



ASSUNTO:	Membro da Assembleia de freguesia; período para intervenção e esclarecimento do público.
Parecer n.º:	INF_DSAJAL_TL_1428/2021
Data:	29-01-2021

Solicita o Ex.mo Senhor Presidente da Assembleia de Freguesia consulente o seguinte esclarecimento jurídico:

«Pode um membro da Assembleia de Freguesia, depois de decorrido o PERÍODO ANTES DA ORDEM DO DIA e a ORDEM DE TRABALHOS "abandonar" o lugar de Membro da Assembleia de Freguesia e "ocupar" o lugar de cidadã para participar no PERÍODO ABERTO À PARTICIPAÇÃO DOS CIDADÃOS?».

Neste sentido, cumpre-nos emitir a pronúncia requerida.

I – Enquadramento Jurídico

O titular de um cargo público autárquico, no caso um membro de uma assembleia de freguesia, não deixa de, por isso, ser também um cidadão e, enquanto tal, um sujeito de direitos, não podendo negar-se-lhe a capacidade para os exercer. No Acórdão do STA de 29.10.2020 (Proc. 0163/19.1BEPRT¹) diz-se a propósito de impedimento de autarca:

«O que não contende com a mera formulação de um requerimento desde que o seja a nível pessoal.

Caso assim não se entendesse, poderíamos cair no absurdo de um eleito local não poder fazer qualquer requerimento aos órgãos autárquicos relativo a assunto do seu interesse direto sob pena de perda de mandato!».

¹ Acessível em:

<http://www.dgsi.pt/jsta.nsf/35fbbbf22e1bb1e680256f8e003ea931/1d4f1c8b4f5b0b018025861b003b06ac>.

Isso não significa, porém, que o eleito local possa intervir ao mesmo tempo em duas vestes: na de simples cidadão com todos os direitos que não deixa de ter; e na qualidade de autarca. Fica, desde logo, patente pelo regime dos impedimentos que o eleito local não pode simultaneamente exercer essas duas qualidades, havendo um interesse impeditivo da intervenção² do membro da assembleia de freguesia na reunião do órgão em que, em proveito próprio, figura também enquanto cidadão (mesmo que, nessa reunião, interrompa o exercício das funções para as quais foi eleito para participar nessa outra veste). O órgão deve funcionar (participação prévia na formação da vontade e deliberação correspondente) sem o membro que se encontre ou se considere impedido³, ou seja, sem que este esteja presente no momento da discussão ou da votação^{4/5} dos assuntos concretos que respeitam a esse membro. E embora se trate, conforme o enunciado da consulta, de intervenção de um membro do órgão como se fosse qualquer outro cidadão e no “*período aberto à participação dos cidadãos*”, certo é que esse período é

² Cfr. a alínea a) do n.º I do artigo 69.º do Código do Procedimento Administrativo e a subalínea iv) da alínea b) do artigo 4.º do Estatuto dos Eleitos Locais, que dispõe: «[n]o exercício das suas funções, os eleitos locais estão vinculados ao cumprimento dos seguintes princípios: [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 (...)».

Sobre o conceito de “intervenção”, pronunciou-se 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 44.º, 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 69.º, página 258).

(...)».

³ Cfr. o n.º 2 do artigo 72.º do CPA.

⁴ Cfr. o n.º 6 do artigo 55.º do anexo I à Lei n.º 75/2013, de 12.09, que estabelece o Regime Jurídico das Autarquias Locais (RJAL), retificada pelas Declarações de Retificação n.º 46-C/2013, de 1.11, 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, n.º 50/2018, de 16.08, e n.º 66/2020, de 4.11.

⁵ V. a Solução Interpretativa Uniforme decorrente da Reunião de Coordenação Jurídica realizada no dia 5.07.2000, homologada por S.E. o 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 n.º 29/87, artigo 4.º, n.º 3, alínea a)). Formulação esta que inclui quer o dever de comparecer, quer o de votar nas reuniões. (...)»

