

| | |
|--------------|---|
| ASSUNTO: | Primeira reunião de funcionamento dos órgãos deliberativos. Eleição dos vogais. Eleição da mesa. Impasse na eleição dos vogais. Empate na votação. Dever de participar. |
| Parecer n.º: | INF_USJAAL_CG_14263/2025 |
| Data: | 14/11/2025 |

Pela autarquia foi solicitado parecer sobre as questões às quais adiante se responderá diretamente. Cumpre, assim, informar:

Pergunta 1 – “A partir de quando se considera concluído o apuramento definitivo: a partir do momento em que é elaborada e assinada a ata ou quando a mesma é publicada através de edital? Caso seja a partir da afixação e publicação do edital, considera-se, para efeitos de contagem do prazo para o ato de instalação, o momento em que o edital é afixado no edifício do Município ou o momento em que o edital é disponibilizado no sítio eletrónico do Município, caso tenham ocorrido em dias distintos?”

Esta questão já está devidamente esclarecida no “*Guia Prático sobre Instalação dos Órgãos Autárquicos*” publicado pela CCDR Norte na edição do Flash Jurídico de Outubro de 2025¹, mais precisamente na resposta à pergunta frequente n.º 1 (página 20).

O artigo 150.º da Lei Eleitoral dos Órgãos das Autarquias Locais (LEOAL – aprovada pela Lei Orgânica n.º 1/2001, de 14 de agosto; na sua redação atual) determina expressamente que **“Os resultados do apuramento geral são proclamados pelo presidente da assembleia até ao 4.º dia posterior ao da votação e, em seguida, publicados por meio de edital afixado à porta do edifício onde funciona a assembleia.”**

Assim, e para efeitos da contagem do prazo de 20 dias subsequentes ao apuramento definitivo dos resultados eleitorais previsto no artigo 225.º/2 da LEOAL e nos artigos 8.º/1, 44.º/1 60.º/1 da Lei n.º 169/99, de 18 de setembro (na redação atual), respetivamente para a instalação dos órgãos da freguesia e do município, **o ‘apuramento definitivo’ corresponde ao momento em que ocorre a conclusão dos trabalhos pela Assembleia de Apuramento Geral e a afixação do respetivo edital em respeito do determinado no artigo 150.º da LEOAL.**

¹ Que se encontra disponível para consulta em https://www.ccdr-n.pt/storage/app/media/uploaded-files/GuiaPr%C3%A1ticoInstalacao_organosautarquicos_Edi%C3%A7%C3%A3orevistaatualizada_outubro25.pdf

Portanto, estabelecendo a lei apenas como formalidade de publicitação dos resultados do apuramento geral das eleições para órgãos das autarquias locais a publicação por via edital com afixação na porta do edifício onde a assembleia tenha funcionado, o que releva para a contagem do prazo dentro do qual têm que ocorrer os atos de instalação dos órgãos autárquicos desse concelho é a data de afixação desse edital, sendo indiferente se foi ou não objeto de divulgação na página institucional do município na internet ou em que momento isso aconteceu.²

Pergunta 2 - “Estabelece o n.º 2 do artigo 225.º da Lei Orgânica n.º 1/2001, de 14 de agosto que a instalação do órgão deliberativo (da assembleia de freguesia, no caso que nos interessa) é realizada até ao 20.º dia posterior ao apuramento definitivo dos resultados eleitorais. Caso se tenha procedido à instalação do órgão deliberativo dentro do referido prazo, mas a sessão da primeira reunião da assembleia de freguesia tenha sido suspensa em razão de impasse na eleição dos vogais do executivo ou até da mesa, qual o prazo previsto para eleger os vogais da junta de freguesia ou a mesa da assembleia de freguesia?”

Conforme previsto no artigo 225.º/2 da LEOAL e nos artigos 8.º/1, 44.º/1 60.º/1 da Lei n.º 169/99, a instalação dos órgãos autárquicos deve ter lugar no prazo de 20 dias a contar do apuramento definitivo dos resultados eleitorais.

Este prazo aplica-se apenas ao ato de instalação desses órgãos.

Diferente é o caso da **primeira reunião de funcionamento da assembleia** de freguesia e da assembleia municipal, previstas nos artigos 9.º e 45.º da Lei n.º 169/99, respetivamente, **a qual ocorre imediatamente a seguir ao ato de instalação do órgão deliberativo.**

No caso da assembleia de freguesia, a primeira reunião de funcionamento tem duas finalidades: a eleição dos vogais e dos membros da mesa da assembleia (cf. artigo 9.º/1 da Lei n.º 169/99).

Já a primeira reunião de funcionamento da assembleia municipal destina-se, exclusivamente, à eleição do presidente e secretários da mesa (cf. artigo 45.º/1 da Lei n.º 169/99).

