

Parecer n.º	DSAJAL 153/2020
Data	6 de agosto de 2020
Autor	Ricardo da Veiga Ferrão

Temáticas abordadas	Declaração de voto Voto de vencido Abstenção
----------------------------	--

Notas

Solicita o Presidente da Câmara Municipal de ..., por seu ofício de ... de ... de 2020, referência ..., a emissão de parecer sobre a seguinte questão:

Serve o presente para solicitar (...) a emissão de parecer jurídico por parte dessa Comissão, no que tange ao procedimento associado ao registo em ata de declarações de voto.

Na verdade, na sequência de requerimento apresentado por parte de Vereador da Câmara Municipal de ..., cuja cópia se anexa para melhor enquadramento (cf. Doc. n.º 1) e que, em suma, tem subjacente a pretensão de fazer constar em ata a respetiva declaração de voto de abstenção, num determinado ponto da ordem de trabalhos da reunião do órgão Câmara Municipal, no passado dia ...[18] de ...[setembro]* de 2020, foi solicitada a emissão de parecer por parte da Unidade Jurídica deste Município.

O mencionado parecer foi, oportunamente, emitido, através da informação sob a referência ..., e, ulteriormente, remetido ao Vereador requerente (cf. Doc. n.º 2), em cumprimento do despacho exarado pelo Presidente da Câmara Municipal.

Não se conformando com o teor e sentido do mencionado parecer, veio o Vereador insistir na sua pretensão, nos termos e com os fundamentos constantes do documento ora anexo sob a designação de Doc. n.º 3.

Sucedo porém que, da auscultação dos serviços que têm afeta a função de apoio aos órgãos autárquicos, resulta evidente que a declaração de voto foi remetida por parte do Vereador em momento posterior à realização da reunião, sem que o mesmo, no decurso da reunião, tivesse invocado a intenção de fazer registar em ata uma declaração de voto.

Em face de tudo quanto se acaba de valorar, e para que não parem quaisquer dúvidas sobre a lisura, imparcialidade e correção dos procedimentos administrativos adotados, pretende-se ver aclarado juridicamente, por parte de entidade externa, se, não obstante do facto de não ter sido invocada, no decurso da reunião, a intenção de fazer registar em ata uma declaração de voto, poderá a mesma ser remetida em momento ulterior a fim de constar da ata que, de resto, e nos termos da legislação concretamente aplicável, deve traduzir, ainda que de forma sucinta, o que de essencial se passou na reunião (cf. artigo 57º do Anexo I da Lei n.º 75/2013, de 12 de setembro, que estabelece o Regime Jurídico das Autarquias Locais).

Acompanhavam o ofício os documentos nele referidos.

O primeiro destes é um e-mail do vereador a remeter, em momento posterior à reunião camarária (no quarto dia após o da realização da reunião, ao que se pode extrair dos documentos enviados), uma sua declaração de voto, a ele junta. Diz-se nesse mail (sublinhados nossos):

O presente documento contendo a minha declaração de voto, deve ser anexado à deliberação da Câmara Municipal, tomada na reunião de sexta, sobre a admissibilidade do Recurso Hierárquico interposto do Despacho ..., agendada como Ponto ... Declaração de voto que quero que fique a constar da referida deliberação e respectiva acta.

[* Todas as referências a datas (dias e meses) apesar de não corresponderem à realidade, mantêm a coerência entre si.]

E, para o que ora interessa, a referida declaração de voto rezava assim:

Abstenho-me na votação da Deliberação sobre a "admissibilidade legal do Recurso Hierárquico interposto do Despacho ..., Ponto ... da Ordem do Dia da Reunião de Câmara, realizada em ...[18] de ...[Setembro] de 2020, porque entendo que a mesma é inválida por ilegalidade da intervenção na discussão e votação por parte do Presidente da Câmara e do Vereador (...).

(...)

A presente Declaração de Voto deve, nos termos legais, ficar a constar da deliberação e da acta da reunião camarária.

..., aos ... [21] de ... [Setembro] de 2020.

Na sequência do pedido constante do mail transcrito, e em razão de dúvidas que se suscitaram, foi elaborada informação pelos serviços jurídicos da edilidade, com o seguinte teor:

Assunto: Declaração de voto

Exm.º Senhor Presidente,

Em face do pedido formulado por V. Exa, no sentido da Unidade Jurídica informar da viabilidade legal de apresentação de declaração de voto, cumpre, em momento prévio, efetuar um breve enquadramento legal da figura em apreço, para, a final, se avaliar a viabilidade da apresentação da declaração de voto nos moldes requeridos.

Vejamos pois.

Debruçando-nos sobre os artigos 57º e 58º ambos do Anexo I da Lei n.º 75/2013, de 12 de setembro, que estabelece o Regime Jurídico das Autarquias Locais (doravante RJAL), verificamos 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 tornadas e a forma e o resultado das respetivas votações e, bem assim, o facto de a ata ter sido lida e aprovada"* (cf. n.º 1 do artigo 57º, c/itálico e sublinhado nossos), sendo que *"Os membros do órgão podem fazer constar da ata o seu voto de vencido e as respetivas razões justificativas."* (cf. n.º 1 do artigo 58º, c/ itálico e sublinhado nossos), isto porque *"O registo na ata do voto de vencido exclui o eleito da responsabilidade que eventualmente resulte da deliberação."* (cf. n.º 3 do artigo 58º, c/itálico n/).

