

ASSUNTO:	Membro da Assembleia Municipal. Presidente da CPCJ.
Parecer n.º:	INF_USJAAL_CG_9277/2025
Data:	7/07/2025

Pelo Presidente da Assembleia Municipal foi solicitado parecer sobre o seguinte:

“(…) a eventual existência de conflito de interesses decorrente do exercício cumulativo de funções pela Senhora Deputada Municipal (…), que é, simultaneamente, Presidente da Comissão de Proteção de Crianças e Jovens (CPCJ) de (…).

Mais concretamente, pretende-se obter esclarecimento sobre a possibilidade de a Senhora Deputada Municipal apresentar o Relatório Anual de Atividades da CPCJ em sede de reunião da Assembleia Municipal e, nessa qualidade, participar na discussão e eventuais votações desse ponto da ordem de trabalhos, considerando o seu duplo vínculo institucional.

Assim, solicita-se parecer sobre as seguintes questões concretas:

1. A Senhora Deputada pode, na qualidade de Presidente da CPCJ, apresentar o Relatório Anual de Atividades da Comissão em sessão da Assembleia Municipal?

2. Pode a Senhora Deputada intervir na discussão e eventuais votações desse ponto da ordem de trabalhos, atendendo ao seu envolvimento direto na elaboração e execução do referido relatório?

Este pedido visa assegurar o cumprimento dos princípios da transparência, imparcialidade e prevenção de conflitos de interesses, garantindo a legitimidade e a confiança no exercício das funções públicas.”.

Cumpre, assim, informar:

A – Do exercício de funções como membro da assembleia municipal

|

Antes de mais, cabe esclarecer que os titulares de mandato autárquico nas assembleias municipais não são “deputados municipais” – aplicando-se esse título apenas a quem exerça funções parlamentares na Assembleia da República, no Parlamento Europeu e nas Assembleias Legislativas das Regiões Autónomas -, devendo os mesmos ser referenciados como membros da assembleia municipal (ou membros do órgão deliberativo do município), porquanto essa é a expressão legal aplicável e que consta

dos diplomas fundamentais¹ que regem a atividade das assembleias municipais. Em alternativa pode, ainda, ser aplicada a expressão eleitos locais (no plural ou, também, no singular), sendo igualmente uma forma comum e corrente de se referir a quem é membro de um qualquer dos órgãos autárquicos (incluindo os órgãos deliberativos da freguesia e do município).

II

Os membros da assembleia municipal desempenham as respetivas funções em regime de não permanência, como resulta do artigo 2.º do Estatuto dos Eleitos Locais (EEL - aprovado pela Lei n.º 29/87, de 30 de junho, na sua redação atual)².

Estes eleitos locais não exercem o seu mandato autárquico no órgão deliberativo do município em regime de exclusividade, de acordo com o artigo 3.º do EEL.

III

O desempenho de funções como membro da assembleia municipal, como é feito em regime de não permanência, não corresponde ao exercício de uma atividade profissional.

Neste sentido, tem entendido a Procuradoria Geral da República (PGR):

- Parecer do Conselho Consultivo da PGR n.º 120/2005³: *“Vimos também como hoje o conceito de «atividade profissional» se encontra desligado de uma ideia de modo de vida duradouro: basta que exista uma certa habitualidade ou estabilidade; basta o desempenho regular em posto de trabalho ou cargo, integrado numa estrutura finalística, independentemente de a respetiva atividade ser ou não realizada como meio de vida.*

Ora, se se pode dizer que as funções autárquicas — por serem funções a prazo certo, fixado em quatro anos — revestem um carácter temporário, não duradouro, não deixa de ser exato que, enquanto dura o concernente mandato, o mesmo é suscetível de ser exercido numa lógica de continuidade e de regularidade.

Tal sucede, claramente, quando o mandato é executado em regime de permanência, seja a tempo inteiro, seja a tempo parcial aí há regularidade e habitualidade, correspondendo-lhe, aliás, a percepção de uma remuneração «proprio sensu». Mas o desempenho do cargo já se afigura irregular e descontínuo quando

¹ Nomeadamente, o Regime Jurídico das Autarquias Locais (RJAL - aprovado em anexo pela Lei n.º 75/2013, de 12 de setembro), o Estatuto dos Eleitos Locais (aprovado pela Lei n.º 29/87, de 30 de junho) e a Lei n.º 169/99, de 18 de setembro (que contém as regras de instalação dos órgãos autárquicos e da organização geral do seu funcionamento); todos nas suas redações atuais.

