



PARECER

Consulente:

Assembleia Municipal de

Palavras-Chave:

- a) DGAL;
- b) Presidente da Junta de Freguesia;
- c) Impedimento;
- d) Conflito de Interesses;

Questão:

A Assembleia consulente, em Janeiro de 2022, solicitou parecer jurídico a esta ANAM sobre se «*Pode um deputado da Assembleia Municipal, Presidente da Junta de Freguesia, votar em assunto relativo à Junta de Freguesia da qual é Presidente?*»

O n/ parecer, datado de 12.01.2022, concluiu nos seguintes termos:

- i) Os impedimentos previstos no artigo 69.º do CPA estão estreitamente ligados a **interesses pessoais** do próprio impedido e / ou do seu representado.
- ii) Os interesses da Junta da Freguesia não podem ser considerados interesses pessoais do Presidente da Junta de Freguesia, atento o interesse público que está subjacente ao exercício do cargo. Nesta confluência, somos de parecer que o Presidente da Junta de Freguesia, enquanto membro da Assembleia Municipal, não está impedido de votar deliberações que envolvam a aprovação de apoios e / ou contratos interadministrativos que visem a Junta de Freguesia pela qual foram eleitos.



Entretanto, a DGAL emitiu parecer sobre a mesma questão¹, tendo concluído que “*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.*” Este parecer foi homologado pela tutela em 19.09.2022.

Questiona esta AM se, entretanto, houve alguma alteração a nível legislativo que tenha permitido alguma alteração no que às delegações de competências diz respeito.

Discussão:

Respondendo, de imediato, à questão colocada, **não houve** qualquer alteração legislativa nesta matéria.

Há, efectivamente, uma divergência naquela que é a posição desta ANAM e aquela outra da DGAL.

Diremos, desde já, que mantemos a nossa posição veiculada no nosso parecer *supra* referido e que aqui damos por integralmente reproduzido.

Na verdade, estamos em crer que os impedimentos dos membros dos órgãos das autarquias locais estão estreitamente ligados a **interesses pessoais**, em latente contraposição a toda a actuação administrativa, que deve nortear-se pela prossecução do **interesse público**. A situação de conflitos de interesse surge, a nosso ver, nos casos em que o Eleito Local tenha, directa ou indirectamente, um interesse financeiro, económico ou outro de **natureza pessoal**.

¹ *Pode o Presidente da Junta de freguesia, enquanto membro por inerência da assembleia municipal, participar na discussão e votação de contratos interadministrativos de delegação de competências e/ou atribuição de subsídio financeiro relativos à freguesia a cujo executivo preside?*



Ora, o interesse, no caso de atribuição de subsídios e / ou contratos interadministrativos, da Junta de Freguesia, representada pelo seu Presidente, não é, nem nunca pode ser qualificado, como sendo um interesse pessoal do Presidente da Junta de Freguesia. O interesse é dos cidadãos, tampouco da própria Junta de Freguesia.

Esta nossa posição encontra, até, arrimo no Acórdão de Uniformização de Jurisprudência do Supremo Tribunal Administrativo n.º 2/2020, de 05.03² – embora direccionado para uma controvérsia jurídica distinta do que se verifica no caso *sub judice* pois aí se trata efectivamente de um interesse pessoal do Presidente da Junta de Freguesia, membro por inerência da assembleia municipal –, do qual destacamos a seguinte fundamentação:

- a) Considera-se que a razão de ser dos impedimentos é *“proteger a imparcialidade da Administração, arvorada em princípio constitucional e legal (266º/2 CRP e artigo 9º da CPA)” e que, o “«eleito local está vinculado, no exercício das suas funções», a **prosseguir o interesse público.**”*
- b) Neste sentido, afirma ainda *“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”*.
- c) Por outro lado, existe um *“**conflito de interesses** que, no fundo, configura o caso típico de vida presente na mente do legislador como **justificador do impedimento em análise**” e, o “**conflito de interesses pressupõe, no mínimo, dois interesses; e haverá conflito quando - em termos efectivos ou meramente potenciais - a possibilidade de «satisfação plena de um» apenas se verificará à custa do sacrifício ou prejuízo - em maior ou menor medida - da satisfação plena do outro. A melhor forma de prevenir o conflito de interesses será empreender no sentido de evitar o surgimento do interesse cuja satisfação potencial ou efectiva prejudica ou sacrifica o interesse contraposto”***.
- d) Ainda, *“o **impedimento** sob análise surge com o propósito de garantir a **separação** entre a **esfera de interesses pessoais próprios** do eleito local da **esfera do interesse público** que, enquanto membro da autarquia, está vinculado a prosseguir”*.