Por seu turno, o *Código do Procedimento Administrativo* (doravante CPA), aprovado pelo Decreto-lei n.º 4/2015, de 7 de janeiro, dispõe no seu artigo 35.º que *"Os membros do órgão colegial podem fazer constar da ata o seu voto de vencido, enunciando as razões que o justifiquem"* (cf. n.º 1 c/ itálico n/), pelo que *"Aqueles que ficarem vencidos na deliberação tornada e fizerem registo da respetiva declaração de voto na ata ficam isentos da responsabilidade que daquela eventualmente resulte"* (cf. n.º 2 c/itálico n/).

Ora, quer o artigo 58º do RJAL, quer o artigo 35º do CPA regulam sobre o *"Registo na ata do voto de vencido"*, sendo, todavia, omissos quanto ao prazo dentro do qual devem ser entregues tais declarações de voto de vencido.

Consultado o Regimento do órgão Câmara Municipal em vigor, constata-se que o mesmo refere, sem mais, que *“Qualquer membro da Câmara poderá apresentar declarações de voto, devendo as mesmas constar da acta da reunião”* (cf. n.º 1 do artigo 8º, c/itálico n/) e ainda que *“Os membros da Câmara podem fazer constar da acta o seu voto de vencido e as razões que o justifiquem”* (cf. n.º 2 do artigo 8º, c/itálico n/).

De facto é legalmente admissível que um membro do órgão Câmara Municipal se demarque da deliberação tornada pelos restantes membros desse mesmo órgão, através de uma declaração de voto de vencido da qual constem as razões da sua discordância com essa deliberação.

Contudo, considerando o disposto no n.º 1 do artigo 57º do RJAL, parece resultar que da minuta da ata deve constar a menção de que foram apresentadas declarações de voto pelos Senhores Vereadores, porque a mesma configura um resumo do que de essencial se tenha passado na reunião do órgão.

Sumariamente, nada parece obstar ao facto das razões justificativas do voto de vencido poderem ser remetidas ulteriormente à reunião, desde que em prazo razoável, e, naturalmente, desde que, no decurso da reunião, tenha sido invocada pelo membro a intenção de fazer registar em ata uma declaração de voto de vencido, facto que, no caso em presença, deverá ser aquilatado junto dos serviços que têm afeta a função de apoio aos órgãos autárquicos.

Sem prejuízo do que antecede, impõe-se, ainda, na modesta opinião da ora signatária, dissecar um outro aspeto que se prende com o conceito de voto de vencido.

Na verdade, o voto de vencido corresponde ao voto contra o sentido da deliberação tornada e que, por isso, faculta ao seu titular o direito de declarar o seu sentido de voto e fazer registar em ata as razões justificativas do mesmo.

Sucedo porém que, no caso vertente, não nos encontramos perante um voto vencido, mas antes perante um voto de abstenção, que não é subsumível naquele conceito.

Com efeito, nos termos da alínea b) do artigo 4º da Lei n.º 29/87, de 30 de junho, na sua atual redação, os eleitos locais estão vinculados, para além do mais, ao cumprimento do dever de *“participar nas reuniões ordinárias e extraordinárias dos órgãos autárquicos”*, na qual se inclui quer o dever de comparecer, quer o de intervir/votar nas reuniões, o que deve fazer através de uma das formas determinadas por lei: “voto a favor”, “voto contra”, ou a “abstenção”, esta expressamente permitida pelo n.º 2 do artigo 54º do RJAL.

Nos termos do disposto no aludido preceito, as abstenções não contam para o apuramento da maioria, ou seja, não são computadas como votos a favor nem como votos contra, razão pela qual se considera que os membros que se abstiverem não têm enquadramento legal para fazer constar da ata o seu voto e as razões que o justifiquem, em virtude de o legislador apenas ter feito essa previsão para os membros detentores de voto de vencido (n.º 1 do artigo 58º do RJAL), ou seja, para os membros que votaram contra o sentido da deliberação tomada.

Perante o conteúdo desta informação, comunicada ao vereador em causa, vem este alegar, no que para aqui importa, o seguinte:

Em resposta à Informação produzida pela Unidade Jurídica sobre a Declaração de Voto que apresentei, começo por esclarecer que não abduco da apresentação da mesma e, conseqüentemente, deverá constar da acta da reunião da Câmara Municipal de ..., realizada

em ... [18] de ... [Setembro] de 2020.

De facto, não solicitei que a Declaração de Voto constasse da minuta sintética aprovada no fim da reunião, mas pretendo que conste da acta da reunião que, nos termos legais, deveria ter sido aprovada na reunião seguinte, o que não ocorreu.

