

ASSUNTO:	Suspensão do Mandato. Renúncia
Parecer n.º:	INF_DSAJAL_FP_413/2024
Data:	10-01-2024

Pelo Ex.mo Senhor Presidente da Assembleia de freguesia de (...) foi solicitado parecer acerca da seguinte situação:

“A.

1. A Assembleia de Freguesia de (...), em consequência das últimas eleições autárquicas ocorridas em 26 de setembro de 2021 e na sequência da sessão de tomada de posse e da primeira sessão (onde foram eleitos os vogais da junta de freguesia e a mesa da Assembleia de Freguesia), tem a seguinte configuração:

(...)

2. Sucede que, o membro da Assembleia de Freguesia (...), eleito pelo Partido Socialista, participou apenas em duas sessões da Assembleia, em concreto, a primeira sessão, imediatamente após a tomada de posse a 16 de dezembro de 2021, e sessão extraordinária de 10 de dezembro de 2021.

3. Desde então, requereu sucessivamente o seu pedido de substituição para as restantes sessões (ordinárias e extraordinárias) da Assembleia de Freguesia de Fiães, por se encontrar indisponível no dia e hora em que se realizavam as sessões.

4. Em 14 de junho de 2022 o membro eleito pelo Partido Socialista, (...), requereu a sua suspensão do mandato por um período de 365 dias e, em simultâneo, a sua substituição para a sessão do dia 22 de junho, por se encontrar impossibilitado de participar na sessão no dia e hora em causa, caso o pedido de suspensão não pudesse ser atempadamente incluído na ordem do dia dessa sessão.

5. Na sessão de 22 de junho, o referido pedido da suspensão do mandato não fez parte da ordem do dia, tendo sido apresentado apenas como informação de expediente.

6. A suspensão de mandato do eleito pelo Partido Socialista (...) foi apreciada na sessão ordinária de 30 de setembro de 2022 tendo ocorrido a suspensão do mandato.

7. Desde o pedido de suspensão de mandato, o eleito do Partido Socialista (...) nada mais requereu ou contactou com a Assembleia de Freguesia de (...), através da mesa.

8. Em 13 de novembro de 2023 foi agendada uma sessão extraordinária da Assembleia de Freguesias de (...).

9. Da ordem do dia da sessão extraordinária da Assembleia de Freguesia constava:

“Ponto Primeiro – Renúncia ao mandato de um eleito do Partido Socialista nos termos do n.º 4 do Artigo 77.º da Lei n.º 169/99, de 18 de setembro.”

10. No dia e hora marcado deu-se início à sessão e à discussão do primeiro ponto.

11. Os eleitos do Partido Socialista por terem um entendimento distinto da mesa, mormente, que o eleito (...) não renunciou ao seu mandato, alegando que o eleito não tinha pedido mais do que 365 dias de suspensão do mandato, abandonaram a sessão da Assembleia de Freguesia.

12. O eleito do Partido Socialista (...) compareceu no local, mas não participou ou tentou participar na sessão, tendo ficado sentado no público.

B.

Atento os factos supra expostos, questiona-se V.Ex.cias sobre o seguinte:

- O pedido de suspensão do mandato realizado por (...), eleito pelo Partido Socialista na Assembleia de Freguesia de (...), nos moldes supra descritos, configura uma renúncia ao mandato (cfr. artigo 77., n.º 4 da Lei n.º 169/99, de 18 de setembro)?

- Dos pedidos de substituição sucessivos apresentados por (...) eleito pelo Partido Socialista na Assembleia de Freguesia de (...), e do pedido de suspensão de mandato apresentado é possível extrair que o eleito renunciou ao seu mandato?

- Atento o comportamento dos membros do Partido Socialista na sessão da Assembleia de Freguesia, melhor descrito no ponto 11. supra é possível marcar falta aos eleitos e, não sendo, se será devido pagamento de senhas de presença?”