Não existe a previsão de um prazo limite para a conclusão dos trabalhos que devam ocorrer nas primeiras reuniões de funcionamento dos órgãos deliberativos das autarquias.

² Pelo que, em bom rigor, a questão suscitada é, verdadeiramente, uma não questão.

Contudo, é importante que o resultado das eleições que nelas devem ocorrer esteja definido o mais rapidamente possível, por se revelar como fundamental para o normal funcionamento dos órgãos autárquicos.

O que tem especial relevância para a eleição dos vogais da junta, pois enquanto não tiverem sido eleitos todos os vogais que devem integrar o órgão executivo, a junta de freguesia não se encontra constituída, pelo que não pode ter lugar o normal exercício das competências que por lei lhe cabem.

Em conclusão,

A lei não prevê nenhum prazo para a conclusão dos trabalhos da primeira reunião de funcionamento da assembleia de freguesia, ou em particular para a eleição dos vogais, mas decorre da lei (e do próprio objetivo e natureza desta primeira reunião) que as duas eleições que nela têm de ser realizadas devem ocorrer e ficar concluídas com a maior rapidez e brevidade possíveis, porquanto o seu resultado, em especial na eleição dos vogais da junta, demonstra-se como essencial para o normal funcionamento dos órgãos da freguesia.

Por isso, para ultrapassar um eventual impasse que surja na eleição dos vogais da junta de freguesia, é uma responsabilidade do futuro presidente da junta apresentar tantas propostas quantas as necessárias até serem eleitos todos os vogais, bem como, convocar as reuniões de continuação da primeira reunião de funcionamento da assembleia de freguesia que se justifiquem para esse efeito com a maior brevidade possível (cumprindo-se os prazos regimentais aplicáveis e mantendo as formalidades de convocação previstas no n.º 2 do artigo 7.º da Lei n.º 169/99).

Pergunta 3 - "Havendo impasse na eleição dos vogais do executivo, a junta de freguesia deverá ser governada entretanto pelo presidente da junta (cidadão n.º 1 da lista mais votada) e os 2 vogais do anterior executivo. No caso em que um dos vogais do anterior executivo seja o atual presidente da junta eleito, e a junta disponha apenas de um vogal do executivo anterior, qual o procedimento a adotar para governar perante o cenário de ter um presidente de junta eleito e 1 vogal do anterior executivo?"

Estes serviços da CCDR NORTE entendem que só quando se tenham esgotado todas as possibilidades de eleição dos vogais da nova junta de freguesia é que existe um verdadeiro problema de governabilidade da autarquia.³

³ Por exemplo, conforme indicado no "Guia Prático sobre Instalação dos Órgãos Autárquicos", página 22.

Enquanto não estiver concluída a eleição de todos os vogais, a **junta de freguesia ainda não se encontra constituída**, com as naturais consequências que isso implica ao nível da execução das competências que se encontram atribuídas ao órgão executivo da freguesia.

Sendo que a lei não prevê nenhuma solução normativa específica para ultrapassar a dificuldade de aprovação das propostas apresentadas pelo futuro presidente da junta, nem relativamente a como se deve desenrolar a governação da junta de freguesia nestes casos.

Relativamente às consequências e possíveis hipóteses de resolução do impasse na eleição dos vogais da junta, atentemos no que se encontra explicado na Pergunta Frequente n.º 2 do “*Guia Prático sobre Instalação dos Órgãos Autárquicos*” desta CCDR:⁴

“2. O que fazer quando, após as eleições, não for possível efetuar a eleição dos vogais da junta de freguesia? Quantas reuniões se podem convocar? Quem governa a freguesia até à constituição da junta de freguesia?”

Cabendo inequivocamente ao presidente da junta e só a ele propor, de entre os membros da assembleia de freguesia, os vogais para eleição, deve fazê-lo por votação, por escrutínio secreto, na primeira reunião de funcionamento da assembleia que se efetua imediatamente a seguir ao ato da sua instalação.

Em caso de impasse, a lei não estabelece uma solução legal que permita fundamentadamente resolver a impossibilidade de eleger os vogais devido à não aprovação dessa proposta aquando da votação.

Não se prevê, com efeito, que após a realização de várias tentativas de eleição dos vogais, sem que estes tenham sido eleitos, se verifique um outro procedimento, ou uma outra forma de os propor, designadamente através de listas alternativas, sendo, no entanto, clara e expressa a intenção do legislador em atribuir tal competência apenas ao presidente da junta.

Na ausência de uma solução legal para o efeito (que não foi contemplada no atual Regime Jurídico das Autarquias Locais, apesar de se tratar de uma situação recorrente nos períodos pós-eleitorais), só é dado apelar, tendo em conta o princípio da prossecução do interesse público, a um entendimento entre as forças presentes na assembleia que permita eleger os vogais da junta de freguesia e, nessa medida, contribuir para o regular funcionamento dos órgãos autárquicos.

⁴ Cf. páginas 21 a 23.