² Em especial das disposições conjugadas dos seus n.ºs 1, *a contrario*, e 5.

³ Publicado no Diário da República 2.ª Série n.º 151/2006 de 7 de agosto.

os membros da autarquia não exerçam o mandato em regime de permanência — nesse caso, a sua participação nas tarefas autárquicas será pouco mais que ocasional, o que explica a não atribuição de uma verdadeira remuneração (mas antes de uma compensação para encargos ou de senhas de presença).

Na primeira situação poderá falar-se de «atividade profissional», mas já não na segunda”.

- Parecer do Conselho Consultivo da PGR n.º 12/2015⁴: *“a natureza esporádica e pontual das reuniões dos órgãos colegiais de autarquias locais que determinam o direito a senhas de presença por parte dos eleitos locais que não exercem o cargo a tempo inteiro nem em regime de meio tempo revela a natureza não profissional dessa atividade.”.*

IV

O Estatuto dos Eleitos Locais (EEL - aprovado pela Lei n.º 29/87, de 30 de junho; na sua redação atual), que os titulares de mandato autárquico estão vinculados ao cumprimento do dever de *“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;”* (cf. alínea d) do n.º 2 do artigo 4.º).

Também em matéria de garantias de imparcialidade, aplica-se o regime dos impedimentos previsto nos artigos 69.º a 76.º do Código do Procedimento Administrativo (CPA - aprovado pelo Decreto-Lei n.º 4/2015, de 7 de janeiro; na sua redação atual):

“Artigo 69.º - Casos de impedimento

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;

(...)”

⁴ Publicado no Diário da República 2.ª Série n.º 95/2015 de 17 de maio.

No geral, estão excluídas da situação de impedimento as intervenções que se traduzam em atos de mero expediente, designadamente atos certificativos, bem como a emissão de parecer, na qualidade de membro do órgão colegial competente para a decisão final, quando tal formalidade seja requerida pelas normas aplicáveis – nos termos do disposto nas alíneas a) e b) do n.º 2 do artigo 69.º do CPA.⁵

B – Das Comissões de Proteção de Crianças e Jovens, sua natureza e do exercício de funções pelos elementos que as integram

V

As Comissões de Proteção de Crianças e Jovens (CPCJ) são reguladas pela Lei de Proteção de Crianças e Jovens em Perigo (LPCJP; aprovada pela Lei n.º 147/99, de 1 de setembro, na sua redação atual).

As CPCJ são instituições oficiais não judiciárias com autonomia funcional que visam promover os direitos da criança e do jovem e prevenir ou pôr termo a situações suscetíveis de afetar a sua segurança, saúde, formação, educação ou desenvolvimento integral – de acordo com o previsto no n.º 1 do artigo 12.º da LPCJP.

O que significa que não são uma pessoa coletiva, nem têm personalidade jurídica própria.

VI

A entidade consulente não informa se a aquela eleita local exerce funções na CPCJ como representante do Município – tendo sido designada, nos termos e para os efeitos do previsto na alínea a) do n.º 1 do artigo 17.º da LPCJP, e integrando nessa qualidade a comissão nas suas formas alargada e restrita, por inerência, de acordo com o n.º 2 do artigo 20.º da LPCJP –, ou se integra a CPCJ na modalidade alargada enquanto um dos *“Quatro cidadãos eleitores, preferencialmente com especiais conhecimentos ou capacidades para intervir na área das crianças e jovens em perigo, designados pela assembleia municipal, ou pelas assembleias municipais ou assembleia de freguesia, nos casos previstos, respetivamente, nas alíneas b) e a) do no n.º 2 do artigo 15.º;”* – a que se refere a alínea l) do n.º 1 do artigo 17.º da LPCJP. Podendo ainda suceder que essa pessoa integra a CPCJ por inerência do cargo que desempenhe noutra entidade, nomeadamente no âmbito da sua atividade profissional, em virtude do disposto nas demais alíneas do n.º 1 do artigo 17.º.