Sobre essa matéria, talvez seja altura de nos pronunciarmos todos sobre as ilegalidades cometidas na feitura e aprovação das actas do executivo que são condição de eficácia das deliberações, explicando a distinção jurídica entre acta sintética ou aprovada em minuta e a acta formal da reunião. Como já tive oportunidade de informar, enquanto as actas das reuniões de Câmara não forem aprovadas na reunião seguinte, como determina a lei, votarei contra a aprovação da acta sintética ou em minuta submetida a votação no final de cada reunião e justificando-o, apresentarei a respectiva Declaração de Voto. Quanto à Informação que me foi entregue em mãos e redigida pela Unidade Jurídica, serei bastante sucinto, visto que se debruça, erradamente, sobre uma figura diferente daquela que aqui se trata.

Se nesta minha comunicação se pode perceber um certo desassossego, o mesmo fica a dever-se à extenuação que me provocam as constantes interpretações absurdas de normas legais que vão justificando os atropelos que se cometem no Município de ..., quer quanto à elaboração das actas, quer quanto à forma de votação das deliberações, quer quanto a outras questões que tenho vindo a questionar e sobre as quais o Sr. Presidente não assume responsabilidades, escondendo-se sempre atrás de Pareceres "ao lado" do que se discute ou com interpretações e justificações verdadeiramente jocosas que só acredito poderem surgir da "sugestão" de quem pede uma leitura como aquelas, ou esta, no caso.

Situação cómoda que explica a reiterada recusa em pedir Parecer jurídico a quem, gratuitamente, tem competência institucional para os emitir - a CCDR Centro. Contudo, convém recordar que a lei impõe à Administração Pública o dever de rejeitar soluções manifestamente incompatíveis com a ideia de Direito, nomeadamente em matéria de interpretação das normas jurídicas e das valorações próprias do exercício da função administrativa.

Ora, a Declaração de Voto é o instrumento político que permite ao votante esclarecer as razões do seu voto sobre determinada matéria, quer tenha votado a aprovação da deliberação, quer tenha votado contra, quer, ainda, se tenha absterido. Por cobrir todas estas possibilidades, são designadas como "Declaração de Voto" e não como "Declaração de Voto Vencido".

Este pequeno pormenor semântico dá aso a mais esta risível situação em que, mais uma vez, o Sr. Presidente coloca o órgão. Ora, quando as deliberações violam legislação ou obrigações do órgão são suscetíveis de gerarem responsabilidades cíveis e criminais para todos os intervenientes - como já tive oportunidade de referir na última RC.

Os artigos 35.º, n.º 1, do CPA, e 58.º, n.º 3, do RJAL, normas citadas na Informação, consagram a exclusão de responsabilidade cível e/ou criminal dos intervenientes nas deliberações quando, cumulativamente, tiverem votado contra e tiverem apresentado Declaração de Voto.

Pretender inferir, como a Informação conclui, que as referidas normas impedem a apresentação de Declaração de Voto quando se vota favoravelmente ou há abstenção é patético. Tanto mais que na própria Informação se invoca o Regimento, art.º 8.º, n.º 1, que estipula "Qualquer membro da Câmara poderá apresentar declarações de voto, devendo as mesmas constar da acta da reunião".

Mais uma vez faltou o Vencido" nas declarações de voto que qualquer membro da Câmara

poderá apresentar.

Segundo o peculiar entendimento que envolve a Informação, não é admissível aos membros do órgão enunciarem as razões pelas quais votam favoravelmente ou se abstêm. Situação que, talvez o Sr. Presidente gostasse que ocorresse, mas que, também mais uma vez, a Lei lhe nega categoricamente.

Quanto à peroração na Informação sobre a natureza da abstenção, sempre se dirá que a mesma integra as modalidades de participação dos membros dos órgãos colegiais, tem efeitos jurídicos sobre a validade e sobre o resultado da votação, sendo reconhecida desde o direito romano, o "non liquet", pelo que é peregrina a conclusão de que não pode ser acompanhada de declaração de voto porque não é um voto.

O voto expressa a posição do seu autor sobre determinada questão.

A abstenção traduz a decisão do seu autor de não participar na votação.

A Declaração de Voto apresentada na abstenção explicita as razões pelas quais o autor decidiu não votar.

Mais se diga que existe corrente doutrinária que entende que a abstenção, por representar uma omissão do dever de decidir, exige a declaração de voto para serem conhecidas as razões que impediram a participação.

Acresce, ainda, que há órgãos onde a abstenção está legalmente proibida.

Pelo que a Informação, por si enviada e ora exposta, que confunde o objeto e o propósito e estabelece uma relação errática entre a abstenção e as declarações de voto, não apontando qualquer suporte legal que permita a rejeição da Declaração de Voto que apresentei, oportunamente, em momento anterior à aprovação da acta - facto que ainda não ocorreu - não tem qualquer valor e vai ao lado daquilo que é pedido.

E por estas razões que tenho vindo a apresentar propostas de pedidos de Parecer à CCDR Centro - situação a que o Sr. Presidente se tem recusado reiteradamente.

Concluindo: pretendo ver transcrita na acta da reunião de Câmara de ... [18] de ... [Setembro] de 2020, que, ao que sei, ainda não se encontra exarada para aprovação dos membros do executivo (não confundir com a acta sintética ou em minuta aprovada no fim da referida reunião), a Declaração de Voto que, oportunamente, apresentei.

(...).

