

ASSUNTO:	Eleição dos vogais da junta de freguesia. Momento da sua substituição enquanto membros da assembleia de freguesia.
Parecer n.º:	INF_DSAJAL_CG_12566/2021
Data:	12.11.2021

Pelo Senhor Presidente da Assembleia de Freguesia foi solicitado esclarecimento sobre o momento em que deve ocorrer a substituição dos membros do órgão deliberativo que são eleitos como vogais da junta de freguesia, mais precisamente sobre *“se, com recurso à votação uninominal ali referida, é possível que o Executivo venha a ser composto por 7 elementos da mesma força política, quando tal força política apenas elegeu 6 representantes, já que esta situação parece configurar uma distorção abusiva dos resultados eleitorais.”*

Cumpr, pois, informar:

I

Este pedido de parecer surge na sequência do requerimento apresentado pelos eleitos locais de uma das forças políticas representadas na assembleia de freguesia e decorre da forma como o cidadão que encabeçou a lista mais votada para esse órgão (o futuro presidente da junta) conduziu a primeira reunião de funcionamento do órgão deliberativo, mais precisamente durante a eleição dos vogais da junta de junta de freguesia

Em concreto, e de acordo com a ata dessa primeira reunião de funcionamento, tendo sido adotado o método de votação uninominal (mediante proposta do futuro presidente da junta que foi aprovada pelo órgão deliberativo), verifica-se que o responsável pela direção da mesma procedeu à substituição de cada um dos membros da assembleia de freguesia que foram eleitos como vogais, não em bloco após a totalidade dos vogais terem sido eleita, mas imediatamente após a eleição de cada um deles, substituindo após cada votação pelo respetivo suplente na lista.

II

A freguesia consulente tem (...) eleitores, conforme indicado no mapa com o número de eleitores inscritos no recenseamento eleitoral, apurados de acordo com as circunscções de recenseamento, Mapa n.º 1-A/2021, publicado no Diário da República, 2.ª Série, n.º 116/2021, de 17 de junho¹.

Como tal, integram esta junta de freguesia seis vogais, em cumprimento do disposto na alínea c) do n.º 2 do artigo 24.º da Lei n.º 169/99, de 18 de setembro².

III

Imediatamente a seguir ao ato de instalação da assembleia de freguesia – previsto no artigo 8.º da Lei n.º 169/99 – realiza-se, de forma autónoma, a primeira reunião da assembleia de freguesia, e que tem duas finalidades específicas:³

- Eleição dos vogais da junta de freguesia, mediante proposta do presidente da junta;⁴
- Eleição dos elementos da mesa da assembleia de freguesia: o presidente da mesa – que será presidente da assembleia de freguesia⁵ –, e dos secretários.^{6 / 7}

Quem preside à esta primeira reunião da assembleia de freguesia é o cidadão que tiver encabeçado a lista mais votada para o órgão deliberativo, até ao momento em que for eleito o novo presidente da assembleia de freguesia (cf. n.º 1 do artigo 9.º da Lei n.º 169/99).⁸

Os vogais da junta de freguesia são eleitos pela assembleia de freguesia, de entre os seus membros, mediante proposta do presidente da junta, como determina o n.º 2 do artigo 24.º da Lei n.º 169/99.

Na ausência de disposição regimental compete à assembleia de freguesia deliberar se a eleição dos vogais da junta é uninominal ou por meio de listas, tal como prevê o n.º 2 do artigo 9.º da Lei n.º 169/99.

¹ O qual foi divulgado pela Comissão Nacional de Eleições, aqui: https://www.cne.pt/sites/default/files/dl/2021_al_mapa-1-a-2021-re.pdf

² Lei n.º 169/99, de 18 de setembro, que regula a constituição, composição e organização dos órgãos das autarquias locais, alterada e republicada pela Lei n.º 5-A/2002, de 11 de janeiro, e sucessivamente alterada pela Lei n.º 67/2007, de 31 de dezembro, Lei Orgânica n.º 1/2011, de 30 de novembro, Lei n.º 75/2013, de 12 de setembro, Lei n.º 7-A/2016, de 30 de março, pela Lei n.º 71/2018, de 31 de dezembro, e pela Lei n.º 69/2021, de 20 de outubro.

