

PARECER JURÍDICO N.º 13/2025

Validade

● Válido

JURISTA

Ana Catarina Silvestre

ASSUNTO

Competências e Funcionamento dos Órgãos Autárquicos

QUESTÃO

Celebração de acordos, protocolos e cartas de intenção pela freguesia entre 2013 e 2022, sem deliberação da assembleia de freguesia

Qual a validade de acordos, protocolos e cartas de intenção pela freguesia, celebrados entre 2013 e 2022, sem deliberação da assembleia de freguesia

PARECER

I - Apresentação

1. Em referência à questão em epígrafe é solicitada a emissão de parecer jurídico a esta Comissão de Coordenação e Desenvolvimento Regional, I.P.
2. Para melhor compreensão, transcrevem-se as questões apresentadas:

“I – Se a falta de deliberação for conhecida por todas as partes (exemplo: há envio de e-mail anterior à celebração do protocolo em que se indica que o mesmo será «ratificado» em momento posterior à assinatura) e se entender que a deliberação é essencial para a validade do protocolo, entende-se ser claro que este pode ser anulado. Contudo, se a outra parte contratante desconhecia a falta de deliberação e agiu de boa-fé, questiona-se se a anulação produz efeitos a este respeito ou, pelo menos, é suscetível de não ser invocada contra essa parte;

II – Adicionalmente, é importante esclarecer se a anulação de deliberações sociais pode ocorrer quando estas ofendem a lei em razão do seu processo formativo, e se, efetivamente e ao abrigo do princípio da legalidade, as deliberações sociais podem ser suscetíveis de anulabilidade ou nulidade. Note-se que nos parece resultar manifesta a nulidade suscitada em casos onde o conteúdo da deliberação atenta contra normas imperativas. Já no caso de um protocolo celebrado sem a devida deliberação, estaria em causa a anulabilidade, uma vez que se relaciona com o processo formativo da deliberação;

III – Na eventualidade de ser concebível suscitar a anulabilidade dos acordos/protocolos, a existência de enquadramento admissível para a sua sanção através de deliberação em sede de assembleia de freguesia.”

A título prévio informa-se que se irá proceder à análise das questões em abstrato, atendendo a que se desconhece o teor das deliberações, dos documentos que as acompanharam e dos protocolos assinados.

II - Análise jurídica

1. A freguesia, enquanto autarquia local, é uma pessoa coletiva territorial dotada de órgãos representativos, que visa a prossecução de interesses próprios da respetiva população.¹
2. São órgãos representativos da freguesia a assembleia de freguesia – órgão deliberativo - e a junta de freguesia - órgão executivo.²
3. No âmbito do exercício das atribuições da freguesia³, compete à assembleia de freguesia, sob proposta da junta de freguesia, entre outras, a competência para:

¹ Cf. n.º 2 do art.º 235.º, conjugado com o n.º 1 do art.º 236.º, ambos da Constituição da República Portuguesa (CRP).

² Cf. art.º 244.º da CRP e n.º 2 do art.º 5.º do anexo I à Lei 75/2013, de 12 de setembro, na sua redação em vigor, doravante (RJAL).

³ Ao abrigo do art.º 7.º do RAJL, constituem atribuições da freguesia a promoção e salvaguarda dos interesses próprios das respetivas populações, designadamente nos domínios do equipamento rural e urbano, abastecimento público, educação, cultura, tempos livres e desporto, cuidados primários de saúde, ação social, proteção civil, ambiente e salubridade, desenvolvimento, ordenamento urbano e rural e proteção da comunidade.