APRECIANDO

1. DO PEDIDO

Está em causa no presente pedido de parecer saber se é admissível fazer constar da acta

de uma reunião camarária uma declaração de voto (ainda que, verdadeiramente, não se trate de um voto, mas sim de uma abstenção) cuja intenção de apresentação não foi anunciada ao órgão colegial ou comunicada ao seu presidente, no momento da votação (ou imediatamente após esta)¹, sendo essa declaração de voto apresentada sem ter sido objecto de prévio e atempado anúncio, somente alguns dias após a reunião, ainda que, nesse momento, a acta ainda não tivesse sido aprovada.

2. ANÁLISE

A propósito da questão ora em apreço, e no decurso da dialéctica que ela suscitou na edilidade, alguns outros temas, seus vizinhos, foram também chamados à colação. Contudo, e ainda que colateralmente os possamos abordar para melhor esclarecer a questão principal, ir-nos-emos centrar apenas na questão da apresentação de declarações de voto.

2.1. A nossa análise parte da consideração de que os (...) *órgãos da Administração Pública* [são] *os centros institucionalizados titulares de poderes e deveres para efeitos da prática de atos jurídicos imputáveis à pessoa colectiva*²; e que a *votação*, num *órgão colegial administrativo*, é o *processo jurídico* que visa *apurar a vontade colectiva pela contagem da vontade individual dos membros*³.

Tipicamente, esta é, pois, a forma corrente (mas não a única) de um órgão colegial *deliberar* ou seja, de *tomar decisões em nome da pessoa colectiva*⁴ de que faz parte⁵.

¹ Nem é referida na *minuta* da deliberação a que respeita, constante do *Edital n.º 12/CMP/2020*, relativo à *Publicidade das deliberações tomadas pela Câmara Municipal* na sua reunião ordinária de 8 de Maio de 2020, acessível em <https://www.cm-....pt/wpdm-package/edital-no-12-cmp-2020/?wpdmdl=55485&refresh=5f24240f568dc1596204047>.

Aliás, nessa deliberação, o resultado da votação vem assim descrito: *Por maioria, 5 voto(s) a favor, 4 voto(s) de abstenção*. Ora, a abstenção não é um voto, por ser precisamente o contrário do voto. Na verdade, numa dada votação, quem nela se abstém, não “*vota abstenção*” mas sim “*abstêm-se de votar*”. Por isso, afigura-se que uma abstenção deve ser referida tal e qual o que ela é: uma *abstenção*. Assim, numa votação, haverá “*votos a favor*”, “*votos contra*” e, simplesmente, “*abstenções*”.

² Artigo 20.º, n.º 1, do Código do Procedimento Administrativo.

³ Cfr. DIOGO FREITAS DO AMARAL, *Curso de Direito Administrativo*, vol. I, 3.ª edição, Almedina, 2006, pág. 768 (há edição posterior).

⁴ Cfr. DIOGO FREITAS DO AMARAL, *Curso...* cit., pág. 768.

Ao lado desta, temos a votação *eleitoral*, mormente a *política*, que assentando no *princípio maioritário*, traduz *uma forma de selecção*, como *actividade pluripessoal*, [que] *envolve também destinatários plurais e a possibilidade de opção entre os eleitores, donde a formação de uma maioria e de uma minoria*⁶, tendo em vista *designar as pessoas a que cumpre* preencher determinado cargo ou função (pública ou privada)⁷. E aqui assume especial relevância – pela sua prática corrente, quase banal, em todos os actos eleitorais onde o voto não seja obrigatório – a designada *abstenção* (ou o fenómeno do “abstencionismo”⁸), fundada em diversas razões: desinteresse, indiferença, recusa na participação, protesto ou estratégia⁹.

2.2. Constituindo o modo como se determina a “vontade” do órgão colegial (ou seja, como ele “*decide*”¹⁰), a *regra geral* de apuramento dessa vontade colegial, expressa através do voto, é a da *maioria absoluta*¹¹. E esta *maioria absoluta* é determinada, não tendo em conta a totalidade dos membros que compõem o órgão¹², mas apenas considerando os que se encontrem *presentes à reunião*¹³. Isto é por dizer que uma deliberação é considerada como tomada/aprovada caso alcance reunir mais de metade dos votos dos membros do órgão *presentes na votação*.

2.2.1. Contudo, o Código do Procedimento Administrativo admite a existência de *abstenções* (quando não esteja em causa o exercício, pelo órgão colegial, de funções

⁵ Vd. FERNANDO LARCHER NUNES, *Deliberação*, in Polis – Enciclopédia Verbo da Sociedade e do Estado, vol. 2, Editorial Verbo, 1984, col. 59.

⁶ Vd. JORGE MIRANDA, *Eleição*, in Polis – Enciclopédia Verbo da Sociedade e do Estado, vol. 2, Editorial Verbo, 1984, col. 888.

⁷ Vd. JORGE MIRANDA, *Eleição*, in Polis...cit., col. 887.

⁸ Vd. PEDRO SANTANA LOPES, *Abstencionismo*, in Polis – Enciclopédia Verbo da Sociedade e do Estado, vol. 1, Editorial Verbo, 1983, col. 53 e segs..