³ Cf. n.º 2 do artigo 24.º da Lei n.º 169/99.

⁴ Cf. n.º 1 do artigo 9.º da Lei n.º 169/99.

⁵ Cf. n.º 5 do artigo 10.º da Lei n.º 169/99.

⁶ Ambas as eleições são efetuadas por escrutínio secreto, nos termos do n.º 1 do artigo 9.º da Lei n.º 169/99.

⁷ Imediatamente após a constituição da junta de freguesia, que ocorre com a eleição dos seus vogais, procede-se à substituição dos membros da assembleia que irão integrar a junta, seguida da verificação da identidade e legitimidade dos substitutos e à eleição da mesa (cf. n.º 5 do artigo 9.º da Lei n.º 169/99. Só depois de terminados estes dois passos é que se realizar a eleição para a mesa da assembleia de freguesia.

⁸ Ou quem o deva substituir nos termos do n.º 1 do artigo 9.º da Lei n.º 169/99.

Resulta, pois, do n.º 2 do artigo 24.º da Lei n.º 169/99, inequivocamente, que apenas é elegível como vogal da junta quem for membro efetivo da assembleia de freguesia e como tal tenha sido investido no mandato autárquico no ato de instalação que antecedeu esta primeira reunião de funcionamento do órgão deliberativo.

IV

Ora, o presidente da junta pode propor como vogal da junta única e exclusivamente pessoas que sejam membros da assembleia de freguesia no momento em que tem lugar a eleição dos vogais.

Sendo que, tal como configurada no n.º 1 do artigo 9.º e no n.º 2 do artigo 24.º da Lei n.º 169/99, a eleição dos vogais da junta é configurada pelo legislador como um único ato, independentemente do número de votações que sejam feitas, e apenas se completa e conclui com a votação e eleição do último dos vogais que deva integrar o órgão executivo da freguesia.

O método utilizado para a eleição dos vogais é o que constar do regimento da assembleia de freguesia e enquanto não for aprovado novo regimento, continua em vigor o anteriormente aprovado.⁹

Esta eleição pode ser realizada por meio de listas ou de forma uninominal.

Conforme explicado no guia prático sobre “*Instalação dos Órgãos Autárquicos*”¹⁰, elaborado por esta Divisão de Apoio Jurídico e publicado no Flash Jurídico da CCDR-Norte de outubro de 2021, a distinção entre estas duas formas de eleição dos vogais consiste no seguinte: “*Contrariamente ao que sucede com as eleições por listas – em que vão a escrutínio uma ou mais listas, com tantos nomes quantos os necessários para ocupar os cargos de membro da mesa – na eleição uninominal, a votação é relativa a um só nome para cada cargo a eleger.*”¹¹

A única diferença entre a eleição por listas ou uninominal é que na primeira vota-se num conjunto de pessoas distribuído pelos cargos a eleger, a que vulgarmente se chama de lista, enquanto numa eleição uninominal votação cargo a cargo, ou lugar a lugar, com base nas pessoas propostas para cada um.

⁹ Conforme resulta do n.º 2 e do n.º 6 do artigo 9.º da Lei n.º 169/99.

¹⁰ Que se encontra disponível para consulta em: https://www.ccdr-n.pt/storage/app/media/Instalacao_organos%20autarquicos_final.pdf

¹¹ Na página 16.

Se o regimento em vigor nada disser sobre o modo de eleição dos vogais da junta de freguesia, é necessário que a assembleia de freguesia delibere se essa eleição é uninominal ou por meio de listas.¹²

A eleição dos vogais da junta de freguesia é sempre feita mediante escrutínio secreto, independentemente de a votação ser por listas ou uninominal – como determina, expressamente, o n.º 2 do artigo 9.º da Lei n.º 169/99.