Assim, cumpre informar:

I – Da suspensão do mandato

Conforme resulta de parecer anteriormente emitido por esta Direção de Serviços, (referimo-nos à INF_DSAJAL_LIR_ 10827/2019, de 20 de novembro):

“O art.º 77ª da Lei n.º 169/99, de 18 de setembro, na redação que lhe foi conferida pela Lei n.º 5-A/2002, de 11 de janeiro determina o seguinte:

“Artigo 77.º

Suspensão do mandato

1 - Os membros dos órgãos das autarquias locais podem solicitar a suspensão do respetivo 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.”

(...)

“Nos termos do art.º 77.º da Lei n.º 169/99, de 18 de setembro, alterada pela Lei n.º 5-A/2002, de 11 de janeiro, mantido em vigor pela Lei n.º 75/2013, de 12 de setembro, pode ser solicitada a suspensão do mandato, mediante requerimento devidamente fundamentado, o qual é apreciado pelo plenário do órgão, na reunião imediata à sua apresentação.

Contudo, a suspensão só pode ser solicitada por uma vez, ou cumulativamente, até 365 dias, considerando-se, quando este prazo seja ultrapassado, renúncia ao mandato.

¹ Mantido em vigor por uma interpretação “a contrario” da alínea d) do art. 3.º do Anexo I à Lei n.º 75.º/2013, de 12 de setembro.

A suspensão do mandato põe em causa o próprio exercício do mandato, pois, traduz-se numa ausência mais ou menos longa.

Conforme consta de informação divulgada pela Comissão Nacional de Eleições “A suspensão do mandato é a figura jurídica que corresponde ao direito que assiste ao eleito de, interrompendo o mandato, manter o vínculo latente, em caso de incompatibilidade ou imperativo legal ou por motivo pessoal relevante, podendo retomar o mandato quando aquela impossibilidade cessar.

Esta suspensão não implica a abertura de vaga mas tão somente a substituição do eleito enquanto durar a circunstância que o motivou.”

Acresce que, relativamente à suspensão do mandato, o Conselho Consultivo da Procuradoria Geral da República² já se pronunciou nos seguintes termos:

“Diversamente do que ocorre com as incompatibilidades, onde se estabelece o dever de remover a incompatibilidade para quem se encontre nessa situação, no n.º 1 do artigo em causa confere-se um direito aos membros dos órgãos das autarquias de poderem pedir a suspensão do mandato verificados certos pressupostos.

A locução «podem solicitar a suspensão do mandato» qualifica-se como um direito, o que é reconhecido, sem dificuldade, pela doutrina. O direito assim conferido está sujeito ao princípio do pedido, como decorre da parte inicial do n.º 2, e deve ser fundamentado, devendo o requerimento em que o mesmo é formulado indicar os demais elementos aí mencionados, e ser enviado ao presidente do órgão de quem o requerente depende, para apreciação e decisão pelo plenário do mesmo órgão, na reunião imediata à sua apresentação.

São fundamentos para o pedido de suspensão os mencionados nas diversas alíneas do n.º 3, ou outros que se devam considerar relevantes para o efeito, como decorre do uso do termo «designadamente», revelador de que se trata de uma enumeração aberta.

Estes fundamentos apresentam um tronco comum com aqueles que para idêntico fim se contemplam no Estatuto dos Deputados, a que aludiremos infra (ponto VI.1), e que podem constituir argumento para invocação do aí denominado «motivo relevante». Na verdade, a doença comprovada e o exercício dos direitos de paternidade e de maternidade, a que se referem as alíneas a) e b) do n.º 3, correspondem, com modificação no que refere à alínea a), às alíneas a) e b) do n.º 3 do artigo 5.º do Estatuto dos Deputados.

No n.º 4 fixa-se em 365 dias, o prazo máximo de suspensão no decurso do mandato, podendo o seu cômputo global resultar de uma ou várias suspensões. A ultrapassagem desse prazo no decurso do mandato constitui de pleno direito, renúncia ao mesmo, salvo se no primeiro dia útil seguinte ao termo daquele, o interessado manifestar por escrito vontade de retomar funções.

