EMPREITADAS E FORNECIMENTOS
Regras a cumprir nos Processos de Contratação de Prestações de Serviços e de Obras Públicas (INF. Nº 666, de 2001.10.20) GAT ----- – Empreitada – Fiscalização – Procedimento Disciplinar (INF. Nº 374, de 2001.06.24) Projecto do Auditório Municipal de ----- – Reajustamento de Honorários (INF. Nº 106, de 2001.02.20)
TAXAS E LICENÇAS
Regulamento de Saneamento de Águas Residuais do Município de ----- – Taxa de Ligação de Colectores (INF. Nº 496, de 2003.08.01)

* * * * *

RECURSOS HUMANOS

681/2003

2003.10.23

PROCESSO DISCIPLINAR – COMPETÊNCIA PARA O INSTAURAR

Pelo Senhor Vereador ----- da Câmara Municipal de ----- foi solicitado a estes Serviços um parecer relativamente ao assunto em epígrafe.

Concretamente foram colocadas diversas questões relacionadas com a competência para instaurar um processo disciplinar a uma técnica da Câmara Municipal que integra o Departamento de Planeamento Urbanístico.

Face ao solicitado, a esta Divisão de Apoio Jurídico cumpre informar o seguinte:

Dado que esta questão foi colocada a estes Serviços inovadoramente por um Vereador, e não por Ofício assinado pelo Senhor Presidente da Edilidade, importa, ainda que sumariamente, começar por abordar esta questão prévia, de aferição da legalidade de tal pretensão face às disposições legais que regulam a consultadoria jurídica assegurada pelas Divisões de Apoio Jurídico (DAJ) das CCDR's:

Na linha dos Desp. 13/87, do SEALOT (publicado no D.R. II Série, nº 95, de 24 de Abril de 1987) e Desp.39/SEALOT/96, (publicado no D.R. II Série, nº 166, de 19 de Julho de 1996), o actualmente em vigor Desp. nº 6695/2000, do Ministro Adjunto(publicado no D.R. nº 74, II Série, de 28 de Março de 2000) dispõe no seu nº3 que os pedidos de parecer jurídico “sobre matérias de incidência autárquica devem ser endereçados às DRAA das CCR(hoje, através de uma interpretação actualista deve ler-se, DRAL das CCDR), através de ofício assinado pelo presidente do órgão autárquico respectivo ou seu substituto legal, e são obrigatoriamente acompanhados de uma informação prestada pelos serviços da mesma autarquia, versando a questão colocada”. Face a estas normas orientadoras, parecer-nos-ia legalmente impossível prestar o apoio jurídico solicitado.

Porém, o D.L. nº 224/2001, de 9 de Agosto (Lei Orgânica das CCR's, ainda em vigor, por força do art. 25º do D.L. nº 104/2003, de 23 de Maio), dispõe no seu art. 68º, nº3, alínea d), sub-alíneas i) e vi), que compete às DRAL, em matéria de apoio jurídico “prestar apoio técnico-jurídico à administração local autárquica, através da elaboração de informações e pareceres”, e “promover o esclarecimento de particulares relativamente a assuntos em que sejam parte interessada”. Ora se com estas normas da nossa Lei Orgânica é possível às DAJ das DRAL darem apoio jurídico inclusivamente a particulares, com mais premência, será legalmente admissível prestar também esclarecimentos aos Senhores Vereadores, em todas as matérias relacionadas com a administração local autárquica. Assim sendo, parece-nos que a pretensão do Sr. Vereador ----- está legalmente enquadrada no âmbito do apoio jurídico desta DAJ.

Passando então à questão que nos é concretamente colocada, importa referir o seguinte:

O Estatuto Disciplinar – D.L. nº 24/84, de 16 de Janeiro – dispõe no seu artigo 39º, inserido nas disposições gerais, sob a epígrafe “Competência para instauração do processo”, que “1- São competentes para instaurar processo disciplinar contra os respectivos subordinados todos os superiores hierárquicos, ainda que neles não tenha sido delegada a competência de punir.”

Por sua vez, no artigo 18º consta expressamente o seguinte:

“1-A competência disciplinar sobre os funcionários e agentes das autarquias locais e das associações e federações de municípios pertence aos respectivos órgãos executivos.

(...)

3-Os órgãos executivos das autarquias locais e das associações e federações de municípios têm competência:

- a) Para aplicação aos funcionários e agentes dos respectivos quadros privativos de todas as penas disciplinares previstas no nº1 do artigo 11º;
- b) Para aplicação aos funcionários do quadro geral administrativo que se encontrem ao seu serviço das penas disciplinares de repreensão e multa;
- c) Para aplicação da pena de cessação da comissão de serviço.

4-Os presidentes dos órgãos executivos têm competência para repreender qualquer funcionário ou agente ao serviço da autarquia.”

Deste conjunto de normas resulta claro que uma coisa é a competência para instaurar o processo disciplinar – o que pode ser feito por todos os superiores hierárquicos contra os respectivos subordinados, ainda que neles não tenha sido delegada a competência de punir (artigo 39º, nº1) – outra coisa é a competência para punir, que pertence ao órgão executivo, ou ao presidente do órgão executivo, conforme a pena a aplicar, no final do processo (vide o citado artigo 18º)

É este o quadro normativo que se encontra actualmente em vigor para as autarquias locais nestas matérias, porquanto este Estatuto Disciplinar constitui lei especial (relativamente à Lei das Autarquias Locais – Lei nº169/99, de 18 de Setembro - que no seu artigo 68º, nº2, alínea a) dá competência ao Senhor Presidente da Câmara para decidir sobre todos os assuntos relacionados com a gestão e direcção dos recursos humanos afectos aos serviços municipais) no que se refere aos processos disciplinares e por força do artigo 7º, nº3 do Código Civil, “a lei geral não revoga a lei especial, excepto se outra for a intenção inequívoca do legislador”.

Assim, não tendo havido qualquer intenção do legislador, aquando da aprovação da Lei nº 169/99, de 18 de Setembro, de alterar o sistema completo e coerente instituído pelo Estatuto Disciplinar, parece-nos legalmente de difícil justificação o entendimento perfilhado pela Chefe de Divisão dos Assuntos Jurídicos e Recursos Humanos da Câmara Municipal de -----, sobre este assunto, que segundo somos informados, defendeu que a Lei nº 169/99, de 18 de Setembro revogou o artigo 18º do referido Estatuto Disciplinar: é que se o resultado prático, no presente caso, acaba por ser o mesmo, do ponto de vista jurídico a fundamentação legal não é a mais correcta.

Aliás sobre esta matéria, e no sentido por nós defendido, veja-se o Acórdão do STA de 7 de Outubro de 1997, in Revista de Administração Local, nº 97, pág.736-737, que a propósito de uma alteração à anterior Lei das Autarquias Locais, introduzida pela Lei nº 18/91, de 12 de Junho, também considerou que em matéria disciplinar, os artigos do Estatuto Disciplinar não sofreram qualquer derrogação.

