

ASSUNTO:	Assembleia de freguesia. Eleitos locais. Dever de participação. Abandono da reunião. Falta injustificada.
Parecer n.º:	INF_USJAAL_CG_9465/2025
Data:	11/07/2025

Pelo Presidente da Assembleia de Freguesia foi solicitado parecer sobre a seguinte situação: "*no passado dia 26 de tivemos reunião de junta e 4 membros da assembleia saíram a meio da reunião sem permissão do presidente da mesa e da assembleia[.] neste caso o que fazer[?]*"

Cumpre, assim, informar:

I

No caso em apreço a entidade consulente não esclarece se as quatro pessoas em questão se declararam impedidas de participar na discussão e votação do ponto da ordem de trabalhos que estava ou ia passar a ser apreciado pelo órgão deliberativo da freguesia, nem qual os motivos apresentados para justificar essa tomada de posição, pressupondo-se, da forma como o pedido está formulado, que não estes eleitos locais não se declararam impedidos e apenas tomaram essa posição de abandonar os trabalhos da sessão da assembleia de freguesia que estava a decorrer e à qual tinham comparecido.

II

Os eleitos locais, durante o exercício das suas funções, estão vinculados, em matéria de funcionamento dos órgãos de que sejam titulares, ao cumprimento do dever de participar nas reuniões ordinárias e extraordinárias dos órgãos autárquicos de que fazem parte – nos termos do previsto na alínea a) do n.º 3 do artigo 4.º do Estatuto dos Eleitos Locais.

Estes serviços de apoio às autarquias locais da CCDR NORTE voltaram a apreciar esta questão (no seu parecer INF\_DSAJAL\_TR\_6693/2022 de 31/05/2022)<sup>1</sup>, no qual esta matéria é aprofundada em detalhe, com

<sup>1</sup> Publicado na edição de junho de 2022 do Flash Jurídico da CCDR-NORTE, e que pode está disponível para consulta em: [https://www.ccdr-n.pt/storage/app/media/uploaded-files/delibera%C3%A7%C3%A3o\\_absten%C3%A7%C3%A3o.pdf](https://www.ccdr-n.pt/storage/app/media/uploaded-files/delibera%C3%A7%C3%A3o_absten%C3%A7%C3%A3o.pdf)

considerações e conclusões<sup>2</sup> muito importantes para tipo de situação em análise no pedido de parecer da entidade consulente e aqui em apreço:

*"(...)*

*No que concerne ao que se entende por dever de participar acompanhamos o parecer emitido por esta Divisão de Apoio Jurídico, n.º 2009.01.26.11 de 2009.05.06:*

*«Ora, quanto ao conteúdo do dever de comparência/participação dos eleitos locais nas reuniões dos respectivos órgãos, defende-se o seguinte no Acórdão do Supremo Tribunal Administrativo [Processo n.º 045415] de 26-10-99<sup>3</sup>:*

*"I – Constituem deveres dos membros de órgãos autárquicos, além de outros, comparecer às reuniões ou sessões, desempenhar as funções para que sejam designados e participar nas votações.*

*II – Estes deveres acabados de enunciar devem ter-se como afluência de um dever geral de desempenho do mandato.*

*Mas aquele primeiro dever – o dever de presença – é o primeiro dos deveres pois do cumprimento dele depende o funcionamento do próprio órgão, visto que está sujeito a um quórum.*

*III – O não cumprimento reiterado do dever de presença implica a perda de mandato (artº 8, nº 1, al. a) da Lei nº 27/96, de 1/08)».*

*No mesmo sentido, cumpre-nos acrescentar, ainda, que em Reunião de Coordenação Jurídica realizada no dia 5 de julho de 2000 foi aprovada e posteriormente homologada pelo Senhor Secretário de Estado Adjunto e da Administração Local, a seguinte conclusão:*

*«1- Nos termos do Estatuto dos Eleitos Locais, estes, no exercício das suas funções autárquicas, estão vinculados ao cumprimento de determinados deveres, de entre os quais se destaca, em matéria de funcionamento dos órgãos de que sejam titulares, o de «participar nas reuniões ordinárias e extraordinárias dos órgãos autárquicos» (Lei nº 29/87, de 30 de Março, artigo 4º, nº 3, alínea a)).  
Formulação esta que inclui quer o dever de comparecer, quer o de votar nas reuniões.*