4- Na lei apenas se admite, com carácter de excepção, um motivo justificativo da não votação: encontrar-se ou considerar-se o autarca impedido ou sobre ele recair suspeição (...)».

destinado a que os cidadãos se dirijam ao órgão para que este tome as suas intervenções na devida atenção, ou seja, o cidadão também seu membro pronuncia-se perante o órgão colegial de que faz parte e no qual nessa veste, enquanto eleito local, está a atuar simultaneamente.

Como se diz no Acórdão do Tribunal Central Administrativo Norte, de 15.11.2019 (Proc. 00040/17.0BEVIS) a propósito de um caso em que um membro de assembleia de freguesia pretendia simultaneamente exercer atividade como jornalista:

«Em qualquer caso, não é suposto que um qualquer membro de uma Assembleia de Freguesia possa estar presente nas respetivas Sessões numa dualidade de funções, sob pena de desvirtuar o próprio funcionamento do órgão autárquico, perante uma manifesta promiscuidade funcional».

E mais adiante:

«Se é certo que um jornalista, simultaneamente eleito local, não deixa de poder exercer ambas as funções, o que é facto é que não deverá confundi-las promiscuamente, aproveitando-se das prerrogativas de uma delas, para o desempenho da sua outra função».

E do Acórdão do Tribunal da Relação de Coimbra aí citado, retira-se também com interesse (a propósito da mesma situação concreta):

«Carece, obviamente, de jurídica sustentabilidade a residual argumentação de legitimação de gravação de imagem e som na qualidade de comum cidadão, já que a sua presença na referenciada sessão da AF de X... fora precisamente ditada pela convocação regimental na estrita qualidade de eleito local (deputado de assembleia de freguesia), como tal institucional e rigorosamente vinculado à já sobejamente caracterizada disciplina do próprio ato, (...)»,

sendo essa disciplina, como antes se diz:

«(...) a legal vinculatividade à nuclearidade dos pertinentes deveres legais – de deputado local – postulados pelo art.º 4.º do Estatuto dos Eleitos Locais (aprovado pela Lei n.º 29/87, de 30/06)[13], e pelo 15.º do Regimento da Assembleia de Freguesia de X...[...], máxime de escrupuloso respeito pela pertinente norma legal e regimental, pela imparcial prossecução do interesse público e pelo fim público dos próprios poderes, e de empenhada, ativa, efetiva e contributiva participação nas respetivas reuniões ordinárias e extraordinárias, com rigorosa observância da ordem e disciplina fixada na lei e no regimento (...)».

Assim, não se pondo em causa que o membro da assembleia de freguesia possa fazer valer os seus direitos próprios enquanto cidadão mesmo perante a assembleia de freguesia que na qualidade de eleito local integra, quando o faça como cidadão não pode simultaneamente assumir essa qualidade de eleito⁶.

II – Conclusão

Para que o membro da assembleia de freguesia possa fazer valer os seus direitos próprios enquanto cidadão, não pode simultaneamente intervir na reunião do órgão deliberativo da freguesia na qualidade de eleito local.

Não se nos afigura, pois, admissível um membro da assembleia de freguesia interromper o exercício das suas funções de eleito local na reunião desse órgão participando, como cidadão, no "*período para intervenção e esclarecimento ao público*"⁷.

Admite-se, contudo, que, como cidadão, possa intervir no "*período para intervenção e esclarecimento ao público*" de reunião do órgão deliberativo da freguesia, desde que o faça apenas e só nessa veste.

⁶ Qualidade essa que o vincula ao cumprimento escrupuloso dos princípios enunciados no artigo 4.º do Estatuto dos Eleitos Locais, aprovado pela Lei n.º 29/87, de 30.06, com as alterações dadas 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.

⁷ Cfr. o n.º 1 do artigo 49.º do RJAL.