

ASSUNTO:	Assembleia de Freguesia: da aprovação de ata de reunião na composição anterior.	
Parecer n.º:	INF_DSAJAL_TL_669/2018	
Data:	18-01-2018	

O Ex.mo Presidente da União de Freguesias solicita parecer jurídico:

«(...) quanto ao procedimento a seguir, relativamente à última Assembleia de Freguesia do mandato anterior. Dessa reunião da Assembleia de Freguesia foi lavrada Ata em minuta, contendo os elementos básicos essenciais relativos ao que nela se passou.

Habitualmente, as Atas das Assembleias de Freguesia eram elaboradas de forma bastante extensa e pormenorizada, mas sempre uns dias após a Assembleia de Freguesia a que respeitassem. Ora, não seria possível a elaboração de uma Ata pormenorizada e sua aprovação, na última Assembleia de Freguesia realizada.

Entretanto, verificaram-se as eleições autárquicas e uma nova Assembleia de Freguesia se constituiu. Dos anteriores membros da Assembleia de Freguesia, apenas cinco se encontram em funções.

Será legítimo sujeitar a aprovação, numa próxima Assembleia de Freguesia e com uma composição tão diferente, uma Ata referente a Assembleia em que não estiveram presentes? A alternativa seria manter apenas a Ata em minuta elaborada no dia, uma vez que esta contem os elementos que a legislação em vigor considera ser indispensáveis».

Sobre o assunto, cumpre-nos informar:

I - Enquadramento legal

Dispõe o artigo 34.º do Código do Procedimento Administrativo (CPA)¹:

«Artigo 34.º

Ata da reunião

1- De cada reunião é lavrada ata, que contém um resumo de tudo o que nela tenha ocorrido e seja relevante para o conhecimento e a apreciação da legalidade das deliberações tomadas, designadamente a data e o local da reunião, a ordem do dia, os membros presentes, os assuntos apreciados, as deliberações tomadas, a forma e o resultado das respetivas votações e as decisões do presidente.

2- As atas são lavradas pelo secretário e submetidas à aprovação dos membros no final da respetiva reunião ou no início da reunião seguinte, sendo assinadas, após a aprovação, pelo presidente e pelo secretário.

3- Não participam na aprovação da ata os membros que não tenham estado presentes na reunião a que ela respeita.

4- Nos casos em que o órgão assim o delibere, a ata é aprovada, logo na reunião a que diga respeito, em minuta sintética, devendo ser depois transcrita com maior concretização e novamente submetida a aprovação.

5- O conjunto das atas é autuado e paginado de modo a facilitar a sucessiva inclusão das novas atas e a impedir o seu extravio.

6- As deliberações dos órgãos colegiais só se tornam eficazes depois de aprovadas as respetivas atas ou depois de assinadas as minutas e a eficácia das deliberações constantes da minuta cessa se a ata da mesma reunião não as reproduzir».

Da conjugação dos n.ºs 4 e 6 do artigo transcrito resulta que, mesmo quando as deliberações tenham sido aprovadas em minuta, é necessário, para que a sua eficácia não cesse, que seja aprovada a ata da reunião correspondente e que nessa ata sejam reproduzidas as mesmas deliberações. E também resulta do n.º 4 que, no pressuposto (na previsão do mesmo preceito) de que a minuta é sintética, a transcrição dessa minuta na ata há-de fazer-se «com maior concretização».

Assim sendo, parece desde logo que se a minuta não for, no caso concreto, um simples “rascunho”² mas já uma descrição pormenorizada do que tenha ocorrido, então na ata em que ela venha a ser transcrita também

¹ Aprovado pelo Decreto-Lei n.º 4/2015, de 7.1, acessível em:
http://www.pgdlisboa.pt/leis/lei_mostra_articulado.php?nid=2248&tabela=leis.

não será necessária a concretização que o n.º 4 prevê, porque nesse caso essa concretização já foi feita na minuta. Mas mesmo assim, a lei não prescinde da aprovação da ata em que se faça a transcrição³.