*2- Em face da formulação legal adoptada, conclui-se que:*

*- se o eleito local se encontra presente a uma reunião ele é obrigado a votar as deliberações postas a votação;*

*- se não vota é-lhe marcada uma falta;*

*- mediante uma falta poderá o eleito ter a iniciativa de a justificar, cabendo ao órgão decidir sobre o mérito desta.*

<sup>2</sup> As quais são reiteradas no parecer INF\_DSAJAL\_TR\_10269/2023 (Proc. n.º 2023.07.07.10159).

<sup>3</sup> Ao qual tivemos acesso através do "site" [www.dgsi.pt](http://www.dgsi.pt):  
<http://www.dgsi.pt/jsta.nsf/35fbbbf22e1bb1e680256f8e003ea931/67922135c82ace14802568fc003a12ba?OpenDocument>

*3- Estando o eleito local presente a uma reunião, é obrigado a votar, tendo de o fazer através de uma das formas determinadas por lei: 'voto a favor', 'voto contra', sendo ainda admissível, no âmbito do poder local, a 'abstenção'.*

*4- Na lei apenas se admite, com carácter de exceção, um motivo justificativo da não votação: encontra-se ou considerar-se o autarca impedido ou sobre ele recair suspeição (nos termos do artigo 44.º e seguintes do CPA e do n.º 6 do artigo 90.º da Lei n.º 169/99, de 18 de Setembro)». (destacado acrescentado)*  
(...)

*Face ao que antecede podemos concluir:*

(...)

*Os eleitos locais no exercício das suas funções estão vinculados ao cumprimento do dever de participar nas reuniões ordinárias e extraordinárias dos órgãos autárquicos o que inclui quer o dever de comparecer, quer o de intervir/votar nas reuniões.*

(...)

*Neste contexto, entendemos que, estando o eleito local presente a uma reunião, é obrigado a intervir na votação, devendo fazê-lo através de uma das formas determinadas por lei: voto a favor e voto contra, sendo ainda admissível a abstenção.*

(...)<sup>4</sup>

Neste seguimento, estes serviços concluíram também, sobre o dever de participação dos eleitos locais e relativamente à hipótese de os eleitos locais abandonarem os trabalhos e saírem da reunião, que:<sup>5</sup>

*"O dever de participar nas reuniões inclui o de comparecer nas mesmas, e o de intervir, votando os assuntos que estão agendados.*

*Tal como atrás se salientou, o voto é a forma como se expressam os membros do órgão, que deliberará assim, acerca dos assuntos inscritos na ordem de trabalhos.*

*O art.º 54.º do Anexo I à Lei n.º 75/2013, de 12 de setembro, prevê a abstenção e, o art.º 58.º do mesmo diploma, o registo na ata do voto de vencido, sendo esta a forma como se exprime a posição do membro que fica derrotado na reunião.*

*Assim, a lei faculta aos eleitos locais a possibilidade de, no âmbito do funcionamento do órgão a que pertencem, se expressarem pelo voto ou pela abstenção, e registo em ata de declaração de voto discordante ou abstenção, a qual isentará o membro em causa da responsabilidade que, eventualmente, resulte da deliberação tomada.*

---

<sup>4</sup> Os negritos são nossos para destaque.

<sup>5</sup> No parecer INF\_DSAJAL\_TR\_10269/2023 (Proc. n.º 2023.07.07.10159).

*Nesta conformidade, a lei não prevê a possibilidade de um membro do órgão autárquico optar por se exprimir através de outro meio, designadamente, tomar posição recusando-se a discutir e votar alguns pontos da ordem do dia e/ou, abandonar os trabalhos.*

*Se um membro se ausenta da reunião, não cumpre o seu dever de participar na mesma, prejudicando o exercício das competências que estão legalmente cometidas ao órgão em causa.*

(...)

