

PARECER JURÍDICO N.º 8 / CCDR LVT / 2014

Validade • Válido

JURISTA

MARTA ALMEIDA TEIXEIRA

ASSUNTO Competências e Funcionamento dos Órgãos Autárquicos

QUESTÃO

■ Assembleia de Freguesia solicita parecer relativo à legalidade de duas Assembleias de Freguesias realizadas no anterior quadriénio.

(SESSÕES DA ASSEMBLEIA DE FREGUESIA)

PARECER

Cumpra, desde já, referir que, a [Lei n.º 75/2013, de 12 de setembro](#), que revogou parcialmente o Regime Jurídico dos Órgãos Autárquicos, aprovado pela [Lei n.º 169/99, de 18 de setembro](#)¹, entrou em vigor no dia seguinte ao da realização das eleições gerais para os órgãos das autarquias locais imediatamente subsequentes à sua publicação, ou seja, no dia 30 de setembro de 2013.

Ora, tendo em consideração que não foram consagradas na Lei n.º 75/2013, de 12 de setembro, disposições transitórias específicas, temos de nos socorrer dos princípios que regem a aplicação da lei administrativa no tempo, mormente o princípio "*tempus regit actum*".

Este princípio constitui a regra geral de aplicação das leis no tempo, trata-se de um princípio geral de Direito, recebido no artigo 12º do Código Civil², que vale tanto no direito privado como no direito público.

De acordo com este princípio, as normas jurídicas têm efeito apenas para o futuro, decorrendo do mencionado princípio que "*a lei nova é de aplicação imediata*".

Em direito administrativo, ao princípio "*tempus regit actum*" é geralmente imputado "*o sentido de que os actos administrativos se regem pelas normas em vigor no momento em que são praticados, independentemente da natureza das situações a que se reportam e das circunstâncias que precederam a respectiva adopção*"³.

Nestes termos, tendo as assembleias de freguesia tido lugar nos dias [...] de junho (ou [...] de julho) de 2013 e [...] de setembro de 2013, são-lhes aplicáveis as disposições legais constantes na Lei n.º 169/99, de 18 de setembro, diploma em vigor nas datas referidas.

Ao abrigo do disposto no artigo 13.º da referida Lei n.º 169/99, a assembleia de freguesia reúne anualmente em quatro sessões ordinárias, em abril, junho, setembro e novembro ou dezembro, que são convocadas por edital e por carta com aviso de receção ou através de protocolo com a antecedência mínima de oito dias.

As sessões da assembleia de freguesia só podem ter lugar se estiver presente a maioria legal dos seus membros (quórum⁴ de reunião), nos termos do disposto no artigo 89.º, da Lei n.º 169/99, de 18 de setembro, que se transcreve:

"Artigo 89º**Quórum**

1 - Os órgãos das autarquias locais só podem reunir e deliberar quando esteja presente a maioria do número legal dos seus membros.

2 - As deliberações são tomadas à pluralidade de votos, estando presente a maioria do número legal dos seus membros, tendo o presidente voto de qualidade em caso de empate, não contando as abstenções para o apuramento da maioria.

¹Na redação que lhe foi dada pelos seguintes diplomas: Lei n.º 5-A/2002, de 11 de janeiro; Lei n.º 67/2007, de 31 de dezembro; Lei Orgânica n.º 1/2011, de 30 de novembro, e Lei n.º 75/2013, de 12 de setembro.

² «Artigo 12.º

Aplicação das leis no tempo. Princípio geral

1 — A lei só dispõe para o futuro: ainda que lhe seja atribuída eficácia retroactiva, presume-se que ficam ressalvados os efeitos já produzidos pelos factos que a lei se destina a regular.

2 — Quando a lei dispõe sobre as condições de validade substancial ou formal de quaisquer factos ou sobre os seus efeitos, entende-se, em caso de dúvida, que só visa os factos novos; mas, quando dispuser directamente sobre o conteúdo de certas relações jurídicas, abstraindo dos factos que lhes deram origem, entender-se-á que a lei abrange as próprias relações já constituídas, que subsistam à data da sua entrada em vigor.»

³Mário Aroso de Almeida, "Anulação de actos administrativos e relações jurídicas emergentes", Almedina, Coimbra, 2002 *ob. cit.*, pp. 706 ss.

⁴"Quórum" é a fracção ou (ou percentagem) mínima do número legal de membros do órgão colegial cuja presença é necessária (...) (cfr. Mário Esteves de Oliveira, Pedro Costa Gonçalves, J. Pacheco de Amorim, in Código do Procedimento Administrativo Comentado, Vol. I, pag. 216.).

PARECER JURÍDICO N.º 8 / CCDD LVT / 2014

3 - Quando o órgão não possa reunir por falta de quórum, o presidente designa outro dia para nova sessão ou reunião, que tem a mesma natureza da anterior, a convocar nos termos previstos nesta lei.