⁹ Sobre “abstenção estratégica” vd. JOSÉ ANTÓNIO MONTEIRO BOURDAIN, *Voto Estratégico em Portugal nas Eleições Legislativas de 2005* (tese de mestrado), Instituto de Ciências Sociais da Universidade de Lisboa, 2007, pág. 21 e 66 e seg., acedível em <https://repositorio.ul.pt/handle/10451/281>.

¹⁰ Assim, o artigo 148.º do Código do Procedimento Administrativo. Vd. DIOGO FREITAS DO AMARAL, *Curso...* cit., pág. 771.

¹¹ Artigo 32.º, n.º 1, do Código do Procedimento Administrativo.

¹² Para DIOGO FREITAS DO AMARAL, *Curso...* cit., pág. 767, a “*composição*” [de um órgão colegial] é o *elenco abstracto dos membros que hão-de fazer parte do órgão colegial, uma vez constituído*.

¹³ Artigo 32.º, n.º 1, do Código do Procedimento Administrativo.

consultivas)¹⁴. Porém, tal facto não altera o critério de apuramento da maioria - que tem como referencial, para aferição da *maioria absoluta*, o número de membros *presentes à reunião* – sendo que aquela existe quando determinada proposta obtém a seu favor um número de votos correspondente a mais de metade do número de membros presentes à reunião, indiferentemente de a posição dos membros que não acompanham a votação vencedora ser a de *votar contra* ela ou a de *se abster* de votar.

Neste regime de votação, apenas releva para a aprovação de uma deliberação o facto de esta merecer os votos (favoráveis) de mais de metade dos membros presentes (maioria absoluta) – o que significa, *a contrario*, que para que se dê a *não aprovação* basta que não logre alcançar essa quantidade de votos (favoráveis), quer em razão do número de votos contra, quer de abstenções, quer de ambos.

2.2.2. Ainda em contexto de votação, o Código do Procedimento Administrativo prevê a possibilidade de consignação em acta de um designado “*voto de vencido*”.

Apesar de a lei estabelecer que *as deliberações ... são tomadas por votação nominal*¹⁵, certo é que, em regra, apenas se apuram numericamente os votos a favor, os votos contra e as abstenções, sem que sejam referidas as razões dos mesmos¹⁶.

Por isso, o citado código prevê e possibilita que aqueles que *votem contra* e assim o desejem¹⁷, possam ver consignado em acta o seu *voto de vencido* e (*necessariamente*

¹⁴ Artigo 30.º, do Código do Procedimento Administrativo.

¹⁵ Ou seja, uma votação *não secreta*, que pode ser de braço no ar, ou levantados e sentados, mas que há-de permitir sempre a manifestação individual da posição de cada membro do órgão, o que parece indicar que não serão admitidas modos de votação que desconsiderem a manifestação individual da vontade de cada membro do órgão.

O Regimento da Assembleia da República (Regimento da Assembleia da República n.º 1/2007, de 20 de Agosto, rectificado pela Declaração de Retificação n.º 96-A/2007, de 19 de setembro, e alterado pelo Regimento da Assembleia da República n.º 1/2010, de 14 de Outubro, Regimento da Assembleia da República n.º 1/2017, de 21 de Abril, e Regimento da Assembleia da República n.º 1/2018, de 22 de Janeiro) entende a *votação nominal* como aquela que *é feita por chamada dos Deputados, segundo a ordem alfabética (...)* - (artigo 98.º, n.º 3).

¹⁶ No mesmo sentido, LUÍS CABRAL DE MONCADA, *Código do Procedimento Administrativo Anotado*, 3.ª ed., Quid Juris, 2019, pág. 163.

¹⁷ Nos termos do artigo 35.º, n.º 2, do Código do Procedimento Administrativo, *só aqueles que (...), vencidos na deliberação tomada (...), [façam] registo da respetiva declaração de voto na ata ficam isentos da responsabilidade que daquela eventualmente resulte.*

acompanhado¹⁸ com) *as razões que o justifiquem*¹⁹.

Para além desta, certo é que o Código do Procedimento Administrativo não fala nem prevê, em qualquer norma ou previsão, a existência de outras “*declarações de voto*”.

2.3. No que se refere ao regime aplicável nesta matéria aos *órgãos colegiais* das *autarquias locais*, rege o *Regime Jurídico das Autarquias Locais*²⁰.

Nele se dispõe *especialmente* que estando *presente a maioria do número legal dos seus membros*²¹, os *órgãos colegiais autárquicos* deliberam, em *votação nominal*²², à *pluralidade de votos*, (...), *não contando as abstenções para o apuramento da maioria*²³.

Quer isto dizer que vence a votação (seja em que sentido seja) o que tiver, comparativamente, mais votos, não relevando para o caso as abstenções²⁴.

2.3.1. O RJAL prevê também, tal como o faz o Código do Procedimento Administrativo, a possibilidade se *fazer constar da ata o (...) voto de vencido e as*

¹⁸ SÉRVULO CORREIA, in FAUSTO DE QUADROS, JOSÉ MANUEL SÉRVULO CORREIA, RUI CHANCERELLE DE MACHETE, JOSÉ CARLOS VIEIRA DE ANDRADE, MARIA DA GLÓRIA DIAS GARCIA, MÁRIO AROSO DE ALMEIDA, ANTÓNIO POLÍBIO HENRIQUES, JOSÉ MIGUEL SARDINHA, *Comentários à Revisão do Código do Procedimento Administrativo*, Almedina, 2016, pág. 79, entende que existe o *dever de enunciar ... as razões que ... justifiquem* o voto de vencido.