Face ao exposto, parece-nos claro que cabe aos superiores hierárquicos desencadear o procedimento disciplinar em relação aos seus subordinados. No presente caso, foi o Senhor Vereador que tutela os serviços onde se integra a técnica em questão que desencadeou o procedimento disciplinar, pelo que o mesmo tinha tal possibilidade à face da lei. E o mesmo se diga relativamente ao Sr. Presidente, pois se qualquer superior hierárquico pode instaurar o procedimento disciplinar relativamente a qualquer subordinado, também o Senhor Presidente o poderá fazer, quer porque ele tem especiais incumbências em matéria de gestão e direcção dos recursos humanos (vide artigo 68º, nº2, alínea a) da Lei nº 169/99, de 18 de Setembro), quer porque sendo ele o dirigente máximo do serviço, tem a última palavra para evitar a prescrição do procedimento disciplinar, verificando se já foi instaurado o processo antes de se completarem três meses (vide artigo 4º, nº2 do Estatuto Disciplinar).

Tal competência, conforme já foi referido anteriormente, nada tem a ver com a capacidade para aplicação de sanções disciplinares, pois essa competência para instauração do processo existirá mesmo naqueles casos em que, no final, é o órgão executivo que tem competência para punir.

Finalmente, quanto ao facto de o órgão executivo não ter sido informado de que tinha sido instaurado um processo disciplinar à referida funcionária da Câmara Municipal, sem prejuízo de um eventual “dever” político-moral de o comunicar, não existe obrigação legal de o Senhor Presidente o fazer, até porque o procedimento disciplinar, após a respectiva instrução pode esvaziar-se ali e não levar à aplicação de sanções disciplinares, pelo que se torna legalmente desnecessário estar a incomodar o órgão executivo, a par e passo só para lhe comunicar que foi instaurado um processo disciplinar. No final, se o processo não for arquivado por falta de provas, e houver lugar à aplicação efectiva de sanção disciplinar, então aí o órgão executivo decidirá aplicá-la(s) ou não conforme é da sua competência.

Assim, tal direito à informação dos Senhores Vereadores depende de pedido solicitado por escrito, nos termos gerais do artigo 68º, nº1, alínea r) da Lei nº 169/99, de 18 de Setembro.

Isto é o que, sem prejuízo de melhor e mais fundamentada opinião, nos cumpre informar relativamente ao assunto colocado à nossa consideração.

A Divisão de Apoio Jurídico

António José Lopes de Brito

* * * * *

ELEITOS LOCAIS E ÓRGÃOS AUTÁRQUICOS

286/2003

2003.05.14

ELEITO LOCAL - ASSESSOR DO PRESIDENTE DA CÂMARA

Através do Ofício nº 93, de 08 de Maio de 2003, o Senhor Presidente da Junta de Freguesia de -----, solicitou a estes Serviços um parecer jurídico relativamente à questão de saber se o Senhor Presidente da Junta de Freguesia de -----, membro da Assembleia Municipal de -----, pode ser nomeado assessor do Presidente da Câmara Municipal de -----.

Porque no Ofício nº 93, supra-referido fala-se expressamente de “nomeação” para assessor do Presidente da Câmara, quando na Lei nº 169/99, de 18 de Setembro apenas se prevê a nomeação dos membros do gabinete de apoio pessoal, questionou-se telefonicamente à Junta de Freguesia consulente se aquilo que o

Senhor Presidente da Junta pretendia não seria a nomeação para adjunto (membro do gabinete de apoio pessoal) nos termos do nº3 do artigo 74º da Lei nº 169/99, de 18 de Setembro, tendo-nos sido dado a entender que não: o que estava em causa, era de facto, saber se poderia ser contratado para assessor, e não “nomeado” para adjunto do gabinete de apoio pessoal do Presidente da Câmara.

Face ao solicitado, e aos referidos esclarecimentos adicionais, à Divisão de Apoio Jurídico desta Comissão de Coordenação Regional cumpre informar o seguinte:

Dispõe o artigo 75º, nº 2 da Lei nº 169/99, de 18 de Setembro que “os membros dos órgãos das autarquias locais são titulares de um único mandato, seja qual for o órgão ou órgãos em que exerçam funções naquela qualidade”. Significa isto, no presente caso, que o Senhor Presidente da Junta de Freguesia consulente é titular do mandato (originário) que recebeu por eleição directa para a Assembleia de Freguesia, mandato cujo desempenho se traduz, por determinação legal (inerência) no exercício das funções de Presidente da Junta de Freguesia e de membro da Assembleia Municipal de -----.

Com efeito, de entre outras competências, ao Presidente da Junta de Freguesia compete representar obrigatoriamente a Junta no órgão deliberativo da Freguesia e integrar, por direito próprio, o órgão deliberativo do município (artigo 38º, nº1, alínea c) da Lei nº 169/99, de 18 de Setembro).

No presente caso, o Senhor Presidente da Junta de Freguesia de ----- é titular de um cargo político na Freguesia de ----- (integrando, por direito próprio, o órgão deliberativo do município de -----), e pretende acumular tal cargo com o de assessor contratado do Presidente da Câmara Municipal de -----. Com essa acumulação, o referido eleito local seria contratado para prestar serviços de consultadoria e assessoria a um órgão de outra Autarquia Local. Vejamos se tal acumulação será legalmente possível.

No caso dos membros do Gabinete de Apoio Pessoal do Presidente da Câmara, a lei não proíbe tal possibilidade de acumulação. As funções de membro do Gabinete de Apoio Pessoal não podem ser equiparadas às dos funcionários públicos - dado que não conferem nenhum vínculo, sendo apenas prestados serviços de coordenação consultadoria e assessoria ao gabinete – não podendo ser qualificadas como de cariz profissional. Dada a precaridade da nomeação: dos membros do Gabinete de Apoio Pessoal do Presidente da Câmara - de acordo com o Art. 74º da Lei nº 169/99, de 18 de Setembro, eles podem ser nomeados ou exonerados a qualquer momento pelo Presidente da Câmara, cessando igualmente o exercício das suas funções com a cessação do mandato do Presidente ou dos vereadores que apoiem – entende-se que eles podem acumular as referidas funções, sem que com isso sejam violadas as disposições legais referentes às inelegibilidades previstas na lei eleitoral dos órgãos das autarquias locais. Nesse sentido se pronunciou, aliás, o Acórdão de 25 de Maio de 1999 do Supremo Tribunal Administrativo.

Porém, no presente caso, o Senhor Presidente da Junta de Freguesia de ----- pretende ser contratado para assessor do Senhor Presidente da Câmara Municipal de -----, o que não é possível, dado que ele é, por inerência membro da Assembleia Municipal de -----, e a alínea e) do nº2 do artigo 4º da Lei nº27/87, de 30 de Junho (Estatuto dos Eleitos Locais), dispõe que os eleitos locais no exercício das suas funções, em matéria de prossecução do interesse público, estão vinculados a “não celebrar com a autarquia qualquer contrato, salvo de adesão”.

