



ASSUNTO:	Presidente de Junta: membro, por inerência, da assembleia municipal; impedimento.
Parecer n.º:	INF_DSAJAL_TL_6183/2020
Data:	17-07-2020

Solicita a entidade consulente o seguinte esclarecimento jurídico:

«Há algum impedimento legal à participação dos presidentes de junta de freguesia na discussão e votação de assuntos diretamente relacionados com a respetiva freguesia, como por exemplo, um contrato interadministrativo de delegação de competências ou a atribuição de um subsídio financeiro à sua freguesia?».

Neste sentido, cumpre-nos emitir a pronúncia requerida:

I – Enquadramento Jurídico

Pode ler-se no artigo 251.º da Constituição da República Portuguesa que *«[a] assembleia municipal é o órgão deliberativo do município e é constituída por membros eleitos directamente em número superior ao dos presidentes de junta de freguesia, que a integram».*

Em consonância, o n.º 1 do artigo 42.º da Lei n.º 169/99, de 18.09, na redação atual¹, estatui: *«[a] assembleia municipal é constituída por membros eleitos directamente em número superior ao dos presidentes de junta de freguesia, que a integram».*

¹ Que estabelece o quadro de competências, assim como o regime jurídico de funcionamento, dos órgãos dos municípios e das freguesias, em vigor com as alterações dadas pelas Leis n.º 5-A/2002, de 11.01, n.º 67/2007, de 31.12, Lei Orgânica n.º 1/2011, de 30.11, Leis n.º 75/2013, de 12.09, n.º 7-A/2016, de 30.03, e n.º 71/2018, de 31.12.

Nos termos da alínea c) do n.º I do artigo 18.º disposto Regime Jurídico das Autarquias Locais (RJAL)², ao presidente da junta de freguesia compete «[r]epresentar a junta de freguesia na assembleia de freguesia e integrar a assembleia municipal do município em cuja circunscrição territorial se compreende a circunscrição territorial da respetiva freguesia, comparecendo às sessões, salvo caso de justo impedimento, sendo representado, neste caso, pelo substituto legal por si designado».

Assim, o presidente da junta de freguesia é, por inerência legal, membro da assembleia municipal do município em cuja circunscrição territorial a freguesia se insere, não existindo, pois, qualquer incompatibilidade no exercício simultâneo destas funções, como também se pode ler na Lei n.º 52/2019, de 31.07³:

«Artigo 6.º

Exclusividade

1- Os titulares de cargos políticos e de altos cargos públicos exercem as suas funções em regime de exclusividade, sem prejuízo do especialmente disposto na presente lei e:

(...)

c) No Estatuto dos Eleitos Locais;

(...)

2- O exercício de funções em regime de exclusividade é incompatível com quaisquer outras funções profissionais remuneradas ou não, bem como com a integração em corpos sociais de quaisquer pessoas coletivas de fins lucrativos com exceção:

*a) Das funções ou atividades derivadas do cargo e **as que são exercidas por inerência;***

(...))» (realce acrescentado).

² Que consta do anexo I à Lei n.º 75/2013, de 12.09, retificado pelas Declarações de Retificação n.º 46-C/2013, de 01.11, e n.º 50-A/2013, de 11.11, e alterado pelas Leis n.º 25/2015, de 30.03, n.º 69/2015, de 16.07, n.º 7-A/2016, de 30.03, n.º 42/2016, de 28.12, e n.º 50/2018, de 16.08.

³ Que aprova o regime do exercício de funções por titulares de cargos políticos e altos cargos públicos. Lei aplicável ao Presidente da Junta de Freguesia (membro por inerência da assembleia municipal) enquanto membro de órgão executivo do poder local, conforme respetivo artigo 2.º:

«Artigo 2.º

Cargos políticos

1- São cargos políticos para os efeitos da presente lei:

(...)

i) Os membros dos órgãos executivos do poder local;

(...))».

Por outro lado, estabelece o artigo 4.º do Estatuto dos Eleitos Locais, na redação atual⁴ que: «[n]o exercício das suas funções, os eleitos locais estão vinculados (...) [e]m matéria de legalidade e direitos dos cidadãos: (...) [a]ctuar com justiça e imparcialidade, [e] (...) [e]m matéria de prossecução do interesse público: (...) [n]ão 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 (...)»⁵.

Também o Código do Procedimento Administrativo (CPA)⁶ prevê nas alíneas a), b) e c) do n.º I do artigo 69.^º que «(...) os titulares de órgãos da Administração Pública e os respetivos agentes, bem como quaisquer outras entidades que, independentemente da sua natureza, se encontrem no exercício de poderes públicos, não podem intervir em procedimento administrativo ou em ato ou contrato de direito público ou privado da Administração Pública (...) [q]uando nele tenham interesse, por si, como representantes ou como gestores de negócios de outra pessoa, [q]uando, por si ou como representantes ou gestores de negócios de outra pessoa, nele tenham interesse o seu cônjuge ou pessoa com quem viva em condições análogas às dos cônjuges, algum parente ou afim em linha reta ou até ao segundo grau da linha colateral, bem como qualquer pessoa com quem vivam em economia comum ou com a qual tenham uma relação de adoção, tutela ou apadrinhamento civil, [ou] [q]uando, por si ou como representantes ou gestores de negócios de outra pessoa, tenham interesse em questão semelhante à que deva ser decidida, ou quando tal situação se verifique em relação a pessoa abrangida pela alínea anterior (...)».

