

PARECER JURÍDICO N.º 16/2025

Validade • Válido

JURISTA

Ana Catarina Silvestre

ASSUNTO Eleitos Locais

QUESTÃO Legalidade de deliberação relativa a protocolo celebrado com coletividade

PARECER

I - Apresentação

Em referência à questão em epígrafe, é solicitado a emissão de parecer jurídico a esta Comissão de Coordenação e Desenvolvimento Regional, I.P., sobre a legalidade de uma deliberação tomada pela junta de freguesia, relativa à celebração de um protocolo com a coletividade (...), em virtude de, na votação terem apenas participado três elementos ao invés dos cinco elementos integrantes do órgão executivo, porquanto, o presidente de junta e um vogal não votaram por se considerarem impedidos.

II - Apreciação

1. Nos termos do n.º 1 do art.º 1 do Estatuto dos Eleitos Locais (EEL), consagrado na Lei n.º 29/87, de 30 de junho, na sua redação atual, *“Consideram-se eleitos locais, para efeitos da presente lei, os membros dos órgãos deliberativos e executivos dos municípios e das freguesias.”*
2. Estipula o n.º 2 do art.º 6.º do Regime Jurídico das Autarquias Locais (RJAL)¹, que a junta é o órgão executivo da freguesia, sendo constituída por um presidente e vogais², de entre dos quais um exercerá a função de secretário e outro a função de tesoureiro.
3. Aos membros da junta de freguesia é aplicável o previsto no regime do exercício de funções por titulares de cargos políticos e altos cargos, aprovado pela Lei n.º 52/2019, de 31 de julho, na sua redação atual, atendendo a que a alínea i) do n.º 1 do art.º 2.º, se refere expressamente aos membros dos órgãos executivos do poder local.
4. A Constituição da República Portuguesa (CRP), estabelece no n.º 2 do art.º 266.º, o princípio da imparcialidade, ao determinar que *“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”*.
5. Também o Código do Procedimento Administrativo (CPA), estabelece no seu art.º 9.º, sob a epígrafe *“Princípio da imparcialidade”*, que *“A administração pública deve tratar de forma imparcial aqueles que com ela entre em relação, designadamente, considerando com objetividade todos e apenas os interesses relevantes no contexto decisório e adotando as soluções organizatórias e procedimentos indispensáveis à preservação da isenção administrativa e à confiança nessa isenção.”*
6. Como corolários do princípio da imparcialidade temos os impedimentos, as incompatibilidades e as inelegibilidades.
7. Para análise da questão apresentada pela entidade consulente, importa analisar a figura do impedimento.
8. Os impedimentos traduzem a proibição para os órgãos e agentes da administração de tomarem decisões sobre assuntos em que estejam, direta ou indiretamente, pessoalmente interessados.
9. Como refere Maria José Castanheira Neves *“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.”*³
10. No mesmo sentido, o Parecer n.º 25/2019 da Procuradoria-Geral da República⁴ que indica que, no caso dos impedimentos *“(…) o que se passa é que o titular do órgão fica proibido de intervir em casos concretos e definidos, o que não se deve a razões abstratas de incompatibilidades de cargos, mas à pessoa do titular do órgão e ao interesse que ele tem naquela decisão (…)”*.

¹ Constante do Anexo I da Lei n.º 75/2013, de 12 de setembro, na sua redação atual.

² Cf. n.º 2 do art.º 23.º da Lei n.º 169/99, de 18 de setembro, na sua redação atual.

³ In “Governo e Administração Local”, Coimbra Editora, 2004, pág. 200.

⁴ Publicado no Diário da República, 2.ª série de 20/09/2019.