² Disponível no sítio de internet <https://dre.pt/dre/detalhe/acordao-supremo-tribunal-administrativo/2-2020-129892691>



Do que vem de dizer-se no acórdão citado, significa outrossim que as regras do Código de Procedimento Administrativo³ e do Estatuto dos Eleitos Locais⁴ que são invocadas nesta matéria foram pensadas para evitar conflito de interesses e assegurar imparcialidade, mas **em relação a entidades externas** – como acontecia na situação tutelada pelo acórdão, em que se visava a celebração de um contrato de empreitada, com uma empresa de que era sócio maioritário e único gerente o Presidente da Junta de Freguesia (e, por inerência, membro da assembleia municipal) –, **não entre órgãos das autarquias locais**.

Se assim fosse, no limite, o próprio Conselho de Ministros não poderia pronunciar-se ou defender uma atribuição de financiamento ou propor um contrato (dos que são da competência do Câmara Municipal) que visasse o seu ministério, o que seria indefensável.

Por outro lado, a Direcção-Geral das Autarquias Locais (doravante, DGAL) é um serviço central da administração directa do Estado, dotado de autonomia administrativa.

O Decreto Regulamentar nº 2/2012⁵, que aprova a orgânica da Direcção-Geral das Autarquias Locais e, no seu artigo 2.º-2, al. d) dispõe que cumpre a esta entidade, a DGAL, “*Coordenar e sistematizar as informações e pareceres jurídicos prestados pelas CCDR sobre matérias relacionadas com a administração local, promovendo a respetiva **uniformidade interpretativa***”.

Para dar cumprimento a tal incumbência, a DGAL promove a realização de reuniões de coordenação jurídica, na qual estão presentes quer a Inspeção Geral de Finanças (IGF) quer as Comissões de Coordenação e Desenvolvimento Regional (CCDR), e na qual se analisam questões jurídicas controversas. Após cada reunião, a DGAL formula soluções interpretativas uniformes, as quais, depois de **homologadas** pelo membro do Governo que tutela as autarquias locais, são **vinculativas** para a **DGAL, IGF e CCDR** – as entidades que estão presentes naquela reunião e que, aí, tiveram oportunidade para se pronunciarem sobre as matérias objecto da reunião.

³ Artigos 9.º e 69.º CPA;

⁴ Artigo 4.º EEL (Lei n.º 29/87, 30.07, 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);

⁵ Alterado pelo DR 6/2014, 11.10 e pelo DL 193/2015, 14.09;



Ora, poder-se-ia defender a vinculatividade das soluções interpretativas uniformes relativamente às autarquias locais com base no facto de as soluções interpretativas uniformes serem emanadas no âmbito de uma atribuição da DGAL – que lhe é concedida por acto legislativo (Decreto-Lei) – e, ainda, no facto de serem homologadas pelo membro do Governo que tutela as autarquias locais.

Não obstante, inexistente acto legislativo a consagrar expressamente o valor das soluções interpretativas uniformes ou, sequer, a identificar o tipo de acto em causa (por ex., se é um acto administrativo).

Assim, somos de se concluir que, a não ser para o IGJ e para as CCDR, as soluções interpretativas uniformes da DGAL não são vinculativas.

Dado que, como começámos por referir, inexistente qualquer alteração legislativa desde a emissão do nosso parecer referido *ut supra*, mantemos a posição que aí tivemos o ensejo de explicar.

Conclusão:

- De entre as competências da DGAL, está a *coordenação e sistematização das informações e pareceres jurídicos prestados pelas CCDR sobre matérias relacionadas com a administração local, promovendo a respetiva uniformidade interpretativa*, nomeadamente através da realização de reuniões de coordenação jurídica (artigo 2.º-2, al. d) do Decreto Regulamentar n.º 2/2012, de 16 de janeiro). Estas reuniões encontram-se reguladas pelo despacho de 13 de outubro de 2016, do Senhor Secretário de Estado das Autarquias Locais, do qual resulta que, **após homologação, as soluções interpretativas uniformes são vinculativas apenas para a DGAL, para a IGF e para as CCDR**, entidades presentes nas respetivas reuniões de coordenação jurídica.

- As conclusões do nosso parecer de 12.01.2022 – e, bem assim, a sua fundamentação – permanecem válidas e actuais;

02 de Janeiro de 2023.

Andreia Teixeira de Sousa.