

ASSUNTO:	Artigo 54.º/2 do RJAL. Eleição dos vogais da junta de freguesia. Maioria exigida na votação. Lista única.
Parecer n.º:	INF_USJAAL_CG_13701/2025
Data:	3/11/2025

Pela Presidente da Junta de Freguesia foi solicitado parecer sobre o seguinte:

“Tendo tomado posse no dia 29 de outubro de 2025 (...) e nessa mesma sessão ter sido objeto de eleição os vogais do executivo, por minha proposta a lista A e tendo sido votada favoravelmente por 6 votos a favor e 7 votos em branco, solicita-se a V/Exas o vosso parecer sobre a tomada desta deliberação, tendo em conta que esta Assembleia de Freguesia é composta por 13 membros. Caso entendam que esta deliberação é nula, por favor dar indicações em conformidade para realização de nova assembleia.”

Cumpre, assim, informar:

I

Está em causa eleição dos vogais que vão integrar a junta de freguesia, prevista no artigo 9.º Lei n.º 169/99, de 18 de setembro (na sua redação atual) e para efeitos do disposto no n.º 2 do artigo 24.º, que determina que os vogais da junta são eleitos pela assembleia de freguesia, de entre os seus membros, mediante proposta do presidente da junta.

Esta eleição consiste numa verdadeira deliberação deste órgão: o “conceito de «eleição» cabe dentro do conceito de «deliberação» na medida em que esta é uma decisão conjunta dos membros do órgão onde a mesma é feita, isto é, é uma escolha entre as diversas propostas que lhe são colocadas e de que uma eleição mais não é do que uma escolha entre as diversas pessoas que se propõem ao exercício de um cargo.”, conforme defendido pelo Supremo Tribunal Administrativo (STA) no Acórdão de 20/11/2014 (Processo n.º 0923/14)¹.

Na generalidade dos casos, e em razão da natureza das respetivas competências, as deliberações dos órgãos das autarquias surgem de uma proposta que lhe é apresentada para apreciação e aprovação ou autorização, e por isso, o sentido de uma deliberação dessa natureza expressa-se a favor ou contra a proposta que é submetida à apreciação e votação pelo órgão.

¹ Que se encontra disponível para consulta em: <http://jurisprudencia.ipv.pt/documento.php?id=140>

Perante 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.^{2 / 3}

Deste modo, quando seja apresentada apenas uma proposta de lista a votação (ou também para os casos de votação uninominal, se tiver sido proposta apenas uma pessoa para o lugar em votação), consideramos que os boletins de voto devem conter a hipótese de votar “SIM” ou “NÃO”. 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.

II

A regularidade do funcionamento dos órgãos autárquicos e a validade das suas deliberações depende do preenchimento de determinadas condições específicas relativamente ao número de membros que o integram e que são necessários para cada uma daquelas finalidades.

Para tal, o Regime Jurídico das Autarquias Locais (RJAL – aprovado em anexo pela Lei n.º 75/2013, de 12 de setembro; na redação atual), no seu artigo 54.º estabelece o seguinte:

“Artigo 54.º - 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, tendo o presidente voto de qualidade em caso de empate, não contando as abstenções para o apuramento da maioria.

(...)”

² De igual modo, cumpre plenamente a natureza de deliberação desta eleição cuja votação expressará, necessariamente na sua raiz, a aceitação ou rejeição da lista proposta.

³ 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).”*

Há que distinguir entre o sentido e alcance das duas normas, distintas, que se encontram insertas neste artigo 54.º do RJAL:

1. Por «quórum» entende-se *“o número mínimo de membros de um órgão colegial que a lei exige para poder funcionar ou deliberar validamente. (...) o quórum de funcionamento é o número mínimo de assistências que são necessárias para que um órgão das autarquias locais se considere validamente constituído para reunir – também apelidado de reunião. Ao número mínimo de presenças que o órgão possa validamente deliberar chama-se quórum de deliberação.”* como explicam Alberto Álvaro Garcia, Eliana de Almeida Pinto e João Evangelista Fonseca.⁴

1.1. O n.º 1 do artigo 54.º do RJAL determina quais são o quórum de funcionamento e o quórum de deliberação dos órgãos das autarquias locais: estabelecendo que os mesmos só podem reunir e deliberar quando esteja presente a maioria do número legal dos seus membros.