Assim, poderemos concluir que sendo possível a nomeação do Senhor Presidente da Junta como adjunto do Gabinete de Apoio Pessoal do Presidente da Câmara, já não nos parece legalmente possível a sua contratação para assessor, dado que o mesmo sendo membro da Assembleia Municipal, não pode celebrar qualquer contrato com a sua Câmara Municipal.

Isto é o que, sem prejuízo de melhor e mais fundamentada opinião, nos é possível informar quanto ao assunto colocado à nossa consideração.

A Divisão de Apoio Jurídico

António José Lopes de Brito

* * * * *

97/2003

2003.02.17

SAÍDA DE VEREADOR FUNCIONÁRIO DA AUTARQUIA NO DECURSO DA REUNIÃO ORDINÁRIA – MARCAÇÃO DE FALTA INJUSTIFICADA

Através do Ofício nº7287, de 2.12.2002, a C.M. de ----- solicitou a esta Comissão de Coordenação Regional um parecer jurídico, relativamente ao assunto em epígrafe.

Concretamente pretende-se saber se na sequência do abandono da reunião ordinária dos senhores vereadores, se sendo um dos vereadores funcionário daquela autarquia, tendo pedido dispensa das suas actividades profissionais, ao abrigo do nº3 do artigo 2º da Lei nº29/87, de 30 de Junho (Estatuto dos Eleitos Locais), não deverá o mesmo retomar a sua actividade no posto de trabalho, sob pena de falta injustificada.

Face ao solicitado, esta Divisão de Apoio Jurídico cumpre informar o seguinte:

Relativamente às dispensas que os senhores vereadores das Câmaras Municipais têm direito, diz-se na alínea a) do nº3 do artigo 2º do Estatuto dos Eleitos Locais— Lei nº 29/87, de 30 de Junho, com as alterações introduzidas pela Lei nº 97/89, de 15 de Dezembro, pela Lei nº 1/91, de 10 de Janeiro, pela Lei nº 11/91, de 17 de Maio, Lei nº 11/96, de 18 de Abril, Lei nº 127/97, de 11 de Dezembro, Lei nº 50/99, de 24 de Junho e Lei nº 86/2001, de 10 de Agosto — que “os membros de órgãos executivos que não exerçam as respectivas funções em regime de permanência ou de meio tempo serão dispensados das suas actividades profissionais, mediante aviso antecipado à entidade empregadora, para o exercício de actividades no respectivo órgão” até 32 horas mensais cada um.

Dado que a lei não especifica a este propósito como podem ser usadas essas 32 horas, se seguidas, alternadas ou de qualquer outro modo (tal como também acontecia no anterior Estatuto dos Eleitos Locais, Lei nº9/81, de 26 de Junho), quanto a nós parece-nos que o legislador quis deixar ao critério dos referidos eleitos locais, a forma de gestão mais adequada do seu tempo, sendo eles que, mediante aviso antecipado à entidade empregadora, solicitam as dispensas a que têm direito, num máximo de 32 horas mensais. Tal deverá ser estabelecido de acordo com as necessidades de participação política dos referidos eleitos locais cumprirem os seus trabalhos como membros daquele órgão executivo, não se limitando ao tempo necessário para a participação nas reuniões, como acontece relativamente aos membros dos órgãos deliberativos nas mesmas condições (vide nº4 do mesmo artigo e diploma que, em moldes diferentes diz que tais dispensas são conferidas “quando o exija a sua participação em actos relacionados com as suas funções de eleitos, designadamente em reuniões dos órgãos e comissões a que pertencem, ou em actos oficiais a que devem comparecer”).

O legislador não faz qualquer restrição ou distinção quanto à entidade empregadora desses eleitos locais, limitando-se no nº6 desse artigo 2º a dispor que “todas as entidades públicas e privadas estão sujeitas ao dever geral de cooperação para com os eleitos locais no exercício das suas funções”. As entidades empregadoras estão sujeitas, por igual, ao dever geral de cooperação para com os eleitos locais, sem prejuízo de, como se sabe, esses trabalhadores,

agentes ou funcionários poderem ter horários de trabalho (semanais) bem diferentes e sejam bem diversos os prejuízos causados aos respectivos serviços.

Haverá com certeza maiores prejuízos para certos serviços, ao verem-se privados dos seus servidores, mas a lei não distinguiu, não podendo o intérprete fazê-lo, substituindo-se ao legislador (Vide, neste sentido o Parecer nº 36/88, de 5-08-1988, da Procuradoria-Geral da República, publicado no D.R. nº 200, II Série, de 30-08-1988, proferido a propósito de uma situação de exercício em acumulação do cargo de eleito local com funções docentes, mas igualmente aplicável, em nossa opinião, a outros serviços públicos).

Face a este dever de geral de cooperação, parece-nos que só em casos totalmente anómalos - por exemplo, se um vereador solicitasse as 32 horas todas de seguida, o que perfazia quase uma semana completa de ausência - sabendo-se que as reuniões do órgão executivo são repartidas por todo o mês - o dirigente do serviço (superior hierárquico ou entidade patronal) onde o eleito local desempenhe as suas actividades profissionais, poderá fundamentadamente recusar tal desiderato, até porque tal acarretará, provavelmente, graves prejuízos para a instituição.

É que conforme defendeu a Procuradoria-Geral da República no referido Parecer nº 36/88, de 5-08-1988, publicado no D.R. nº 200, II Série, de 30-08-1988, “é bem clara a intenção do legislador em repartir as 32 horas por todo o mês, ao conceder «(...) horas mensais». Nem podia ser de outra maneira. Só assim os «eleitos locais» a que se refere aquele preceito – o citado nº2 do artigo 2º da Lei nº 29/87 – poderão desempenhar as respectivas funções”.

Assim sendo, no caso concreto, tendo em conta que o referido período mensal de 32 horas deve ser repartido por todo o mês, compete ao dirigente dispensar o funcionário eleito local das suas funções de acordo com as necessidades de participação política do mesmo, por forma a que ele possa como eleito local cumprir os seus trabalhos como membro daquele órgão executivo, e levando em linha de conta que esse tempo não se limita ao tempo necessário para a participação nas reuniões, como acontece diferentemente, no que concerne aos membros dos órgãos deliberativos nas mesmas condições.

Por fim, importa referir que em Direito Administrativo, a dispensa é um acto administrativo que permite a alguém subtrair-se ao cumprimento de uma obrigação positiva geral (vide neste sentido Marcelo Caetano, Manual de Direito Administrativo, 9ª edição, reimpressão, 1980, 1º-461), sendo a falta ao trabalho definida como “a não presença do trabalhador, no local de trabalho, durante o período normal de trabalho por motivo ligado à pessoa do trabalhador” (Jorge Leite, R.D.E., IV – 422). Ora tendo o eleito local direito a dispensa, cumpridos os formalismos legais, a ausência do funcionário foi previamente autorizada pelo dirigente do serviço/entidade patronal.