Também LUÍS CABRAL DE MONCADA, *Código do Procedimento Administrativo...* cit., pág. 164, considera que a exoneração de responsabilidades em consequência da deliberação tomada pressupõe não só o *voto de vencido* como ainda a *enunciação das razões que o motivaram*.

¹⁹ Artigo 35.º, n.º 1, do Código do Procedimento Administrativo.

²⁰ O *Regime Jurídico das Autarquias Locais* (RJAL) foi aprovado em anexo à Lei n.º 75/2013, de 12 de Setembro, rectificada pelas Declaração de Retificação n.º 46-C/2013, de 1 de Novembro, e Declaração de Retificação n.º 50-A/2013, de 11 de Novembro, e alterado pelas Lei n.º 25/2015, de 30 de Março, Lei n.º 69/2015, de 16 de Julho, Lei n.º 7-A/2016, de 30 de Março, Lei n.º 42/2016, de 28 de Dezembro, e Lei n.º 50/2018, de 16 de Agosto.

²¹ Artigo 54.º, n.º 1, do RJAL.

²² Artigo 55.º, n.º 1, do RJAL. Sobre a forma da votação nominal, vd. a anterior nota 15, *supra*.

²³ Artigo 54.º, n.º 2, do RJAL.

²⁴ Em razão do facto de *as abstenções* [não contarem] *para o apuramento da maioria*, a lei (o RJAL) conduz a que, no limite, uma deliberação possa ser aprovada, por exemplo, se reunir dois votos a favor, um contra, e todos os restantes membros do órgão colegial se abstiverem, para já não considerar a hipótese absurda (e, eventualmente, inadmissível) de uma deliberação ser aprovada por apenas um voto a favor, abstando-se todos os demais membros do órgão.

*respetivas razões justificativas*²⁵, pois que, não havendo individualização do sentido de voto (já que estes são apenas apurados numericamente), só *o registo na ata do voto de vencido exclui o eleito da responsabilidade que eventualmente resulte da deliberação*²⁶.

Questão relevante – e nem sequer abordada nem, por isso, esclarecida na lei – é a de saber quando deve ser feita/apresentada a *declaração de voto de vencido*, de modo a que ela conste da acta²⁷.

Isto é por questionar se o *voto de vencido* e a respectiva *declaração* devem ter lugar a quando da votação, imediatamente após o anúncio, na reunião, do resultado desta, ou se, sem que nesse momento lhe tenha sido feita qualquer referência, pode ser comunicado e efectuada a respectiva declaração mais tarde, até ao momento da aprovação da acta?

Vejamos, então.

2.3.2. Um dos momentos essenciais no procedimento deliberativo é o da votação. É através dela que se forma a vontade do órgão.

De tal modo esse momento é tido como essencial que a lei – o Código do Procedimento Administrativo – manda que, obrigatoriamente, fiquem exaradas em acta *as deliberações tomadas [e] a forma e o resultado das respectivas votações*²⁸.

Do mesmo modo, o RJAL estipula também que *de cada sessão ou reunião é lavrada ata, a qual contém um resumo do que de essencial nela se tiver passado, indicando, designadamente, (...) as decisões e deliberações tomadas e a forma e o resultado das*

²⁵ Artigo 58.º n.º 1, do RJAL.

²⁶ Artigo 58.º n.º 3, do RJAL.

²⁷ O artigo 35.º n.º 1, do Código do Procedimento Administrativo afirma que *os membros do órgão colegial podem fazer constar da ata (...)*. Com redacção semelhante, o RJAL dispõe que *os membros do órgão podem fazer constar da ata o seu voto de vencido(...)*.

²⁸ O artigo 34.º n.º 1, do Código do Procedimento Administrativo dispõe que *de cada reunião é lavrada ata, que contém um resumo de tudo o que nela tenha ocorrido e seja relevante para o conhecimento e a apreciação da legalidade das deliberações tomadas, designadamente (...) as deliberações tomadas, [e] a forma e o resultado das respetivas votações (...)*.

*respetivas votações (...)*²⁹, sendo aprovadas *no final da respetiva sessão ou reunião ou no início da seguinte*³⁰.

O RJAL – tal como o CPA³¹ - prevê e permite, contudo, que *as atas ou o texto das deliberações mais importantes (...)* [possam] *ser aprovadas em minuta, no final das sessões ou reuniões, desde que tal seja deliberado pela maioria dos membros presentes (...)*³². Neste caso, *a minuta sintética (...)* [deve] *ser depois transcrita com maior concretização [na acta respectiva] e novamente submetida a aprovação*³³, pois que *a eficácia das deliberações constantes da minuta cessa se a ata da mesma reunião não as reproduzir*³⁴.

