PARECER

Consulente:

Assembleia Municipal de

Palavras-Chave:

a) Competências da Assembleia Municipal;
b) Competências da Câmara Municipal;
c) Impedimentos;
d) Incompatibilidades;

Questões:

A Assembleia Municipal (AM) consulente solicitou a esta ANAM a emissão de parecer sobre as seguintes questões:

1) A concessão de apoios às freguesias é matéria da competência da AM ou da Câmara Municipal?

2) Existe algum impedimento / incompatibilidade por parte da mãe e da mulher do Senhor Vice-Presidente da Câmara Municipal, de votarem na Assembleia Municipal a proposta vinda do Executivo, subscrita por aquele Sr. Vice-Presidente (em substituição do Presidente da Câmara Municipal, impedido por doença)?

Discussão:

As autarquias locais prosseguem as suas atribuições através do exercício, pelos respectivos órgãos, das competências legalmente previstas, designadamente consulta, planeamento, investimento, gestão, licenciamento e controlo prévio e fiscalização (artigo 3.º da Lei nº 75/2013, de 12 de setembro na redacção actual[1], breviter, RJAL).

[1] Alterada pela Lei n-º 97/89, de 15/12, Lei n.º 1/91, de 10.01, Lei 11/91, de 17.05, Lei 11/96 de 18.04, Lei 127/97, de 11/12, Lei n.º 50/99, de 24.06, Lei n.º 86/2001, de 10.08, Lei n.º 22/2004, de 17.06, Lei n.º 52-A/2005, de 10.10, Lei n.º 53-F/2006, de 29.12, Lei n.º 2/2020 de 31.03.

Nos termos do disposto no artigo 239.º, n.º 1, da Constituição da República Portuguesa, *a organização das autarquias locais compreende uma assembleia eleita dotada de poderes deliberativos e um órgão executivo colegial perante ela responsável*.

Os órgãos representativos do município e das freguesias são a assembleia municipal e a câmara municipal e a assembleia de freguesia e a junta de freguesia, respectivamente - cfr. artigo 5.º do Regime Jurídico das Autarquias Locais aprovado pela Lei nº 75/2013, de 12 de Setembro (*breviter*, RJAL), na sua redacção actual[2].

A assembleia municipal é o órgão deliberativo do município, previsto no artigo 251º da Constituição da República Portuguesa, e é constituída por membros eleitos directamente em número superior ao dos presidentes de junta de freguesia que a integram – cfr. o disposto no artigo 42.º da Lei nº 169/99, de 18 de Setembro[3] - por um período de 4 (quatro) anos (artigo 75.º da LAL).

As suas competências, regime e funcionamento encontram-se definidos, com alguma amplitude, na lei – cfr. os seus artigos 24.º e ss. No que tange às competências propriamente ditas, o RJAL distingue entre competências de apreciação e fiscalização e competências de funcionamento.

A câmara municipal é o órgão executivo do município, previsto no artigo 252.º da Constituição da República Portuguesa, e é constituído por um presidente e por vereadores (um dos quais designado vice-presidente), eleitos directamente pela população do município, por um período de 4 (quatro) anos. Por via de regra, o exercício das competências materiais e de funcionamento da câmara municipal (cfr. artigos 32.º e ss do RJAL) é a do exercício colectivo. ***Isto dito:***

A talho de foice dir-se-à que – pese embora se desconhecendo, em concreto, o tipo de apoios às freguesias a que se refere a proposta em causa –, no âmbito da sua actividade de apreciação e fiscalização, compete à AM, 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;

[2] Alterada pelas Rectificações n.º 46-C/2013, de 01.11 e n.º 50-A/2013, de 11.11 e pelas Lei n.º 25/2015, de 30.03, 69/2015, de 16.07, 7-A/2016, de 30.03, 42/2016, de 28.12, 50/2018, de 16.08 e 66/2020, de 04.11.

[3] Alterada pelas Lei n.º 5-A/2002, de 11.01, pelas Rectificações n.º 4/2002, de 06.02 e 9/2002, de 05.03, pela Lei n.º 67/2007, de 31.12, pela Lei Orgânica n.º 1/2011 de 30.11, pelas Leis n.º 75/2013, de 12.09, 7-A/2016, de 30.03, 71/2018, de 31.12 e 69/2021, de 20.10 (doravante, LAL).