Foi aprovada em Reunião de Coordenação Jurídica e homologada pelo Senhor Secretário de Estado Adjunto e da Administração Local solução interpretativa uniforme no sentido de que, estando presente na reunião o eleito tem de votar ou abster-se, sob pena de lhe ser marcada falta, entendendo-se ser equiparada a esta, a situação em que o eleito local, abandona, deliberadamente, as reuniões do órgão, não votando parte dos pontos da ordem de trabalhos.”<sup>6</sup>

III

Os membros da assembleia de freguesia desempenham o mandato autárquico de que são titulares em regime de não permanência, como resulta do artigo 2.º do Estatuto dos Eleitos Locais (EEL - aprovado pela Lei n.º 29/87, de 30 de junho, na sua redação atual) - em especial das disposições conjugadas dos seus n.ºs 1, *a contrario*, e 5.

Como tal, enquanto eleitos locais em regime de não permanência, têm direito a uma senha de presença por cada reunião ordinária ou extraordinária da assembleia de freguesia e das comissões a que compareçam e participem - como consagra o artigo 10.º/1 do Estatuto dos Eleitos Locais (aprovado pela Lei n.º 29/87, de 30 de junho, na sua redação atual).

Como explica Maria José Castanheira Neves<sup>7</sup>:

*“As senhas de presença são devidas a todos os autarcas que não exerçam funções em regime de permanência ou de meio tempo.*

*A lei entendeu que o exercício de funções autárquicas sem qualquer remuneração deve ser compensado com o direito a auferir senhas de presença, pelo esforço pessoal que o desempenho de cargos políticos implica.*

(...)

---

<sup>6</sup> Os negritos são nossos.

<sup>7</sup> Em “Os Eleitos Locais”, Maria José Leal Castanheira Neves, 2.ª edição revista e ampliada, Edição AEDREL, Braga 2017, páginas 104 e 105.

*O direito a auferir senhas de presença está previsto no n.º 1 do artigo 10.º do EEL, nos seguintes termos: «[...]».*

*Esta norma teve uma nova redação dada pela Lei n.º 86/2001, de 10 de agosto, que acrescentou o termo «participar» ao «comparecer», tendo surgido dúvidas quanto ao seu alcance.*

*Entendemos que com a nova redação a lei pretende que as senhas de presença não sejam pagas pela simples comparência, devendo os autarcas intervir na reunião para que tenham direito a auferi-las.*

*Assim, um autarca que compareça a uma reunião que tem, por exemplo 10 questões incluídas na ordem do dia e que esteja presente apenas até à discussão do segundo ponto, ausentando-se de seguida, não deve receber senha de presença, dado que não participou em grande parte daquela reunião.*

*Acrescente-se, ainda, que, quando não há reunião, por falta de quórum, os eleitos que tenham comparecido têm direito à percepção da senha de presença como forma de premiar e compensar os eleitos locais que cumpriram com as suas obrigações. (...)”*

A CCDR NORTE elaborou e divulgou um documento técnico sobre esta matéria, intitulado “*Eleitos Locais - Senhas de Presença*”<sup>8</sup>, onde é explicado e concluído o seguinte:

**“QUEM TEM DIREITO**

(...)

**EM QUE CIRCUNSTÂNCIAS**

*Nesta conformidade, o abono das senhas de presença previsto nesta disposição legal [artigo 10.º/12 do EEL] apenas se destina aos eleitos locais, que não se encontrem em regime de permanência ou de meio tempo e relativamente:*

- a) A cada reunião ordinária ou extraordinária do respetivo órgão a que compareçam e participem;*
- b) e por cada reunião das comissões a que compareçam e participem.*

*Isto significa que não basta que os referidos eleitos locais compareçam às reuniões, é necessário também que nelas participem ativamente, isto é que “se pronunciem sobre todos os pontos da respetiva agenda”. Parece-nos, aliás, que a alteração que foi introduzida pela Lei n.º 86/2001, de 10 de agosto neste normativo foi intencional, com efeito, os eleitos têm o dever de participar nas reuniões ordinárias e extraordinárias dos respetivos órgãos (vd artigo 4.º n.º 3 – alínea [a]) da Lei n.º 29/87).”<sup>9</sup>*