Se, como parece ser o caso, foi cumprido o formalismo legalmente exigível para a dispensa da actividade profissional, nos termos do nº3 do artigo 2º do Estatuto dos Eleitos Locais, muito embora a dispensa tenha sempre uma condição implícita (neste caso a participação numa reunião de um órgão autárquico, o que, como vimos, implica a atribuição *cum grano salis* de algum tempo antes e depois da mesma) parece-nos que, sem prejuízo de se desconhecer os contornos exactos em que se deu o abandono da reunião - dado não nos ter sido enviada cópia da acta (na Lei nº 169/99, de 18 de Setembro no nº1 do seu artigo 92º, dispõe-se que na acta da reunião regista-se tudo o que de essencial se tiver passado, os membros presentes e ausentes, os assuntos apreciados, as decisões e deliberações tomadas e a forma e o resultado

das respectivas votações) - tal não deverá dar lugar à marcação de falta injustificada do mesmo, pois foi por motivos relacionados com a expressão de um direito político que o eleito o fez. Isto, obviamente, desde que os motivos políticos do abandono da reunião, não tenham abalado o dever geral que impende sobre todos os membros dos órgãos das autarquias locais em matéria de prossecução do interesse público e no exercício das suas funções de, nos termos da alínea b) e a) do nº 2 do Art. 4º do Estatuto dos Eleitos Locais, respeitar o fim público dos deveres em que se encontram investidos, salvaguardar e defender os interesses públicos do Estado e da respectiva autarquia.

De qualquer forma, relativamente à marcação ou não da falta injustificada, no caso concreto, pelo que nos é dado a conhecer através do Ofício da entidade consulente, tratar-se-ia, eventualmente de uma ausência por um período inferior ao período normal de trabalho a que o mesmo estava obrigado, pelo que quando muito, os respectivos tempos seriam adicionados para a determinação dos períodos normais de trabalho diário em falta, não havendo lugar à marcação directa de uma falta injustificada.

Aqui chegados, estamos em condições de concluir o seguinte:

1. De acordo com a alínea a) do nº3 do artigo 2º do Estatuto dos Eleitos Locais “os membros de órgãos executivos que não exerçam as respectivas funções em regime de permanência ou de meio tempo serão dispensados das suas actividades profissionais, mediante aviso antecipado à entidade empregadora, para o exercício de actividades no respectivo órgão” até 32 horas mensais cada um.
2. Dado que a lei não especifica a este propósito como podem ser usadas essas 32 horas, se seguidas, alternadas ou de qualquer outro modo (tal como também acontecia no anterior Estatuto dos Eleitos Locais, Lei nº9/81, de 26 de Junho), o legislador quis deixar ao critério dos referidos eleitos locais, a forma de gestão mais adequada do seu tempo, sendo eles que, mediante aviso antecipado à entidade empregadora, solicitam as dispensas a que têm direito, num máximo de 32 horas mensais. Tal deverá ser estabelecido de acordo com as necessidades de participação política dos referidos eleitos locais cumprirem os seus trabalhos como membros daquele órgão executivo, não se limitando ao tempo necessário para a participação nas reuniões, como acontece relativamente aos membros dos órgãos deliberativos nas mesmas condições (vide nº4 do mesmo artigo e diploma que, em moldes diferentes diz que tais dispensas são conferidas “quando o exija a sua participação em actos relacionados com as suas funções de eleitos, designadamente em reuniões dos órgãos e comissões a que pertencem, ou em actos oficiais a que devem comparecer”).
3. O legislador não faz qualquer restrição ou distinção quanto à entidade empregadora dos eleitos locais, limitando-se no nº6 desse artigo 2º a dispor que “todas as entidades públicas e privadas estão sujeitas ao dever geral de cooperação para com os eleitos locais no exercício das suas funções”.
4. As entidades empregadoras estão assim sujeitas, por igual, ao dever geral de cooperação para com os eleitos locais, sem prejuízo de, como se sabe, esses trabalhadores ou funcionários poderem ter horários de trabalho (semanais) bem diferentes e sejam bem diversos os prejuízos causados aos respectivos serviços.

5. Face a este dever de geral de cooperação, parece-nos que só em casos totalmente anómalos - por exemplo, se um vereador solicitasse as 32 horas todas de seguida, o que perfazia quase uma semana completa de ausência - sabendo-se que as reuniões do órgão executivo são repartidas por todo o mês - o dirigente do serviço (superior hierárquico ou entidade patronal) onde o eleito local desempenhe as suas actividades profissionais, poderá fundamentadamente recusar tal desiderato, até porque tal acarretará, provavelmente, graves prejuízos para a instituição.
6. Se foi cumprido o formalismo legalmente exigível para a dispensa da actividade profissional, nos termos do nº3 do artigo 2º do Estatuto dos Eleitos Locais, muito embora a dispensa tenha sempre uma condição implícita - neste caso, dos eleitos locais que não exercem as respectivas funções em regime de permanência ou a meio tempo, a participação numa reunião de um órgão autárquico - tal implica a atribuição cum grano salis de algum tempo que lhe deve ser concedido antes e depois da reunião - pelo que o facto de um eleito local funcionário da autarquia ter abandonado a reunião juntamente com outros vereadores (tendo todos declarado para a acta os motivos políticos que fundamentaram tal posição), não tendo retomado imediatamente a sua actividade no posto de trabalho, não deverá dar lugar à marcação de falta injustificada do mesmo.
7. Isto, obviamente, desde que os motivos políticos do abandono da reunião, não tenham abalado o dever geral que impende sobre todos os membros dos órgãos das autarquias locais em matéria de prossecução do interesse público e no exercício das suas funções de, nos termos da alínea b) e a) do nº 2 do Art. 4º do Estatuto dos Eleitos Locais, respeitar o fim público dos deveres em que se encontram investidos, salvaguardar e defender os interesses públicos do Estado e da respectiva autarquia.
8. Nesta eventualidade, ainda assim, parece-nos que não haverá lugar à marcação directa de uma falta injustificada ao eleito local que não retomou imediatamente a sua actividade no posto de trabalho, pois deverá ser feita uma aferição do tempo tendo em linha de conta que, tratando-se de uma ausência por um período inferior ao período normal de trabalho a que o mesmo estava obrigado, os respectivos tempos devem ser adicionados para a determinação dos períodos normais de trabalho diário em falta.

Isto é o que, sem prejuízo de melhor opinião, nos é possível informar face aos termos em que a questão nos é concretamente colocada.

À consideração superior.

A Divisão de Apoio Jurídico

António José Lopes de Brito

* * * * *

EMPREITADAS E FORNECIMENTOS

666/2003

2003-10-20

REGRAS A CUMPRIR NOS PROCESSOS DE CONTRATAÇÃO DE PRESTAÇÕES DE SERVIÇOS E DE OBRAS PÚBLICAS

Foi-nos solicitado superiormente um parecer sobre o assunto em epígrafe.

