

| | | |
|--------------|---------------------------------------|--|
| ASSUNTO: | Falta às reuniões do órgão executivo. | |
| Parecer n.º: | INF_DSAJAL_TL_5133/2018 | |
| Data: | 04-06-2018 | |

Solicita o Ex.mo Senhor Presidente da Junta de Freguesia consulente o seguinte esclarecimento jurídico:

«Um dos vogais desta Junta encontra-se a faltar às reuniões do executivo desde fevereiro de 2018 até à presente data. O vogal em questão encontra-se ausente do País por motivos profissionais, tendo por esse motivo essas faltas sido consideradas justificadas.

A minha dúvida, dado que o Estatuto dos Eleitos Locais nada nos diz nesta matéria, é se podemos continuar a justificar essas faltas, ou se há um limite e conseqüente necessidade da substituição do vogal».

Neste sentido, cumpre-nos informar:

I – Enquadramento Jurídico

Dispõe a subalínea i) da alínea c) do artigo 4.º do Estatuto dos Eleitos Locais¹:

«Artigo 4.º

Deveres

No exercício das suas funções, os eleitos locais estão vinculados ao cumprimento dos seguintes princípios:

(...)

c) Em matéria de funcionamento dos órgãos de que sejam titulares:

i) Participar nas reuniões ordinárias e extraordinárias dos órgãos autárquicos;

(...)».

E os artigos 19.º, 18.º e 14.º do anexo I à Lei n.º 75/2013, de 12.09², que estabelece o regime jurídico das autarquias locais:

¹ Aprovado pela Lei n.º 29/87, de 30.06, com as alterações dadas pelas Leis n.º 97/89, de 15.12, n.º 1/91, de 10.01, n.º 11/91, de 17.05, n.º 11/96, de 18.04, n.º 127/97, de 11.12, n.º 50/99, de 24.06, n.º 86/2001, de 10.08, n.º 22/2004, de 17.06, n.º 52-A/2005, de 10.10, e n.º 53-F/2006, de 29.12.

«Artigo 19.º

Competências de funcionamento

Compete à junta de freguesia:

(...)

c) Proceder à marcação das faltas dos seus membros e à respetiva justificação;

(...»;

«Artigo 18.º

Competências do presidente da junta de freguesia

I- Compete ao presidente da junta de freguesia:

(...)

q) Comunicar à assembleia de freguesia as faltas injustificadas marcadas aos membros da junta de freguesia;

(...»;

«Artigo 14.º

Competências do presidente e dos secretários

I- Compete ao presidente da assembleia de freguesia:

(...)

h) Comunicar ao Ministério Público as faltas injustificadas dos membros da assembleia de freguesia e da junta de freguesia, quando em número relevante para efeitos legais;

(...».

Com pertinência para o caso em análise, pronunciou-se já esta Divisão de Apoio Jurídico, em Parecer Jurídico de 24.04.2014, conforme segue:

«(...) Isto significa que cabe ao órgão autárquico respetivo apreciar da justeza ou não dos motivos invocados para justificar tais ausências dos eleitos às reuniões do órgão de que fazem parte. De facto, esta matéria da justificação das faltas dadas pelos membros do órgão autárquico – é da competência do respetivo órgão, cabendo-lhe o papel de a apreciar e aceitar ou não a justificação apresentada.

Assim, nos casos de faltas deve considerar-se remetida para a discricionariedade do órgão competente a apreciação e consequente justificação das faltas como justificadas ou não. Como critério de apreciação das referidas faltas, deverá servir de base o referido dever estabelecido na [subalínea i) da alínea c) do artigo 4.º

² Retificada pelas Declarações de Retificação n.º 46-C/2013, de 1.11, e n.º 50-A/2013, de 11.11, e alterada pelas Leis n.º 25/2015, de 30.03, n.º 69/2015, de 16.07, n.º 7-A/2016, de 30.03, e n.º 42/2016, de 28.12.

do Estatuto dos Eleitos Locais], de acordo com o qual constitui dever do eleito local “participar nas reuniões ordinárias e extraordinárias dos órgãos autárquicos”.

