

Parecer	DAJ 184/21
Data	22 de novembro de 2021
Autor	Elisabete Frutuoso

Temáticas abordadas	Eleição dos vogais da Junta de Freguesia Princípio da continuidade Gestão limitada Eleição da Mesa da Assembleia de Freguesia
----------------------------	----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------

Através de email de/2021, foi solicitado pela Junta de Freguesia a esta CCDR um pedido de parecer sobre as seguintes questões que se transcrevem:

“1 – Sendo agendada a continuidade da reunião que tem vindo a ser sucessivamente suspensa, caso a proposta do Presidente da Junta de Freguesia seja rejeitada, deverá tal facto ser registado em ata, com a indicação de que a Junta de Freguesia irá funcionar, mantendo em funções os atuais vogais (cujas funções deveriam ter terminado com a instalação da nova Assembleia de Freguesia), com enquadramento legal no artigo 80.º da Lei n.º 169/99, de 18 de setembro, na sua redação atual?”

2 – Acontece que os dois vogais do anterior mandato, foram de novo candidatos, eleitos e instalados como membros da Assembleia de Freguesia. Ao terem de se manter em funções, por força do imperativo legal decorrente do sobredito artigo 80.º da Lei n.º 169/99, de 18 de setembro, podem ser substituídos no referido órgão deliberativo, proporcionando as condições para que haja igualdade de oportunidades na apresentação de propostas para a eleição da Mesa da Assembleia de Freguesia?

3 – Uma terceira questão tem a ver com a limitação ou não do exercício de competências, por parte da Junta de Freguesia, dado a especial situação dos vogais que não foram eleitos na sequência da aprovação de uma proposta, mas sim por força da disposição excecional prevista no artigo 80.º da Lei n.º 169/99, de 18 de setembro. São ou não aplicáveis, enquanto durar a situação referida, as limitações do artigo 2.º da Lei n.º 47/2005, de 29 de agosto, na sua versão atual, ou ao invés, a Junta de Freguesia tem o poder de exercer plenamente as suas competências, sem quaisquer condicionalismos, apenas vinculada ao primado da Lei.

4 – Caso a resposta ao ponto 2 não seja favorável, pretende-se saber como proceder caso não se consiga a eleição da Mesa da Assembleia de Freguesia, por inexistência de propostas ou, havendo-as, por as mesmas poderem vir a ser rejeitadas.

5 – Por último, questiona-se se na apresentação de propostas, mormente para a eleição da Mesa da Assembleia de Freguesia, existe a obrigação de cumprir a Lei da

Paridade.

Estando antecipadamente gratos por toda a atenção dispensada e aguardamos de V.^a Ex.^a a resposta tão breve quanto possível.”.

Sucintamente, foi prestada por essa Edilidade a seguinte informação:

- Na sequência das eleições autárquicas realizadas a 26 de setembro de 2021, a Assembleia de Freguesia ficou constituída com 3 eleitos do Partido, 2 eleitos dos Cidadãos Independentes, 1 eleito do Partido e 1 eleito do Partido
- A Assembleia de Freguesia foi instalada no dia 10 de outubro de 2021;
- Na primeira reunião que se seguiu ao ato de instalação não foi aprovada pela Assembleia de Freguesia a proposta apresentada pelo Presidente da Junta para a eleição dos vogais, por duas vezes consecutivas;
- Face à votação, a reunião foi suspensa e marcado novo dia para a sua continuação;
- Retomadas as duas reuniões que se seguiram, as respetivas propostas apresentadas para a eleição dos vogais foram de novo rejeitadas pela Assembleia de Freguesia.

Temos a informar:

I. Para melhor esclarecimento das questões acima formulados, afigura-se-nos importante fazer previamente o enquadramento legal sobre a eleição dos vogais da Junta e da mesa da Assembleia de Freguesia, sobre o regime de gestão limitada, bem como das atas das reuniões e sessões dos órgão autárquicos.

De acordo com o estipulado no n.º 1 do artigo 9.º da Lei n.º 169/99, de 18 de setembro, até que seja eleito o presidente da assembleia, compete ao cidadão que tiver encabeçado a lista mais votada presidir à primeira reunião de funcionamento da assembleia de freguesia que se efetua imediatamente a seguir ao ato de instalação, para efeitos de eleição, por escrutínio secreto, dos vogais da junta de freguesia, bem como do presidente e secretários da mesa da assembleia de freguesia.