Concretamente, pretende-se saber se existe algum impedimento à participação de elementos de uma determinada empresa, pelo facto de se ter com ela iniciado um processo de contratação de obra pública (tendo-lhe sido adjudicado o estudo prévio, o projecto de execução, ou outro) e posteriormente ser essa mesma empresa a desenvolver as fases do concurso subsequentes (execução e/ou fiscalização da empreitada) dessa mesma obra.

Mesmo que esteja salvaguardada a observação dos procedimentos aplicáveis à realização de cada um dos concursos, será que tal viola ou não os princípios da igualdade e da concorrência que devem orientar o procedimento de contratação pública?

Face ao solicitado, a esta Divisão de Apoio Jurídico cumpre informar o seguinte:

Dispõe o artigo 9º do D.L. nº 197/99, de 8 de Junho, sob a epígrafe, “Princípio da igualdade” o seguinte:

“1.Na formação dos contratos públicos devem proporcionar-se iguais condições de acesso e de participação dos interessados em contratar, segundo critérios que traduzam juízos de valor dos aspectos decisivos para contratar, coordenados com o objecto específico do contrato.

2.Iniciado o procedimento, não pode ser feita discriminação de qualquer natureza entre os interessados em contratar nem admitir-se qualquer interpretação das regras que disciplinam a contratação que seja susceptível de determinar uma discriminação entre os concorrentes e aqueles que não apresentaram candidaturas ou propostas.”

Por seu lado, também o nº1 do artigo 58º do D.L. nº 59/99, de 2 de Março dispõe que “são proibidos todos os actos ou acordos susceptíveis de falsear as regras de concorrência, sendo nulas as propostas, os pedidos de participação ou as decisões apresentadas, recebidas ou proferidas, devendo as mesmas ser rejeitadas e os concorrentes excluídos.”

Deste conjunto de normas resulta claro que foi intenção do legislador que tanto nos preliminares, como na formação e na execução do contrato as partes actuem de boa fé, nomeadamente evitando conluios que falseiem a concorrência.

É sabido que a actividade administrativa, pela especial relevância de que se reveste, está rodeada de diversas cautelas que visam, em última instância, garantir que a sua actuação seja

sempre isenta, baseada unicamente na lei, e tendo como pressuposto a inexistência de prejuízo para o interesse público e para os direitos e interesses legalmente protegidos dos cidadãos.

No presente caso de contratação pública, o que está em causa é saber se pode ser adjudicada a fiscalização à mesma empresa que em anterior concurso, elaborou o projecto da empreitada.

Trata-se portanto de uma questão que pode implicar com a isenção e defesa da concorrência entre concorrentes. Senão, vejamos:

A admitir-se que pode ser adjudicada a fiscalização à mesma empresa que em anterior concurso, elaborou o projecto dessa empreitada, o facto de ter sido a mesma empresa a elaborar o projecto, dá-lhe um conhecimento muito mais profundo daquilo que o dono da obra pretende, o que a coloca efectivamente numa posição mais favorável perante os demais concorrentes (isto pode ter como implicação a violação do princípio da concorrência). E sendo precisamente a mesma equipe ou técnico responsável, poder-se-á razoavelmente presumir que só com muita dificuldade, os mesmos admitirão os (seus) erros de concepção do projecto, pelo que a sua imparcialidade, isenção e independência enquanto entidade fiscalizadora da empreitada pode ficar gravemente afectada, pelo facto de ter sido ela própria a projectista... Assim, face à isenção que é exigida à fiscalização, somos da opinião de que se deve obstar a esta prática dado que encontra sérias dificuldades de enquadramento legal, face aos princípios da concorrência (artigo 58º do D.L. nº59/99, de 2 de Março e 10º do D.L. nº 197/99, de 8 de Junho), da igualdade (artigo 9º do D.L. nº 197/99, de 8 de Junho, e 5º do CPA), e da imparcialidade (artigo 11º do D.L. nº 197/99, de 8 de Junho, e 6º do CPA).

Neste domínio e neste sentido, há jurisprudência do STA (Acórdãos de 7 de Julho de 1988, e de 9 de Abril de 2002) que se pronunciou sobre estas matérias da imparcialidade na fase de execução do projecto.

O primeiro dos referidos acórdãos, pronunciou-se no sentido de que é ilegal um acto que adjudica serviço a empresa em que seja técnico um funcionário da Direcção-Geral encarregado de fiscalizar esse serviço; o segundo acórdão decidiu que se o dono da obra contratar com determinada empresa o estudo prévio para aquele concurso, já não poderá assessorar nenhum dos concorrentes, elaborando o projecto base (e muito menos apresentar propostas), sob pena de violação dos referidos princípios.

Ora se o STA decidiu deste modo relativamente a estas situações em que estava em causa o princípio da imparcialidade, tudo nos leva a crer que na situação que concretamente nos é colocada, existem as mesmas razões de decidir, pelo que o seu entendimento deverá ser o mesmo.

A contratação pública está sujeita aos princípios jurídicos da actividade administrativa designadamente da igualdade, da imparcialidade, da livre concorrência e também ao dever de fundamentação.

É sabido que a escolha da administração apenas poderá incidir sobre os elementos que constem do procedimento, mas não nos parece curial que uma das entidades que concorre para a fiscalização seja a mesma empresa que em anterior concurso, elaborou o projecto dessa empreitada, porque o facto de ter sido a mesma empresa a elaborar o projecto, dá-lhe um conhecimento muito mais profundo daquilo que o dono da obra pretende (permitindo-lhe apresentar propostas mais conhecedoras da situação em concreto), aproveitando

conhecimentos da sua própria experiência directa o que a coloca efectivamente numa posição mais favorável perante os demais concorrentes, violando com isso o princípio da concorrência.

Salvo melhor e mais fundamentada opinião, é quanto se nos oferece dizer relativamente ao assunto colocado à nossa consideração.

Porém, dado que a questão é por sua própria natureza polémica, e não isenta de dúvidas, coloca-se à consideração superior a sugestão do seu agendamento para a próxima reunião de coordenação jurídica inter-CCDR's/DGAL/CEFA/IGAT/SEAL, a realizar nos termos e para os efeitos previstos no Despacho nº 6695/2000(2ªSérie), de 28 de Março.

A Divisão de Apoio Jurídico

António José Lopes de Brito

* * * * *

374/2003

2003.06.24

GAT ----- – EMPREITADA – FISCALIZAÇÃO – PROCEDIMENTO DISCIPLINAR

Relativamente ao assunto em epígrafe, e conforme me foi solicitado superiormente, cumpre-me informar o seguinte:

Analisado o processo, verifica-se que para além de outras anomalias detectadas no relatório técnico elaborado pela UA (onde se verificou, por exemplo, que os trabalhos de compactação de solos em camadas com a espessura de 0,5 m foi excessivamente elevada, pelo que o projecto da obra não foi suficientemente exigente nesta matéria da deformabilidade e resistência pretendidas), ali se conclui que as empreitadas (as 2 fases da obra - Terraplanagens e Pavimentação) não foram objecto de qualquer tipo de controlo dos trabalhos realizados, não existindo actas de reuniões da obra, nem livro de registo dos principais incidentes da obra, pelo que não foi demonstrado que a fiscalização tenha cumprido todas as funções que lhe estão incumbidas pelas alíneas c), d) e f) do artigo 180º do D.L. nº 59/99, de 2 de Março, sendo que, numa obra pública, face à legislação em vigor, tal não nos parece justificável.

