

ASSUNTO:	DELIBERAÇÃO - ABSTENÇÃO
Parecer n.º:	INF_DSAJAL_TR_6693/2022
Data:	31-05-2022

Pelo Sr. Presidente da Câmara Municipal foi solicitado parecer sobre a seguinte situação:

“Em reunião ordinária da câmara municipal de 10 de maio de 2022, foi proposta, cujo teor se anexa (ponto 10). A câmara municipal é composta por sete membros, todos presentes nessa reunião. O sentido de voto dos seis vereadores e do presidente foi a abstenção. A deliberação é a seguinte: reprovado com a abstenção dos Srs. vereadores do PS, PSD e do Sr. presidente da câmara.

1. Questiono se esta é a redação correta da deliberação?

2. Se a câmara municipal ou o Sr. presidente da câmara municipal deve dar seguimento à proposta apresentada, depois desta deliberação?”

|

Abordando o conceito de *voto*, no *Dicionário de Conceitos e Princípios Jurídicos* de João Melo Franco e Herlander Antunes Martins, Almedina pág. 885 lê-se: *“Os órgãos da pessoa coletiva revestem, normalmente, natureza colegial, integrando-se de maior ou menor número de pessoas físicas que lhes conferem o indispensável suporte material e intelectual.*

Ora as manifestações das vontades individuais destas pessoas, bem como as suas ações conjugadas, são elas que, segundo as normas jurídicas, correlativamente definem a vontade e a atuação do órgão e da pessoa coletiva. Assim aparece e se justifica o voto como comportamento expressivo desses conteúdos intelectuais e volitivos, qual mecanismo técnico mediante cujo funcionamento se definem a

vontade e a atuação do órgão, tornadas estas, por sua vez, normativamente vontade e ação da pessoa jurídica."

Nos termos do disposto no ponto i) da alínea c) do art.º 4º da Lei nº 29/87, de 30 de Junho (que aprovou o Estatuto dos Eleitos Locais), na sua atual redação, os eleitos locais no exercício das suas funções e em matéria de funcionamento dos órgãos de que sejam titulares, têm o dever de participar nas reuniões ordinárias e extraordinárias dos órgãos autárquicos.

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':

"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 afloramento 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 Ao qual tivemos acesso através do "site" www.dgsi.pt:
<http://www.dgsi.pt/jsta.nsf/35fbbbf22e1bb1e680256f8e003ea931/67922135c82ace14802568fc003a12ba?OpenDocument>

*"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 n.º 29/87, de 30 de Março, artigo 4.º, n.º 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.

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 excepção, 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)

Com efeito, o art.º 116.º da Constituição da República Portuguesa (CRP) e art.º 54.º do Anexo I à Lei n.º 75/2013, de 12 de Setembro estabelecem:

"Artigo 116.º

(Órgãos colegiais)

1. As reuniões das assembleias que funcionem como órgãos de soberania, das regiões autónomas ou do poder local são públicas, excepto nos casos previstos na lei.

2. As deliberações dos órgãos colegiais são tomadas com a presença da maioria do número legal dos seus membros.

3. Salvo nos casos previstos na Constituição, na lei e nos respectivos regimentos, as deliberações dos órgãos colegiais são tomadas à pluralidade de votos, não contando as abstenções para o apuramento da maioria.”

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. (...)” (realçado nosso)

Assim, da leitura conjugada das citadas normas conclui-se pela permissão da abstenção, como forma de manifestação da vontade individual dos membros dos órgãos deliberativos das autarquias locais.

Acresce que nos termos art.º 30.º do Código de Procedimento Administrativo “*No silêncio da lei, é proibida a abstenção aos membros dos órgãos consultivos e aos dos órgãos deliberativos, quando no exercício de funções consultivas*”.

Porém, esta norma não é aplicável à situação em apreço, já que ressaltando-se os regimes especiais que disponham sobre esta matéria, a norma só terá aplicação quando a lei nada disser.

Expondo os argumentos que valiam a favor da proibição da abstenção, *Mário Esteves de Oliveira, Pedro Costa Gonçalves e J. Pacheco Amorim*. Mário Esteves de Oliveira/Pedro Costa Gonçalves/J. Pacheco de Amorim, in “Código do Procedimento Administrativo Comentado”, 2.ª Edição, Almedina, referem em comentário ao art.º 23.º do anterior CPA:

“Instituindo-se a colegialidade com o fito de se obter uma vontade orgânica correspondente ao confronto de diversas vontades individuais, à confluência de diversas opções em matéria de interesse público, é normal que se queira que todos os membros se pronunciem, não se lhes permitindo a comodidade das abstenções - como, aliás, o titular do órgão singular nunca pode fazer. O cargo de membro de órgão administrativo colegial é para exercer assumida e responsabilmente, com o propósito da realização da legalidade e do interesse público, sem margem para votos de «nem sim nem não».