Em Reunião de Coordenação Jurídica de 15 de novembro de 2005 foi neste sentido aprovada a seguinte conclusão:

«De acordo com o disposto no n.º 2 do artigo 24.º da Lei n.º 169/99, de 18 de Setembro, os vogais da junta de freguesia são eleitos pela assembleia de freguesia ou pelo plenário de cidadãos eleitores, de entre os seus membros, mediante proposta do presidente da junta, nos termos do artigo 9.º, pelo que o presidente da junta deve apresentar tantas propostas quantas as necessárias para que se alcance um consenso com a assembleia de freguesia ou com o plenário de cidadãos eleitores, conforme os casos, seja apresentando novas listas ou recorrendo à eleição uninominal dos vogais».

Este entendimento foi reforçado em reunião de coordenação jurídica realizada no dia 22 de setembro de 2021.

Como tal, perante um eventual impasse na eleição dos vogais da junta de freguesia, deverão ser convocadas tantas reuniões da assembleia de freguesia quantas as necessárias, sendo o Presidente da Junta⁵ responsável apresentar tantas propostas quantas as necessárias para que se alcance um consenso com a assembleia de freguesia.⁶

Entretanto, a questão da governação da junta de freguesia é mais complexa e não existindo normativo legal que solucione o problema da governação da junta de freguesia, nestas situações em que se esgotem todas as possibilidades de eleição dos vogais da nova junta de freguesia, admitimos que seja defensável chamar à colação o princípio da continuidade do mandato, permitindo-se que a governação da junta seja assumida pelo Presidente (ou seja, pelo cidadão que encabeça a lista mais votada no sufrágio para a assembleia de freguesia e que, a partir da instalação deste órgão se «converte» em presidente da junta de freguesia) e pelos vogais que integravam a anterior junta de freguesia (i.e. que exerceram o respetivo mandato na sequência das eleições para o órgãos das autarquias imediatamente anteriores), e que se devem manter em funções até que sejam legalmente substituídos, com base no disposto no artigo 80.º da Lei n.º 169/99 (que institui o princípio da continuidade do mandato).

⁵ No original Nota de Rodapé n.º 99: "Enquanto «cidadão melhor posicionado na lista vencedora das eleições para a assembleia de freguesia»."

⁶ No original Nota de Rodapé n.º 100: "Por regra, o recurso à comissão administrativa pode ocorrer, quando não foi possível eleger a assembleia de freguesia (por falta de apresentação de listas de candidatos, ou por estas terem sido rejeitadas), o que não é o caso quando este órgão está instalado. As regras relativas à composição da comissão administrativa encontram-se identificadas na Lei das Autarquias Locais. Pode, ainda, haver lugar à realização de eleições intercalares e à constituição de uma comissão administrativa, por impossibilidade de substituição dos membros da assembleia de freguesia e falta de quórum neste órgão deliberativo e por impossibilidade de substituição do presidente de junta de freguesia. No entanto, não há lugar à realização de eleições intercalares nos seis meses anteriores ao termo do prazo em que legalmente devem ter lugar eleições gerais para os órgãos autárquicos, nem nos seis meses posteriores à realização destas."

Em alternativa e conforme entendimento da CNE⁷ - que considera que a lacuna verificada, relativa à nomeação de comissão administrativa⁸, quando não seja possível, no seio da assembleia de freguesia, eleger os vogais para a junta de freguesia, pode ser integrada com recurso à interpretação extensiva -, para assegurar os assuntos inadiáveis e correntes que competem à junta de freguesia, pode proceder-se à constituição de «uma Comissão Administrativa ad hoc que, respeitando os últimos resultados verificados na eleição para a assembleia de freguesia, será composta com pelo menos um membro da segunda força mais votada, sendo presidida pelo cidadão melhor posicionado na lista mais votada.».

Assim, conforme têm defendido estes serviços da CCDR NORTE, «se todas as tentativas para eleição dos vogais forem rejeitadas pelo voto dos membros da assembleia, poderemos concluir pela impossibilidade de constituição da junta de freguesia e pela necessidade de recorrer ao princípio da continuidade (ou à constituição de uma comissão administrativa conforme entendimento da CNE).»

*Em qualquer destas situações, só será possível praticar “atos correntes e inadiáveis” nos termos previstos no artigo 2.º da Lei n.º 47/2005, de 29 de agosto, que estabelece o regime de gestão limitada dos órgãos das autarquias locais e seus titulares.”*⁹

Portanto e conforme já atrás tivemos oportunidade de informar, consideramos que a primeira solução, para evitar que esta situação, passa pelo futuro presidente da junta efetuar todas as diligências no sentido de conseguir alcançar os consensos que permitam ver aprovada uma proposta pela assembleia e assim eleger os vogais da junta, devendo convocar tantas reuniões da assembleia de freguesia quantas as necessárias e apresentar tantas propostas quantas as necessárias para o efeito.