⁵ Fica, ainda, excluída, a pronúncia do autor do ato recorrido, nos termos do n.º 2 do artigo 195.º (cf. alínea c) do n.º 2 do artigo 69.º do CPA).

De qualquer modo sabemos que lhe cabe a presidência da CPCJ: prevendo o artigo 23.º/1 da LPCJP que *“O presidente da comissão de proteção é eleito pelo plenário da comissão alargada de entre todos os seus membros.”*, a quem compete *“a) Representar a comissão de proteção; b) Presidir às reuniões da comissão alargada e da comissão restrita e orientar e coordenar as suas atividades; c) Promover a execução das deliberações da comissão de proteção; d) Coordenar os trabalhos de elaboração do plano anual de atividades, elaborar o relatório anual de atividades e avaliação e submetê-los à aprovação da comissão alargada,”* nos termos do estipulado no artigo 24.º deste regime jurídico.

Conforme a LPCJP expressamente prevê no seu artigo 25.º (que define o estatuto dos membros da CPCJ) *“Os membros da comissão de proteção representam e obrigam os serviços e as entidades que os designam, sendo responsáveis pelo cumprimento dos objetivos contidos no plano anual de ação do serviço respetivo para a proteção da criança, designadamente no que respeita às responsabilidades destes serviços no âmbito das comissões de proteção de crianças e jovens.”* (n.º 1), e o exercício das funções dos membros da comissão de proteção constitui serviço público obrigatório e é considerado, para todos os efeitos, como sendo prestado na profissão, atividade ou cargo do respetivo titular (n.º 2).

Portanto, o exercício de funções como membro e presidente da CPCJ tem natureza de serviço público, não correspondendo a uma atividade profissional.

C – Do relatório anual de atividades e avaliação das CPCJ

VII

Relativamente ao relatório anual de atividades e avaliação das CPCJ, a LCPCJ prevê que a CPCJ na sua modalidade de comissão alargada deve aprovar esse relatório e *“enviá-lo à Comissão Nacional, à assembleia municipal e ao Ministério Público”*, de acordo com o previsto na alínea j) do n.º 2 do artigo 18.º da LPCJP, fixando o legislador, em termos de prazo, que tal deve acontecer até 31 de janeiro do ano seguinte àquele a que respeita o relatório (cf. artigo 32.º/2).

Uma vez que se destina à avaliação das CPCJ, este relatório anual deve conter *“identificação da situação e dos problemas existentes na respetiva área de intervenção territorial em matéria de promoção dos direitos e proteção das crianças e jovens em perigo, incluindo dados estatísticos e informações que permitam conhecer a natureza dos casos apreciados e as medidas aplicadas e avaliar as dificuldades e a eficácia da intervenção.”* (cf. n.º 1 do artigo 32.º da LPCJP).

VIII

A LPCJP nada mais prevê quanto à intervenção em concreto das assembleias municipais relativamente a este relatório anual e à avaliação da atividade das CPCJ, pelo que parece-nos resultar deste regime jurídico que a intenção do legislador foi simplesmente que as CPCJ têm que dar conhecimento à respetiva assembleia municipal do seu relatório anual de atividades e avaliação e, correspondentemente, a mesa da assembleia terá que distribuir esse documento pelos seus membros para que dele tomem conhecimento.

Do ponto de vista do Regime Jurídico das Autarquias Locais (RJAL- aprovado em anexo à Lei n.º 75/2013, de 12 de setembro, na sua redação atual), o elenco das competências do órgão deliberativo do município não inclui qualquer competência que obrigue à apreciação deste tipo de documentos provindos de uma entidade que não pertence ao subsetor da administração local e cuja atividade é distinta e independente da atividade do município e da câmara municipal.

De facto, em virtude da natureza específica das CPCJ (e também da sua missão e das atividades prosseguidas), a apreciação do relatório anual de atividades e avaliação da CPCJ não é enquadrável no previsto na alínea a) do n.º 2 do artigo 25.º do RJAL, na medida em que não cabe à assembleia municipal acompanhar e fiscalizar a atividade da CPCJ, porquanto as CPCJ não integram o perímetro da administração local.