Nos termos do artigo 23.º da Lei n.º 169/99, de 18 de setembro, a Junta de Freguesia é constituída por um presidente e por vogais, exercendo estes as funções de secretário e de tesoureiro.

E nos termos do n.º 2 do seu artigo 24.º “*Os vogais 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, tendo em conta que:*

- a) *Nas freguesias com 5000 ou menos eleitores há dois vogais;*
- b) *Nas freguesias com mais de 5000 eleitores e menos de 20 000 eleitores há quatro vogais;*
- c) *Nas freguesias com 20 000 ou mais eleitores há seis vogais.”.*

Da conjugação normativa dos referidos artigos resulta, assim, que depois de instalada a assembleia de freguesia, onde é verificada a identidade e a legitimidade dos eleitos, este órgão, na sua primeira reunião, elege, sob proposta do presidente da junta, os vogais desta e, seguidamente, os membros da mesa da assembleia de freguesia, cujo presidente eleito é, por força do previsto n.º 5 do artigo 10.º do mesmo diploma, o presidente da assembleia de freguesia.

Portanto, decorre da lei que é ao presidente da junta e só a ele que, de entre os membros da Assembleia de Freguesia, cabe propor os vogais para eleição, devendo fazê-lo tantas vezes quanto as necessárias à sua eleição pela assembleia de freguesia.

É que a lei não estabelece uma solução legal que permita fundamentadamente resolver

a impossibilidade de eleger os vogais por não aceitação da proposta aquando da votação. Não se prevê, com efeito, que após a realização de várias eleições de vogais, sem que estes tenham sido eleitos, se verifique um outro procedimento ou uma outra forma de os propor, designadamente através de listas alternativas.

Como já referimos, é clara e expressa a intenção do legislador em atribuir tal competência apenas ao presidente da Junta.

Posto isto e na ausência de uma solução legal para o efeito, só é dado apelar, tendo em conta o princípio da prossecução do interesse público, a um entendimento convergente que permita eleger os vogais da junta de freguesia e nessa medida contribuir para o regular funcionamento dos órgãos autárquicos.

Em Reunião de Coordenação Jurídica de 15 de novembro de 2005¹ 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 apresentado novas listas ou recorrendo à eleição uninominal dos vogais”.

Até à eleição dos novos vogais, por força do princípio da continuidade, previsto no artigo 80.º da referida lei, mantêm-se em funções os vogais do anterior mandato até serem legalmente substituídos na junta de freguesia.

É de salientar que a lei em caso de empate na votação para a eleição dos vogais não estabelece qualquer critério de desempate, ao contrário do que dispõe para a eleição da

¹ Realizada na DGAL entre a SEAL, DGAL, IGAT, CEFA, DRAL das CCDR, DRAPL – Madeira e DROAP – Açores, nos termos e para os efeitos consignados no Despacho n.º 6695/2000, publicado no DR, II Série, n.º 74, de 28.03.2000.

mesa da assembleia de freguesia no n.º 4 do artigo 9.º, pelo que, atendendo a que para a sua eleição é necessário que da votação resultem mais votos a favor do que contra, dever-se-á proceder, quando tal resultado não se alcançar, a nova eleição até se conseguir eleger.

Quanto à eleição da mesa da assembleia de freguesia, releva ainda esclarecer que na impossibilidade de eleger os vogais, se deve, a fim de facilitar o normal funcionamento da assembleia, eleger o seu presidente e os seus secretários, pese embora decorrer da lei que a primeira eleição a realizar-se é a dos vogais da junta e só depois a da mesa da assembleia.

De facto, ainda que não resulte expressamente da lei esta solução, é a que, perante o impasse legal, se configura mais adequada e conforme ao interesse público subjacente ao bom funcionamento das autarquias, enquanto entes públicos que promovem e salvaguardam os interesses próprios das populações locais.

Nos termos do n.º 2 do artigo 9.º da Lei n.º 169/99, de 18 de setembro, na ausência de disposição regimental compete à assembleia de freguesia deliberar se a eleição da mesa, bem como dos vogais é uninominal ou por meio de listas.