Tendo em conta a disposição citada, cremos que as faltas que deverão ser justificadas são as causadas por motivo de força maior (v.g. doença, ausência temporária) e não as relacionadas com motivos derivados estritamente da “vontade do autarca”, como sejam as derivadas de razões políticas do mesmo, porque nesse caso, o dever de comparência deve preponderar sobre esses motivos. Nesta conformidade, o órgão competente deverá ponderar sobre os motivos apresentados (que deverão ser válidos e razoáveis), decidindo então, fundamentadamente, sobre a sua justificação ou injustificação.

(...)

3. Por outro lado, quanto ao conteúdo do dever de comparência/participação dos eleitos locais nas reuniões dos respetivos órgãos, defende-se o seguinte no Acórdão do Supremo Tribunal Administrativo 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 afluência 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:

“I- 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 nº 29/87, de 30 de [junho], artigo 4º, [alínea c), subalínea i])). Formulação esta que inclui quer o dever de comparecer, quer o de votar nas reuniões.

2- Em face da formulação legal adotada, conclui-se que, se depois de instalado o órgão e de verificada a identidade e legitimidade dos eleitos, isto é, no decurso do mandato, os eleitos faltarem, sem motivo justificativo, a 3 sessões ou 6 reuniões seguidas ou 6 sessões ou 12 reuniões interpoladas, tal situação deverá ser participada – por qualquer membro do órgão ou por quem tenha interesse em demandar – ao Ministério Público, para efeitos de este propor uma ação de perda de mandato”.

Por último, cumpre-nos referir que as ações de perda de mandato são da competência dos tribunais administrativos de círculo, sendo interpostas pelo Ministério Público, por qualquer membro do órgão de que faz parte aquele contra quem for formulado o pedido, ou por quem tenha interesse direto em demandar (o qual se exprime pela utilidade derivada da procedência da ação).

Salientamos, contudo, que, tendo a perda de mandato natureza sancionatória e só podendo ser decidida em tribunal, o Ministério Público só será obrigado a propor a ação de perda de mandato se tiver conhecimento dos respetivos fundamentos»³.

No caso em análise (não estando em causa a figura da “ausência inferior a 30 dias”), poder-se-ia admitir que, em alternativa à justificação sucessiva das faltas, o eleito tivesse requerido a suspensão do seu mandato⁴, com

³ Sobre a perda de mandato dispõe a alínea a) do n.º 1 do artigo 8.º da “Lei da Tutela Administrativa”, aprovada pela Lei n.º 27/96, de 1.8, com as alterações dadas pela Lei Orgânica n.º 1/2011, de 30.11, e pelo Decreto-Lei n.º 214-G/2015, de 2.10:

**«Artigo 8.º
Perda de mandato**

1- Incorrem em perda de mandato os membros dos órgãos autárquicos ou das entidades equiparadas que:

a) Sem motivo justificativo, não compareçam a 3 sessões ou 6 reuniões seguidas ou a 6 sessões ou 12 reuniões interpoladas; (...);

E ainda o artigo 11.º da mesma Lei:

**«Artigo 11.º
Decisões de perda de mandato e de dissolução**

1- As decisões de perda de mandato e de dissolução de órgãos autárquicos ou de entidades equiparadas são da competência dos tribunais administrativos de círculo.

2- As acções para perda de mandato ou de dissolução de órgãos autárquicos ou de entidades equiparadas são interpostas pelo Ministério Público, por qualquer membro do órgão de que faz parte aquele contra quem for formulado o pedido, ou por quem tenha interesse directo em demandar, o qual se exprime pela utilidade derivada da procedência da acção.

3- O Ministério Público tem o dever funcional de propor as acções referidas nos números anteriores no prazo máximo de 20 dias após o conhecimento dos respectivos fundamentos.

4- As acções previstas no presente artigo só podem ser interpostas no prazo de cinco anos após a ocorrência dos factos que as fundamentam.»

