

ASSUNTO:	- Presidente de Junta: membro, por inerência, da assembleia municipal; impedimento. - Pedido de esclarecimento de Parecer.
Parecer n.º:	INF_DSAJAL_TL_2415/2021
Data:	17-02-2021

Solicita o Ex.mo Senhor Presidente da Assembleia Municipal esclarecimento do nosso parecer Ref.<sup>a</sup> n.º INF\_DSAJAL\_TL\_61833/2020, de 17.07.2020, como segue:

*«O pedido de esclarecimento prende-se com a circunstância de, na sessão da Assembleia Municipal de dezembro, ter sido suscitada uma questão decorrente do parecer supra melhor identificado, em que era defendido que, sempre que estivesse em discussão e votação, na Assembleia Municipal, um contrato interadministrativo de delegação de competências para uma freguesia, ou de atribuição de um subsídio, o Presidente dessa Junta de freguesia estaria impedido de participar nessa discussão e votação.*

*Segundo esse entendimento o impedimento decorre da qualidade que o membro eleito por inerência tem por ser presidente da junta de freguesia.*

*Ora salvo melhor opinião, julga-se que não será esse o alcance do parecer prestado, desde logo porque o mesmo refere que “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”; Mais referindo que Afigura-se-nos que em assuntos diretamente relacionados com a respetiva freguesia, podem, em concreto, existir interesses contraponíveis impeditivos da intervenção do presidente da junta no órgão deliberativo do município.*

*Se se acompanhar o entendimento de que o facto único e por si só de ser Presidente da Junta de Freguesia é impeditivo de participação em discussão e votação de um contrato interadministrativo de delegação de competências ou de atribuição de um subsídio para a freguesia a que se preside, então, por maioria de razão, não poderiam os Presidentes de Junta (membros eleitos por inerência na Assembleia Municipal) votar designadamente, o Plano e Orçamento, documento onde constam, de entre o mais, verbas a atribuir a todas as freguesias, o que no limite poderia a levar a questões relacionadas com falta de quórum, dado que, como*

*bem sabem V. Exas, o número de membros eleitos é superior aos membros eleitos por inerência em um; bastava verificar-se a falta de um membro eleito, não se verificaria a existência de quórum.*

*No nosso entendimento e com o qual se julga acompanhar o sentido do parecer prestado por V. Ex<sup>a</sup>, os impedimentos são um corolário do princípio constitucional da imparcialidade – artigo 266º nº 2 da CRP «Os órgãos e agentes administrativos estão subordinados à Constituição e à lei e devem atuar, no exercício das suas funções, com respeito pelos princípios da igualdade, da proporcionalidade, da justiça, da imparcialidade e da boa-fé».*

*A garantia da imparcialidade implica o estabelecimento de impedimentos aos titulares de órgãos e agentes da administração pública.*

*Assim, os impedimentos são um dos corolários do princípio da imparcialidade e implicam a proibição dos órgãos e agentes da administração tomarem decisões sobre assuntos em que estejam pessoalmente interessados, de forma direta ou indireta, bem como de celebrarem ou tomarem parte em contratos celebrados com a administração.*

*Com os impedimentos o titular do órgão fica impedido de atuar não por razões abstratas que se prendam ao próprio cargo mas por razões concretas que respeitam à própria pessoa que ocupa um determinado cargo e aos interesses pessoais/privados que ele possa ter naquela decisão.*

*Atentos os ensinamentos de Maria José Castanheira Neves relativamente a esta temática, e face ao que precede é assim de concluir que: “Com os impedimentos o titular do órgão fica impedido de atuar não por razões abstratas que se prendam ao próprio cargo, mas por razões concretas que respeitam à própria pessoa que ocupa um determinado cargo e aos interesses que ele possa ter naquela decisão.”*

*Contudo, sem prescindir de todo o exposto, mas, salvo melhor opinião, solicita-se que queiram V. Exas. esclarecer se, o facto de ser Presidente da Junta de freguesia é, por si só, impeditivo de um Presidente da Junta de freguesia participar na discussão e votação de assuntos que se prendam com a freguesia a que preside, designadamente contratos interadministrativos de delegação de competências ou atribuição de subsídio financeiro».*

Neste sentido, cumpre-nos emitir a pronúncia requerida.

## I – Enquadramento Jurídico

Nos termos da alínea a) do n.º 1 do artigo 69.º do Código do Procedimento Administrativo (CPA):

*«1- Salvo o disposto no n.º 2, 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, nos seguintes casos:*

*a) Quando nele tenham interesse, por si, como representantes ou como gestores de negócios de outra pessoa:*

*(...)*» (sublinhado aqui acrescentado).