Em relação aos impedimentos, para facilidade de exposição transcreve-se Mário Esteves de Oliveira, Pedro Costa Gonçalves, J. Pacheco de Amorim⁸:

⁴ Aprovado pela Lei n.º 29/87, de 30.06, alterado pelas Leis n.º 97/89, de 15.12, n.º 1/91, de 10.01, n.º 11/91, de 17.05, n.º 11/96, de 18.04, n.º 127/97, de 11.12, n.º 50/99, de 24.06, n.º 86/2001, de 10.08, n.º 22/2004, de 17.06, n.º 52-A/2005, de 10.10, n.º 53-F/2006, de 29.12, e n.º 2/2020, de 31.03.

⁵ Cfr. a subalínea iii) da alínea a) e a subalínea iv) da alínea b) do artigo 4.º do EEL.

⁶ Decreto-Lei n.º 4/2015, de 07.01.

⁷ Sem prejuízo do seu n.º 2 que estatui: «[e]xcluem-se do disposto no número anterior:

a) As intervenções que se traduzam em atos de mero expediente, designadamente atos certificativos;

b) A emissão de parecer, na qualidade de membro do órgão colegial competente para a decisão final, quando tal formalidade seja requerida pelas normas aplicáveis;

c) A pronúncia do autor do ato recorrido, nos termos do n.º 2 do artigo 195.º».

⁸ Em anotação ao artigo 44.º do CPA de 1991, hoje artigo 69.º do novo CPA, “Código do Procedimento Administrativo – comentado”, 2.ª edição, pág. 243 e 247.

«(...) Os **impedimentos** respeitantes à participação em procedimento administrativo de titulares de órgãos que tenham um **interesse pessoal** na decisão do caso, aparecem no nosso direito sob a designação de “garantias da imparcialidade”, embora não visem assegurar ou proteger apenas os valores inerentes ao princípio constitucional ou legal da imparcialidade administrativa. Tanto quanto ele, o que está em causa nesses impedimentos ou proibição (de intervenção procedimental de titulares de órgãos ou agentes administrativos interessados na decisão) é o princípio da **prossecução do interesse público**.

Mas é na sua vertente garantística que eles hoje são apresentados e estudados.

(...)

VIII. A delimitação do conceito de **interesse impeditivo** da intervenção no procedimento (...) há-de fazer-se em função de dois parâmetros: por um lado, trata-se de garantir a objectividade e utilidade pública da decisão administrativa em vista da (melhor) prossecução do interesse público, e por outro lado, de assegurar a imparcialidade e a transparência dessa decisão, face àqueles que nela estão interessados e face à colectividade administrativa em geral. O interesse aqui tido em vista é, em princípio, de **natureza material**, mas podem também, em certas situações, ser atendíveis interesses morais.

As situações de interesse impeditivo de intervenções no procedimento – que devem ser avaliadas em concreto, não vindo tipificadas na lei – respeitam à própria pessoa do titular do órgão (...).

No que respeita ao conceito de “intervenção”, refere o Acórdão do Tribunal Central Administrativo Sul (Proc.º 396/18.8BECTB), de 10.10.2019:

«(...) “a tendência é para entender o conceito “intervenção” (da proibição legal) alargadamente, estendendo-o às formalidades da instrução do procedimento, bem como aos actos da execução da sua decisão para além, obviamente, da autoria desta ou de participação na sua tomada, que são os casos mais evidentes de intervenções proibidas” (conforme explicam Mário Esteves de Oliveira, Pedro Costa Gonçalves, J. Pacheco de Amorim, em Código do Procedimento Administrativo, Comentado, 2.ª edição - 3.ª reimpressão da edição de 1997 - Almedina, anotação ao artigo 44º, página 246).

Ou seja, “O conceito de intervenção é muito amplo. Não se trata apenas de impossibilitar a intervenção na decisão final, o que seria tirar efectividade prática à garantia correspondente, mas também de vedar

qualquer intervenção qualitativa anterior que possa conformar a decisão final, seja na (sub) fase instrutória seja noutra. (...) Só não relevam as intervenções que em nada influenciam a decisão final” (conforme expõe Luiz S. Cabral de Moncada, em Código do Procedimento Administrativo Anotado, 3ª edição, Quid Iuris, 2019, anotação ao artigo 69º, página 258).

(...))».

Afigura-se-nos que em assuntos diretamente relacionados com a respetiva freguesia, podem, em concreto, existir interesses contraponíveis impeditivos da intervenção do presidente de junta no órgão deliberativo do município (que integra por inerência de cargo), como nos exemplos referidos pela consulente (contrato interadministrativo de delegação de competências ou a atribuição de um subsídio financeiro à sua freguesia).

Verificando-se uma causa de impedimento, deve o presidente da junta de freguesia, membro por inerência da assembleia municipal, comunicar desde logo o facto ao presidente desse órgão deliberativo do município⁹, a quem compete declará-lo¹⁰ (ou, em alternativa, qualquer interessado – v.g., qualquer membro do órgão ou o seu presidente – pode requerer a declaração do impedimento, especificando as circunstâncias de facto que constituam a sua causa¹¹), devendo a assembleia municipal, quanto a esse assunto concreto, funcionar (participação prévia na formação da vontade e deliberação correspondente) sem o membro impedido¹².

II – Conclusões

Perante situações concretas em que haja possibilidade de colisão de interesses do presidente da junta, em representação dessa autarquia e enquanto membro da assembleia municipal^{13/14}, afigura-se-nos que este não pode participar na discussão e votação dos assuntos em que tal se verifique.

⁹ Cfr. o n.º 1 do artigo 70.º do CPA.

¹⁰ Cfr. o n.º 4 do artigo 70.º do CPA.

¹¹ Cfr. o n.º 3 do artigo 70.º do CPA.

¹² Cfr. o n.º 2 do artigo 72.º do CPA.

¹³ Que integra por inerência de cargo.

¹⁴ Como os exemplos referidos no pedido de consulta.