



PARECER

Consulente:

Assembleia Municipal de

Palavras-Chave:

- a) Declaração de voto vencido;

Questão:

Qual deve ser o conteúdo da declaração de voto (...). Se há coisas que se devem/podem dizer, se faz sentido serem referidas e se há coisas que não podem ou não devem ser referidas, excluindo, como é óbvio, a ofensa à honra.

Discussão:

“Eleitos locais” são, nos termos do disposto no artigo 1.º, n.º 2 da Lei n.º 29/87, 30.07, na sua redacção actual¹ (breviter, EEL), os membros dos órgãos deliberativos e executivos dos municípios e das freguesias (autarquias locais).

A Assembleia Municipal é um órgão deliberativo do município, previsto no artigo 251º da Constituição da República Portuguesa, constituído por membros eleitos directamente em número superior ao dos presidentes de junta de freguesia que a integram – cfr. o disposto no artigo 42.º da Lei n.º 169/99, de 18 de Setembro² -, por um período de 4 (quatro) anos (artigo 75.º da LAL). As competências, regime e funcionamento da AM estão definidas, com alguma

¹ Alterada pela Lei n.º 97/89, de 15/12, Lei n.º 1/91, de 10.01, Lei 11/91, de 17.05, Lei 11/96 de 18.04, Lei 127/97, de 11/12, Lei n.º 50/99, de 24.06, Lei n.º 86/2001, de 10.08, Lei n.º 22/2004, de 17.06, Lei n.º 52-A/2005, de 10.10, Lei n.º 53-F/2006, de 29.12, Lei n.º 2/2020 de 31.03.

² Alterada pelas Lei n.º 5-A/2002, de 11.01, pelas Rectificações n.º 4/2002, de 06.02 e 9/2002, de 05.03, pela Lei n.º 67/2007, de 31.12, pela Lei Orgânica n.º 1/2011 de 30.11, pelas Leis n.º 75/2013, de 12.09, 7-A/2016, de 30.03, 71/2018, de 31.12 e 69/2021, de 20.10 (doravante, LAL).



amplitude, na lei, designadamente na Lei nº 75/2013, de 12 de setembro na sua redacção actual³, brevemente, RJAL – cfr. os seus artigos 24.º e ss.

Ora, a Assembleia Municipal, como órgão colegial que é, funciona em sessões – que podem ser ordinárias ou extraordinárias –, podendo reunir mais do que uma vez no decurso da mesma sessão (cfr. artigo 46.º do RJAL). Ou, dito de outra forma, cada sessão pode comportar mais do que uma reunião. Nos termos do artigo 49.º-1 do RJAL, e em concretização do princípio da publicidade das reuniões das assembleias inscrito no artigo 116.º da Constituição da República Portuguesa, as sessões dos órgãos deliberativos das autarquias locais são **públicas**.

A memória futura de tudo quanto se passa nas reuniões dos órgãos colegiais – e o instrumento (documento) que garante a produção de efeitos jurídicos (eficácia jurídica) de tudo quanto nelas seja deliberado – é, nos termos da lei, assegurada unicamente pelas atas das reuniões.

“Acta” é, por definição⁴, um resumo de tudo o que tenha ocorrido na reunião a que respeita e seja relevante para o conhecimento e apreciação da legalidade das deliberações tomadas, designadamente a data e o local da reunião, a ordem do dia, os membros presentes, os assuntos apreciados, as deliberações tomadas, a forma e o resultado das respetivas votações e as decisões do presidente, cujo conteúdo – ou seja, o relato de tudo quanto haja ocorrido na reunião e seja relevante para o órgão – é consensualizado, aceite e aprovado pelos membros do órgão que nela estiveram presentes, tendo então tido ou não qualquer intervenção.

Nos termos do disposto no artigo 57.º RJAL, sob a epígrafe, Atas, “1 - 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. 2 - As atas são lavradas, sempre que possível, por trabalhador da autarquia local designado para o efeito e são postas à aprovação de todos os membros no final da respetiva sessão ou reunião ou no início da seguinte, sendo assinadas,

³ Alterada pela Lei n.º 97/89, de 15/12, Lei n.º 1/91, de 10.01, Lei 11/91, de 17.05, Lei 11/96 de 18.04, Lei 127/97, de 11/12, Lei n.º 50/99, de 24.06, Lei n.º 86/2001, de 10.08, Lei n.º 22/2004, de 17.06, Lei n.º 52-A/2005, de 10.10, Lei n.º 53-F/2006, de 29.12, Lei n.º 2/2020 de 31.03.

⁴ Cfr. artigo 34.º do Código de Procedimento Administrativo (CPA), aprovado pelo DL nº 4/2015, de 7 de janeiro;



após aprovação, pelo presidente e por quem as lavrou. 3 - As atas 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. 4 - As deliberações dos órgãos só adquirem eficácia depois de aprovadas e assinadas as respetivas atas ou depois de assinadas as minutas, nos termos dos números anteriores.”