⁴ A figura da "ausência inferior a 30 dias" encontra-se prevista no artigo 78.º da Lei n.º 169/99, de 18.09, na redação atual. V. a Informação Ref.ª INF_DSAJAL_LIR_7484/2016, de 03.10.2016:

«(...) esta Divisão de Apoio Jurídico tem entendido que “tecnicamente, suspensão e ausência correspondem a institutos diferentes. A suspensão do mandato põe em causa o próprio exercício do mandato, sendo que em determinado período de tempo o mesmo não produz efeitos em relação ao seu titular original. A ausência, por definição, está ligada ao absentismo, e consubstancia-se numa não presença no posto de trabalho, neste caso no local onde o mandato se exerce.

as consequências daí decorrentes nos termos legais, designadamente garantindo a sua substituição^{5/6}. Não o tendo feito, entende-se que a situação cabe no poder de avaliação e decisão do órgão continuar a considerar,

No entanto, como o mandato se consubstancia numa representação dos eleitores para o exercício das funções inerentes ao órgão, o legislador considerou que da ausência pode resultar a substituição do eleito, de forma a garantir esse exercício bem como a existência de quórum.”».

⁵ Cfr. os artigos 77.º e 29.º da Lei n.º 169/99, de 18.09, na redação atual:

«Artigo 77.º

Suspensão do mandato

1- Os membros dos órgãos das autarquias locais podem solicitar a suspensão do respectivo mandato.

2- O pedido de suspensão, devidamente fundamentado, deve indicar o período de tempo abrangido e é enviado ao presidente e apreciado pelo plenário do órgão na reunião imediata à sua apresentação.

3- São motivos de suspensão, designadamente:

a) Doença comprovada;

b) Exercício dos direitos de paternidade e maternidade;

c) Afastamento temporário da área da autarquia por período superior a 30 dias.

4- A suspensão que, por uma só vez ou cumulativamente, ultrapasse 365 dias no decurso do mandato constitui, de pleno direito, renúncia ao mesmo, salvo se no primeiro dia útil seguinte ao termo daquele prazo o interessado manifestar, por escrito, a vontade de retomar funções.

5- A pedido do interessado, devidamente fundamentado, o plenário do órgão pode autorizar a alteração do prazo pelo qual inicialmente foi concedida a suspensão do mandato, até ao limite estabelecido no número anterior.

6- Enquanto durar a suspensão, os membros dos órgãos autárquicos são substituídos nos termos do artigo 79.º

7- A convocação do membro substituto faz-se nos termos do n.º 4 do artigo 76.º».

«Artigo 29.º

Substituições

1- As vagas ocorridas na junta de freguesia são preenchidas:

a) A de presidente, nos termos do artigo 79.º;

b) A de vogal, através de nova eleição pela assembleia de freguesia.

(...))».

⁶ A propósito da “suspensão do mandato” refere Maria José Leal Castanheira Neves, “Os Eleitos Locais”, 2.ª Edição, Associação de Estudos de Direito Regional e Local (AEDRL), Braga, 2017, pp. 72 a 74:

«A suspensão, como o seu próprio nome indica, não faz cessar o mandato, sendo apenas uma forma de interrupção do mandato de eleito local.

(...)

5.1. Suspensão do artigo 77.º da LAL

Assim, numa das tipologias de suspensão, o mandato pode ser suspenso a solicitação do próprio autarca, nos termos do artigo 77.º da LAL. Nesta hipótese, trata-se de um direito de que gozam os eleitos, dependente para o seu exercício de uma expressa *autorização* do respetivo órgão autárquico. O pedido deve ser fundamentado, invocando os motivos que o baseiam, e indicado o período de suspensão. A lei enuncia exemplificativamente algumas das fundamentações [v.g. afastamento temporário da área da autarquia por período superior a 30 dias] a invocar no requerimento, podendo ser apresentados quaisquer outros fundamentos que se consideram adequados ao pedido.

Muito embora o órgão autárquico não esteja vinculado a autorizar a pretensão, dificilmente a indeferirá nos casos em que o eleito fundamente o seu pedido numa das causas consagradas na própria lei.

Durante o período do mandato, o eleito pode requerer mais do que uma suspensão de mandato, desde que os períodos de suspensão não ultrapassem, cumulativamente, 365 dias.

Se tal ocorrer, a lei faz equivaler essa ultrapassagem à renúncia ao mandato, salvo se, no primeiro dia útil seguinte ao termo dos 365 dias, o interessado manifestar, por escrito, a vontade de retomar funções.