² No Parecer n.º P000862004, publicado do DR. IIª série, de 06.10.2004, acessível através do site www.dgsi.pt

Do exposto decorre que a suspensão contemplada neste preceito se apresenta com diferente caracterização, quer quanto à etiologia quer quanto ao regime que a informa. Em primeiro lugar, a suspensão, a ocorrer, decorre do exercício de um direito que a lei confere aos eleitos locais, e que, no essencial se modela nos seguintes termos:

a) O pedido deve ser devidamente fundamentado e indicar o período de tempo da suspensão.

b) Os motivos que suportam o pedido de suspensão são, entre outros também relevantes, a doença comprovada, o exercício de direitos de paternidade e maternidade, e o afastamento temporário da área da autarquia por período superior a 30 dias.

c) O pedido é apreciado e decidido pelo plenário do órgão autárquico de quem o titular depende, que, analisando-o e decidindo-o, pode negar ou conceder a suspensão.

Em segundo lugar, o período de suspensão concedida pode ser alargado até ao limite máximo de 365 dias no mandato, cabendo a decisão de alteração do prazo ao plenário do órgão de quem o interessado depende, a pedido devidamente fundamentado daquele; para o cômputo daquele prazo máximo de suspensão consideram-se uma ou várias situações de suspensão.

Em terceiro lugar, ultrapassado esse prazo máximo de suspensão, considera-se que ocorreu renúncia ao mandato, salvo se no primeiro dia útil seguinte ao termo do prazo, for manifestado por escrito pelo interessado vontade de retomar funções.

Em quarto lugar, a substituição do titular do órgão autárquico com mandato suspenso faz-se nos termos do artigo 79.º da mesma Lei, segundo o qual a vaga assim ocorrida é preenchida pelo cidadão imediatamente a seguir na ordem respectiva ou, tratando-se de coligação, pelo cidadão imediatamente a seguir do partido pelo qual havia sido proposto o membro que deu origem à vaga.

Em último lugar, a convocação do membro substituto compete ao presidente do órgão autárquico respectivo, nos termos do n.º 4 do artigo 76.” (sublinhados nossos)

Assim, o n.º 4 do art.º 77º da Lei n.º 169/99, de 18 de setembro, na redação que lhe foi conferida pela Lei n.º 5-A/2002, de 11 de janeiro, determina que 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.”

(...)

No entanto, realçamos que, ao contrário da renúncia, a suspensão do mandato carece de autorização do órgão autárquico que o eleito local integra, pelo que, conforme tem sido entendimento desta Direção de Serviços “o pedido é apreciado e decidido pelo plenário do órgão autárquico de quem o titular depende, que, analisando-o e decidindo-o, pode negar ou conceder a suspensão.”

II – Das ausências até 30 dias e da suspensão do mandato

No caso presente, o pedido de parecer refere *que “o membro da Assembleia de Freguesia em causa, participou em duas sessões da Assembleia, em concreto, a primeira sessão, imediatamente após a tomada de posse, a 16 de outubro de 2021, e a sessão extraordinária de 10 de dezembro de 2021. Desde então, requereu sucessivamente o seu pedido de substituição para as restantes sessões (...). Em 14 de junho de 2022 requereu a suspensão do seu mandato por um período de 365 dias”*

Também em relação a esta temática esta Direção de Serviços se pronunciou na Informação supramencionada, referindo:

“(...) faremos uma pequena incursão pelos normativos aplicáveis às ausências destes eleitos às reuniões do executivo, bem como aos respetivos limites, analisando a questão da justificação/injustificação das faltas.

Para o efeito, em primeiro lugar, incumbe-nos fazer menção ao disposto no art.º 78º da Lei n.º 169/99, de 18 de setembro³, bem como à sua articulação/confronto com a alínea c) do n.º 3 do citado art.º 77º do mesmo diploma. Assim:

A – O art.º 78º da Lei n.º 169/99, de 18 de setembro, sob a epígrafe “Ausência inferior a 30 dias” determina o seguinte:

*“1. Os membros dos órgãos das autarquias locais podem fazer-se substituir nos casos de ausências por períodos **até 30 dias**.*

2. A substituição obedece ao disposto no artigo seguinte e opera-se mediante simples comunicação por escrito dirigida ao presidente do órgão respetivo, na qual são indicados os respetivos início e fim.”