Já o artigo 58.º, “Registo na ata do voto de vencido”, dispõe que “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.”

Este inciso tem expressão no artigo 35.º do CPA, o qual refere que: “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 de responsabilidade que daquela eventualmente resulte. 3 – Quando de trate de pareceres a dar a outros órgãos administrativos, as declarações de voto são sempre acompanhadas das declarações de voto apresentadas.”

Luiz S. Cabral de Moncada, em anotação ao citado artigo 35.º do CPA⁵, afirma que «1.1.O voto de vencido é a expressão na ata do sentido de voto de um membro que ficou derrotado na posição que defendeu. Em princípio, nos órgãos colegiais os votos são contabilizados por número sem atender aos membros votantes. O voto de vencido é uma exceção. Quem votou vencido pode fazer constar da ata a sua declaração de voto. **É um direito procedimental que lhe assiste. Apenas está vinculado a enunciar as razões que o justificam, constando estas também da ata.** Esta enunciação fica ao critério do vencido mas tem de ser aprovada e assinada porque consta da ata. Naturalmente que o membro que votou vencido fica vinculado pela deliberação tomada pelo colégio. O colégio não pode opor-se à introdução na ata do voto de vencido contrariamente ao que sucede com declarações prolixas ou ininteligíveis atendendo precisamente às adiante referidas consequências jurídicas do voto de vencido exarado em ata. 2. O seu registo na ata e a isenção de responsabilidade 2.1. **O voto de vencido fica registado em ata, como se disse este registo tem um efeito jurídico que consiste na isenção da responsabilidade civil ou outra do vencido pelas consequências geradas pela deliberação contra a qual votou. Resta saber se esta**

⁵ In “Código do Procedimento Administrativo” anotado, Coimbra Editora



exoneração pressupõe não apenas o voto de vencido mas também a enunciação das razões que o motivaram. A letra da lei indica que sim. Mas a exoneração funciona sempre a favor do vencido independentemente das razões de legalidade ou outras que expôs.»

A faculdade de fazer exarar em acta uma declaração de voto de vencido é, pois, um direito potestativo do membro que votou nesse sentido, isto é, está dependente da vontade dele. Na verdade, o membro pode limitar-se a votar vencido.

Diga-se, ainda, que as declarações de voto não podem ser rejeitadas se não forem entregues no dia da aprovação da minuta da acta da reunião, a menos que tal exigência conste ou venha a constar de regulamento devidamente aprovado.

Em suma:

- a acta é uma narração ou descrição do que de essencial se passou numa reunião;
- as actas podem ser aprovadas na reunião seguinte;
- o órgão pode deliberar que a acta seja aprovada em minuta sintética, logo na reunião a que diz respeito, mas impõe que seja “depois transcrita com maior concretização” e sujeita-a a nova aprovação e assinatura, determinando que a eficácia de que já está munida a minuta cessa se a acta da mesma reunião não a reproduzir;
- assiste ao membro que votou de vencido o direito a fazer constar da acta a sua declaração de voto, contendo as respetivas razões⁶.

Isto dito, e em resposta à questão enunciada, se dirá que a lei exige apenas que o vencido enuncie as razões que, no seu entender, o levam a votar nesse sentido.

Já quanto ao teor de tais razões, o legislador não se pronuncia.

No entanto se dirá, e imporá o bom senso que, no seu teor, as razões de discórdia respeitem directamente ao objecto da deliberação.

Mais: as razões invocadas devem permitir aos receptores apreender o *iter* cognoscitivo e o sentido da decisão de voto vencido e, nessa medida, devem ser suficientemente claras e concisas.

⁶ Neste sentido, cfr. Acórdão do Tribunal Central Administrativo Norte, Proc. 306/18.2BECBR, de 15.05.2020;



Ainda: e não obstante parecer-nos cristalino, na manifestação de opinião discordante o vencido deve abster-se do uso de expressões ofensivas, prolixas ou ininteligíveis.

Por fim, aconselha-se que, em sede de regimento, cada AM discrimine a forma de declaração de voto vencido e os tempos em que devem ser apresentadas pelo seu declarante, assim se obviando constrangimentos vários.

Conclusão:

A acta é uma narração ou descrição do que de essencial se passou numa reunião.

Assiste ao membro do órgão colegial que vote de vencido o direito de registar em acta as razões pelas quais assim votou.

O teor da declaração de voto vencido deve conter as razões de discordância do membro, as quais devem ser claras, concisas e com respeito ao objecto da deliberação.

Por forma a obviar constrangimentos e entropias, cada AM deverá disciplinar, em sede de regimento, a forma de declaração de voto vencido e os tempos em que devem ser apresentadas pelo seu declarante.

22 de Dezembro de 2022.

Andreia Teixeira de Sousa.