Com interesse nesta matéria, impõe-se também referir que os vogais da anterior junta de freguesia, que se mantêm em funções ao abrigo da continuidade do mandato e que também foram eleitos para a atual assembleia de freguesia, não são substituídos neste órgão para efeitos, especificamente, da eleição dos novos vogais e da mesa da assembleia, podendo, desse modo, votar para ambas as eleições e, sob proposta do presidente da junta, ser eleitos para vogais da junta de freguesia.

Entende-se, contudo, que para a tomada das restantes deliberações da assembleia de freguesia, de acordo com as suas competências previstas no artigo 9.º da Lei n.º 75/2013, de 12 de setembro, já deverão os membros da assembleia de freguesia que estão em continuidade na junta, ser substituídos nesse órgão pelos cidadãos que

imediatamente se seguirem na ordem da respetiva lista.²

Cumpre, ainda, esclarecer que a Lei da Paridade (Lei Orgânica n.º 3/2006, de 21 de agosto³) é aplicável quer à eleição dos vogais da junta, quer à eleição da mesa da assembleia de freguesia.

É, na verdade, o que decorre do artigo 1.º desta lei ao prever o seguinte:

“1 - As listas de candidaturas apresentadas para a Assembleia da República, para o Parlamento Europeu e para os órgãos eletivos das autarquias locais, bem como a lista de candidatos a vogal das juntas de freguesia, são compostas de modo a assegurar a paridade entre homens e mulheres.

2 - As listas de candidatos às mesas dos órgãos deliberativos das autarquias locais são compostas de modo a respeitar a paridade entre homens e mulheres.”

Acrescentado o seu artigo 2.º, que por paridade deve ser entendida a representação mínima de 40% de cada um dos sexos, arredondada, sempre que necessário, para a unidade mais próxima.

De referir que a Lei da Paridade deve ser cumprida quer para a eleição por lista quer para a eleição uninominal de candidatos a vogal.

Com relevância nesta matéria a Comissão Nacional de Eleições (CN/E) veio esclarecer através de FAQ's disponíveis no seu portal⁴, o seguinte:

“3. De que forma uma lista respeita a lei da paridade?

Não tendo mais de dois candidatos seguidos do mesmo sexo e, no total, não tendo menos de 40%, arredondado para a unidade mais próxima, de cada um dos sexos.”

² Ou, tratando-se de coligação, pelo cidadão imediatamente a seguir do partido pelo qual havia sido proposto o membro que deu origem à vaga (artigo 79.º, n.º 1 da Lei 169/99, de 18 de setembro)

³ Na redação dada pela Lei Orgânica n.º 1/2019, de 29 de março

⁴ Acessível em <https://www.cne.pt/faq2>

E ainda “6. A lei da paridade aplica-se à eleição dos vogais das juntas de freguesia e dos membros das mesas das assembleias municipais e de freguesia?

A lei da paridade aplica-se às listas que forem apresentadas para eleição dos membros das mesas das assembleias municipais e de freguesia e, ainda, dos vogais das juntas de freguesia (sob pena de nulidade, nos casos em que a observância da lei seja praticável), sendo que não se pode:

- em qualquer caso, subverter o resultado do sufrágio universal, sem prejuízo de eventuais acordos entre os eleitos;
- determinar a perda nem obrigar ou impedir a renúncia ao mandato de qualquer eleito ou impor o exercício de qualquer mandato.”.

Tal significa que o cumprimento da Lei da Paridade na eleição dos vogais, além de ter de cumprir a representação mínima de 40% de cada um dos sexos, tem que respeitar o resultado do sufrágio universal da eleição geral para a assembleia de freguesia, sob pena de nulidade.

Quanto ao exercício de competências, refira-se, que durante o período de continuidade, os órgãos e seus titulares ficam sujeitos ao regime de gestão limitada, previsto na Lei n.º 47/2005, de 29 de agosto, através do qual apenas podem praticar atos correntes e inadiáveis, definindo exemplificativamente a lei no n.º 1 do seu artigo 2.º um conjunto de matérias em que estão impedidos de deliberar ou decidir, donde se destacam as decisões de adjudicação de novos contratos de empreitada de obras públicas e de aquisição de bens e serviços, bem como decisões relativas aos recursos humanos. Estão em causa essencialmente atos que resultem na assunção de novos compromissos e despesa para as autarquias.