PARECER JURÍDICO N.º 13/2025

- Autorizar a celebração de protocolos com instituições públicas, particulares e cooperativas que desenvolvam a sua atividade na circunscrição territorial da freguesia, designadamente quando os equipamentos envolvidos sejam propriedade da freguesia e se salguarde a sua utilização pela comunidade local;⁴
 - Autorizar a freguesia a estabelecer formas de cooperação com entidades públicas ou privadas;⁵
 - Autorizar a concessão de apoio financeiro ou de qualquer outra natureza às instituições dedicadas ao desenvolvimento de atividades culturais, recreativas e desportivas legalmente constituídas pelos trabalhadores da freguesia.⁶
4. Compete, assim, à junta de freguesia, entre outras, a competência para:
- Discutir e preparar com instituições públicas, particulares e cooperativas que desenvolvam a sua atividade na circunscrição territorial da freguesia protocolos de colaboração, designadamente, quando os respetivos equipamentos sejam propriedade da freguesia e se salguarde a sua utilização pela comunidade local, cabendo-lhe submeter à assembleia municipal, para efeitos de autorização, as propostas dos inerentes protocolos;⁷
 - Deliberar sobre as formas de apoio a entidades e organismos legalmente existentes, nomeadamente, com vista à execução de obras ou à realização de eventos de interesse para a freguesia, bem como à informação e defesa dos direitos dos cidadãos;⁸
 - Participar, em colaboração com instituições particulares de solidariedade social, em programas e iniciativas de ação social;⁹
 - Apoiar atividades de natureza social, cultural, educativa, desportiva, recreativa ou outra de interesse para a freguesia.¹⁰
5. O princípio da legalidade, previsto no art.º 3.º do Código do Procedimento Administrativo¹¹ (CPA), estatui no seu n.º 1 que “Os órgãos da Administração Pública devem atuar em obediência à lei e ao direito, dentro dos limites dos poderes que lhes forem conferidos e em conformidade com os respetivos fins”.
6. Assim, quando um ato administrativo (no caso a deliberação que determina a aprovação da celebração de um protocolo, definindo todos os seus termos, com determinada entidade) é emitido por um órgão que não tem competência para o emitir, estaremos perante uma situação de incompetência o que implica que o ato seja inválido por padecer do vício de legalidade ou violação da lei, o que levanta a questão de saber se esta invalidade implicará a sua nulidade ou anulabilidade.
7. No caso de o ato ser praticado no âmbito das atribuições da entidade, tendo, contudo, sido praticado por um órgão - junta de freguesia - quando a competência pertencia a outro órgão - assembleia de freguesia -, verifica-se uma situação de incompetência relativa.
8. Um ato administrativo ferido de incompetência relativa é um ato anulável, por aplicação do art.º 163.º do CPA.
9. Apesar de se tratar de um ato inválido, por ser anulável, o mesmo produz efeitos jurídicos, enquanto a invalidade não for alegada, gozando de uma presunção de que é válido, sendo assim juridicamente eficaz.
10. O ato anulável pode ser impugnado judicialmente ou pela própria administração, contudo a arguição da anulabilidade encontra-se sujeita a limite temporal, ou seja, a prazos legalmente estabelecidos.¹²

⁴ Cf. alínea i) do n.º 1 do art.º 9.º do RJAL.

⁵ Cf. alínea j) do n.º 1 do art.º 9.º do RJAL.

⁶ Cf. alínea l) do n.º 1 do art.º 9.º do RJAL.

⁷ Cf. alíneas m) e n) do n.º 1 do art.º 16.º do RJAL.

⁸ Cf. alínea o) do n.º 1 do art.º 16.º do RJAL.

⁹ Cf. alínea u) do n.º 1 do art.º 16.º do RJAL.

¹⁰ Cf. alínea v) do n.º 1 do art.º 16.º do RJAL.

¹¹ Aprovado pelo Decreto-Lei n.º 4/2015, de 7 de janeiro, na sua redação atual.

¹² A impugnação do ato, junto dos tribunais administrativos, apenas pode ocorrer no prazo máximo de um ano prazo, no caso do ministério público e no prazo de três meses nos restantes casos. — Cf. n.º 2 do art.º 58.º do Código de Processo nos Tribunais Administrativos. Já o prazo referente à arguição da anulabilidade pela própria administração, encontra-se previsto nos n.º 1 e 2 do art.º 168.º do CPA, de acordo com os quais “1 - Os atos administrativos podem ser objeto de anulação administrativa no prazo de seis meses, a contar da data do conhecimento pelo órgão competente da causa de invalidade, ou, nos casos de invalidade resultante de erro do agente, desde o momento da cessação do erro, em qualquer dos casos desde que não tenham decorrido cinco anos, a contar da respetiva emissão. 2 - Salvo nos casos previstos nos números seguintes, os atos