Quanto mais rápido isso acontecer, menor será a necessidade de resolver a questão da prática dos “atos correntes e inadiáveis”.

⁷ No original Nota de Rodapé n.º 101: “Transmitido pela CNE à DGAL em 22/11/2021, e divulgado pela DGAL às CCDR em 23/11/2021.”

⁸ No original Nota de Rodapé n.º 102: “Por regra, o recurso à comissão administrativa pode ocorrer, quando não foi possível eleger a assembleia de freguesia (por falta de apresentação de listas de candidatos, ou por estas terem sido rejeitadas), estando as regras relativas à composição da comissão administrativa encontram-se identificadas na Lei das Autarquias Locais. Pode, ainda, haver lugar à realização de eleições intercalares e à constituição de uma comissão administrativa, por impossibilidade de substituição dos membros da assembleia de freguesia e falta de quórum neste órgão deliberativo e por impossibilidade de substituição do presidente de junta de freguesia. No entanto, não há lugar à realização de eleições intercalares nos seis meses anteriores ao termo do prazo em que legalmente devem ter lugar eleições gerais para os órgãos autárquicos, nem nos seis meses posteriores à realização destas.”

⁹ Os negritos são nossos para destaque.

Com efeito, enquanto não for constituída a nova junta de freguesia, aplica-se o disposto no artigo 2.º da Lei n.º 47/2005, de 29 de agosto, que estabelece o regime de gestão limitada dos órgãos das autarquias locais e seus titulares, ficando durante o impasse na eleição dos vogais a gestão executiva da autarquia circunscrita à prática dos *“atos correntes e inadiáveis”*.

Integram-se no conceito de *“atos correntes e inadiáveis”*, os únicos que podem ser praticados pelos órgãos da autarquia neste período de gestão limitada, aqueles *“que visem executar deliberações anteriores ou que se consubstanciem na assunção de competências que não envolvam a disposição do património ou a definição de novas políticas ou estratégias, mas apenas o cumprimento dos planos já aprovados.”*¹⁰

Pelo que, o cidadão que encabeça a lista mais votada para a assembleia de freguesia, conjuntamente com os vogais da anterior junta, mantendo-se especialmente em exercício até serem substituídos – por força do *“princípio da continuidade do mandato”* (cf. artigo 80.º da Lei n.º 169/99) –, **só podem ser chamados a praticar os atos que sejam, cumulativamente, correntes e inadiáveis, em respeito do determinado no artigo 2.º da Lei n.º 47/2005.** Sobre o alcance e especificidades daquele regime da Lei n.º 47/2005, remetemos para a **Nota técnica sobre o “Regime de gestão limitada dos órgãos das autarquias locais e seus titulares”** reeditada pela CCDR NORTE no Flash Jurídico de outubro de 2025¹¹.

Neste contexto, e perante a eventual necessidade de praticar esses *“atos correntes e inadiáveis”*, enquanto persistir o impasse na eleição dos vogais, consideramos que o eleito local em questão (que anteriormente exercera funções como vogal da junta e que agora foi eleito encabeçando a lista mais votada, sendo o futuro presidente da junta) só conta na prática com um vogal da junta anterior que consigo possa assegurar a prática urgente dos *“atos correntes e inadiáveis”* que devam ser executados, funcionando essa ‘junta de gestão’ apenas com duas pessoas.

De facto, não nos parece que seja possível recorrer à substituição desse terceiro elemento da junta de freguesia: em primeiro lugar porque colidira com a regra de que o cidadão que encabeça a lista mais votada é o futuro presidente da junta (cf. artigo 24.º/1) e, por outro lado, porque à luz do artigo 79.º da Lei n.º 169/99 já não seria possível fazer uma substituição na medida em que já não existem os suplentes das

¹⁰ Cf. Maria José L. Castanheira Neves, em *“Governo e Administração Local”*, Coimbra Editora, página 18. Veja-se também Nota técnica da CCDR NORTE sobre o *“Regime de gestão limitada dos órgãos das autarquias locais e seus titulares”*, página 6, em particular a Nota de Rodapé n.º 6.

¹¹ E que se encontra acessível para consulta em https://www.ccdr-n.pt/storage/app/media/uploaded-files/Notat%C3%A9cnica_RegimeGest%C3%A3oLimitadaOAL_Reedi%C3%A7%C3%A3o_outubro25.pdf

listas que deram origem ao anterior órgão deliberativo da freguesia, porquanto o 'princípio da continuidade do mandato' não se lhes aplica; finalmente, também consideramos que este princípio não se afigura como compatível com a figura da substituição em si mesma.