A suspensão faz, ainda, cessar o pagamento das remunerações e compensações, exceto quando se fundamentar em doença devidamente comprovada ou em licença de maternidade ou paternidade.

Por último, o período de tempo que durar a suspensão obriga à substituição dos respetivos membros dos órgãos autárquicos, nos termos gerais.

(...)

Lembramos que a substituição dos vogais da junta (...) depende de prévia eleição na assembleia de freguesia, sob proposta do presidente de junta, sendo esta nossa posição discordante (...) do STA, que distingue o modo de substituição dos vogais de junta de freguesia nas hipóteses de renúncia e de suspensão. O STA, em alguns acórdãos [v.g. Acórdãos n.ºs

ou não, justificadas as faltas nos termos enunciados na Consulta⁷. Todavia, afigura-se que esse poder de avaliação do carácter justificado das faltas tem como limite o “dever geral de desempenho do mandato” que impende sobre o eleito, pelo que o impedimento protelado no tempo ou tendencialmente permanente de comparecer às reuniões do órgão para que foi eleito, por ausência do país por motivos profissionais, mesmo que sendo perfeitamente legítimo de um ponto de vista pessoal, não pode prevalecer sobre um dever público que o eleito assumiu e que lhe é exigível em representação de quem o elegeu^{8/9}.

II – Conclusão

Cabe ao respetivo órgão deliberar fundamentadamente sobre a justificação, ou não, de faltas a reuniões por parte de um eleito que para o efeito invoca a sua ausência do país por motivos profissionais, não parecendo, todavia, que essa situação se possa manter continuamente, por contender com o “dever geral de desempenho do mandato”.

0865/08, de 05/03/2009, e 024/06, de 27/04/2006], entende que a substituição dos vogais, em caso de suspensão, se efetua de acordo com a regra de substituição do artigo 79.º da LAL, preenchimento pela ordem da lista a que os eleitos pertencem. Só que, neste caso, não há lista para eleição por sufrágio, dado que os vogais são eleitos pela assembleia de freguesia, sob proposta do presidente da junta, pelo que tal norma é inaplicável nesta hipótese concreta».

⁷ Remetendo-se aqui para o trecho, já acima transcrito, do Parecer desta Divisão de Apoio Jurídico: «(...) deve considerar-se remetida para a discricionariedade do órgão competente a apreciação e consequente justificação das faltas como justificadas ou não».

⁸ Entende-se, pois, que o interesse pessoal do eleito não pode prevalecer sobre o interesse do próprio órgão.

⁹ Pronunciou-se ainda esta Divisão de Apoio Jurídico, em Parecer Jurídico de 12.05.2015, nos termos que se transcrevem: «(...) O adequado desempenho de quaisquer funções pressupõe a realização, de forma constante, dos compromissos inerentes a essas mesmas funções.

Como não poderia deixar de ser, sobretudo tendo em conta a particular responsabilidade que lhes assiste na prossecução dos interesses das populações, também aos eleitos locais é exigida assiduidade no exercício das suas funções, como se infere da cominação prevista na lei de perda de mandato se, sem justificação atendível, não comparecerem ou a 3 sessões ou 6 reuniões seguidas ou a 6 sessões ou 12 reuniões interpoladas [[a]ssim dispõe a al. a) do n.º 1 do art. 8.º da Lei da Tutela Administrativa (Lei n.º 27/96, de 1 de agosto, com as alterações que lhe foram introduzidas pela Lei Orgânica n.º 1/2011, de 30 de novembro)].

(...)

3. Nesta conformidade e admitindo que, por força de estar ausente (...) [da área da autarquia], não possa alterar o comportamento absentista indicado, permitimo-nos sugerir que adote uma das seguintes alternativas, caso não haja ainda fundamento para a perda de mandato:

- i) que se faça substituir, nos termos do art. 78.º Lei n.º 169/99, de 18 de setembro (substituição esta que [...] pode ocorrer «nos casos de ausências por períodos até 30 dias») ou
- ii) que faça uso ou da figura da renúncia ou da suspensão do mandato, de que tratam, respetivamente, os art.s 76.º e 77.º da Lei n.º 169/99».