O dono da obra, terminados os trabalhos, recebeu a obra sem reservas a 3 de Março de 1999, com todos os autos de medição assinados pela fiscalização (que detinha poderes delegados do dono da obra, obrigando-o nos actos praticados), e emitiu uma declaração abonatória a 12 de Abril daquele ano, considerando que tinha sido executada com integral cumprimento das cláusulas técnicas e especificações do projecto e do caderno de encargos, apesar de se confirmar que as mesmas (1ª e 2ª fases) não foram objecto de qualquer tipo de controlo dos trabalhos realizados.

Durante o período de garantia técnica da obra, cujo prazo expirou a 3 de Março de 2001, o dono da obra nunca solicitou aos empreiteiros qualquer reparação da mesma.

A falta de cumprimento dos deveres estipulados na lei relativamente à fiscalização da obra ficou demonstrada no inquérito levado a cabo pela CM -----, ao referir que naquela obra “nada foi detectado por quem teve a missão de a acompanhar e nada foi referido por quem teve a missão de a fiscalizar”. Assim sendo, à fiscalização, que foi feita pelo Sr.Eng. -----, Técnico Superior do GAT de -----, devem ser assacadas responsabilidades pelo comportamento estrutural deficiente da respectiva construção, uma vez que os motivos apontados pelo relatório da UA foram a falta de controle dos materiais e processos de execução que à mesma incumbia apreciar.

Porém, dado que no presente momento, já se passaram mais de 4 anos sobre a construção das duas empreitadas em causa, o procedimento disciplinar em que o Senhor Fiscal Oficial poderá ser acusado, por eventual quebra do dever de zelo, nos termos do artigo 3º, nº4, alínea b) e nº6 do D.L. nº 24/84, de 16 de Janeiro, já se encontra prescrito face ao disposto no artigo 4º, nº1 do mesmo diploma.

Isto é o que nos cumpre informar e submeter à consideração superior.

A Divisão de Apoio Jurídico

António José Lopes de Brito

* * * * *

106/2003

2003.02.20

PROJECTO DO AUDITÓRIO MUNICIPAL DE ----- – REAJUSTAMENTO DE HONORÁRIOS

Relativamente ao assunto em epígrafe foi solicitado a esta Divisão de Apoio Jurídico que elaborasse uma Informação quanto à questão de saber se na sequência do concurso para elaboração do projecto do Auditório Municipal, no procedimento contratual adoptado com a firma GITAP, haverá ou não, no caso concreto, lugar ao reajustamento do valor dos honorários.

Face ao solicitado, a esta Divisão de Apoio Jurídico cumpre informar o seguinte:

Segundo o artigo 11º, nº1 da Portaria de 7 de Fevereiro de 1972, in D.G., II série, de 11.02.1972 alterada pela Portaria de 22 de Novembro de 1974, publicada no DG. II Série, de 3.01.1975, e pela Portaria de 27 de Janeiro de 1986, publicada no D.R. II Série, de 05.03.1986, a regra geral do cálculo dos honorários dos projectistas de obras públicas é estabelecido em percentagem do custo estimado da obra, (resultante dos valores das estimativas e orçamentos aprovados) e de acordo com a tabela para projectos completos constante do Anexo II.

Atendendo ao consagrado no nº 4 do artigo 11º da referida Portaria que estabelece as instruções para o cálculo de honorários referentes aos projectos de obras públicas, excepcionalmente no caso de a adjudicação se efectuar dentro do prazo de 120 dias contados a partir da data da aprovação do projecto, pode haver ajustamento relativamente ao preço da adjudicação. Ora, no caso concreto, resulta do processo que a adjudicação não se verificou dentro do prazo de 120 dias contados a partir da data da aprovação do projecto, pelo que não haverá lugar a qualquer ajuste em relação ao cálculo dos honorários.

E nem se diga que no presente caso estamos colocados perante um projecto de ampliação a que, de acordo com o nº8 do referido artigo 11º corresponderiam honorários segundo as percentagens indicadas no nº1 do mesmo artigo 11º, com um acréscimo de 20%. É um facto que a área do projecto cresceu 10% (2110 m² para 2300 m²), mas o que se verificou foi um erro de cálculo por parte da GITAP, que apesar de ser uma firma experiente, mediu mal os elementos gráficos do estudo preliminar, tendo ”infelizmente no caso concreto em muito influenciado a adjudicação” conforme ela própria reconhece.

Acresce referir que na actualidade, o D.L. nº59/99, de 2 de Março, com as alterações da Lei nº 163/99, de 14 de Setembro restringiu de forma muito significativa a possibilidade de execução de trabalhos que envolvam aumento de custos resultantes, designadamente, de trabalhos a mais e erros ou omissões do projecto, sendo que da conjugação do artigo 26º com o artigo 45º, nº1 resulta claro que os mesmos não poderão ser autorizados se o valor acumulado desses trabalhos durante a execução represente mais de 25% do valor total da empreitada. Este valor de 25% fixado como limite máximo reporta-se ao valor do

contrato inicialmente celebrado, ou seja, corresponde a 25% do valor que no contrato consta como sendo o preço a pagar pelo dono da obra.

Assim, considerando que pelo referido mecanismo, se visa controlar o aumento da despesa pública, evitando que esta vá muito para além daquilo que foi autorizado e previsto, e levando em linha de conta que o valor inicialmente apresentado pela GITAP era de 120 mil contos - ainda que com erros de cálculo que só a ela poderão ser imputados - parece-nos que o valor ora apresentado para a obra, de 430 mil contos, subverte completamente as expectativas da dona da obra, violando também as garantias de isenção, igualdade de tratamento e imparcialidade(consagrados no artigo 6º do citado diploma) face aos demais concorrentes, que foram preteridos, pelo que não poderá legalmente ser autorizado.

A Divisão de Apoio Jurídico

António José Lopes de Brito

* * * * *

TAXAS E LICENÇAS

496/2003

2003.08.01

REGULAMENTO DE SANEAMENTO DE ÁGUAS RESIDUAIS DO MUNICÍPIO DE ----- – TAXA DE LIGAÇÃO DE COLECTORES

Através do Ofício nº 898 de 11 de Abril de 2003 da Câmara Municipal de -----, dirigido à Direcção-Geral das Autarquias Locais, e posteriormente remetido a estes Serviços a coberto do Ofício nº 3154, de 5 de Junho de 2003, foi solicitado um parecer jurídico relativamente ao assunto em epígrafe.