Em alternativa, estará ao alcance desta autarquia implementar a hipótese sugerida pela CNE, atrás já referida, no sentido da constituição de *"uma Comissão Administrativa ad hoc que, respeitando os últimos resultados verificados na eleição para a assembleia de freguesia, será composta com pelo menos um membro da segunda força mais votada, sendo presidida pelo cidadão melhor posicionado na lista mais votada."*

Pergunta 4 - "O n.º 3 do artigo 9.º da Lei n.º 169/99, de 18 de setembro dispõe que verificando-se empate na votação dos vogais da junta ou da mesa da assembleia, procede-se a nova eleição obrigatoriamente uninominal. Solicita-se esclarecimento quanto à possibilidade de existir um empate. No caso da eleição dos vogais da junta, o presidente propõe por exemplo os 2 vogais para o executivo e é submetida à votação com "sim" e "não", e mesmo que existam votos brancos ou nulos, os mesmos sendo considerados a não favor da constituição do executivo, nunca será possível existir um verdadeiro empate na votação porquanto o número de elementos da assembleia é sempre ímpar. Quanto à eleição da mesa da assembleia, haverá empate apenas na situação em que se verifique a eleição uninominal, em que cada eleito coloque no papel o nome do elemento que propõe para a mesa da assembleia e se verifique, por exemplo, 4 votos no nome X, 4 votos no nome Y e 1 voto no nome Z? Existem outras possibilidades em que se verifique empate?"

As dúvidas subjacentes a esta questão partem de pressupostos errados que passamos a esclarecer.

I - Da questão da maioria de decisão aplicável às deliberações dos órgãos autárquicas

Resulta claramente do n.º 2 do artigo 54.º do RJAL (*"As deliberações são tomadas à pluralidade de votos, tendo o presidente voto de qualidade em caso de empate, não contando as abstenções para o apuramento da maioria."*) que as deliberações dos órgãos autárquicos são tomadas por maioria, tratando-se de uma maioria simples, ou seja: o resultado de uma deliberação depende da obtenção do maior número de votos num determinado sentido.

Este n.º 2 do artigo 54.º do RJAL estabelece qual a "maioria exigível para aprovação das deliberações tomadas pelos órgãos autárquicos". Para o que estes serviços têm entendido que esta norma

“consubstancia a consagração da regra da maioria simples ou ‘relativa’, isto é, merece aprovação a proposta que registe o maior número de votos expressos, tendo o presidente voto de qualidade em caso de empate, não contando as abstenções para o apuramento da maioria. Assim, regressando ao exemplo dado no ponto anterior em que a Câmara tem 7 membros, considera-se aprovada uma determinada deliberação se 4 dos seus membros se abstiverem, 2 votarem a favor e 1 votar contra.”¹²

Para efeitos do artigo 54.º/2 do RJAL, a expressão «pluralidade de votos» *“significa que todos os membros presentes na reunião têm de expressar a sua vontade, abstendo-se, aprovando ou rejeitando a proposta submetida a votação.”¹³*

Assim, quando a votação incida sobre uma única proposta, a utilização das duas opções de voto, em sentido favorável e em sentido desfavorável, assegura uma clareza para o ato de votação que não só se adequa plenamente às eleições previstas no artigo 9.º da Lei n.º 169/99, incluindo a da mesa da assembleia de freguesia, como garante o correto funcionamento das respetivas operações de votação e apuramento dos resultados.¹⁴ Daí que, consideremos que **sempre que estiver em votação apenas uma proposta de lista** (ou nos casos de votação uninominal, se tiver sido proposta apenas uma pessoa para o lugar em votação), **os boletins de voto devem conter a hipótese de votar “SIM” ou “NÃO”**.¹⁵

Para efeitos do artigo 54.º/2 do RJAL, consideram estes serviços da CCDR NORTE, *“(…) para apuramento da maioria exigida para as deliberações dos órgãos autárquicos, contam apenas os votos expressos num determinado sentido (favorável ou desfavorável), sucedendo que os votos brancos não expressam qualquer sentido de voto.”¹⁶*

Nesta conformidade, o entendimento destes serviços é que *“Os números 1 e 2 do artigo 54.º do RJAL exigem que os órgãos autárquicos detenham um quórum de funcionamento e um quórum de deliberação e, relativamente à maioria necessária para aprovação das deliberações, consagram, em regra, a maioria*

¹² Conforme o Parecer INF_DSAJAL_LR_2038/2022, de 9/02/2022 (Processo n.º 2022.01.12.9260).

¹³ Conforme Alberto Álvaro Garcia, Eliana de Almeida Pinto e João Evangelista Fonseca, em *“Comentários à Lei n.º 75/2013”*, Ed. Rei dos Livros, 1.ª edição, 2018,, página 471.