PARECER JURÍDICO N.º 16/2025

11. Elenca o art.º 69.º do CPA os casos em que “(...) os titulares de órgão da Administração Pública e os respetivos agentes (...) não podem intervir em procedimento administrativo ou ato ou contrato de direito público ou de direito privado da Administração Pública”, designadamente “quando nele tenham interesse, por si, como representantes ou como gestores de negócios de outra pessoa.”
12. Dever-se-á, igualmente, atender aos deveres que incumbem aos eleitos locais⁵, destacando-se o dever de “Não intervir em processo administrativo, ato (...) nem participar na apresentação, discussão ou votação de assuntos em que tenha interesse ou intervenção, por si ou como representante de outra pessoa (...)”. – Cf. alínea d) do n.º 2 do art.º 4.º do EEL.
13. No fundo está em causa um risco, mesmo que potencial, de colisão de interesses públicos a que a autarquia está obrigada e os interesses privados.
14. Consta do acórdão de uniformização de jurisprudência, proferido pelo Supremo Tribunal Administrativo n.º 2/2020⁶ que os eleitos locais “estando vinculados à prossecução do interesse público, deverão dar, no exercício das suas funções, uma imagem de objetividade, isenção, equidistância relativamente aos interesses em presença, de modo a projetar para o exterior um sentimento de confiança
*Na verdade, se o fundamento do impedimento em causa é a vinculação do eleito à prossecução do interesse público, a sua finalidade não é outra senão assegurar a imparcialidade, a isenção, a transparência no exercício das funções autárquicas.
Deste modo, e ao nível da prossecução dos princípios para que nos remete a letra da norma em apreciação, constatamos que ela convive mal com a exigência de demonstração de uma concreta atuação parcial, ou sua mera possibilidade, para que se verifique o impedimento em causa.”*
15. Determina o n.º 6 do art.º 55.º da RJAL que, quando esteja em causa uma votação, os membros do órgão não poderão estar presentes no momento da discussão e votação de matérias relativamente às quais se encontrem ou se considerem impedidos.
16. Na situação em análise, quer o presidente da junta de freguesia quer o vogal indicado encontravam-se efetivamente impedidos de participar na votação, por pertencerem à associação, o primeiro enquanto presidente e o segundo enquanto elemento da direção, concordando-se, desta forma, com a sua ação.
17. Assim, apenas os três elementos remanescentes do órgão executivo podiam participar na votação por, atendendo à informação prestada pela consulente, não se encontrarem impedidos de o fazer. Como o resultado da votação foi o de três votos a favor, considera-se que a proposta foi aprovada por unanimidade (pois os três elementos que podiam votar a aprovaram).
18. Assim, face ao exposto e à informação disponibilizada pela consulente, somos a concluir pela legalidade da deliberação.

CONCLUSÕES

- Os impedimentos traduzem a proibição para os órgãos e agentes da administração de tomarem decisões sobre assuntos em que estejam, direta ou indiretamente, pessoalmente interessados;
- Determina o n.º 6 do art.º 55.º da RJAL, que quando esteja em causa uma votação, os membros do órgão não poderão estar presentes no momento da discussão e votação de matérias relativamente às quais se encontrem ou se considerem impedidos;
- Encontravam-se efetivamente impedidos de participar na votação, quer o presidente da junta de freguesia quer o vogal indicado, por pertencerem à associação, o primeiro enquanto presidente e o segundo enquanto elemento da direção;
- Apenas os três elementos remanescentes do órgão executivo podiam participar na votação por, atendendo à informação prestada pela consulente, não se encontrarem impedidos de o fazer.

⁵ Previstos no art.º 4.º da EEL.

⁶ Publicado no DR, n.º 16, I série de 05/03/2020

PARECER JURÍDICO N.º 16/2025

LEGISLAÇÃO

- Constituição da República Portuguesa;
- Regime jurídico das Autarquias Locais, constante do Anexo I da Lei n.º 75/2013, de 12 de setembro, na sua redação atual;
- Lei n.º 169/99, de 18 de setembro, na sua redação atual;
- Regime do exercício de funções por titulares de cargos políticos e altos cargos, aprovado pela Lei n.º 52/2019, de 31 de julho, na sua redação atual;
- Estatuto dos Eleitos Locais, aprovado pela Lei n.º 29/87, de 30 de junho, na sua redação atual;
- Código do Procedimento Administrativo.