Concretamente pretende-se saber se a Câmara Municipal de ----- pode ou não cobrar uma taxa pela ligação de colectores, nos termos e cálculos previstos no artigo 21º do (anterior e revogado) Regulamento do Serviço de Saneamento do Município de -----, de 24 de Março de 1975, face ao actual regime jurídico constante dos D.L. nº 207/94 de 6 de Agosto e Dec. Reg. nº23/95, de 23 de Agosto, uma vez que o novo Regulamento de Saneamento de Águas Residuais do Município de -----, aprovado por aquela Assembleia Municipal a 27 de Setembro de 2001 e publicado no D.R. nº 271, II Série de 22 Novembro de 2001, não fixou ainda os montantes da nova taxa por deliberação da Assembleia Municipal.

Face ao solicitado, a esta Divisão de Apoio Jurídico cumpre informar o seguinte:

Estando em causa a cobrança de uma taxa correspondente a um preço que é pago pelo utente como contraprestação pela ligação à rede pública de águas residuais, importa começar por referir que hoje é entendimento pacífico que nesse momento, em que o pedido está a ser apreciado com a intervenção de técnicos que verificam a forma como a ligação será feita e respectivas condições de segurança, pode-se falar da existência de um serviço por parte do município. Numa qualquer fase posterior – de eventual renovação anual - deixaria de existir qualquernexo entre o pagamento e uma prestação do município; pelo que não estaríamos colocados perante uma taxa, mas perante um verdadeiro imposto. Com efeito, o Tribunal Constitucional através do Acórdão nº63/99, considera que em tais casos, a "taxa", é um verdadeiro imposto, por não haver qualquer contrapartida visível, pelo que é organicamente inconstitucional que a Assembleia Municipal aprove tais "taxas".

Tal não é, porém o que se passa no presente caso, em que segundo nos é dado a conhecer, através do Ofício da entidade consulente, esta "taxa" apenas é cobrada por uma única vez pelo município de -----, aquando da ligação dos colectores da rede de águas residuais.

É também entendimento pacífico na doutrina administrativa (vide Prof. Marcelo Caetano, Princípios, 1997, pág. 283) e fiscal (vide Prof. Soares Martinez, Curso de Direito Fiscal, 1971, pág. 53) que as taxas correspondem a prestações exigíveis dos particulares que

utilizam um serviço ou utilidade público que presta de forma directa uma utilidade particular e individualizável. As taxas são assim, impostas coactiva ou autoritariamente pelo Estado ou outro ente público, sem carácter sancionatório, como contrapartida pela utilização individualizada de bens públicos ou semi-públicos (embora possa ser solicitada ou não por este), mas não sendo nunca qualificada como um imposto (vide neste sentido o Acórdão do STA de 24/02/88, 2ª Secção que tomou posição no sentido de que “I - A taxa de ligação de um prédio à rede geral de esgotos é uma taxa e não um imposto por ser uma prestação que uma pessoa tem de pagar à Câmara Municipal como retribuição do serviço individualmente recebido).

Daqui decorre também que as taxas, não obstante não revestirem natureza fiscal ou parafiscal, estão sujeitas ao regime de cobranças das receitas fiscais regulado no Código de Processo Tributário nos termos do nº 3 do Art. 30º da Lei nº 42/98, de 6 de Agosto (Lei das Finanças Locais), conjugado com o Art. 155º, nº 1 do Código de Procedimento Administrativo.

De acordo com os princípios gerais de Direito Administrativo, as prestações de serviços públicos podem efectuar-se em contrapartida de preços ou taxas, sendo os municípios através de regulamentos que fixam as respectivas contraprestações e a sua aplicação, quando é legalmente admitida.

No presente caso, estamos colocados perante uma taxa de ligação de colectores de esgoto, de prestação única cuja cobrança nos parece legítima, a exemplo do que tem vindo a ser defendido relativamente a outros municípios (vide, por exemplo, o Acórdão do STA de 10/12/97, 2ª Secção, que decidiu que “I - A taxa de ligação à rede geral de esgotos da cidade de Lisboa é devida pela ligação do prédio a essa rede”).

Porém, vejamos em concreto, o problema da fixação da taxa em si, de acordo com o novo Regulamento de Saneamento de Águas Residuais do Município de -----, aprovado pela Assembleia Municipal a 27 de Setembro de 2001 e publicado no D.R. nº 271, II Série de 22 Novembro de 2001.

Através do Decreto-Lei n.º 207/94, de 6 de Agosto, foi actualizada a legislação existente em matéria de sistemas públicos e prediais de distribuição de água e de drenagem de águas residuais, aprovando os princípios gerais a que devem obedecer a respectiva concepção, construção e exploração e prevendo que a regulamentação técnica daqueles sistemas, bem como as respectivas normas de higiene e segurança seriam aprovadas por decreto regulamentar.

Com o Decreto Regulamentar n.º 23/95 de 23 de Agosto, veio a ser aprovado o Regulamento Geral dos Sistemas Públicos e Prediais de Distribuição de Água e de Drenagem de Águas Residuais, dispondo o seu artigo 2.º relativamente à sua entrada em vigor, o seguinte:

“1 - O presente Regulamento entra em vigor um ano após a data da sua publicação.

2 - As autarquias locais devem adaptar os seus regulamentos em conformidade com o regime constante do presente diploma, até à data prevista no número anterior.”

Por sua vez, no seu artigo 3.º ficou patente a seguinte intenção do legislador:

“É revogada toda a legislação que contrarie o presente Regulamento, designadamente os regulamentos aprovados pelas Portarias n.ºs 10367, de 14 de Abril de 1943, e 11338, de 8 de Maio de 1946, na data da sua entrada em vigor.”

Ora bem, o Regulamento do Serviço de Saneamento do Município de -----, aprovado por portaria de aprovação do então Ministro da Administração Interna e publicado no Diário do Governo, n.º70, II Série, de 24 de Março de 1975, dispunha no seu artigo 21º que o montante da taxa de ligação à rede de colectores seria de 10% do rendimento colectável do prédio(nº1); que a obrigação do pagamento da taxa de ligação caberia aos proprietários ou usufrutuários dos prédios à data da sua ligação à rede ou aos requerentes da licença de construção (nº3); e que nenhum proprietário, usufrutuário ou requerente da licença de construção de prédio estaria isento da taxa de ligação (nº4).

O Decreto Regulamentar n.º23/95 de 23 de Agosto, só veio a ser adaptado ao Município de ----- com o novo Regulamento de Saneamento de Águas Residuais do Município de -----, aprovado pela Assembleia Municipal de ----- a 27 de Setembro de 2001 e publicado no D.R. nº 271, II Série de 22 Novembro de 2001.