¹⁴ Acresce termos conhecimento de que a própria Comissão Nacional de Eleições (CNE), em resposta a uma autarquia (Não pertencente à Região Norte), foi de encontro a este nosso entendimento, tendo-se pronunciado da seguinte forma: *“(…) afigura-se que o modelo de boletim de voto utilizado pela Assembleia de Freguesia (AF) para a eleição dos vogais da junta é válido, dele constando as opções de votar a favor “SIM” ou contra “NÃO”. Deste modo, podem sempre os eleitores (membros da assembleia de freguesia) votar em branco (não assinalando nada no boletim de voto) ou nulo (assinalando o boletim de voto nos termos do previsto no artigo 133.º da Lei Eleitoral dos Órgãos das Autarquias Locais)”*.

¹⁵ Por outro lado, se estiver a sufrágio mais do que uma lista, a votação será entre cada uma delas, pelo que não nos parece adequado que o boletim de voto contenha outro tipo de opção (como “SIM” e “NÃO”), na medida em que o sentido dessa deliberação corresponderá sempre a uma escolha de uma entre as diferentes listas ou pessoas que foram propostas.

¹⁶ No Parecer INF_DSAJAL.CG_12835/2021 de 19/11/2021 (Processo n.º 2021.11.12.9132).

simples ou «relativa», isto é, merece aprovação a proposta que registe o maior número de votos expressos.”¹⁷.

Deste modo, *“Sendo as deliberações tomadas à pluralidade de votos e não contando as abstenções para o apuramento da maioria, é possível, por exemplo, a aprovação (ou rejeição) de uma proposta apenas com um voto a favor (ou contra) e seis abstenções.”¹⁸.*

Neste sentido, também se pronunciou a CCDR Centro (no seu Parecer DAJ 190/21, de 2/12/2021)¹⁹:

“Com interesse para esta matéria, importa chamar à colação, mais uma vez, a FAQ da Comissão Nacional de Eleições²⁰, que refere o seguinte:

«3. O que acontece se numa eleição os votos brancos e/ou nulos forem superiores aos votos nas candidaturas?

Os votos em branco, bem como os votos nulos, não sendo votos validamente expressos, não têm influência no apuramento do número de votos obtidos por cada candidatura e na sua conversão em mandatos. Ainda que o número de votos em branco ou nulos seja maioritário, a eleição é válida e os mandatos apurados tendo em conta os votos validamente expressos nas candidaturas.»

Significa, pois, que para a eleição dos vogais das juntas de freguesia mesmo que a maioria dos votos sejam votos em branco ou nulos, existindo votos a favor superiores aos votos contra ou só votos a favor na ausência de votos contra, como se verifica no presente caso, dever-se-ão considerar eleitos os vogais. Ora, atento o disposto na lei e no referido entendimento da Comissão Nacional de Eleições, é de considerar assim, no que toca em concreto à eleição dos vogais da Junta de Freguesia, que o resultado de 6 votos a favor e 7 votos em branco, ou seja, num total de 6 votos a favor e nenhum voto contra, permite eleger validamente estes membros.

Como vimos, não contando os votos em branco para o apuramento dos resultados da eleição, isto é, não contando para eleger ou impedir a eleição dos seus membros, o facto do número desses votos ser superior ao dos votos a favor não tem qualquer relevância para o resultado da eleição.

Cumpre, por último, salientar que no respetivo boletim de voto, como parece ter ocorrido na referida eleição, devem estar previstos dois quadrados à frente da lista apresentada a votação, um com a menção ‘Não’ e outro com a menção ‘Sim’ ou expressões equivalentes que correspondam aos votos a favor e aos votos contra.” (os negritos são nossos para destaque)

¹⁷ Conforme o Parecer INF_DSAJAL_LR_2038/2022, de 9/02/2022 (Processo n.º 2022.01.12.9260).

¹⁸ Como concluído pela referida doutrina, na obra citada, página 471.

¹⁹ Que pode ser consultado em <https://www.ccdrc.pt/wp-content/uploads/2022/08/2021-12-02-Parecer-DAJ-190-21-EMFrutuoso-63c.pdf>

²⁰ No original nota de rodapé 4: “Consulta em <https://www.cne.pt/faq2/101/3>”

Portanto, têm estes serviços concluído o seguinte relativamente à maioria exigível para aprovação das deliberações dos órgãos autárquicos:²¹

“(…)

1. Nos termos do regime do artigo 54.º/2 do RJAL, para apuramento da maioria exigida para as deliberações dos órgãos autárquicos, contam apenas os votos expressos num determinado sentido (favorável ou desfavorável), sucedendo que os votos brancos não expressam qualquer sentido de voto.

2. Assim, estando em causa a eleição dos vogais da junta de freguesia (cf. artigos 9.º/1 e 24.º/2 da Lei n.º 169/99), mesmo que a maioria dos votos sejam votos em branco ou nulos, se os votos a favor forem em número superior aos votos contra ou se só existirem votos a favor, deve-se considerar como aprovada a proposta que foi colocada a votação.

3. Uma vez que os votos em branco não contam para o apuramento dos resultados da eleição, se o número de votos em branco for superior ao dos votos a favor esse facto não tem qualquer relevância para o resultado da eleição, porquanto só os votos expressos é que são contabilizados para eleger ou impedir a eleição dos seus membros.

