

ASSUNTO:	Membro da Assembleia de Freguesia. Dever.	
Parecer n.º:	INF_DSAJAL_LIR_9835/2020	
Data:	11,11.2010	

Pelo Exº Senhor Presidente de Assembleia de Freguesia foi solicitado parecer “em relação a possíveis consequências para impedir comportamentos inadequados por parte de deputados nas sessões da Assembleia de Freguesia.

O que está em questão, é a falta de respeito, principalmente, de uma deputada da Assembleia de Freguesia, que reiteradamente não respeita a minha condução da ordem de trabalhos, falando em voz alta, fora da sua vez, destabilizando a condução dos trabalhos.

Este comportamento vai contra o que está estipulado no Regimento da Assembleia de freguesia, no que respeita às alíneas e), f) e g) do Artigo 12º, que envio em anexo.

Face a esta dificuldade em fazer valer o cumprimento do estabelecido no Regimento da Assembleia de Freguesia, solicito a vossa opinião do que poderá ser aplicado em termos de sanção, se assim se poderá dizer, para reprimir o comportamento inadequado da deputada em causa.”

Cumpre, pois, informar:

O nº 1 do art.º 14º do Anexo I à Lei nº 75/2013, de 12 de setembro determina que compete ao presidente da assembleia de freguesia:

¹ Diploma que aprovou o Regime Jurídico das Autarquias Locais, das Entidades Intermunicipais e do Associativismo Autárquico e foi alterado pela Lei nº 25/2015, de 30 de março, pela Lei nº 69/2015, de 16 de julho, pela Lei nº 7-A/2016, de 30 de março, pela Lei nº 42/2016, de 28 de dezembro e pela Lei nº 50/2018, de 16 de agosto.

a) Representar a assembleia de freguesia, assegurar o seu regular funcionamento e presidir aos seus trabalhos;

b) Convocar as sessões ordinárias e extraordinárias;

c) Elaborar a ordem do dia das sessões e proceder à sua distribuição;

d) Abrir e dirigir os trabalhos, mantendo a disciplina das sessões;

e) Assegurar o cumprimento da lei e a regularidade das deliberações;

f) Suspender e encerrar antecipadamente as sessões, quando circunstâncias excecionais o justifiquem, mediante decisão fundamentada a incluir na ata da reunião;

g) Comunicar à junta de freguesia as faltas do seu presidente ou do substituto legal às sessões da assembleia de freguesia;

h) Comunicar ao Ministério Público as faltas injustificadas dos membros da assembleia de freguesia e da junta de freguesia, quando em número relevante para efeitos legais;

i) Exercer os poderes funcionais e cumprir as diligências que lhe sejam determinadas pelo regimento ou pela assembleia de freguesia;

j) Exercer as demais competências legais.

(...)²

Acresce referir que, no que concerne aos deveres dos eleitos locais, o art.º 4º da Lei nº 29/87, de 30 de junho³ estatui que “[n]o 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;

ii) Cumprir e fazer cumprir as normas constitucionais e legais relativas à defesa dos interesses e direitos dos cidadãos no âmbito das suas competências;

iii) Actuar com justiça e imparcialidade.

b) Em matéria de prossecução do interesse público:

i) Salvaguardar e defender os interesses públicos do Estado e da respectiva autarquia;

² Negritos nossos.

³ Diploma que aprovou o Estatuto dos Eleitos Locais e foi alterado pela Lei nº 97/89, de 15 de dezembro, Lei nº 1/91, de 10 de janeiro, 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, Lei nº 86/2001, de 10 de agosto, Lei nº 22/2004, de 17 de junho, Lei nº 52-A/2005, de 10 de outubro e Lei nº 53-F/2006, de 29 de dezembro.

- ii) **Respeitar o fim público dos poderes em que se encontram investidos;**
 - iii) Não patrocinar interesses particulares, próprios ou de terceiros, de qualquer natureza, quer no exercício das suas funções, quer invocando a qualidade de membro de órgão autárquico;
 - iv) Não intervir em processo administrativo, acto ou contrato de direito público ou privado, nem participar na apresentação, discussão ou votação de assuntos em que tenha interesse ou intervenção, por si ou como representante ou gestor de negócios de outra pessoa, ou em que tenha interesse ou intervenção em idênticas qualidades o seu cônjuge, parente ou afim em linha recta ou até ao 2.º grau da linha colateral, bem como qualquer pessoa com quem viva em economia comum;
 - v) Não celebrar com a autarquia qualquer contrato, salvo de adesão;
 - vi) Não usar, para fins de interesse próprio ou de terceiros, informações a que tenha acesso no exercício das suas funções.
- c) **Em matéria de funcionamento dos órgãos de que sejam titulares:**
- i) **Participar nas reuniões ordinárias e extraordinárias dos órgãos autárquicos;**
 - ii) Participar em todos os organismos onde estão em representação do município ou da freguesia.”⁴

Do exposto resulta que os membros da assembleia de freguesia devem contribuir para a dignificação do órgão autárquico que integram e respeitar a autoridade do Presidente da assembleia de freguesia, tendo sempre em conta o fim público dos poderes em que se encontram investidos.