VI

Imediatamente a seguir à eleição da totalidade dos vogais da junta de freguesia tem lugar a substituição dos membros da assembleia de freguesia que foram eleitos como vogais e que vão integrar o órgão executivo nessa qualidade – conforme expressamente estabelecido no n.º 5 do artigo 9.º da Lei n.º 169/99.

Depois de ter sido eleita a totalidade dos vogais da junta de freguesia, os membros da assembleia de freguesia que passem, dessa forma, a integrar o órgão executivo, bem como o cidadão que encabeçou a lista mais votada para a assembleia, enquanto presidente da junta, deixam de ser membros efetivos do órgão deliberativo e são substituídos pelos elementos que estavam a seguir na lista, em respeito do expressamente determinado no n.º 5 do artigo 24.º da Lei n.º 169/99.¹³

Só depois de efetuada essa substituição é que voltamos a ter o plenário da assembleia de freguesia instalado na sua totalidade.

A substituição dos membros da assembleia de freguesia que foram eleitos como vogais o órgão executivo da freguesia ocorre apenas, e exclusivamente, após ter sido concluído o ato de eleição dos vogais no seu todo, isto é, depois de eleito o último dos vogais que deva integrar a junta de freguesia.

Esta é, sem margens para quaisquer dúvidas, a única interpretação possível para a regra estabelecida no n.º 5 do artigo 9.º da Lei n.º 169/99: “A substituição dos membros da assembleia que irão integrar a junta seguir-se-á imediatamente à eleição dos vogais desta, procedendo-se depois à verificação da identidade e legitimidade dos substitutos e à eleição da mesa.”.

¹² Cf. n.º 2 do artigo 9.º da Lei n.º 169/99.

¹³ Os vogais da junta de freguesia mantêm o direito a retomar o seu mandato na assembleia de freguesia, se deixarem de integrar o órgão executivo – conforme prevê o n.º 3 do artigo 75.º da Lei n.º 169/99. Esta é a única exceção à regra estabelecida no n.º 1 do artigo 75.º da Lei n.º 169/99, que determina que os membros dos órgãos das autarquias locais são titulares de um único mandato.

No parecer da CCDR-NORTE de 9/10/2013 (Processo n.º 2013.10.09.3988) – invocado por quem conduziu os trabalhos da primeira reunião de funcionamento desta assembleia de freguesia¹⁴, é apenas referido, sobre o assunto em apreço, o seguinte:

“ (...) a substituição dos membros da assembleia que irão integrar a junta seguir-se-á imediatamente à eleição dos vogais desta.

O artº 11º da Lei nº 169/99 determina que os lugares deixados em aberto na assembleia de freguesia, em consequência da saída dos membros que vão constituir a junta ou por morte, renúncia, perda de mandato, suspensão ou outra razão, são preenchidos nos termos do artº 79º.

(...)

1- Como ficou registado, a substituição dos membros da assembleia que foram eleitos vogais da Junta de freguesia ocorre logo de seguida à respectiva eleição e tem lugar nos termos dos artºs 11º e 79º da Lei nº 169/99”

O parecer em questão não analisa em profundidade a questão da substituição dos membros da assembleia de freguesia que foram eleitos como vogais da junta, porquanto essa não era a problemática subjacente ao pedido de parecer.

De forma alguma se pode inferir do parecer em causa que o mesmo tenha qualquer outro significado que não aquele que decorre expressamente da lei: a substituição dos membros da assembleia que irão integrar a junta seguir-se-á imediatamente à eleição dos vogais desta, no seu todo e uma vez concluídas todas as votações para o efeito, isto é, até que a junta de freguesia esteja constituída na sua totalidade.

É que, sem margem para dúvidas, o universo de elegíveis para vogal da junta são os eleitos locais que integram a assembleia de freguesia aquando do início da primeira reunião de funcionamento do órgão deliberativo e que acabaram de ser investidos no respetivo mandato autárquico no ato de instalação desse órgão.

Só depois de eleitos todos os vogais que vão integrar a junta de freguesia é que se pode proceder à substituição desses membros da assembleia de freguesia, pois só nesse momento é que ocorre vacatura do lugar em virtude da circunstância de a junta de freguesia ter ficado constituída, passando os mesmos a integrar o órgão executivo.