Temos assim que quer as minutas (das deliberações ou da acta) quer a acta final (que deve conter necessariamente o conteúdo das minutas aprovadas, caso existam), devem fazer expressa menção à *forma* e ao *resultado das respetivas votações*. Nessa referência inclui-se a menção aos votos a favor, aos votos contra e às abstenções verificadas, e tendo isso ocorrido, aos votos declarados como “*de vencido*” e às respectivas declarações fundantes (se imediatamente ditadas para a acta) ou ao protesto da sua junção no devido tempo, quando se pretenda fazer a sua apresentação por escrito, posteriormente.

2.4. Ainda que as actas dos órgãos autárquicos não devam constituir o *relato integral* do que se haja passado na sessão/reunião mas apenas o resumo do que seja importante para o conhecimento e para a apreciação da legalidade das deliberações tomadas – no que se compreende, como se disse já, *as decisões e deliberações tomadas e a forma e o resultado das respetivas votações (...)*³⁵ -, isso não obsta a que, relativamente a votações e seu sentido, haja de constar da acta *tudo* o que de importante haja efectivamente haja ocorrido (ou seja, tudo o que tenha factualmente acontecido) na

²⁹ Artigo 57.º, n.º 1, do RJAL.

³⁰ Artigo 57.º, n.º 2, do RJAL.

³¹ Artigo 34.º, n.º 4, do Código do Procedimento Administrativo.

³² Artigo 57.º n.º 3, do RJAL.

³³ Artigo 34.º n.º 4, do Código do Procedimento Administrativo.

³⁴ Artigo 34.º n.º 6, do Código do Procedimento Administrativo.

³⁵ Artigo 57.º n.º 1, do RJAL.

reunião nessa matéria³⁶, pois esse é uma dos aspectos do processo deliberativo que releva decisivamente em matéria de legalidade. O que significa também, *à contrario*, que tudo aquilo que, facticamente, não se passou nem ocorreu durante a reunião não pode ser referido na acta, sob pena de esta não corresponder ao que efectivamente ocorreu, o que implicaria a sua *falsidade*.

Assim sendo, tal como a *forma e o resultado das (...) votações* a respeito de cada deliberação deve ficar consignado em acta, assim também as declarações de voto de vencido – porque compõem ou fazem parte intrínseca da votação – devem igualmente ser referidas na acta – conquanto hajam efectivamente sido feitas adequadamente, no momento devido, na pendência da reunião³⁷.

Por isso, não tendo sido anunciada a quando da votação, não parece que, adventícia ou extemporaneamente, possa vir a ser adicionada à acta uma declaração de voto de vencido.

Ademais há que ter em conta que a acta carece de ser aprovada pelo colégio. Ora uma acta que contenha informações factuais que não correspondem ao que haja ocorrido durante a reunião não pode ser aprovada.

2.5. A lei – aqui considerando quer o Código do Procedimento Administrativo quer o RJAL – apenas fala, de modo específico, em *declarações de voto de vencido*, nunca se referindo, de forma genérica, a *declarações de voto*.

Afigura-se assim que, diferentemente com o que acontece no parlamento – em que, pela natureza do órgão, pelas suas competências e pelas matérias que trata, há uma admissibilidade genérica da figura da declaração de voto³⁸ – quando estão em causa

³⁶ Sobre o conteúdo e eficácia jurídica da acta *vd.* LUÍS CABRAL DE MONCADA, *Código do Procedimento Administrativo...* cit, pág. 160.

³⁷ O órgão está “oficialmente” em reunião entre os momentos de abertura e de encerramento desta, assim declarados pelo seu presidente – artigo 21, nº 2, do Código do Procedimento Administrativo. Deste modo o voto de vencido e a respectiva declaração devem ser comunicados a quem preside à reunião, pelo membro que a pretenda apresentar, no final da votação – e não em momento posterior – para que assim possam ser feitos constar da acta, a respeito da votação a que se refiram.

³⁸ Cfr. artigos 87.º e 155.º do Regimento da Assembleia da República.

órgãos administrativos – e os órgãos das autarquias locais são, para este efeito, órgãos administrativos³⁹ – apenas são admitidas *declarações de voto* a quando de *votos de vencido*.

Na verdade, se na Assembleia da República, pela forma como decorrem os seus trabalhos, muitos dos deputados podem não ter ocasião de, durante os debates, expressar a sua posição sobre um determinado aspecto que considerem relevante na orientação da sua votação, justificando-se por isso uma genérica admissibilidade da declaração de voto, visando precisamente esclarecer *o sentido da sua votação*⁴⁰, no caso dos órgão administrativos colegais isso não se verifica, pois que a todos os membros será possível, na discussão que antecede a votação, poder expressar a sua posição, o seu apoio ou a sua reserva à deliberação em apreciação, pelo que se não justifica, nem a lei prevê, uma geral admissibilidade de declarações de voto.

Assim, uma tal declaração apenas é prevista na lei tendo em conta que da sua apresentação, na sequência de um *voto de vencido*, se produzem efeitos jurídico-subjectivos quanto ao seu autor, ilibando-o de eventuais responsabilidades futuras por via da deliberação tomada⁴¹. Porém, fora esse caso, a lei não parece prever nem admitir outras declarações.