Nem tão pouco confere o legislador, na LPCJP qualquer competência às assembleias municipais relativamente à avaliação das CPCJ, competência que é exclusiva da Comissão Nacional de Promoção dos Direitos e Proteção de Crianças e Jovens (cf. artigo 30.º da LPCJP).

Por outro lado, entendemos que a apreciação do relatório anual de atividades e avaliação da CPCJ não se enquadra na competência prevista na alínea b) do n.º 2 do artigo 25.º do RJAL – “*Apreciar, com base na informação disponibilizada pela câmara municipal, os resultados da participação do município nas empresas locais e em quaisquer outras entidades,*” –, na simples medida em que o relatório é exclusivamente respeitante á atividade da CPCJ, de acordo com os respetivos indicadores, e não apresenta os resultados do apoio prestado pelo município, parecendo-nos que aquele preceito legal refere-se exclusivamente a entidades que sejam participadas pelo município e não ao caso da CPCJ em

que apenas sucede que um dos seus elementos é representante do município e a autarquia presta apoio logístico ao funcionamento dessa entidade.⁶

IX

Nesta conformidade, verifica-se que a lei não exige que o relatório anual de atividades e avaliação seja apreciado pela assembleia municipal, não resultado da LPCJP ou do RJAL nenhuma obrigatoriedade nesse sentido, também não se enquadrando em nenhuma das competências do órgão deliberativo a apreciação do relatório previsto na alínea j) do n.º 2 do artigo 18.º da LPCJP, em face da natureza da CPCJ e do objeto desse documento.

Com efeito, só existe o dever de tomar conhecimento desse relatório, em decorrência do estabelecido na referida alínea j) do n.º 2 do artigo 18.º da LPCJP: ou seja todos os membros da assembleia municipal têm de ter conhecimento do relatório anual de atividades e avaliação da CPCJ, mas essa tomada de conhecimento pode resultar do mero envio do documento, pela Mesa da Assembleia, a cada uma das pessoas que integram este órgão autárquico.

Sem prejuízo, isso não invalida que, sendo necessário que a assembleia municipal tome conhecimento do relativo da atividade anual da CPCJ, a mesa da assembleia entenda que, em complemento ao envio do documento aos membros do órgão (que consideramos terá sempre que ocorrer), haja lugar apresentação perante o plenário do órgão deliberativo do município em sua sessão (ordinária ou extraordinária), quando assim o considerar adequado e pertinente, mas sempre como opção complementar de mera tomada de conhecimento. Sobretudo porque sabemos existir recomendações⁷ das CNPCJ no sentido de que haja um ato público de apresentação do relatório perante o plenário da assembleia municipal.

Contudo, na eventualidade de a mesa da assembleia optar por esta metodologia, consideramos que a apresentação do relatório anual de atividades e avaliação da CPCJ não poderá ser incluída, na ordem de trabalhos dessa sessão como um dos pontos da ordem do dia, mas sim deve constar à parte como simples tomada de conhecimento, pois não corresponde ao exercício de uma competência apreciativa ou deliberativa da assembleia municipal; pelo que, em nossa opinião, não existe base legal para que se realize uma apreciação e discussão desse documento, como acontece no exercício das competências do órgão.

⁶ Diferente seria o presidente da câmara municipal entender apresentar ao órgão deliberativo um relatório descritivo que espelhasse e quantificasse todo o apoio prestado à CPCJ e os encargos que isso representa para a autarquia.

⁷ Às quais não temos acesso, não estando divulgadas publicamente.

D – Conclusões

Perante tudo o que se acabou de informar e explicar, verifica-se que:

1. É possível acontecer que uma pessoa que seja membro da assembleia municipal tenha sido designada para desempenhar funções na CPCJ: seja como representante do município (indicado pela câmara municipal ao abrigo do previsto na alínea a) do n.º 1 do artigo 17.º da LPCJP), ou para integrar a comissão alargada como um dos “*Quatro cidadãos eleitores, preferencialmente com especiais conhecimentos ou capacidades para intervir na área das crianças e jovens em perigo, designados pela assembleia municipal*” (cf. alínea l) do artigo 17.º/1); ou ainda por inerência do cargo que desempenhe noutra entidade, nomeadamente no âmbito da sua atividade profissional, em virtude do disposto nas demais alíneas do n.º 1 do artigo 17.º.