Este entendimento é igualmente sufragado pela CCDR CENTRO: “(...) O artigo 10.º do Estatuto dos Eleitos Locais teve uma nova redação dada pela Lei n.º 86/2001, de 10 de agosto, que acrescentou o termo “participar” ao “comparecer”, tendo surgido dúvidas quanto ao seu alcance. Entendemos que com a nova

<sup>8</sup> Em: [https://www.ccdr-n.pt/storage/app/media/files/ficheiros\\_ccdrn/administracaolocal/senhasdepresenca.pdf](https://www.ccdr-n.pt/storage/app/media/files/ficheiros_ccdrn/administracaolocal/senhasdepresenca.pdf)

<sup>9</sup> Os negritos são nossos para destaque.

*redação a lei pretende que as senhas de presença não sejam pagas pela simples comparência, devendo os autarcas intervir na reunião para que tenham direito a auferi-las. (...)*<sup>10 11</sup>

Como tal, e conforme concluído no parecer INF\_DSAJAL\_TR\_10269/2023<sup>12</sup>, *“Na medida em que a senha de presença é a forma de compensar o eleito pela participação nas reuniões ordinárias e extraordinárias do respetivo órgão autárquico, se este se ausenta da reunião e não participa na mesma, deixa de beneficiar do direito a senhas de presença.”* (o negrito é nosso).

#### IV

Compete à mesa da assembleia de freguesia proceder à marcação e justificação de faltas dos membros do órgão deliberativo, como disposto na alínea f) do n.º 1 do artigo 13.º do Regime Jurídico das Autarquias Locais (RJAL – aprovado em anexo pela Lei n.º 75/2013, de 12 de setembro).<sup>13</sup>

Para efeitos do previsto na alínea a) do n.º 1 do artigo 8.º («Perda de mandato») da Lei n.º 27/96, de 1 de agosto (Regime jurídico da tutela administrativa, na sua redação atual), compete ao presidente da assembleia de freguesia *“Comunicar ao Ministério Público as faltas injustificadas dos membros da assembleia de freguesia e da junta de freguesia, quando em número relevante para efeitos legais,”* – conforme estabelece a alínea h) do n.º 1 do artigo 14.º do RJAL.

Não obstante esse juízo de relevância caber sempre ao presidente da assembleia de freguesia, mediante a devida ponderação, parece-nos, no caso em concreto, que, se tiver sido a primeira vez que aconteceu uma situação deste género por parte dos eleitos locais em causa, essa ocorrência, apesar de implicar a marcação de falta injustificada à reunião em causa, não assume relevância suficiente, em si mesmo, para implicar a comunicação ao Ministério Público para efeitos do previsto na alínea h) do n.º 1 do artigo 14.º do RJAL, nomeadamente por se tratar de uma situação isolada.

#### V

Relativamente às atas dos órgãos autárquicos, estipula o n.º 1 do artigo 57.º do RJAL que *“De cada sessão ou reunião é lavrada ata, a qual contém um resumo do que de essencial nela se tiver passado, indicando,*

<sup>10</sup> Como se encontra patente, por exemplo, no Parecer Jurídico n.º DSAJAL215/18 de 16 de julho de 2018, acessível em [http://www.ccdrc.pt/index.php?option=com\\_docman&view=download&alias=4374-parecer-dsajal-215-18-16-07-2018&Itemid=848](http://www.ccdrc.pt/index.php?option=com_docman&view=download&alias=4374-parecer-dsajal-215-18-16-07-2018&Itemid=848)

<sup>11</sup> Os negritos são nossos.

<sup>12</sup> Já aqui referido.

<sup>13</sup> Destas deliberações da mesa da assembleia municipal cabe recurso para o plenário (cf. artigo 29.º/3), competindo à assembleia municipal deliberar sobre recursos interpostos de marcação de faltas injustificadas aos seus membros (cf. alínea b) do n.º 1 do artigo 26.º do RJAL).