1.2. Isto significa que, *“ambos os quóruns se cumprem com a presença de metade e mais um do número legal dos seus membros.”*⁵

1.3. Logo, *“Os dois quorum coincidem, ou seja, quando há quorum de funcionamento há também quorum de deliberação, dado que os dois se aferem pela presença da maioria do número legal do número legal dos seus membros.”*, como analisado pela CCDR Centro, no Parecer de 25/05/2011⁶.

2. Já o n.º 2 do artigo 54.º do RJAL estabelece qual a *“maioria exigível para aprovação das deliberações tomadas pelos órgãos autárquicos”*.

2.1. 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 absterem, 2 votarem a favor e 1 votar contra.”*⁷

2.2. 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.”*⁸.

⁴ Em “Comentários à Lei n.º 75/2013”, Ed. Rei dos Livros, 1.ª edição, 2018, página 470.

⁵ Os mesmos autores, na obra citada, na mesma página.

⁶ Parecer ref.ª DSAJAL 120/11, de Maria José Castanheira Neves, acessível em http://www.ccdrc.pt/index.php?option=com_pareceres&view=details&id=2097&Itemid=45

⁷ Conforme o Parecer INF_DSAJAL_LR_2038/2022, de 9/02/2022 (Processo n.º 2022.01.12.9260).

⁸ Na obra citada, página 471.

Resulta claramente do n.º 2 do artigo 54.º do RJAL 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.

Conforme explicado por 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.*"

9.

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 simples ou «relativa», isto é, merece aprovação a proposta que registe o maior número de votos expressos.*"¹⁰.

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.*" como concluído pela referida doutrina¹¹.

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

"Com interesse para esta matéria, importa chamar à colação, mais uma vez, a FAQ da Comissão Nacional de Eleições¹³, 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.»

⁹ No Parecer INF_DSAJAL_CG_12835/2021 de 19/11/2021 (Processo n.º 2021.11.12.9132).

¹⁰ Conforme o Parecer INF_DSAJAL_LR_2038/2022, de 9/02/2022 (Processo n.º 2022.01.12.9260).

¹¹ Na obra citada, página 471.

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

¹³ No original nota de rodapé 4: "Consulta em <https://www.cne.pt/faq2/101/3> "

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.

Cumpra, 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)

III

A assembleia de freguesia em causa é composta por 13 membros (cf. artigo 5.º da Lei n.º 169/99).¹⁴

Nesta conformidade, e nos termos do regime do artigo 54.º do RJAL, para efeitos da eleição dos vogais da junta de freguesia, desde que estivesse garantido os quóruns de funcionamento e deliberação, verificasse-se que, de entre a globalidade dos votos em sentido expreso (i. e. não contabilizando as abstenções, no caso os votos em branco), o número de votos favoráveis à proposta em votação (apresentada pelo cidadão que encabeçou a lista mais votada) foi superior ao número de votos contra, sendo que, de acordo com o é informado pela consulente, estes inexistem, partindo-se do pressuposto que tal tenha sucedido porque ninguém votou contra a proposta apresentada (o que implica que o boletim de voto conteria as duas opções).

IV

Em conclusão,

À luz do expressamente fixado no n.º 2 do artigo 54.º do RJAL, tendo a proposta de vogais da junta, que foi apresentada pelo cidadão que encabeçava a lista mais votada obtido a totalidade de votos expressos, com seis votos a favor e nenhum voto contra – partindo-se do pressuposto que o boletim de voto continha

¹⁴ A lista mais votada para o órgão deliberativo conseguiu eleger 6 mandatos, duas outras listas que alcançaram representação na assembleia de freguesia obtiveram, respetivamente, 5 e 2 mandatos.

as duas opções ⁻¹⁵, deve considerar-se que a mesma foi aprovada, por ter registado o maior número de votos expressos, na medida em que para apuramento da maioria dos votos nas deliberações dos órgãos autárquicos, contam-se apenas os votos expressos num determinado sentido (favorável ou desfavorável), sucedendo que os votos brancos não expressam qualquer sentido de voto.

Este é, salvo melhor opinião, o meu parecer.

À consideração superior.

¹⁵ Pressupondo-se, igualmente, que as demais formalidades foram cumpridas de acordo com o previsto na lei.