1.1. Essa circunstância não consubstancia um verdadeiro “exercício cumulativo de funções” (contrariamente ao referido pelo consulente), desde logo porque, não obstante o exercício de funções na Comissão ter natureza de serviço público, as CPCJ, enquanto instituições oficiais não judiciárias com autonomia funcional, não são uma pessoa coletiva e não têm personalidade jurídica própria.

2. A assembleia municipal toma conhecimento do relatório anual de atividades e avaliação, em decorrência do estabelecido no n.º 2 do artigo 18.º da LPCJP, para o que é suficiente o envio desse relatório à mesa da assembleia municipal e a sua posterior distribuição, pela mesa, por todas as pessoas que integram o órgão deliberativo, uma vez que esse relatório não está sujeito a nenhuma competência de apreciação ou deliberativa pela assembleia municipal.

2.1. Sem prejuízo, pode a mesa da assembleia municipal entender seguir as recomendações da CNPCJ e promover a apresentação desse relatório perante o plenário do órgão deliberativo, numa das suas sessões, mas sempre como tomada de conhecimento desse documento.

2.1.1. A eventual apresentação do relatório anual de atividades e avaliação da CPCJ perante o plenário da assembleia municipal não pressupõe a discussão do assunto, nem a tomada de qualquer votação (pelo que não haverá a quaisquer votações), sem prejuízo de os membros do órgão deliberativo poderem propor ao plenário que sejam feitas recomendações sobre esse assunto.

3. Se a CPCJ for apresentar o seu relatório perante o plenário da assembleia municipal, essa apresentação deve ser feita pela pessoa do presidente da CPCJ (no exercício da competência prevista na alínea a) do artigo 24.º da LPCJP).

4. Quando isso acontecer, a eleita local que é, simultaneamente, membro da assembleia municipal e presidente da CPCJ, tem de observar e dar cumprimento ao regime dos impedimentos que sobre si recai, nos termos da alínea d) do n.º 2 do artigo 4.º e do artigo 69.º do CPA.

4.1. Em virtude do seu envolvimento, quer na atividade da CPCJ espelhada no relatório, quer na elaboração deste documento, que é uma das suas responsabilidades (cf. alínea b) do artigo 24.º da LPCJP), esta pessoa está impedida de, durante e a propósito dessa apresentação e da atividade da CPCJ, ter qualquer tipo de intervenção como eleita local do órgão deliberativo.

5. Nesta conformidade, passamos a responder diretamente às duas questões colocadas pela entidade consulente:

5.1. Esta eleita local pode, na qualidade de Presidente da CPCJ, apresentar o Relatório Anual de Atividades da Comissão em sessão da Assembleia Municipal, sendo um seu dever fazê-lo no exercício da competência que lhe cabe nos termos alínea a) do artigo 24.º da LPCJP.

5.1.1. Contudo, no exercício desse poder de representação da CPCJ que lhe cabe, não pode ter outra qualquer outra intervenção que extravase a estrita apresentação do documento e a resposta a eventuais pedidos de informação ou esclarecimento que lhe sejam dirigidos a esse propósito, devendo essa intervenção ser, obrigatoriamente, objetiva, direta e circunscrita às considerações absolutamente essenciais.

5.1.2. O que implica que a Presidente da CPCJ não tenha qualquer direito a usar as figuras regimentais de discussão habitualmente usadas pelos membros dos órgãos deliberativos das autarquias locais, nos termos previstos no respetivo regimento (que não se aplica a esta pessoa quando intervier como Presidente da CPCJ).

5.2. Na eventualidade de, aquando da apresentação do relatório da CPCJ vir a existir alguma tomada de decisão pela assembleia municipal, paralela e assessória ao relatório (nomeadamente, a título de recomendação), a eleita local que é Presidente da CPCJ está impedida de participar na apreciação, discussão e votação que a antecede essa deliberação.

Este é, salvo melhor opinião, o meu parecer.

À consideração superior.