Diz a doutrina⁵, ao pronunciar-se sobre que tipo de atos podem ser praticados pelos órgãos autárquicos e seus titulares nesse período, que “devem exercer apenas os de

⁵ Maria José L. Castanheira Neves, “*Governo e Administração Local*”, Coimbra Editora, pág. 18.

gestão corrente, dado que a razão de ser da sua manutenção em funções é a de impedir o vazio no exercício de funções públicas, mas não o de deliberar sobre questões que representem a aprovação de políticas estruturantes para as autarquias.”.

Acrescentando que atos de gestão corrente são “atos 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.”.

Por fim, quanto às atas, prevê o artigo 57.º da Lei n.º 75/2013, de 12 de setembro, no seu n.º 1, que *“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.”.*

Estipulando o n.º 2 que as atas 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 e o n.º 3 de que as mesmas 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.

E ainda o n.º 4 que determina que as deliberações dos órgãos só adquirem eficácia depois de aprovadas e assinadas as respetivas atas ou depois de assinadas as minutas.

II. Chegados aqui, vejamos, então, em concreto as questões que nos foram formuladas e que supra transcrevemos.

1. No que respeita à primeira questão formulada, de acordo com o que acabamos de

referir, de cada sessão da Assembleia de Freguesia (tal como da Junta) deve ser lavrada uma ata, nos termos do disposto no artigo 57.º da Lei n.º 75/2013, de 12 de setembro, com o resumo do que de essencial nela tiver ocorrido.

Desta forma, na sessão em causa, além do que de relevante tiver sido discutido e aprovado, deve constar a informação de que a Junta de Freguesia irá funcionar, nos termos do artigo 80.º da Lei n.º 169/99, de 18 de setembro, em regime de continuidade, mantendo em funções os vogais do anterior mandato.

2. Sobre a segunda questão, que se prende em saber se os vogais do anterior mandato que se mantêm em funções ao abrigo do regime de continuidade do mandato e que foram eleitos no atual mandato para a Assembleia de Freguesia podem ser *“substituídos no referido órgão deliberativo, proporcionando as condições para que haja igualdade de oportunidades na apresentação de propostas para a eleição da Mesa da Assembleia de Freguesia”*, considera-se que os mesmos não devem ser substituídos para a eleição dos novos vogais e da mesa da Assembleia, podendo, desse modo, votar para ambas as eleições e, sob proposta do Presidente da Junta, serem eleitos para vogais da Junta de Freguesia.

Já quanto às restantes deliberações da Assembleia de Freguesia, tomadas de acordo com as competências previstas no artigo 9.º da Lei n.º 75/2013, de 12 de setembro, entende-se, como vimos, que os membros da Assembleia de Freguesia que estão em continuidade na Junta, deverão ser substituídos nesse órgão pelos cidadãos que imediatamente se seguirem na ordem da respetiva lista.

3. No que se refere à questão relativa à limitação de competências da Junta de Freguesia, resulta claro, do que referimos, que este órgão, estando em continuidade de funções, ao abrigo do artigo 80.º da Lei n.º 169/99, de 18 de setembro, dado que, como vimos, além do atual Presidente da Junta, são os anteriores vogais que estão a assegurar o exercício de funções, está sujeita ao regime de gestão limitada, nos termos previstos na Lei n.º 47/2005, de 29 de agosto.

Regime este que determina que só podem ser praticados atos correntes e inadiáveis, estipulando, exemplificativamente, o n.º 1 do artigo 2.º dessa lei, que a Junta de Freguesia e seus titulares ficam impedidos de deliberar e decidir sobre um conjunto de matérias, nomeadamente decisões de adjudicação de novos contratos de empreitada de obras públicas e de aquisição de bens e serviços e sobre recursos humanos.

4. e 5. Por último, sobre a eleição da Mesa da Assembleia de Freguesia, apenas cumpre referir que a Assembleia de Freguesia deve eleger a Mesa, por via uninominal ou de listas, conforme disposição regimental ou deliberação do órgão, efetuando para tal as eleições necessárias, cumprindo sempre que possível o disposto nos artigos 1.º e 2.º da Lei da Paridade.