¹⁴ Frisa-se que esse parecer não foi prestado para esta autarquia em particular.

As vagas ocorridas na assembleia de freguesia, decorrentes da constituição da junta de freguesia (depois de ter sido eleita a totalidade dos vogais que a vão integrar) *“são preenchidas pelo cidadão imediatamente a seguir na ordem da respetiva lista ou, tratando-se de coligação, pelo cidadão imediatamente a seguir do partido pelo qual havia sido proposto o membro que deu origem à vaga.”* (cf. n.º 1 do artigo 79.º da Lei n.º 169/99).

VII

Nesta conformidade e tendo presente tudo o que atrás se explicou detalhadamente, verifica-se que o presidente da junta, enquanto cidadão que encabeçou a lista mais votada para a assembleia de freguesia, ao conduzir os trabalhos relativos à eleição dos vogais da junta e sua substituição não poderia ter adotado a metodologia que se encontra evidenciada na respetiva ata – substituindo cada vogal eleito logo após a votação, permitindo que o respetivo lugar na assembleia de freguesia fosse preenchido pelo cidadão que figurava imediatamente a seguir na respetiva lista –, porquanto a mesma desrespeita determinadamente o preceituado no n.º 5 do artigo 9.º da Lei n.º 169/99.

Dessa forma, o presidente da junta violou as regras que norteiam a substituição dos membros da assembleia que vão integrar a junta de freguesia como vogais depois estar constituída, na simples medida em que procedeu à substituição de cada um dos vogais, investindo no mandato autárquico e dando posse aos seus substitutos, antes de o poder fazer e dessa forma interferiu, de forma indelével e ilegítima, no universo de elegíveis para o ato de eleição dos vogais da junta.

IX

Acresce ainda que, tal como referem os eleitos locais que requereram a clarificação que deu origem ao pedido da entidade consulente, de facto a metodologia usada pelo presidente da junta deturpou o resultado eleitoral, uma vez que a lista mais votada elegeu apenas seis membros (incluindo o presidente da junta), portanto em número insuficiente para a apresentação de propostas para todos os seis lugares de vogal da junta.

O que por si só obrigaria a que, pelo menos, um dos vogais propostos pelo presidente da junta fosse, necessariamente, de outra força política, visto a lista mais votada apenas dispor de cinco membros na assembleia de freguesia elegíveis para vogal da junta.

Ao adotar aquela metodologia irregular – baseada numa interpretação demasiado literal da redação do n.º 5 do artigo 9.º da Lei n.º 169/99, mas completamente desviada do espírito do legislador e da estrutura fundamental de organização da primeira reunião de funcionamento da assembleia de freguesia e do ato

da eleição dos vogais da junta que nela tem lugar – o presidente da junta de freguesia conseguiu ultrapassar essa “insuficiência” prática derivada da circunstância da sua lista, a mais votada, não ter elegido membros em número suficiente para que lhe fosse possível propor para os seis lugares de vogal da junta eleitos por essa lista.

X

Em conclusão,

Nos termos do expressamente consagrado no n.º 5 do artigo 9.º da Lei n.º 169/99, a substituição dos membros da assembleia de freguesia que, após terem sido eleitos como vogal, vão integrar a junta nessa qualidade, só pode ocorrer depois de constituída a junta de freguesia, ou seja, depois de ter sido eleito o último dos vogais que deva integrar o órgão executivo.

Só depois de constituída a junta na sua totalidade é que ocorre vacatura do lugar como membro da assembleia de freguesia, porquanto só nesse momento é que os mesmos passam a integrar a junta de freguesia.

Portanto, tendo sido desrespeitada a regra de substituição de quem vai integrar a junta de freguesia como vogal postulada no n.º 5 do artigo 9.º da Lei n.º 169/99, e também a regra do universo de elegíveis estabelecida no n.º 2 do artigo 24.º, verifica-se que a eleição dos vogais do órgão executivo ocorreu de forma irregular e, por essa razão, deve ser repetida.

Este é, salvo melhor opinião, o meu parecer.

À consideração superior.