PARECER JURÍDICO N.º 13/2025

11. Tendo decorrido os prazos para impugnação do ato – quer os prazos jurisdicionais – quer o prazo de um ano para que pudesse ter lugar a anulação administrativa¹³, o ato encontra-se sanado, produzindo efeitos como se de um ato válido se tratasse.
12. Mesmo se se pretendesse recorrer à ratificação do ato administrativo¹⁴ praticado pelo órgão competente para o emitir, visando-se sanar a invalidade do ato anteriormente praticado, tal apenas seria admissível no prazo previsto para a anulação do mesmo e por tanto, face aos dados disponibilizados pela consulente, intempestivo.
13. Determina o n.º 1 do art.º 57.º do RJAL que *“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”*, podendo, de acordo com o n.º 3 do mesmo artigo, ser aprovada em forma de minuta.
14. As deliberações tomadas apenas se tornam eficazes depois de aprovadas as respetivas atas ou depois de assinadas as minutas.¹⁵
15. Como refere António Francisco de Sousa, *“A ata de uma reunião é a narrativa escrita, circunstanciada, fiel e objetiva de tudo o que ocorreu nessa reunião, respeitadas as formalidades prescritas na lei”*¹⁶, sendo um documento autêntico, que faz prova plena, nos termos da lei¹⁷. Esta força probatória poderá ser ilidida com base na sua falsidade¹⁸, a qual terá de ser declarada judicialmente.
16. Porém, a ata não se confunde com as deliberações e declarações que dela constam, pois enquanto a ata é uma narrativa escrita, como já indicado, a deliberação é um ato administrativo que reflete a vontade do órgão¹⁹.²⁰
17. Assim, uma deliberação que tenha sido tomada numa determinada reunião e não conste da respetiva ata, terá um problema probatório sobre a sua existência, situação que apenas poderá ser resolvida através do recurso aos tribunais.
18. Quanto ao protocolo assinado por referência a essa deliberação de que não existe registo na ata, estamos perante a inexistência de um ato, atendendo a que nenhum dos órgãos da autarquia aprovou a celebração do protocolo, e como tal, este não terá qualquer base legal de suporte e por isso será nulo ao abrigo da alínea l) do art.º 161.º do CPA.
19. Sendo certo que a nulidade pode ser arguida a todo o tempo, e o ato nulo por princípio não produz quaisquer efeitos jurídicos, independentemente da declaração de nulidade, também é certo que, em casos excecionais existe a *“possibilidade de atribuição de efeitos jurídicos a situações de facto decorrentes de atos nulos, de harmonia com os princípios de boa-fé, da proteção da confiança e da proporcionalidade ou outros princípios jurídicos constitucionais, designadamente, associados ao decurso do tempo”*.²¹
20. Por fim, sempre se dirá que, para que um ato administrativo seja válido não basta que esteja assegurada a questão da competência do órgão emissor, há que verificar a sua conformação legal, e caso se esteja perante um ato que implique a realização de despesa pública, ter assegurada a sua regularidade financeira, a qual depende, designadamente, da necessária inscrição orçamental, correspondente classificação da despesa, cabimento, para além da emissão do correspondente compromisso, que poderá ser plurianual, na situação em que a despesa inerente ao ato ocorra em mais do que um ano económico.²²
21. Concluindo, um ato praticado no âmbito das atribuições de uma entidade, mas praticado por um órgão quando deveria ter sido praticado por outro, ainda que ambos sejam da mesma entidade, será um ato anulável por ter a sua legalidade ferida, devido a uma situação de incompetência relativa. Decorrido o prazo para arguição ou impugnação da anulabilidade, sem que esta seja invocada,

constitutivos de direitos só podem ser objeto de anulação administrativa dentro do prazo de um ano, a contar da data da respetiva emissão.”

¹³ Na medida em que se está perante um ato constitutivo de direitos. Mesmo que assim não o fosse, também o prazo dos cinco anos já terminou.

¹⁴ Cf. art.º 164.º, n.ºs 1 e 3 do CPA.

¹⁵ Cf. n.º 4 do art.º 57.º do RJAL.

¹⁶ In “Código do Procedimento Administrativo Anotado e Comentado”, Ed. Quid Juris? – Sociedade Editora, Lda., pág. 113.

¹⁷ Vide n.º 2 do art.º 86.º do Decreto-Lei n.º 100/84. Neste mesmo sentido estatui o n.º 2 do art.º 363.º do CC.

¹⁸ Cf. art.º 372.º do CC e art.º 446.º do Código do Processo Civil.

¹⁹ A ata é assim um documento administrativo no qual constam, entre outros, o registo de atos administrativos.

²⁰ Como ensina António Francisco Sousa, na obra já citada, *“A ata não se confunde com as deliberações e declarações que dela constam. As deliberações tomadas, que refletem a vontade do órgão, estão nos votos apurados e sua declaração pelo presidente, não no que ficou escrito. As duas realidades são e devem manter-se distintas. (...)”*

²¹ Cf. art.º 162.º do CPA.

²² Esta verificação deverá ser realizada casuisticamente, o que não cabe no âmbito deste parecer.

PARECER JURÍDICO N.º 13/2025

o ato fica sanado pelo mero decurso do tempo, produzindo efeitos como se de um ato válido se tratasse.

CONCLUSÕES

Um ato praticado no âmbito das atribuições de uma entidade, tendo, contudo, sido praticado por um órgão quando deveria ter sido praticado por outro, ainda que ambos sejam da mesma entidade, será um ato anulável, por ter a sua legalidade ferida, devido a uma situação de incompetência relativa. Decorrido o prazo para arguição ou impugnação da anulabilidade, sem que esta tenha sido invocada, o ato fica sanado pelo mero decurso do tempo, produzindo efeitos como se de um ato válido se tratasse.

LEGISLAÇÃO

- Constituição da República Portuguesa.
- Regime Jurídico das Autarquias Locais, constante do anexo I à Lei 75/2013, de 12 de setembro, na sua redação em vigor.
- Código do Procedimento Administrativo
- Código de Processo nos Tribunais Administrativos
- Código Civil
- Código de Processo Civil