Por outro lado, o novo CPA vem agora – expressamente, o que não sucedia na sua anterior versão – limitar a participação na aprovação aos membros que tenham estado presentes na reunião a que ela respeita⁴. Ora, isso significa, claramente, que se trata de atestar a veracidade da ata face ao que ocorreu na reunião a que ela respeita e não de uma deliberação de novo sobre os assuntos já tratados, ou seja quem deliberou sobre esse(s) assunto(s) foi quem participou na reunião anterior, não quem está a aprovar a ata respetiva.

Já no domínio do CPA anterior (embora, como se referiu, não estivesse contemplada expressamente a questão, conforme o então artigo 27.º) diziam Mário Esteves de Oliveira, Pedro Costa Gonçalves, e J. Pacheco de Amorim⁵:

«(...)

A lei permite também que – por deliberação do órgão – a acta seja aprovada no início da reunião seguinte àquela a que disser respeito, dispensando, portanto, o seu lavramento imediato.

Daí resultará eventualmente que a aprovação se fará na ausência de membros que tinham estado presentes e com a presença de quem tenha estado ausente – não devendo, então, estes ser chamados a pronunciar-se sobre a questão. Poderia suceder, até, não estar presente na reunião seguinte, com excepção de um (por exemplo, do secretário), qualquer dos membros que estiveram na reunião cuja acta se trata de aprovar.

O melhor entendimento parece-nos ser o de que a aprovação da acta é feita pelos membros que estiverem presentes na segunda reunião e que tenham estado também na reunião anterior, sem que a falta de um número suficiente de membros que preencham esses requisitos, para compor um quórum de deliberação, implique com a consistência e eficácia do respectivo documento e, portanto, das deliberações nele resumidas. (...)».

O que parece querer significar que a aprovação da ata não tem a mesma natureza de uma normal deliberação, mas que é antes um ato certificativo, daí a restrição a quem tenha estado presente à altura e por isso possa

² Em rigor a minuta é uma ata menos solene, resumida, como dizem os Autores e obra citados à frente no texto, p. 188.

³ Veja-se o que se defende adiante, sobre a aplicação desta imposição do CPA, apesar de tal não constar do artigo 57.º do anexo I à Lei n.º 75/2013, de 12.09.

⁴ Pois que, segundo o n.º 3: «Não participam na aprovação da ata os membros que não tenham estado presentes na reunião a que ela respeita».

⁵ “Código do Procedimento Administrativo Comentado”, Almedina, 2.ª ed., 2010, p. 186.

individualmente atestar que a ata é fiel tradução do que efetivamente se passou na reunião⁶. Os Autores antes citados⁷ dizem a propósito:

«(...) a acta é um documento que contém uma declaração de conhecimento, de facto, não de vontade, e o órgão dotado de fé pública pela lei, nesta matéria, é o secretário, não o órgão colegial (ou o seu presidente) – sem embargo, é óbvio, de o relato do secretário poder ser “corrigido” ou questionado, em sede de aprovação da acta, por declarações fundamentadas de discordância de um ou vários membros do colégio».

É que a ata, segundo o n.º I do artigo 34.º inicialmente transcrito (com itálico e sublinhado): «(...) contém um resumo de tudo o que nela tenha ocorrido e seja relevante para o conhecimento e a apreciação da legalidade das deliberações tomadas, designadamente (...)», competindo ao secretário lavrá-la, nos termos do número seguinte.

Tratando-se de um órgão autárquico – uma assembleia de freguesia – há que, por outro lado, atender ao que sobre a matéria se dispõe na legislação específica aplicável, designadamente no anexo I à Lei n.º 75/2013, de 12.09 (que estabelece o regime jurídico das autarquias locais, na sua redação atual), conforme:

⁶ Pode ler-se no Acórdão do Tribunal Central Administrativo Norte, Proc.º 01154/03, de 18.11.2010 (acessível em <http://www.dgsi.pt/jtcn.nsf/-/F125C6206F4033E7802577E4004EEAAD>):

«(...)