“(…)”

Nesta conformidade, perante o exemplo dado pela entidade consulente, e à luz do expressamente fixado no n.º 2 do artigo 54.º do RJAL, para efeitos da eleição dos vogais da junta de freguesia, desde que estejam assegurados os quóruns de funcionamento e deliberação, se de entre a globalidade dos votos em sentido expresse, uma determinada proposta obteve um número de votos favoráveis superior ao número de votos expressos contra, não contando os votos em branco (as abstenções) para o apuramento dos resultados da eleição, essa proposta foi aprovada.

O que significa que é possível acontecer que o número de votos expressos em sentido favorável e sentido desfavorável seja o mesmo, o que consubstancia um empate.

II – Da natureza e tramitação de uma votação uninominal

²¹ Por exemplo, no Parecer INF_USJAAL_CG_13770/2025 de 4/11/2025 (Proc. N.º 2025.11.03.11204).

Nos termos das disposições conjugadas dos n.ºs 1 e 3 do artigo 9.º da Lei n.º 169/99, sempre que se verifique um empate em qualquer uma das eleições previstas no n.º 1 desse mesmo artigo – dos vogais da junta e dos membros da mesa da assembleia de freguesia – há que proceder a uma nova eleição que, obrigatoriamente será por uninominal, independentemente do que estiver previsto no regime quanto à forma de votação.

Enquanto que na eleição por listas vota-se num conjunto de pessoas distribuído pelos cargos a eleger, a que vulgarmente se chama de lista, **numa eleição uninominal a votação é relativa a um só nome para cada cargo a eleger**, votando-se cargo a cargo, ou lugar a lugar, com base nas pessoas propostas para cada um. Para tal, de cada vez que é efetuada uma votação, identifica-se um único nome para ocupar o cargo (por exemplo, de vogal da junta ou de membro da mesa da assembleia).

Portanto, não é correto que na eleição dos membros da mesa da assembleia só possa existir um empate quando a eleição seja uninominal, uma vez que se a eleição se realizar por listas pode suceder que são propostas para votação mais do que uma lista e, por isso, é possível existir um empate entre ambas ou as várias que foram a votação.

Daí que a solução do legislador tenha sido, conforme estabelecido no artigo 9.º/3 da Lei n.º 169/99, impor a votação uninominal para resolver os empates nestas eleições que devem ocorrer na primeira reunião de funcionamento da assembleia de freguesia.

O que significa que nessa votação uninominal, para cada um dos cargos a preencher, deve ser proposto apenas uma pessoa ou, por exemplo, serem propostos os nomes das duas pessoas mais votadas e que ficaram empatadas na votação uninominal anterior.

Relativamente às outras possibilidades de existir um empate, será sempre necessário verificar o resultado em concreto de cada uma das votações realizadas e sempre que a única proposta apresentada obtenha o mesmo número de votos expressos a favor e contra ou que as duas propostas a votação obtenham o mesmo número de votos, então estar-se-á perante um empate.

Pergunta 5 – “O n.º 4 do artigo 9.º do referido diploma esclarece ainda que persistindo o empate na última votação uninominal, que será declarado eleito para as funções em causa o cidadão que, de entre os membros empatados, se encontrava melhor posicionado nas listas que os concorrentes integraram na eleição para a assembleia de freguesia, preferindo sucessivamente a mais votada. Havendo empate entre

2 eleitos propostos para, por exemplo, 2.º secretário da assembleia, será eleito o cidadão melhor posicionado na lista que integra na eleição para a assembleia de freguesia ou será eleito o cidadão melhor posicionado na lista que integra na eleição para a assembleia de freguesia da lista mais votada. Por exemplo: verificando-se um empate entre o candidato n.º 1 da segunda lista mais votada para a assembleia de freguesia e o candidato n.º 5 da lista mais votada para a assembleia de freguesia, qual destes dois será preferido para ser eleito 2.º secretário da mesa da assembleia?

Se o resultado da votação uninominal prevista no n.º 3 do artigo 9.º da Lei n.º 169/99 for um empate, determina o n.º 4 desse artigo que ***“é declarado eleito para as funções em causa o cidadão que, de entre os membros empatados, se encontrava melhor posicionado nas listas que os concorrentes integraram na eleição para a assembleia de freguesia, preferindo sucessivamente a mais votada.”***

Assim, a resposta à dúvida colocada encontra-se taxativamente prevista na parte final do n.º 4 do artigo 9.º da Lei n.º 169/99.

O que, no exemplo indicado, existindo um empate entre a pessoa que figura em quinto lugar na lista mais votada para a assembleia de freguesia e a pessoa que figura em primeiro lugar na segunda lista mais votada, de acordo com aquele preceito legal é eleito quem pertencia à lista que obteve mais votos na eleição geral de 12 de outubro de 2025.

