

ASSUNTO:	Atas de assembleias de freguesia. Discriminação da votação
Parecer n.º:	INF_DSAJAL_AT_12649/2022
Data:	02.11.2022

Foi solicitado pelo Exmo. Presidente da Assembleia de Freguesia, o seguinte parecer:

*“Vimos por este meio pedir um esclarecimento sobre a redação descritiva das votações em Atas da Assembleia de Freguesia, nomeadamente, após serem colocadas à votação moções/recomendações/pontos da ordem de trabalho, em ata, segundo a nossa interpretação, deverá constar o sentido de voto membros de cada força política ou movimento de cidadãos.*

*Num exemplo de uma Assembleia de Freguesia com 21 eleitos e uma distribuição de eleitos com 10 eleitos do PSD, 5 eleitos do PS, 5 eleitos do Movimento Independente, 1 eleito da CDU.*

*Votação da Moção A*

*a) Todos os eleitos votam de em consonância com as suas forças política:*

*Em ata: Aprovado com 15 votos a favor (PSD e PS), 6 votos contra (Movimento Independente e CDU e 0 abstenções.*

*b) Um ou vários eleitos votam em sentido diferente da sua força política:*

*Em ata: Aprovado com 14 votos a favor (PSD e PS), 6 votos contra (Movimento Independente e CDU e 1 abstenção (Sr. xxxxx do PSD).*

*Esta interpretação e redação é correta, ou não deve em ata ser discriminado o sentido de voto dos eleitos?”*

Cumpre, pois, informar:

## I – Enquadramento legal

Primeiramente, realçamos que o artigo 11º do Anexo I à Lei n.º 75/2013, de 12 de setembro<sup>1</sup> determina o seguinte:

*“Artigo 11.º*

*Sessões ordinárias*

*1 - A assembleia de freguesia reúne em quatro sessões ordinárias anuais, em abril, junho, setembro e novembro ou dezembro, convocadas com uma antecedência mínima de oito dias por edital e por carta com aviso de receção ou protocolo.*

*2 - A apreciação do inventário dos bens, direitos e obrigações patrimoniais, a respetiva avaliação e a apreciação e votação dos documentos de prestação de contas do ano anterior devem ter lugar na primeira sessão e a aprovação das opções do plano e da proposta de orçamento para o ano seguinte na quarta sessão, salvo o disposto no artigo 61.º”*

Ora, nas sessões aqui identificadas, de acordo com n.º 1 do artigo 55º do RJAL, na sua atual redação, a forma de votação é, em princípio, nominal<sup>2</sup>, devendo, no entanto, ser obrigatoriamente por escrutínio secreto quando as deliberações envolvam a apreciação de comportamentos ou das qualidades de qualquer pessoa.

De facto, de acordo com a referida disposição legal, só algumas situações exigem legalmente votação por escrutínio secreto, como acontece na realização de votações eleitorais, uma vez que, ainda que indiretamente, com essa eleição se estão a apreciar as qualidades de quem se pretende eleger e a apreciar comportamentos.

Este entendimento, quanto às eleições, está, aliás, de acordo com o princípio geral do direito eleitoral consagrado no n.º 1 do art. 113º da Constituição da República Portuguesa que estipula que *“O sufrágio directo, secreto, e periódico constitui a regra geral de*

---

<sup>1</sup> Estabelece o Regime Jurídico das Autarquias Locais, aprova o estatuto das entidades intermunicipais, estabelece o regime jurídico da transferência de competências do Estado para as autarquias locais e para as entidades intermunicipais e aprova o regime jurídico do associativismo autárquico (RJAL), aprovado em anexo à Lei n.º 75/2013, de 12 de setembro e alterado pela Lei n.º 25/2015, de 30 de março, pela Lei n.º 69/2015, de 16 de julho, pela Lei n.º 7-A/2016, de 30 de março, pela Lei n.º 42/2016, de 28 de dezembro e pela Lei n.º 50/2018, de 16 de agosto.

<sup>2</sup> Esta forma de votação é aquela em que cada membro revela o seu sentido de voto.

*designação dos titulares dos órgãos electivos da soberania, das regiões autónomas e do poder local”.*

Nas outras hipóteses, como votação de referendos locais, moções de censura, aprovação de plano e orçamento, a votação será então nominal, salvo se, como determina a Lei, o regimento estipular ou o órgão deliberar outra forma de votação<sup>3</sup>.