V. A diferença entre acta e acto escrito está em que aquela é narrativa, é uma descrição ou narração do que se passou, enquanto este é a manifestação da vontade do órgão administrativo.

VI. A função típica da acta, na ausência de norma em contrário, é apenas a de informar da existência da deliberação (documento «ad probationem actus») não se assumindo como elemento constitutivo da mesma (documento «ad substantiam»).

VII. A acta constitui, assim, um requisito de eficácia dos actos administrativos praticados de forma oral pelos órgãos colegiais, pelo que a sua falta não contende com a existência ou validade de actos administrativos emanados daqueles órgãos»;

E ainda no Acórdão do TCANorte, Proc.º 00147/11.8BEAVR de 01.07.2011 (acessível em: <http://www.dgsi.pt/jtcn.nsf/89d1c0288c2dd49c802575c8003279c7/03474ec04b5e9779802578c50037020d?OpenDocument&Highlight=0,00147%2F11>):

«Esta exigência do registo das deliberações em acta, tem a ver, desde logo, com o facto das decisões colegiais, ao contrário do que acontece, normalmente, com decisões oriundas de órgãos individuais, revestirem, em geral, forma oral. Assim, para que possam ser objecto de análise e prova, e fonte de certeza e segurança jurídicas, têm que ser reduzidas a escrito, em acta. Esta representa, portanto, o registo formal das deliberações tomadas. A acta não é a própria deliberação, mas contém-na, dá notícia dela. Não é, pois, nem a deliberação nem elemento dela constitutivo [documento ad substantiam], mas antes documento ad probationem.

Exarada pela entidade competente, com a finalidade legal de dar notícia de tudo aquilo que ocorreu na reunião, e nomeadamente das deliberações que nela foram tomadas, a acta constitui um documento autêntico [371º CC], cuja força probatória só pode ser ilidida com base na sua falsidade [372º CC].

Mais, as deliberações que são tomadas pelos órgãos colegiais, só são eficazes, e, portanto, só estão aptas a produzir efeitos jurídicos, quando aprovadas as actas que as registam. A acta constitui, assim, requisito de eficácia dos actos administrativos decididos numa reunião de órgão colegial».

⁷ Ob. e loc. cit., pp. 185 e 186.

— **Artigo 14.º, n.º 2:** (no caso em análise, por se tratar de uma assembleia de freguesia)

«2- Compete aos secretários coadjuvar o presidente da assembleia de freguesia no exercício das suas funções, assegurar o expediente e, na falta de trabalhador designado para o efeito, lavrar as atas das sessões»;

— **Artigo 57.º** (do Capítulo IV, Disposições comuns aos órgãos das autarquias locais)

«1- De cada sessão ou reunião é lavrada ata, a qual contém um resumo do que de essencial nela se tiver passado, indicando, designadamente, a data e o local da sessão ou reunião, os membros presentes e ausentes, os assuntos apreciados, as decisões e deliberações tomadas e a forma e o resultado das respetivas votações e, bem assim, o facto de a ata ter sido lida e aprovada.

2- As atas são lavradas, sempre que possível, por trabalhador da autarquia local designado para o efeito e são postas à aprovação de todos os membros no final da respetiva sessão ou reunião ou no início da seguinte, sendo assinadas, após aprovação, pelo presidente e por quem as lavrou.

3- As atas ou o texto das deliberações mais importantes podem ser aprovadas em minuta, no final das sessões ou reuniões, desde que tal seja deliberado pela maioria dos membros presentes, sendo assinadas, após aprovação, pelo presidente e por quem as lavrou.

4- As deliberações dos órgãos só adquirem eficácia depois de aprovadas e assinadas as respetivas atas ou depois de assinadas as minutas, nos termos dos números anteriores».