K) (…) 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; - cfr. artigo 25.º-1, als. j) e k) do RJAL

Nesta medida, cabe ao executivo, em primeira linha, a função (preparatória) de decidir a atribuição de apoios às freguesias e os moldes de concessão de tal apoio. Todavia, essa decisão tem de ser ratificada (no sentido de, deliberada e aprovada) posteriormente pela Assembleia Municipal. Aprovada a proposta por parte da AM, cumprirá novamente à Câmara Municipal dar-lhe execução (função executiva).

Adiante-se que, sendo uma competência da AM por lei determinada, não pode ser transferida para outro órgão.

*

Questiona, ainda, a AM se haverá algum impedimento / incompatibilidade na votação de tal proposta, subscrita pelo Senhor Vice-Presidente da Câmara Municipal, por parte de membros da AM (designadamente, a sua mãe, Presidente da Junta de Freguesia de Albufeira e Olhos d'Água e da sua esposa, Primeira Secretária da Mesa da Mesa da Assembleia Municipal e funcionária daquela Junta de Freguesia). Ora:

Luiz S. Cabral da Moncada[4] dá-nos uma distinção clara e inequívoca de «incompatibilidade» e «impedimento». Vejamos: "*Enquanto circunstâncias concretas os impedimentos distinguem-se das incompatibilidades designadamente por acumulação de cargos. Estas não dependem da posição relativa das pessoas singulares perante o procedimento nem de qualquer procedimento em concreto mas apenas de uma qualidade abstratamente prevista na lei e aplicável sem qualquer juízo de aproximação ao caso concreto. Corporizam exigências legais e abstratas de imparcialidade que valem independentemente de se saber se são ou não aplicáveis a qualquer caso concreto. No caso das incompatibilidades a lei exclui a possibilidade de intervenção em abstrato. Quem nelas incorra não pode pura e simplesmente intervir. No caso dos impedimentos,*

[4] *In* Código do Procedimento Administrativo anotado, Coimbra Editora, pág.278

a lei apenas veda a intervenção se no caso concreto ocorrerem determinadas circunstâncias ligadas à posição pessoal de cada interveniente, potencial ou real."

Partindo desta distinção, logo se impõe concluir que, em termos abstractos, podemos estar perante uma situação de impedimento, sendo de afastar qualquer situação de incompatibilidade.

Ora:

Os impedimentos reportam-se à proibição absoluta de intervir num concreto procedimento, acto ou contrato por existir uma forte probabilidade de parcialidade ou uma impossibilidade de imparcialidade.

Nesta medida, o regime dos impedimentos visa assegurar aos eleitos locais[5] o desempenho imparcial e justo das suas funções na prossecução do interesse público e no respeito pelos direitos e deveres legalmente protegidos dos cidadãos. Aliás, o artigo 69.º do CPA[6] vem elencado no capítulo II (Da relação Jurídica Procedimental), secção III, que tem como epígrafe "*Das garantias de imparcialidade"*.

A "*delimitação do conceito de interesse impeditivo de intervenção no procedimento há-de fazer-se em função de dois parâmetros: por um lado, trata-se de garantir a objectividade e a utilidade pública da decisão administrativa em vista da (melhor) prossecução do interesse público e, por outro lado, de* ***assegurar a imparcialidade e a transparência nessa decisão, face àqueles que nela estão interessados e face à coletividade administrativa em geral. O Interesse aqui tido em vista é, em princípio, de natureza material mas podem também, em certas situações, ser atendíveis interesses morais***" – realce nosso.[7]

Do que vem de significar que a imparcialidade, na sua dimensão subjectiva, significa o dever de actuar de acordo com exigências de objectividade, encontrando-se associada à dimensão negativa do dever de ponderação - é uma sua aplicação.

[5] Nos termos do disposto no artigo 1.º, n.º 2 da Lei n.º 29/87, 30.07, na sua redacção actual, (*breviter*, EEL), os membros dos órgãos deliberativos e executivos dos municípios e das freguesias.