Assim, reitera-se, a forma das votações é, em regra, nominal e só excecionalmente por escrutínio secreto<sup>4</sup>.

Como refere a doutrina<sup>5</sup> *“a votação nominal faz-se de diversos modos: declaração verbal, braço no ar, levantados e sentados, etc”.*

Acresce referir que, se o teor da Proposta de Regimento que consta do site da Junta de Freguesia corresponder ao teor do Regimento em vigor, como se admite, o seu artigo 35º estipula que *“a votação é nominal, salvo se o regimento estipular ou a Assembleia deliberar, por proposta de qualquer membro, outra forma de votação.”* Refere ainda que *“as deliberações que envolvem a apreciação de comportamentos ou de qualidades de qualquer pessoa são tomadas por escrutínio secreto”.*

Em relação às atas, a proposta de regimento que se encontra no site da freguesia estipula que esta deve indicar *“as decisões e deliberações tomadas e a forma e o resultado das respetivas votações”.*

Nesse sentido, resulta da Lei e resultará ainda do Regimento que só as deliberações que envolvam a apreciação de comportamentos ou de qualidades de qualquer pessoa é que são tomadas por escrutínio secreto. Todas as outras são nominais, sendo identificáveis os votantes e seus respetivos votos.

Sucede que as deliberações dos órgãos das autarquias locais, bem como as decisões dos respetivos titulares destinadas a ter eficácia externa, devem ser publicadas, sendo

---

<sup>3</sup> Cfr. artigo 55, nº 1 RJAL.

<sup>4</sup> Cfr. Maria José Castanheira Neves, Parecer DSAJAL 44/10, de março de 2010, in [https://www.ccdrc.pt/index.php?option=com\\_pareceres&view=details&id=2036&Itemid=45](https://www.ccdrc.pt/index.php?option=com_pareceres&view=details&id=2036&Itemid=45)

<sup>5</sup> Cfr. Mário Esteves de Oliveira de Oliveira, Pedro Costa Gonçalves, J. Pacheco de Amorim, Código do Procedimento Administrativo - Comentado, 2ª edição, pag. 174.

então lavrada uma ata de cada sessão ou reunião, a qual contém um resumo do que de essencial nela se tiver passado.

Refere o artigo 57º do RJAL, na sua atual redação, o seguinte:

“Atas

*1- 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.*

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

*3- As atas ou o texto das deliberações mais importantes podem ser aprovadas em minuta, no final das sessões ou 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 respetivas atas ou depois de assinadas as minutas, nos termos dos números anteriores.”*

Importa ainda, sobre o assunto, ter em consideração o artigo 34º do Código de Procedimento Administrativo (CPA) que determina:

“Ata da reunião

*1- De cada reunião é lavrada ata, que contém um resumo de tudo o que nela tenha ocorrido e seja relevante para o conhecimento e a apreciação da legalidade das deliberações tomadas, designadamente a data e o local da reunião, a ordem do dia, os membros presentes, os assuntos apreciados, as deliberações tomadas, a forma e o resultado das respetivas votações e as decisões do presidente.*

*2- As atas são lavradas pelo secretário e submetidas à aprovação dos membros no final da respetiva reunião ou no início da reunião seguinte, sendo assinadas, após a aprovação, pelo presidente e pelo secretário.*

*3- Não participam na aprovação da ata os membros que não tenham estado presentes na reunião a que ela respeita.*

*4- Nos casos em que o órgão assim o delibere, a ata é aprovada, logo na reunião a que diga respeito, em minuta sintética, devendo ser depois transcrita com maior concretização e novamente submetida a aprovação.*

*5- O conjunto das atas é autuado e paginado de modo a facilitar a sucessiva inclusão das novas atas e a impedir o seu extravio.*

*6- As deliberações dos órgãos colegiais só se tornam eficazes depois de aprovadas as respetivas atas ou depois de assinadas as minutas e a eficácia das deliberações constantes da minuta cessa se a ata da mesma reunião não as reproduzir.”*

Conforme já informou esta Divisão de Apoio Jurídico<sup>6</sup>: “(...) o novo CPA vem agora – expressamente, o que não sucedia na sua anterior versão – limitar a participação na aprovação aos membros que tenham estado presentes na reunião a que ela respeita<sup>7</sup>. Ora, isso significa, claramente, que se trata de atestar a veracidade da ata face ao que ocorreu na reunião a que ela respeita e não de uma deliberação de novo sobre os assuntos já tratados, ou seja quem deliberou sobre esse(s) assunto(s) foi quem participou na reunião anterior, não quem está a aprovar a ata respetiva.”