2.6. De referir ainda que a lei – novamente considerando o Código do Procedimento Administrativo e o RJAL – é omissa quanto ao momento no qual deva ser comunicado o *voto de vencido* e apresentada a respectiva *declaração*, limitando-se o CPA a dizer que *os membros do órgão colegial podem fazer constar da acta o seu voto de vencido, enunciando as razões que o justifiquem*⁴², dispondo o RJAL, de modo semelhante, que *os membros do órgão podem fazer constar da acta o seu voto de vencido e as respectivas razões justificativas*⁴³.

³⁹ Artigo 2.º n.º 4, al. b), do Código do Procedimento Administrativo.

⁴⁰ Artigo 87.º, n.º 1, do Regimento da Assembleia da República.

⁴¹ Artigo 35.º, n.º 2, do Código do Procedimento Administrativo, e artigo 58.º, n.º 3, do RJAL.

⁴² Artigo 35.º n.º 1, do Código do Procedimento Administrativo.

⁴³ Artigo 58.º, n.º 1, do RJAL.

Perante a redacção da lei, qualquer que seja o diploma referido, a primeira nota a fazer é que não pode deixar de se entender que na acta apenas pode constar o que haja (efectivamente) ocorrido durante a reunião. Outra posição que não esta fará incorrer a acta em vício invalidante, por *falsidade*.

Por isso, será necessário que na votação seja feita referência explícita ao *voto de vencido*, de modo que esse voto (contra) possa vir a constar da acta com tal natureza.

Por outro lado, afigura-se que a *declaração de voto de vencido*, contendo as razões do mesmo, poderá ser imediatamente ditada para a acta, necessariamente num texto conciso e breve, ou ser junto, de imediato, a declaração escrita de voto de vencido. Este terá que ser, necessariamente, a solução caso a acta haja de ser aprovada no final da reunião⁴⁴.

Porém, quando a aprovação da acta seja efectuada na reunião seguinte⁴⁵, a forma mais consentânea será a da indicação, no momento da votação, do voto de vencido e de que a respectiva declaração escrita, justificativa desse voto, será entregue (em regra, a quem dirigir os trabalhos do órgão colegial) em momento posterior, de modo a ficar a constar da acta como anexo.

Neste caso, resta saber qual deva ser o prazo para esta entrega, sendo certo que, também quanto a este aspecto, a lei é omissa.

Para ultrapassar esta omissão, e no silêncio do regimento do próprio órgão, poder-se-á recorrer ao que a este respeito se dispõe no Regimento da Assembleia da República. Ora, neste diz-se que *as declarações de voto por escrito devem ser entregues na Mesa, impreterivelmente, até ao terceiro dia útil após a votação que lhes deu origem*⁴⁶.

Assim, poder-se-á considerar que qualquer declaração de voto de vencido, atempadamente comunicado a quem preside à sessão/reunião do órgão, a quando da

⁴⁴ Artigo 34.º n.º 2, do Código do Procedimento Administrativo.

⁴⁵ Artigo 34.º n.º 2, do Código do Procedimento Administrativo.

⁴⁶ Artigo 87.º, n.º 3, do Regimento da Assembleia da República.

votação de uma deliberação, poderá ser-lhe posteriormente apresentada dentro dos três dias úteis subsequentes.

CONCLUINDO

- I. Nas normas administrativas aplicáveis aos órgãos colegiais autárquicos – o Regime Jurídico das Autarquias Locais e o Código do Procedimento Administrativo - não é prevista a admissibilidade geral da figura da *declaração de voto*, apenas se encontrando disciplinada relativamente a um caso específico: o *voto de vencido*.
- II. Relativamente a *votos a favor e abstenções* (estas, pela sua intrínseca natureza, tão pouco constituem um voto), não são de admitir, à luz das normas referidas, *declarações de voto*, sendo que qualquer referência a respeito da posição assumida relativamente a deliberações, deve ser expressa durante a discussão que precede a votação, de modo a ficar registada em acta.
- III. Para que um *voto de vencido* (que não se contém singelamente no conceito de *voto contra*) possa ser considerado e relevar juridicamente (designadamente para constar da acta), necessário será que ele seja anunciado a quem preside ao colégio, no momento (na fase procedimental) da votação.
- IV. Do mesmo modo, a *declaração justificativa do voto de vencido* poderá, logo após a votação, ser apresentada ou ditada para a acta, ou, sendo tal admitido, protestada a sua apresentação, por escrito, em tempo pertinente, sendo então entregue ao presidente do órgão.
- V. Na ausência de critério legal ou de norma estatutária que fixe o praxo em que deve ser efectuada a apresentação da *declaração escrita de voto de vencido*, poder-se-á recorrer, se tal se coadunar com a prática seguida no órgão, ao que vem disposto no Regimento da Assembleia da República, no qual se prevê um

prazo impreterível de três dias uteis para tal entrega.

- VI.** Porque, para que eles possam relevar em termos de isenção de responsabilidade, a acta deve referir os *votos de vencido* bem como as *declarações* que se lhe refiram, mas apenas o pode fazer se eles hajam sido efectivamente anunciados durante as respectivas votações, não sendo possível fazer constar da acta declarações de voto de vencido apresentadas após a reunião, mas sem que nela haja sido anunciada a sua apresentação, sob pena de a acta incorrer em vício invalidante de *falsidade*.

Salvo semper meliori judicio