Aliás, a admitir-se a abstenção está-se a admitir, por via indirecta, que o órgão possa renunciar ao exercício do poder, uma vez que todos os seus membros se podem abster. Por isso, nesse aspecto, o dever de votar nos órgãos colegiais não é mais que o dever de exercer a competência que impende sobre os órgãos administrativos (singulares), que também não pode ser objecto de renúncia.”

Importa ainda chamar à colação o registo na ata do voto de vencido. Assim, dispõe o art.º 35.º do CPA e art.º 58.º do Anexo I à Lei n.º 75/2013, de 12 de Setembro:

“Artigo 35.º

Registo na ata do voto de vencido

1 - Os membros do órgão colegial podem fazer constar da ata o seu voto de vencido, enunciando as razões que o justifiquem.

2 - Aqueles que ficarem vencidos na deliberação tomada e fizerem registo da respetiva declaração de voto na ata ficam isentos da responsabilidade que daquela eventualmente resulte.

3 - Quando se trate de pareceres a dar a outros órgãos administrativos, as deliberações são sempre acompanhadas das declarações de voto apresentadas.

Artigo 58.º

Registo na ata do voto de vencido

1 - Os membros do órgão podem fazer constar da ata o seu voto de vencido e as respetivas razões justificativas. 2 - Quando se trate de pareceres a emitir para outras entidades, as deliberações são sempre acompanhadas das declarações de voto apresentadas.

3 - O registo na ata do voto de vencido exclui o eleito da responsabilidade que eventualmente resulte da deliberação."

No parecer referenciado como Proc. n.º 2001.02.14.3157 de 10.01.2005² desta Divisão de Apoio Jurídico, afirma-se:

"Ora, a par das formas de votação propriamente dita a lei põe ao dispor do autarca outras formas de participação/intervenção, tais como a declaração de voto.

Por conseguinte, admitindo-se a abstenção como uma forma de voto, tem-se necessariamente de permitir aos membros que se abstém que efectuem declarações de voto, nos mesmos moldes em que se consente àqueles cujo voto foi vencido.

Como é consabido, a lei prevê que os membros do órgão colegial que ficaram vencidos expressem na acta o seu voto e as razões que o justificaram. Assim como se admite que se faça apenas a declaração de voto, sem lhe aditar as razões que a sustentam, limitando-se assim o declarante a manifestar a sua discordância com a deliberação tomada pelos seus pares.

Na nossa opinião, esta prerrogativa, que configura um verdadeiro direito potestativo, deve, no caso específico das autarquias locais, tornar-se extensível aos membros que se abstém.

² Foram suprimidas as notas de rodapé.

Se bem que as previsões legais, quer no Código do Procedimento Administrativo, quer na própria Lei das Autarquias Locais, façam referência expressa ao voto de vencido, julga-se que o princípio é válido igualmente para os membros que se abstiveram, que no fundo não expressaram posição sobre a matéria sujeita a deliberação."

II

Face ao que antecede podemos concluir:

A abstenção é uma forma de manifestação aparentemente sem conteúdo, não se podendo concluir sem mais, que a mesma seja a favor ou contra uma determinada proposta.

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.

Face ao disposto no artigo 116º da Constituição da República Portuguesa, e art.º 54.º do Anexo I à Lei n.º 75/2013, de 12 de Setembro vigora o direito à abstenção nas deliberações dos órgãos colegiais do poder local.

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.

Assim, entendemos que ao admitir-se a abstenção, dever-se-á facultar ao membro que assim expressa a sua vontade individual, que emita uma declaração de voto, nos termos do disposto nos art.º 35.º do CPA e art.º 58.º do Anexo I à Lei n.º 75/2013, de 12 de Setembro.

Mediante esse registo será possível entender o sentido de voto dos 7 membros da câmara municipal que se abstiveram na deliberação em causa.

Nesta conformidade, há que concluir que a proposta em questão que foi submetida à câmara municipal não foi aprovada, também não tendo sido rejeitada.

Para que o presidente do órgão executivo pudesse “dar seguimento à proposta apresentada, era necessário que a mesma tivesse sido aprovada, o que não aconteceu.