Como se diz no Acórdão do Supremo Tribunal Administrativo (Proc.º 0163/19.IBEPRT), de 29.10.2020<sup>1</sup>:

*«(...) a ratio legis deste preceito [artigo 69.º do CPA] é que alguém com interesses próprios não possa influenciar o procedimento de forma a afeiçoá-lo aos seus interesses».*

Porém, como se vê da transcrita alínea a) do n.º 1 do artigo 69.º, interesses próprios<sup>2</sup> não são apenas os interesses da pessoa que intervém, mas também os de outra em relação à qual aja como representante.

Também a subalínea iv) da alínea b) do artigo 4.º do Estatuto dos Eleitos Locais<sup>3</sup> dispõe:

*«No exercício das suas funções, os eleitos locais estão vinculados ao cumprimento dos seguintes princípios:*

*(...)*

*b) Em matéria de prossecução do interesse público:*

---

<sup>1</sup> Acessível em:

<http://www.dgsi.pt/jsta.nsf/35fbbbf22e1bb1e680256f8e003ea9311/d4f1c8b4f5b0b018025861b003b06ac?OpenDocument&ExpandSection=1>.

<sup>2</sup> Sobre o “carácter aberto do conceito de interesse”, diz Pedro Costa Gonçalves, “Manual de Direito Administrativo”, Vol. I, Almedina, 2019, p. 605: «Cumpra sublinhar que este elemento subjetivo – a subsistência de um interesse –, não reclama a presença de um elemento psicológico, nem a comprovação de um efetivo interesse do titular do órgão ou agente. Isto porque a situação de impedimento não é determinada pela intencionalidade, que pode estar ausente, nem tão-pouco pelo resultado de um benefício efetivo para o agente, mas apenas pela verificação de uma *situação objetiva* que indicia, com suficiente precisão, o perigo ou o risco de uma contaminação da intervenção do agente. Pode, assim, dizer-se que se protege o valor da *imparcialidade aparente*».

<sup>3</sup> 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, n.º 2/2020, de 31.03.

(...)

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 (...)).

Ora, o presidente de uma junta de freguesia é, conforme a alínea a) do n.º I do artigo 18.º do regime jurídico das autarquias locais (RJAL)<sup>4</sup>, representante da pessoa coletiva freguesia a cujo órgão executivo preside. E, sem prejuízo da necessidade da autorização da respetiva assembleia de freguesia<sup>5</sup>, à junta de freguesia cabe, nos termos do n.º I do artigo 16.º do mesmo diploma:

- «Discutir e preparar com a câmara municipal contratos de delegação de competências e acordos de execução (...)» (alínea i));
- «Submeter à assembleia de freguesia, para efeitos de autorização, propostas de celebração de contratos de delegação de competências e de acordos de execução, bem como da respetiva resolução e, no caso de contratos de delegação de competências, revogação» (alínea j)).

Ao mesmo tempo, o presidente da junta de freguesia integra a assembleia municipal<sup>6</sup>, órgão deliberativo representativo do município territorialmente correspondente à freguesia a que preside (artigos 5.º e 6.º do RJAL).

Por outro lado, entre cada município e as suas freguesias, para além de uma “sobreposição” territorial e em decorrência dela, verifica-se uma acentuada conjunção/conjugação de atribuições e competências, com necessidade de articulação entre si, o que resulta manifesto da análise das normas que as preveem, desde logo na parte final (aqui sublinhada) quer do n.º I do artigo 7.º do RJAL: «Constituem atribuições da freguesia a promoção e salvaguarda dos interesses próprios das respetivas populações, em articulação com o município», quer do n.º I do artigo 23.º do RJAL «Constituem atribuições do município a promoção e salvaguarda dos interesses próprios das respetivas populações, em articulação com as freguesias».

<sup>4</sup> Aprovado em anexo I à Lei n.º 75/2013, de 12.09, retificado pelas Declarações de Retificação n.º 46-C/2013, de 01.11, 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 04.11.

<sup>5</sup> Cfr. a alínea g) do n.º I do artigo 9.º do RJAL.

<sup>6</sup> Cfr. n.º I do artigo 42.º da Lei n.º 169/99, de 18.09, na redação atual (que estabelece o quadro de competências e regime jurídico de funcionamento dos órgãos dos municípios e das freguesias): «A assembleia municipal é constituída por membros eleitos directamente em número superior ao dos presidentes de junta de freguesia, que a integram».