Pergunta 6 – “Quando da apresentação de lista para a constituição da mesa da assembleia de freguesia, pode um dos eleitos apresentar uma lista que integre outro eleito sem o seu consentimento para ocupar o lugar na mesa? Qual o procedimento a adotar quando o eleito não concorde com a propositura do seu nome para a mesa ou não concorde com a sua eleição?”

A resolução para o ‘dilema’ subjacente a esta pergunta encontra-se no ‘dever de participação’, a que todos os eleitos locais estão subordinados.

No exercício das suas funções e em matéria de funcionamento dos órgãos de que sejam titulares, os eleitos locais estão vinculados ao cumprimento, entre outros, do dever de ***“Participar nas reuniões ordinárias e extraordinárias dos órgãos autárquicos”*** e de ***“Participar em todos os organismos onde estão em representação do município ou da freguesia”*** – conforme imposto pelas alíneas a) e b) do n.º 3 do artigo 4.º do Estatuto dos Eleitos Locais (EEL - Lei n.º 29/87, de 30 de junho; na redação atual).

De certo modo, este dever implica que quando alguém aceita ser investido no mandato autárquico para que foi eleito e toma posse como tal, aceita simultaneamente o exercício de todas as funções que possam decorrer dessa qualidade.

Assim, consideramos que daqui resulta que os eleitos locais se encontram obrigados a desempenhar os cargos para que sejam eleitos no âmbito do funcionamento do órgão de que são titulares de mandato autárquico – onde se incluir o desempenho de funções como membro de mesa da assembleia.

Diferente é, se quando estiverem a ser construídas as propostas de lista de membros da mesa ou as sugestões para preenchimento dos cargos por votação uninominal, antes de colocadas essas propostas a votação, a pessoa que eventualmente tenha sido indicada e que considere que não se encontra em condições para exercer essas funções deve expor a situação ao plenário, justificando a sua posição, e propor que seja indicada outra pessoa antes de essa lista ou indicação de nome para eleição uninominal estar efetivamente fechada, ou seja antes de ser elaborado o respetivo boletim de voto (relembramos que estas eleições realizam-se por escrutínio secreto). Perante isso, parece-nos que caberá ao plenário apreciar a motivação apresentada e se a mesma for tida como justificada, pode sempre o plenário deliberar que essa pessoa não seja proposta na lista ou sugestão para eleição uninominal.

Pergunta 7 – “*Poderão ser apresentadas duas listas para a mesa da assembleia nas quais conste um ou dois nomes coincidentes com a outra lista?*”

Naturalmente que sim, nada na lei o impede ou determina em sentido contrário.

A partir do momento em que uma votação por lista consiste na escolha de um conjunto de pessoas, duas listas determinadas serão sempre diferentes se tiverem configurações distintas, ainda que uma das pessoas figure em ambas. Só serão iguais se existir identidade da totalidade das pessoas que as integram, ou seja se todas as pessoas fossem as mesmas em cada uma das listas estar-se-ia a votar na mesma lista repetidamente.

Por exemplo, numa junta com três elementos, se uma primeira proposta de vogais for rejeitada, na segunda proposta o futuro presidente da junta pode manter uma das pessoas e escolher outra nova, refletindo uma mudança de opção que pode merecer o consenso do plenário.

Pergunta 8 – “O regimento da assembleia de freguesia poderá prever que os eleitos só podem ser propostos, votados ou eleitos para a mesa com o seu expresse consentimento? Em caso afirmativo, quid iuris perante o cenário em que nenhum dos eleitos da assembleia de freguesia consinta ser proposto ou eleito para a mesa da assembleia?”

Retomando o que se explicou e concluiu a propósito da pergunta 6, à luz do ‘*dever de participação*’ que recai sobre os eleitos locais, nos termos do n.º 3 do artigo 4.º do EEL, consideramos que está implícito à tomada de posse como membro de um órgão autárquico a aceitação do exercício de todas as funções que possam decorrer desse mandato.

Como tal, não nos parece fazer sentido a inclusão nos regimentos dos órgãos deliberativos de uma previsão desta natureza, pois muito embora a lei não o proíba, certo é que também consagra no sentido inverso. Sendo que uma hipotética previsão deste género teria sempre que contemplar uma solução para a eventualidade de ninguém estar interessado em assumir o desempenho dessas funções, o que nos parece totalmente inadmissível

Com efeito, quem dirige os trabalhos é responsável por conduzir os mesmos de forma a garantir que estas eleições se concretizem eficazmente.

O que pode implicar, no extremo, ter de reforçar a necessidade de os eleitos locais desse órgão cumprirem com o dever de desempenho das funções decorrentes do mandato de que são titulares, apelando ao exercício desse mandato com responsabilidade e compromisso.

Este é, salvo melhor opinião, o meu parecer.

À consideração superior.