Aí se dispõe actualmente no artigo 79º, com interesse para a economia do presente parecer, que a taxa de ligação tem por objectivo minorar os encargos do estabelecimento dos sistemas de drenagem de águas residuais, cobrir as despesas da entidade gestora necessárias à entrada em funcionamento do serviço, à constituição, melhoramento e ampliação das redes de saneamento e associadas à inspecção das respectivas obras, fiscalização, ensaios e vistorias (nº1); que a taxa de ligação é paga pelo construtor ou requerente da licença de construção do prédio de uma única vez, quando o sistema de drenagem predial puder ser ligado ao sistema público de drenagem (nº2); que o valor da taxa de ligação é calculado em função da área edificada do prédio e do fim a que se destina, e consta da tabela de taxas e tarifas em vigor, aprovada pela Câmara Municipal e Assembleia Municipal de ----- (nº4); quando o fim seja a habitação, actividade comercial associada a habitação e outras aplicações similares, a taxa de ligação será aplicada tendo em conta os seguintes escalões: 1º escalão – até 1000 m2, 2º escalão – de 1001 a 2000m2, 3º escalão – igual ou superior a 2001 m2 (nº5).

Até à data da publicação do novo Regulamento de Saneamento de Águas Residuais do Município de -----, de 2001, continuou-se a aplicar o Regulamento do Serviço de Saneamento do Município de -----, de 1975, não obstante o disposto no artigo 3º do Decreto Regulamentar n.º23/95 de 23 de Agosto, dizer expressamente que “é revogada toda a legislação que contrarie o presente Regulamento, designadamente os regulamentos aprovados pelas Portarias nº 10 367, de 14 de Abril de 1943, e 11 338, de 8 de Maio de 1946, na data da sua entrada em vigor (23 de Agosto de 1996).

Também no artigo 101º do novo Regulamento de Saneamento de Águas Residuais do Município de -----, de 2001 diz-se expressamente que “após a entrada em vigor deste regulamento fica automaticamente revogado o Regulamento do Serviço de Saneamento do Concelho de ----- aprovado em 31 de Janeiro de 1975 pelo Ministro da Administração Interna e pelo Secretário de Estado das Obras Públicas, e toda a demais legislação aplicável” e no artigo 99º que “a partir da entrada em vigor deste Regulamento, por ele serão regidas todas as situações por ele abrangidas, incluindo aqueles que se encontrem em curso”.

Pois bem, ainda que se considere defensável que o anterior Regulamento se manteve em vigor até ter entrado em vigor o novo Regulamento, porquanto o nº2 do artigo 2º do Decreto Regulamentar nº 23/95, de 23 de Agosto apenas dispunha que as autarquias locais “devem adaptar” os seus regulamentos em conformidade com o regime constante naquele diploma, até à data prevista no número anterior”, ou seja, até à data da sua entrada em vigor (23 de Agosto de 1996) ao contrário, por exemplo, do que o legislador estatuiu aquando da alteração do D.L. nº 555/99, de 16 de Dezembro, pelo D.L. nº 177/2001, de 4 de Junho, em que no seu artigo 2º sancionava-se com a ineficácia a não adaptação dos regulamentos municipais que contrariassem o disposto naquele diploma; já não consideramos admissível, após a entrada em vigor do novo Regulamento aprovado pela Assembleia Municipal a 27 de Setembro de 2001 (publicado no D.R. nº 271, II Série de 22 Novembro de 2001), considerar que (apenas) o artigo 21º do anterior Regulamento do Serviço de Saneamento do Município de Faro, de 1975, se mantém em vigor, com o argumento de que não foram ainda fixados os montantes da nova taxa prevista no novo Regulamento por deliberação da Assembleia Municipal.

Com efeito, parece-nos sem cobertura legal o entendimento de que o artigo 21º Regulamento do Serviço de Saneamento do Município de ----- de 1975 ainda não foi revogado, continuando em vigor e de aplicação obrigatória, até à aplicação das novas taxas nesta matéria pela Assembleia Municipal, só então se considerando revogado.

Dado que o anterior Regulamento fixava a referida taxa de ligação dos esgotos, determinando que se calculasse e liquidasse em 10% do rendimento colectável (citado artigo 21º, nº1), e o actual Regulamento não fixou nem criou quaisquer critérios de liquidação da taxa de ligação dos colectores, remetendo a sua fixação para a acção posterior e a competência da Assembleia Municipal, parece-nos que a lei nova regulou de maneira diferente esta matéria, pelo que revogou o anterior regulamento por aquele ser incompatível com as suas novas disposições, não se podendo considerar que não foram afectadas todas estas situações nele expressamente previstas.

Repare-se que o artigo 7º, nº 2 do Código Civil dispõe que “a revogação pode resultar de declaração expressa, da incompatibilidade entre as novas disposições e as regras precedentes ou da circunstância de a nova lei regular toda a matéria da lei anterior.” No presente caso, houve como que uma revogação global por substituição do anterior regulamento pelo novo, pelo que nem se torna necessário demonstrar a incompatibilidade específica de cada um dos preceitos da lei anterior com o preceituado na nova lei (vide neste sentido, Oliveira Ascensão, O Direito – Introdução e Teoria Geral, 7ªEd. p.288 e seguintes).

Assim sendo, estamos em condições de proferir as seguintes conclusões:

1. Dado que o novo Regulamento veio fixar que a taxa de ligação dos esgotos, deve ser calculada em moldes diferentes dos utilizados no anterior Regulamento, e apesar de o novo Regulamento não ter fixado nem criado quaisquer critérios de liquidação da taxa de ligação dos colectores, remetendo a sua fixação para a acção posterior e a competência da Assembleia Municipal, parece-nos que a lei nova regulou de maneira diferente esta matéria, pelo que revogou o anterior regulamento por aquele ser incompatível com as suas novas disposições.

2. Com efeito, de acordo com o artigo 7º, nº 2 do Código Civil, no presente caso, houve como que uma revogação global por substituição do anterior regulamento pelo novo, pelo que nem se torna necessário demonstrar a incompatibilidade específica de cada um dos preceitos da lei anterior com o preceituado na nova lei.
3. Desta forma, parece-nos que de acordo com o novo Regulamento, a Assembleia Municipal terá de fixar os novos critérios/as novas tabelas de liquidação da taxa de ligação dos colectores, não sendo legítimo continuar a utilizar o artigo 21º do revogado Regulamento, até porque em matéria de direito fiscal não há possibilidade de uso da analogia: ou a tabela está fixada de acordo com a lei pelo que pode ser cobrada, ou não está.

Isto é o que, sem prejuízo de melhor e mais fundamentada opinião, nos é possível informar quanto ao assunto colocado à nossa consideração.

Permito-me, porém, dada a complexidade da matéria, colocar à consideração superior, o eventual agendamento da presente informação para a próxima reunião de coordenação jurídica inter-CCDR's/DGAL/IGAT/CEFA, nos termos e para os efeitos previstos no Desp. nº 6695/2000, publicado no D.R. II Série, nº 74, de 28 de Março de 2000.

A Divisão de Apoio Jurídico

António José Brito