Segundo o n.º 1 do supra referido artigo 34, a ata: “(...) contém um resumo de tudo o que nela tenha ocorrido e seja relevante para o conhecimento e a apreciação da legalidade das deliberações tomadas, designadamente (...)”, competindo ao secretário lavrá-la, nos termos do número seguinte. Só então, as deliberações dos órgãos autárquicos adquirem eficácia plena, depois de aprovadas e assinadas as respetivas atas.

---

<sup>6</sup> Cfr. Informação DSAJAL - INF\_DSAJAL\_TL\_669/2018, de 18/01/2018.

<sup>7</sup> Isto porque, segundo o n.º 3: «Não participam na aprovação da ata os membros que não tenham estado presentes na reunião a que ela respeita».

Registe-se ainda que as atas devem ser publicadas em Diário da República quando a lei expressamente o determine, em edital afixado nos lugares de estilo durante cinco dos 10 dias subsequentes à tomada da deliberação ou decisão e ainda no sítio da Internet, no boletim da autarquia local e nos jornais regionais editados ou distribuídos na área da respetiva autarquia, nos 30 dias subsequentes à sua prática (cfr. artigo 56º RJAL).

Acresce referir que, tal como nos outros órgãos deliberativos autárquicos, nos termos do artigo 49.º, n.º 1 do RJAL, as reuniões são públicas, estabelecendo o n.º 2 do mesmo normativo que *“às sessões e reuniões dos órgãos das autarquias locais deve ser dada publicidade, com indicação dos dias, horas e locais da sua realização, de forma a promover o conhecimento dos interessados com uma antecedência de, pelo menos, dois dias úteis sobre a data das mesmas”*.

*“A publicidade das reuniões dos órgãos deliberativos das autarquias locais encontra a sua razão de ser na necessidade de garantir aos cidadãos o acesso direto à informação que lhes permita participar, de forma esclarecida, na vida pública e na direção dos assuntos públicos, direitos esses constitucionalmente consagrados (...)*

*Se é certo que a publicidade das reuniões é assegurada pelo direito dos cidadãos de nelas estarem presentes e à obrigatoriedade de elaboração e de divulgação posterior da respetiva ata, hoje podemos dizer que tal constitui apenas um conjunto mínimo de condições, sem as quais, independentemente do seu grau de empenho, não seria possível aos cidadãos tomarem conhecimento das decisões de tais órgãos deliberativos nem dos processos através dos quais tinham sido alcançadas”<sup>8</sup>.*

Concluimos assim que toda a atividade dos órgãos deliberativos é pública, não só pela publicidade das suas reuniões, como também pela publicação das atas das mesmas, de variadas formas.

---

<sup>8</sup> Cfr. Pedro do Carmo, “Crime de gravações e fotografias ilícitas: consentimento presumido e oposição expressa à captação de som e imagem de reunião ordinária de órgão deliberativo autárquico”, in Revista do Ministério Público 159: Julho: Setembro 2019, 274 a 275.

Dir-se-á também que, para a Comissão de Acesso aos Documentos Administrativos (CADA)<sup>9</sup>, a ata é um documento administrativo na aceção do artigo 3º, nº 1, alínea a), da LADA que, em regra, é livremente acessível<sup>10</sup>. Contudo, se as atas contiverem dados pessoais, só podem ser acessíveis nas condições previstas no artigo 6º da LADA, nºs 5, 8 e 9.

Dados pessoais são todas as informações relativas *“a uma pessoa singular identificada ou identificável («titular dos dados»); é considerada identificável uma pessoa singular que possa ser identificada, direta ou indiretamente, em especial por referência a um identificador, como por exemplo um nome, um número de identificação, dados de localização, identificadores por via eletrónica ou a um ou mais elementos específicos da identidade física, fisiológica, genética, mental, económica, cultural ou social dessa pessoa singular”* — cfr. nº 1 do artigo 4º do Regulamento Geral de Proteção de Dados<sup>11</sup>.

Ora, um documento administrativo que contenha dados pessoais na referida aceção do RGPD subsume-se ao conceito de *«documento nominativo»* (cf. artigo 3º, nº 1, alínea b) da LADA).