*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."*

Como tal, a indicação dos elementos que faltaram a essa sessão/reunião é um elemento obrigatório que deve ficar registado e ser publicitado através das atas da assembleia de freguesia, a qual terá, necessariamente, de conter uma descrição sumária desta ocorrência, indicando que os eleitos em causa abandonaram a reunião e qual a razão apresentada para tal: devendo ainda conter a ata referência ao momento temporal em que isso aconteceu e quais os pontos da ordem de trabalho nos quais não tiveram intervenção, sendo que nas partes da ata relativas a esses outros pontos da ordem de trabalhos, a terem sido apreciados nessa reunião, deve a ata referir quais os eleitos que participaram efetivamente na sua discussão e votação.

VI

Uma vez que, a assembleia de freguesia em causa é composta por nove eleitos locais, faltando estas quatro pessoas, por terem abandonado a reunião, continuou a existir quórum deliberativo e de funcionamento, nos termos e para os efeitos do previsto no n.º 1 do artigo 54.º do RJAL, o qual determina que "*Os órgãos das autarquias locais só podem reunir e deliberar quando esteja presente a maioria do número legal dos seus membros.*"

V

Em conclusão,

1. O dever de participar nas reuniões dos órgãos de que são titulares, previsto na alínea a) do n.º 3 do artigo 4.º do Estatuto dos Eleitos Locais, que recai sobre os membros da assembleia de freguesia, inclui o dever de comparecer em todas as reuniões do órgão deliberativo e o dever de intervir nessas reuniões, estando presente na discussão e votando todos os assuntos que fazem parte da respetiva ordem de trabalhos.

2. Se comparecerem na reunião na reunião, os membros da assembleia de freguesia têm de estar presentes na discussão de todos e assuntos e têm de votar ou abster-se, sob pena de lhe ser marcada falta.

2.1. Portanto, é considerada como sendo equiparada a uma falta injustificada a situação em que um eleito local, que não esteja impedido ou que tenha pedido escusa, abandone, deliberadamente as reuniões da assembleia de freguesia, não votando parte dos pontos da ordem de trabalhos.

3. Nesta conformidade, e caso se verifique que as pessoas em causa não estavam impedidas ou tinham pedido escusa nos termos da lei, deve a mesa da assembleia de freguesia proceder à marcação de falta injustificada a estes quatro membros do órgão deliberativo, no exercício da competência prevista na alínea f) do n.º 1 do artigo 13.º do RJAL.

3.1. Cabe ao presidente da assembleia de freguesia efetuar um juízo de ponderação sobre a relevância desta falta, para efeitos da comunicação ao Ministério Público da falta injustificada destes eleitos locais, a que se refere a alínea h) do n.º 1 do artigo 14.º do RJAL.

3.1.1. Se após essa ponderação considerar que as mesmas foram dadas em número relevante para efeitos de perda de mandato nos termos da alínea a) do n.º 1 do artigo 8.º da Lei n.º 27/96, deve comunicá-las ao Ministério Público.

4. A ata desta reunião da assembleia de freguesia deve mencionar que os quatro eleitos locais em causa se ausentaram da reunião e que por essa razão lhes é marcada falta, por violação do dever de participação que sobre eles recai, não tendo participado da totalidade reunião; devendo ainda conter uma narração sumária do ocorrido e a indicação de que nesse ponto da ordem de trabalhos, caso tenha existido discussão e votação, não intervieram aquelas quatro pessoas que abandonaram os trabalhos (cf. n.º 1 do artigo 57.º do RJAL).

5. Para efeitos das senhas de presença a que os eleitos locais em regime de não permanência têm direito (cf. artigo 10.º/1 do Estatuto dos Eleitos Locais), e à luz do dever de participar nas reuniões do órgão autárquico, não basta que os referidos eleitos locais tenham comparecido a esta reunião da assembleia de freguesia, sendo necessário que nelas tenham também participado ativamente, isto é que se pronunciaram sobre todos os pontos da respetiva agenda, estando presentes na sua discussão e depois votando sobre esses assuntos. O que não aconteceu na situação em apreço.

5.1. Como tal, estas quatro pessoas não têm direito a auferir senha de presença relativamente a esta reunião em que abandonar os trabalhos a meio e não participaram na discussão e votação da totalidade dos assuntos constantes da respetiva ordem de trabalhos.