[6] Densificação do princípio constitucional, consagrado no artigo 266.º da Constituição da República Portuguesa, nos termos do qual a Administração Pública visa a prossecução do interesse público, no respeito pelos direitos e interesses legalmente protegidos dos cidadãos, devendo os eleitos subordinar-se à CRP e à lei e, bem assim, actuar, no exercício das suas funções, com total respeito, no mais, pelos princípios da imparcialidade, boa-fé, igualdade e da justiça.

[7] Código de Procedimento Administrativo Comentado, Quid Iuris, anotação ao artigo 69.º, p. 189 e ss.

Assim, os impedimentos estão estreitamente ligados a **interesses pessoais** e em latente contraposição a toda a actuação administrativa, que deve nortear-se pela prossecução do interesse público.

No mais, diga-se que é unânime na doutrina, já a respeito do artigo 44.º do CPA de 1991 que se mantém actual, agora no artigo 69.º, CPA, que "*a enumeração constante do artigo 44.º [hoje artigo 69.º] do CPA tem caráter taxativo, não obstante algumas das situações previstas no preceito terem amplo alcance*"[8]

Isto posto:

Relativamente à questão que nos vem colocada, o legislador não estabelece nem tipifica qualquer impedimento de voto.

Com efeito, no que à votação concretamente diz respeito, o artigo 55.º, n.º 6 do RJAL dispõe somente que "*Não podem estar presentes no momento da discussão nem da votação os membros do órgão que se encontrem ou se considerem impedidos*".

Ora, como vimos de dizer, os "casos de impedimento" encontram-se previstos no artigo 69.º, do CPA, enumeração que se entende ser taxativa. Aí nada se diz quanto à impossibilidade de um membro da AM com relações familiares directas com o Vice-Presidente, votar uma deliberação cuja proposta foi subscrita por ele e em que este pode ser – ainda que apenas politicamente (e não, note-se, pessoalmente) – interessado.

Não se encontrando tal restrição prevista, não pode, ao abrigo do melhor princípio de legalidade, ser postulada.

No mais, nos termos do artigo 69.º nº 1, alínea a) do CPA:

"[estão impedidos*] 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*"

[8] SOUSA, António Francisco de, Código de Procedimento Administrativo, anotado e comentado; Quid Iuris Editora, p. 161.

Por seu turno, no exercício das suas funções, os eleitos locais estão vinculados ao cumprimento dos seguintes princípios[9]:

"*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, 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*" e, bem, assim:

"*v) Não celebrar com a autarquia qualquer contrato, salvo de adesão*"

Como resulta do exposto *ut supra*, os interesses a se alude a este título são interesses pessoais, aptos a colidir com o interesse público.

Objectivamente, a situação de conflitos de interesse surge nos casos em que o Eleito Local tenha, directa ou indirectamente, um interesse financeiro, económico ou outro de natureza pessoal.

Não se assoma que, no caso concreto, esteja em questão um qualquer interesse pessoal quer do Sr. Vice-Presidente (que subscreveu a apresentação de proposta à AM, sendo que a decisão de a apresentar foi colegial e não somente dele) quer nos membros da AM com quem tem parentesco.

O interesse é dos cidadãos.

Conclusão:

- É da competência da AM, no mais, deliberar sobre formas de apoio às freguesias no quadro da promoção e salvaguarda articulada dos interesses próprios das populações e / ou 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.

- Por se tratar de regime imperativo, as competências exclusivas da AM não podem ser transferidas para outro órgão.

- Inexiste qualquer impedimento, por parte da mãe e da mulher do Vice-Presidente da Câmara Municipal, respectivamente Presidente da Junta de Freguesia de Albufeira e Olhos d'Água e

[9] Cfr. artigo 4.º, alínea b), subalíneas iv) e v).

primeira secretária da AM e funcionária daquela Junta de Freguesia, de votarem a proposta vindo do Executivo e subscrita pelo Vice-Presidente.

10 de Novembro de 2022.

Andreia Teixeira de Sousa.