Prevê então no que concerne a tais documentos o artigo 6º da Lei de Acesso aos Documentos Administrativos (LADA):

*“Um terceiro só tem direito de acesso a documentos nominativos:*

- a) Se estiver munido de autorização escrita do titular dos dados que seja explícita e específica quanto á sua finalidade e quanto ao tipo de dados a que quer aceder;*
- b) Se demonstrar fundamentadamente ser titular de um interesse direto, pessoal, legítimo e constitucionalmente protegido suficientemente relevante, após ponderação, no quadro do princípio da proporcionalidade, de todos os direitos fundamentais em presença e do princípio da administração aberta, que justifique o acesso à informação;*

---

<sup>9</sup> Cfr. designadamente, os Pareceres nºs 229/2019 e 299/2020, disponíveis em [www.cada.pt](http://www.cada.pt)

<sup>10</sup> Nos termos do artigo 5º, nº 1, da LADA: *“Todos, sem necessidade de enunciar qualquer interesse, têm direito de acesso aos documentos administrativos, o qual compreende os direitos de consulta, de reprodução e de informação sobre a sua existência e conteúdo”*.

<sup>11</sup> Regulamento (UE) 2016/679 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 27 de abril de 2016, relativo à proteção das pessoas singulares no que diz respeito ao tratamento de dados pessoais e à livre circulação desses dados – RGPD.

*(...)8 - Os documentos administrativos sujeitos a restrições de acesso são objeto de comunicação parcial sempre que seja possível expurgar a informação relativa à matéria reservada.*

*9-Sem prejuízo das ponderações previstas nos números anteriores, nos pedidos de acesso a documentos nominativos que não contenham dados pessoais que revelem a origem étnica, as opiniões políticas, as convicções religiosas ou filosóficas, a filiação sindical, dados genéticos, biométricos ou relativos à saúde, ou dados relativos à intimidade da vida privada, à vida sexual ou à orientação sexual de uma pessoa, presume-se, na falta de outro indicado pelo requerente, que o pedido se fundamenta no direito de acesso a documentos administrativos”.*

Em regra, o registo de dados pessoais nas atas dos órgãos da freguesia, é porém residual. Como referimos já supra, as reuniões de assembleias de freguesia são públicas, devendo as deliberações dos órgãos autárquicos ser publicitadas, nomeadamente exigindo que as atas das reuniões de todos os órgãos autárquicos contenham um resumo do que de essencial nelas se tiver passado – artigos 49º, 56º e 57º, respetivamente, da RJAL.

Pode, no entanto, existir nas atas, por alguma razão, informação pessoal que não deva ser livremente acessível. Verificada essa circunstância, a disponibilização das atas no sítio institucional deverá sempre observar o nº 5 do artigo 10º da LADA: *“A divulgação ativa da informação deve acautelar o respeito pelas restrições de acesso previstas na presente lei, devendo ter lugar a divulgação parcial sempre que seja possível expurgar a informação relativa à matéria reservada”.*

## II- Conclusões

A forma das votações nas reuniões dos órgãos das autarquias locais é em regra a nominal e só excecionalmente por escrutínio secreto. Sucede então que as suas deliberações, bem como as decisões dos respetivos titulares destinadas a ter eficácia

externa, devem ser publicadas, sendo então lavrada uma ata de cada sessão ou reunião.

A publicidade dessas reuniões garante aos cidadãos o acesso direto à informação que lhes permita participar, de forma esclarecida, na vida pública e na direção dos assuntos públicos.

Concluimos assim que toda a atividade dos órgãos deliberativos é pública, não só pela publicidade das suas reuniões, como também pela publicação das atas das mesmas, de variadas formas.

Também para a Comissão de Acesso aos Documentos Administrativos (CADA), a ata é um documento administrativo na aceção do artigo 3º, nº 1, alínea a), da LADA que, em regra, é livremente acessível e, somente no caso de as atas conterem dados pessoais é que poderá haver restrições de acesso.

Nesse sentido, é nosso entendimento que após serem colocadas à votação moções/recomendações/pontos da ordem de trabalho, deve ser discriminado em ata o sentido de voto dos eleitos, em consonância com os princípios que subjazem à opção por uma votação nominal nas assembleias e presidem à determinação da forma de elaboração das atas, em prol da publicidade exigida por lei.

Assim, nas atas lavradas, deverão constar expressamente os resultados obtidos nas deliberações nada obstando à discriminação do sentido de voto dos eleitos.

A Técnica Superior

Ana Teixeira