Apesar de neste artigo 57.º, se não prever, que, designadamente, como no n.º 3 do artigo 34.º do CPA, *«[n]ão participam na aprovação da ata os membros que não tenham estado presentes na reunião a que ela respeita»*, ou, como na parte final do n.º 6, que *«(...) a eficácia das deliberações constantes da minuta cessa se a ata da mesma reunião não as reproduzir»*, parece dever também aplicar-se estas imposições legais porque, para além de superveniente em relação à referida Lei, a Parte II do CPA, em que se inclui o artigo 34.º, é aplicável ao funcionamento dos órgãos da Administração Pública, nos termos do n.º 2 do seu artigo 2.º, considerando o n.º 4 seguinte, alínea b), aí abrangidas as autarquias locais.

No sentido de que «a aprovação das atas compete e compete apenas aos membros do órgão colegial que participaram na reunião ou sessão a que a ata diz respeito»⁸ já por esta Divisão de Apoio Jurídico em Parecer de 08.09.2017, de que se transcreve:

*«Ora, esta Divisão de Apoio Jurídico já entendia, em parecer elaborado em 17 de março de 2014, que “Consistindo as atas no relato do que substantivamente tenha ocorrido numa dada reunião ou sessão, a sua **aprovação**, como decorre do que está expresso nos n.ºs 1 e 2 transcritos, traduz-se no **acordo dado pelos participantes na mesma reunião ou sessão ao teor da ata que lhes for presente** – i.e., aprovar a ata significa que os membros do órgão colegial participantes na reunião ou sessão consideraram que o que é relatado naquele documento corresponde ao que de essencial se passou na mesma reunião ou sessão.*

Decorre do que fica dito que a aprovação das atas compete e compete apenas aos membros do órgão colegial que participaram na reunião ou sessão a que a ata se reporta.”

Atualmente e em reforço desta tese, o n.º 3 do art.º 34º do Código do Procedimento Administrativo (aprovado pelo DL n.º 4/2015, de 7 de janeiro) estatui que “Não participam na aprovação da ata os membros que não tenham estado presentes na reunião a que ela respeita.” Aliás, em comentário a esta disposição legal, Luiz S. Cabral da Moncada (in Código do Procedimento Administrativo Anotado, Coimbra Editora, pág. 170), salienta o seguinte: “A aprovação da acta cabe aos membros do colégio exceção feita, de modo inovador, para os que não estiveram presentes na reunião que reproduz».

Sendo assim, parece que a apresentação em reunião do órgão colegial com a nova composição de ata da reunião anterior lavrada pelo então secretário (porque era dele a competência para o fazer⁹) transcrevendo as deliberações então aprovadas em minuta, ata essa agora aprovada pelos membros do novo órgão que tenham estado presentes na reunião em que tais deliberações foram tomadas, satisfaz os requisitos legais para que a efetividade dessas deliberações não cesse e tudo fique conforme. Por outro lado, dizendo-se na Consulta que «[d]essa reunião da Assembleia de Freguesia foi lavrada Ata em minuta, contendo os elementos básicos essenciais relativos ao que nela se passou» e «[a] alternativa seria manter apenas a Ata em minuta elaborada no dia, uma vez que esta contem os elementos que a legislação em vigor considera ser indispensáveis», verificar-se-á no caso a situação acima descrita, ou seja, a desnecessidade de concretização maior na ata, por virtude de a própria minuta estar já suficientemente desenvolvida, preenchendo, por isso, os requisitos exigidos no citado n.º 1 do artigo 34.º do CPA.

II - Conclusão

⁸ Extrato do Parecer a seguir citado, Conclusão 2.

⁹ Ou por trabalhador da autarquia local designado para o efeito, se for o caso.

Em conclusão, somos de parecer, face aos elementos disponibilizados na Consulta, que, não sendo necessária maior concretização por dela já se revestir a minuta, a “conversão” desta em ata “final”, com a respetiva aprovação pelos membros do órgão atual que tenham estado presentes aquando da reunião a que a minuta se refere, satisfaz, nas circunstâncias do caso, as exigências legais.