4 - Das sessões ou reuniões canceladas por falta de quórum é elaborada acta onde se registam as presenças e ausências dos respectivos membros, dando estas lugar à marcação de falta."

Assim, no caso dos órgãos das autarquias locais, o quórum de reunião é uma fração superior à metade do número legal de membros.

Na situação em apreço, isto significa que, a assembleia de freguesia, composta por 13 membros, só pode reunir quando 7 destes membros estiverem presentes.

No caso de não existir quórum de reunião, a assembleia de freguesia não pode reunir, tendo o seu presidente de designar outro dia para nova sessão, nos termos da norma acima transcrita.

Convém, ainda referir que, idêntico número de membros (7) tem de estar presente para que a assembleia de freguesia possa deliberar.

A alínea g), do n.º 2, do artigo 133.º, do [Código do Procedimento Administrativo](#) (CPA) – aplicável por via do n.º 1, do artigo 95.º, da Lei n.º 169/99, de 18 de setembro – culmina com nulidade as deliberações de órgãos colegiais com inobservância de quórum ou da maioria legalmente exigidos.

Nestes termos, quaisquer deliberações da assembleia de freguesia que tenham sido tomadas sem estarem presentes, pelo menos, 7 dos seus 13 membros, são nulas.

O regime da nulidade está consagrado no artigo 134.º, do CPA, que se transcreve:

"Artigo 134º**Regime da nulidade**

1 - O acto nulo não produz quaisquer efeitos jurídicos, independentemente da declaração de nulidade.

2 - A nulidade é invocável a todo o tempo por qualquer interessado e pode ser declarada, também a todo o tempo, por qualquer órgão administrativo ou por qualquer tribunal.

3 - O disposto nos números anteriores não prejudica a possibilidade de atribuição de certos efeitos jurídicos a situações de facto decorrentes de actos nulos, por força do simples decurso do tempo, de harmonia com os princípios gerais de direito."

Em face do exposto, a nulidade das deliberações tomadas sem que estivesse reunido o quórum de reunião e deliberação, pode ser declarada, a todo o tempo, pela assembleia de freguesia.

Todavia, cumpre, no que se refere às atas, mencionar o seguinte.

De acordo com o previsto no artigo 92.º, da Lei n.º 169/99, de 18 de setembro:

"Artigo 92º**Actas**

1 - De cada reunião ou sessão é lavrada acta, que contém um resumo do que de essencial nela se tiver passado, indicando, designadamente, a data e o local da reunião, os membros presentes e ausentes, os assuntos apreciados, as decisões e deliberações tomadas e a forma e o resultado das respectivas votações e, bem assim, o facto de a acta ter sido lida e aprovada.

2 - As actas são lavradas, sempre que possível, por funcionário da autarquia designado para o efeito e postas à aprovação de todos os membros no final da respectiva reunião ou no início da seguinte, sendo assinadas, após aprovação, pelo presidente e por quem as lavrou.

3 - As actas ou o texto das deliberações mais importantes podem ser aprovadas em minuta, no final das reuniões, desde que tal seja deliberado pela maioria dos membros presentes, sendo assinadas, após aprovação, pelo presidente e por quem as lavrou.

4 - As deliberações dos órgãos só adquirem eficácia depois de aprovadas e assinadas as respectivas actas ou depois de assinadas as minutas, nos termos dos números anteriores."

As atas são documentos autênticos, fazendo prova legal plena dos factos nelas constantes.

Assim, o que consta das atas só pode ser posto em crise mediante interposição de ação competente para o efeito, onde se alegue a falsidade da ata.

Ora, um documento é falso quando nele se atesta como tendo sido objeto de percepção um qualquer facto que, na realidade, não se verificou ou, como tendo sido praticado pela entidade responsável um qualquer ato que, na realidade, o não foi (conforme artigo 372º,

PARECER JURÍDICO N.º 8 / CCDR LVT / 2014

n.º1 e 2 do [Código Civil](#)).

No mesmo sentido cita-se, parcialmente, o sumário de dois acórdãos dos Tribunais Centrais Administrativos:

- Acórdão do Tribunal Central Administrativo Norte, processo 00147/11.8BEAVR, de 01.07.2011:
“III. Exarada pela entidade competente, com a finalidade legal de dar notícia de tudo aquilo que ocorreu na reunião, nomeadamente das deliberações que nela foram tomadas, a acta constitui um documento autêntico, cuja força probatória só pode ser ilidida com base na sua falsidade.”
- Acórdão do Tribunal Central Administrativo Sul, processo 05174/00, de 05.03.2009:
 - I. *“Os órgãos colegiais externam a sua vontade oralmente, daí que assumam especial relevância para a estabilidade e firmeza da ordem jurídica a redução a escrito de tudo o que se passa e delibera nessas reuniões, servindo a acta, as transcrições ou certidões das actas ou parte delas, servem para dar conhecimento aos particulares do que aí se passou de “tudo” como se lá estivessem estado a assistir.*
 - II. *Assim, a acta tem como função típica, na ausência de norma em contrário, a de informar a existência da deliberação (documento ad probationem actus). A acta é, pois, um documento autêntico (artigo 369, n.º1 e 371, n.º 1 do CC), que faz prova legal plena do facto nela narrado, só podendo ser infirmado nos precisos termos em que um documento autêntico pode ser questionado (arts. 371º, 372º, 393º e 347º, todos do Código Civil).*
 - III. *A força probatória dos documentos autênticos só pode ser ilidida com base na sua falsidade e o documento é falso quando nele se atesta como tendo sido objecto de percepção da autoridade ou oficial público qualquer facto que na realidade, se não verificou, ou como tendo sido praticado pela entidade responsável qualquer acto que na realidade não o foi o (cfr.artigo 372º, n.º1 e 2).*
 - IV. *A prova legal plena só pode ser contrariada por meio de prova que mostre não ser verdadeiro o facto que dela for objecto, sem prejuízo de outras restrições especialmente determinadas na lei (cfr. o artigo 347º, do mesmo compêndio legal) o que significa que a força probatória dos documentos autênticos abrange apenas os factos (declarações ou outros) que nele são referidos como praticados pelo documentador ou como objecto da sua percepção directa. O documento será, pois, falso quando o documentador não tenha praticado um facto que atesta ter praticado, ou quando não tenha na realidade verificado um facto que ele atesta ter sido objecto da sua percepção.*
 - V. *Situando-se a questão da falsidade na atestação (documentos narrativos autênticos), dada a fé pública que merece o respectivo autor e não, na declaração representada pelo documento e porque o Tribunal não antolha a existência de qualquer elemento exterior que lhe permita constatar a falsidade da acta, isto é, que se deu nela como praticado facto que não se praticou, como ocorrido facto que não ocorreu, ou vice-versa, não pode declará-la “ ex officio”, nos termos consentidos pelo n.º3 do artigo 372º do Código Civil.”*

Nestes termos, as atas da assembleia de freguesia só poderão ser consideradas falsas, pelo tribunal competente, se nestas se atestou um facto que, na realidade, não aconteceu ou, se afirmou que determinado ato foi praticado quando, na verdade, tal não se sucedeu.

Por último, transcreve-se, por pertinente para a matéria em apreço, o sustentado por Mário Esteves de Oliveira, Pedro Costa Gonçalves, J. Pacheco de Amorim, *in* Código do Procedimento Administrativo Comentado, Vol.I, pag. 234 e 235:

“A lei permite que – por deliberação do órgão – a acta seja aprovada no início da reunião seguinte àquela que disser respeito, dispensado, portanto, o seu lavramento imediato.

Daí resultará eventualmente que a aprovação se fará na ausência de membros que tinham estado presentes e com a presença de quem tenha estado ausente – não devendo, então estes ser chamados a pronunciar-se sobre a questão. Poderia suceder, até, não estar presente na reunião seguinte, com excepção de um (por exemplo, do secretário) qualquer dos membros que estiveram na reunião cuja acta se trata de aprovar.

O melhor entendimento parece-nos ser o de que a aprovação da acta é feita pelos membros que estiverem presentes na segunda reunião e que tenham estado também na reunião anterior, sem que a falta de um número suficiente de membros que preenchem esses requisitos, para compor um quórum de deliberação, implique com a consistência e eficácia do respectivo documento e, portanto, das deliberações nele resumidas.”

CONCLUSÃO

1. As sessões da assembleia de freguesia só podem ter lugar se estiver presente a maioria legal dos seus membros (quórum de reunião).
2. Na situação em apreço, isto significa que, a assembleia de freguesia, composta por 13 membros, só pode reunir quando 7 destes membros estiverem presentes.
3. As deliberações de órgãos colegiais com inobservância de quórum ou da maioria legalmente exigidos são nulas, podendo a nulidade ser declarada, a todo o tempo, pela assembleia de freguesia.

PARECER JURÍDICO N.º 8 / CCDR LVT / 2014

4. As atas são documentos autênticos, fazendo prova legal plena dos factos nelas constantes.
5. O que consta nas atas só pode ser posto em crise mediante interposição de ação competente para o efeito, onde se alegue a sua falsidade, afirmando-se que, nestas se atestou um facto que, na realidade, não aconteceu ou, se afirmou que determinado ato foi praticado quando, na verdade, tal não se sucedeu.

LEGISLAÇÃO

- Lei n.º 75/2013, de 12 de setembro;
- Lei n.º 169/99, de 18 de setembro;
- Código do Procedimento Administrativo;
- Código Civil.