Aliás, no caso presente, o art.º 12º do Regimento da entidade consulente, relativamente aos “Deveres dos membros da Assembleia de Freguesia” estatui que lhes incumbe:

- “a) Comparecer, assinar a lista de presenças e permanecer nas respetivas sessões e reuniões da assembleia e das comissões para que foram eleitos ou designados;
- b) Justificar as faltas às sessões e reuniões da assembleia e às reuniões das comissões a que pertencem, nos termos da lei;
- c) Desempenhar as tarefas que lhes forem confiadas e os cargos para que foram eleitos ou designados pela assembleia, salvo escusa devidamente fundamentada;
- d) Participar nas discussões e votações se, por lei, para tal não estiverem impedidos;
- e) Respeitar a dignidade da assembleia e dos seus membros;**
- f) Observar a ordem e a disciplina fixada no Regimento e respeitar a autoridade do Presidente da Assembleia de Freguesia;**

⁴ Negritos nossos.

g) Contribuir com a sua diligência para a eficácia e o prestígio dos trabalhos da Assembleia de Freguesia e, em geral, para a observância da Constituição da República.”⁵

Por seu turno, o art.º 13º do mesmo Regimento estatui que os membros da assembleia de freguesia têm direito a:

- “a) Apresentar, por escrito, requerimentos, pareceres, propostas, recomendações e moções;*
 - b) Propor, por escrito, a constituição de comissões de acompanhamento, permanentes ou eventuais, para análise de problemas com interesse para a freguesia, sem interferência na atividade normal da Junta de Freguesia;*
 - c) Solicitar, por escrito, à Junta de Freguesia, por intermédio do Presidente da Assembleia de Freguesia, as informações e esclarecimentos que entenda necessários, mesmo fora das sessões da Assembleia de Freguesia;*
 - d) Receber as atas das reuniões da Assembleia de Freguesia quarenta e oito horas da sessão ou reunião onde se procederá à sua aprovação;*
 - e) Usar da palavra nos termos do Regimento;***
 - f) Invocar o Regimento e apresentar recursos, protestos e contra-protestos;***
 - g) Assistir às reuniões das comissões;*
 - h) Em caso de extrema necessidade, deve a Assembleia de Freguesia solicitar, através do seu Presidente, às entidades patronais, concessão de facilidades de horário para os membros em exercício de funções.*
- 2. Propor, por escrito, no âmbito do exercício da competência fiscalizadora, a realização de inquéritos à atuação dos órgãos ou serviços da freguesia.”*

Por último, o art.º 29º do Regimento prescreve que a palavra é concedida aos membros da Assembleia para:

- “a) Tratar de assuntos de interesse da freguesia;*
- b) Participar nos debates;*
- c) Emitir votos;*
- d) Invocar o Regimento ou interpelar a Mesa;*
- e) Apresentar recomendações, propostas e moções sobre assuntos de relevado interesse para a freguesia;***
- f) Produzir declarações de voto;***
- g) Fazer protestos e contra-protestos;***

⁵ Negritos nossos.

h) Formular ou responder a pedidos de esclarecimento;

i) Fazer requerimentos;

j) Reagir contra ofensas à honra ou consideração;

k) Tudo o mais contido no presente regimento.

2. O tempo de uso da palavra por membro da Assembleia para efeitos de interpelação à Mesa, pedido de esclarecimento, protesto e contraprotesto, não é considerado na contagem global.

3. A palavra será dada pela ordem de inscrição.”

Ora, sendo dever dos membros da assembleia de freguesia participar ativamente nas reuniões – o que inclui o direito ao voto, bem como o direito a “[a]presentar recomendações, propostas e moções sobre assuntos de relevado interesse para a freguesia” e a “[f]azer protestos e contraprotostos”- realçamos que devem usar da palavra, pela ordem de inscrição e honrar e prestigiar os trabalhos da assembleia de freguesia nas suas intervenções.

Salientamos, contudo, que os referidos eleitos locais podem demarcar-se de deliberações que sejam tomadas pelos restantes membros do órgão, através de uma declaração de voto de vencido da qual constem as razões da sua discordância com essas deliberações, conforme prescreve o n.º 1 do art.º 58º do Anexo I à Lei n.º 75/2013.⁶

Assim, e em conclusão, não existindo normativo que permita aplicar uma sanção na situação reportada⁷, parece-nos, porém, ser necessário que a eleita local abrangida pela situação em análise tenha

⁶ De facto, este normativo, reproduz quase “*ipsis verbis*” o revogado art.º 93º da Lei n.º 169/99, de 18 de setembro. Ora, a propósito deste normativo, a CCDR Centro, em parecer emitido em 05/01/1999⁶ referia que “O voto de vencido, tem em vista permitir ao membro, demarcar-se da posição vencedora, por razões de legalidade ou outras, que justifiquem a sua diferente tomada de posição.”