Daí resulta o exercício pela assembleia municipal de competências que têm a ver com as freguesias do município de que essa assembleia é órgão deliberativo, competências que se cruzam ou se têm que articular com as dos órgãos das freguesias, pois que se referem a matérias comuns ou a relações entre as pessoas coletivas “justapostas” (o município, por um lado, e as freguesias que integram esse município, por outro) como são exemplo, no que aqui interessa, as previstas no RJAL, alíneas j) a l) do n.º 1 do artigo 25.º:

*«1- Compete à assembleia municipal, sob proposta da câmara municipal:*

*(...)*

*j) Deliberar sobre formas de apoio às freguesias no quadro da promoção e salvaguarda articulada dos interesses próprios das populações;*

*k) Autorizar a celebração de contratos de delegação de competências entre a câmara municipal e o Estado e entre a câmara municipal e a entidade intermunicipal e autorizar a celebração e denúncia de contratos de delegação de competências e de acordos de execução entre a câmara municipal e as juntas de freguesia;*

*l) Autorizar a resolução e revogação dos contratos de delegação de competências e a resolução dos acordos de execução».*

Assim sendo, e porque integram nessa qualidade o órgão assembleia municipal, não parece fazer sentido considerar que os presidentes de junta estivessem sempre impedidos de atuar enquanto membros de pleno direito da assembleia municipal quando ou só porque os assuntos em que interviessem respeitassem às freguesias, já que as atribuições da pessoa coletiva de que a assembleia municipal é órgão e as competências deste órgão claramente abrangem simultaneamente os interesses das freguesias que integram o município correspondente. Daí que se concorde com o teor do “pedido de aclaração” (a que aqui se responde) quanto à não existência de impedimento por parte dos membros da assembleia municipal pelo simples facto de as deliberações em que tenham intervenção respeitarem também às freguesias, porque se pressupõe, assim, que em princípio não há aí conflito mas antes consonância de interesses.

Contudo, há situações em concreto – e foi isso que se pretendeu acentuar no parecer de que este é complemento – em que se verifica, pode verificar ou prefigurar um conflito de interesses atual ou risco de conflito, em violação do princípio da imparcialidade<sup>7</sup>. Ou seja, pode haver situações em que a

---

<sup>7</sup> Como referem Marcelo Rebelo de Sousa e André Salgado de Matos, “Direito Administrativo Geral, Introdução e princípios fundamentais”, Tomo I, 3.ª edição, Dom Quixote, 2008, p. 216, «[o] princípio da imparcialidade tem uma dimensão negativa e uma dimensão positiva. A dimensão negativa proíbe a administração de, a propósito de um caso concreto, tomar em consideração e ponderar interesses públicos ou privados que, à luz do fim legal a

concretização dos interesses em jogo pode fazer perigar a imparcialidade de um presidente de junta enquanto membro da assembleia municipal, por este num assunto em concreto poder simultaneamente representar não os interesses mais gerais do município, mas em particular os da freguesia a cujo executivo preside.

Por isso se disse também noutra recente Parecer desta Divisão de Apoio Jurídico [Informação Ref.ª n.º INF\_DSAJAL\_LIR\_609/2021, de 14.01.2021]:

«Por último, o n.º 6 do artigo 55.º do Anexo I à Lei n.º 75/2013, de 12 de setembro<sup>8</sup>, relativamente às “Formas de votação” acrescenta:

“Não podem estar presentes no momento da discussão nem da votação os membros do órgão que se encontrem ou se considerem impedidos”<sup>9</sup>.

Ora, o Senhor Presidente da junta de freguesia consulente é membro da assembleia municipal, competindo-lhe integrar, por direito próprio, o órgão deliberativo do município e comparecer às sessões, nos termos do consignado na alínea c) do n.º 1 do art.º 18.º do Anexo I à Lei n.º 75/2013, de 12 de setembro.

Contudo, se participar numa sessão da assembleia municipal em que, por exemplo, for discutida a atribuição de subsídios/verbas à junta de freguesia que representa, o Senhor Presidente da entidade consulente tem o dever de (...) não intervir, sob qualquer forma ou em qualquer momento. Com efeito, “a lei exige que o membro do órgão autárquico – de qualquer órgão autárquico – não participe, não

---

prosseguir, sejam irrelevantes para a decisão. A dimensão positiva impõe que, previamente à decisão de um caso concreto, a administração tome em consideração e pondere todos os interesses públicos e privados que, à luz do fim legal a prosseguir, sejam relevantes para a decisão. Da combinação das duas dimensões do princípio da imparcialidade resulta, portanto que, no exercício da sua margem de livre decisão, a administração tem que tomar em consideração e ponderar todos os interesses públicos e privados relevantes para a decisão e só estes».

<sup>8</sup> [RJAL].