Cumpre-nos referir, ainda, que Mário Esteves de Oliveira, Pedro Gonçalves e Pacheco de Amorim - in “Código do Procedimento Administrativo” Comentado, 2ª edição, Almedina, pág. 189. - na anotação ao art.º 28º do anterior CPA (que corresponde hoje ao art.º 35º do novo CPA, aprovado pelo DL n.º 4/2015, de 7 de janeiro) acrescentam que “a faculdade de registar na ata uma declaração de voto vencido corresponde a um direito potestativo...dos membros do órgão colegial.”

Também Alberto Álvaro Garcia, Eliana de Almeida Pinto e João Evangelista Fonseca – in “Comentários à Lei n.º 75/2013”; Rei dos Livros, junho de 2018, pág.482 – referem que “[a] participação nas reuniões ordinárias e extraordinárias dos órgãos autárquicos constitui um dever dos eleitos locais (alínea a) do n.º 3 do artigo 4º EEL). Os membros do órgão colegial que votaram contra a proposta que foi sujeita a deliberação – e que, portanto, foram vencidos – têm a faculdade de declarar, para que conste em ata, o sentido do seu voto (“voto contra”), bem com as razões justificativas.”

⁷ A menos que a eleita local em causa falte, sem motivo justificativo, a 3 sessões ou 6 reuniões seguidas ou 6 sessões ou 12 reuniões interpoladas (conforme determina a alínea a) do n.º 1 do art.º 8º da Lei n.º 27/96, de 1 de agosto), situação que deve ser participada – por qualquer membro do órgão ou por quem tenha interesse em

conhecimento efetivo dos seus deveres, enquanto membro do órgão deliberativo, com especial ênfase para o de contribuir para a dignificação do órgão autárquico que integra e o de respeitar a autoridade e a competência do Presidente da assembleia de freguesia para dirigir e coordenar os trabalhos e assegurar a ordem e disciplina interna das sessões, sem esquecer que deve usar da palavra, pela ordem de inscrição, com consideração pelos seus pares.

demandar – ao Ministério Público, para efeitos de este propor uma ação de perda de mandato. No entanto, tendo a perda de mandato natureza sancionatória e só podendo ser decidida em tribunal, o Ministério Público só será obrigado a propor a ação de perda de mandato se tiver conhecimento dos respetivos fundamentos.

De facto, quanto ao dever geral de desempenho do mandato, no Acórdão do Supremo Tribunal Administrativo de 26-10-99 (disponível em www.dgsi.pt) defende-se que:

*I – Constituem deveres dos membros de órgãos autárquicos, além de outros, comparecer às reuniões ou sessões, desempenhar as funções para que sejam designados e **participar nas votações.***

*II – **Estes deveres acabados de enunciar devem ter-se como afloramento de um dever geral de desempenho do mandato.***

Mas aquele primeiro dever – o dever de presença – é o primeiro dos deveres pois do cumprimento dele depende o funcionamento do próprio órgão, visto que está sujeito a um quórum.

III – O não cumprimento reiterado do dever de presença implica a perda de mandato (artº 8, nº 1, al. a) da Lei nº 27/96, de 1/08) ”. (sublinhados nossos)

Por outro lado, no que concerne ao conteúdo do dever de participar nas reuniões/sessões e às consequências da figura da não participação/votação, foi aprovada a seguinte Solução Interpretativa Uniforme⁷, na Reunião de Coordenação Jurídica realizada no dia 5 de Julho de 2000, posteriormente homologada pelo Senhor Secretário de Estado Adjunto e da Administração Local:

“1- Nos termos do Estatuto dos Eleitos Locais, estes, no exercício das suas funções autárquicas, estão vinculados ao cumprimento de determinados deveres, de entre os quais se destaca, em matéria de funcionamento dos órgãos de que sejam titulares, o de “participar nas reuniões ordinárias e extraordinárias dos órgãos autárquicos” (Lei nº 29/87, de 30 de Março, artigo 4º, nº 3, alínea a)). Formulação esta que inclui quer o dever de comparecer, quer o de votar nas reuniões.

2- Em face da formulação legal adoptada, conclui-se que:

- se o eleito local se encontra presente a uma reunião ele é obrigado a votar as deliberações postas a votação;

- se não vota é-lhe marcada uma falta;

- mediante uma falta poderá o eleito ter a iniciativa de a justificar, cabendo ao órgão decidir sobre o mérito desta.

3- Estando o eleito local presente a uma reunião, é obrigado a votar, tendo de o fazer através de uma das formas determinadas por lei: “voto a favor”, “voto contra”, sendo ainda admissível, no âmbito do poder local, a “abstenção”.

4- Na lei apenas se admite, com carácter de excepção, um motivo justificativo da não votação: encontra-se ou considerar-se o autarca impedido ou sobre ele recair suspeição (nos termos do artigo 44º e seguintes do CPA e do nº 6 do artigo 90º da Lei nº 169/99, de 18 de Setembro)⁷.