<sup>9</sup> Acresce referir que, em relação ao conteúdo do dever de participar nas reuniões/sessões, foi aprovada a seguinte Solução Interpretativa Uniforme, 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 n.º 29/87, de 30 de Março, 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 (nos termos do artigo 44.º e seguintes do CPA e do n.º 6 do artigo 90.º da Lei n.º 169/99, de 18 de Setembro)**”. (negritos nossos)

*decida, não delibere, **abstendo-se de qualquer intervenção, seja qual for a forma que revista ou por que se manifeste**<sup>10</sup>».*

Assim, quanto à intervenção de um presidente de junta de freguesia na/enquanto membro da assembleia municipal que integra, quando esteja em causa a atribuição de um subsídio à sua própria freguesia, afigura-se haver impedimento por se encontrar o mesmo em conflito ou potencial conflito de interesses, na medida em que representa simultaneamente o órgão que beneficia do subsídio.

O mesmo se diga quanto à intervenção em contrato de delegação de competências entre ambas as pessoas coletivas a cujos órgãos o presidente de uma junta de freguesia pertence, ou seja, quando na assembleia municipal se decida em relação à sua freguesia, o presidente da junta deve considerar-se impedido enquanto membro da assembleia municipal. Com efeito, em qualquer acordo de vontades, seja de pessoas individuais seja de pessoas coletivas, como é o caso do contrato interadministrativo para delegação de competências<sup>11</sup>, há por natureza mais que uma contraparte e interesses contraponíveis, não se podendo representar em simultâneo os dois polos, pois que a imparcialidade é também a parcialidade na representação de cada um dos interesses, ou seja, quem representa uma das pessoas coletivas públicas tem que representar os interesses públicos que estão confiados a essa pessoa coletiva e não os de uma outra que porventura também represente. Daí que, embora sabendo estar-se perante contratos celebrados pela câmara municipal, que é um órgão autárquico distinto da assembleia

---

<sup>10</sup> VD Parecer do Conselho Consultivo da Procuradoria Geral da República (PGR) n.º 45/90, publicado no DR, II Série, de 92.09.21 e Parecer n.º 77/2002 do mesmo Conselho Consultivo, publicado no DR, II Série, de 2004.07.01, que defende que “*podem verificar-se situações de impedimento, sendo vedado ao titular do cargo intervir em casos concretos e definidos, por a lei considerar que, em tais casos podem ocorrer tensões entre ela e os interesses que possam ter na decisão.*”

<sup>11</sup> Ver os artigos 120.º e 121.º do RJAL quanto à delegação de competências:

«Artigo 120.º

Contrato

1- A delegação de competências concretiza-se através da celebração de contratos interadministrativos, sob pena de nulidade.

2- À negociação, celebração e execução dos contratos é aplicável o disposto na presente lei e, subsidiariamente, o Código dos Contratos Públicos e o Código do Procedimento Administrativo.

Artigo 121.º

Princípios gerais

A negociação, celebração, execução e cessação dos contratos obedece aos seguintes princípios:

- a) Igualdade;
- b) Não discriminação;
- c) Estabilidade;
- d) Prossecução do interesse público;
- e) Continuidade da prestação do serviço público;
- f) Necessidade e suficiência dos recursos».

municipal, a esta última cabe designadamente autorizar a sua celebração, afigurando-se-nos que, enquanto simultaneamente titular/representante de interesses potencialmente contrapostos, fica o presidente da junta impedido de intervir nessa matéria.

Por último, em relação à questão colocada (no “pedido de esclarecimento”) de potencial falta de quórum por impedimento dos presidentes de junta integrantes da assembleia municipal, afigura-se que, em cada caso em que o conflito ou perigo de conflito de interesses exista ou possa existir, quem fica impedido é o respetivo presidente e não os demais, embora se reconheça que em determinadas circunstâncias possa outro (ou outros presidentes) ter «interesse em questão semelhante à que deva ser decidida», nos termos e para os efeitos da alínea c) do n.º I do artigo 69.º do CPA. Parece, porém, que na prática se terá que aferir se se está a decidir algo que diz respeito a todas as freguesias em conjunto, com critérios objetivos e de uma forma que não visa “afeiçoar” a deliberação aos interesses concretos de uma ou várias em prejuízo de outra ou outras ou se se está a tomar uma deliberação individualizada e nessa situação o presidente ou presidentes interessados não poderão mesmo intervir.

## II – Conclusões

Quanto à intervenção de um presidente de junta de freguesia na/enquanto membro da assembleia municipal que integra, quando esteja em causa a atribuição de um subsídio à sua própria freguesia, afigura-se haver impedimento por se encontrar em conflito ou potencial conflito de interesses, na medida em que representa simultaneamente o órgão que beneficia do subsídio.

O mesmo se conclui quanto à intervenção em contrato interadministrativo de delegação de competências entre ambas as pessoas coletivas a cujos órgãos o presidente de uma junta de freguesia pertence, ou seja, quando na assembleia municipal se decida em relação à sua freguesia o presidente da junta deve considerar-se impedido enquanto membro da assembleia municipal.