*Nesta conformidade, é legalmente admissível que os eleitos locais se ausentem por **períodos até 30 dias**, podendo, caso assim o entendam, fazer-se substituir. Para o efeito, basta uma simples comunicação prévia e escrita ao presidente do respetivo órgão, na qual são indicados o início e o fim dessa ausência. A substituição opera-se nos termos do art.º 79º, isto é, através do seu preenchimento 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 substituição.*

³ Mantido em vigor pela Lei n.º 75/2013, de 12 de setembro.

B – Por seu turno, a alínea c) do n.º 3 do citado art.º 77º da Lei n.º 169/99, de 18 de setembro prescreve que os eleitos locais podem requerer a suspensão do mandato, invocando, designadamente, “o afastamento temporário da área da autarquia por período superior a 30 dias”.

Assim, apesar de os eleitos locais, cujas ausências se enquadrem no disposto do art.º 77º da Lei n.º 169/99, poderem solicitar a suspensão do mandato, a sua duração não pode ultrapassar 365 dias, sob pena de constituir, de pleno direito, renúncia ao mandato.

Ora, conforme já informou esta Direção de Serviços, “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.

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 (...).”

III - Abandono da sessão extraordinária da Assembleia de Freguesia pelos seus membros.

Em relação a questão semelhante foi já emitida a INF_DSAJAL_TR_10269/2023, que transcrevemos:

“Enquanto membro do órgão autárquico, o eleito local deve participar na discussão e votação dos pontos da ordem de trabalhos, dispondo o art.º 4.º da Lei n.º 29/87, de 30 de junho:

«Artigo 4.º

Deveres

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

- 1) Em matéria de legalidade e direitos dos cidadãos:*
 - a) Observar escrupulosamente as normas legais e regulamentares aplicáveis aos actos por si praticados ou pelos órgãos a que pertencem;*
 - b) Cumprir e fazer cumprir as normas constitucionais e legais relativas à defesa dos interesses e direitos dos cidadãos no âmbito das suas competências;*
 - c) Actuar com justiça e imparcialidade.*
- 2) Em matéria de prossecução do interesse público:*
 - a) Salvaguardar e defender os interesses públicos do Estado e da respectiva autarquia;*

- b) Respeitar o fim público dos poderes em que se encontram investidos;*
- c) Não patrocinar interesses particulares, próprios ou de terceiros, de qualquer natureza, quer no exercício das suas funções, quer invocando a qualidade de membro de órgão autárquico;*
- d) Não intervir em processo administrativo, acto ou contrato de direito público ou privado, nem participar na apresentação, discussão ou votação de assuntos em que tenha interesse ou intervenção, por si ou como representante ou gestor de negócios de outra pessoa, ou em que tenha interesse ou intervenção em idênticas qualidades o seu cônjuge, parente ou afim em linha recta ou até ao 2.º grau da linha colateral, bem como qualquer pessoa com quem viva em economia comum;*
- e) Não celebrar com a autarquia qualquer contrato, salvo de adesão;*
- f) Não usar, para fins de interesse próprio ou de terceiros, informações a que tenha acesso no exercício das suas funções.*

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

- a) Participar nas reuniões ordinárias e extraordinárias dos órgãos autárquicos;*
- b) Participar em todos os organismos onde estão em representação do município ou da freguesia.»*
(destaque aditado).

(...) Importa recordar que o n.º 1 do artigo 10.º da Lei n.º 29/87, de 30 de junho, na sua atual redação, determina que os eleitos locais que não se encontrem em regime de permanência ou de meio tempo têm direito a uma senha de presença por cada reunião ordinária ou extraordinária do respetivo órgão e das comissões a que comparecerem e em que participem.

A propósito do dever de participar nas reuniões e do direito a auferir senhas de presença, refere Maria José Castanheira Neves in Os Eleitos Locais”, 3.ª Edição, Associação de Estudos de Direito Regional e Local (AEDRL), Braga, 2020, p. 106/107:

«As senhas de presença são devidas a todos os autarcas que não exerçam funções em regime de permanência ou de meio tempo.

A lei entendeu que o exercício de funções autárquicas sem qualquer remuneração deve ser compensado com o direito a auferir senhas de presença, pelo esforço pessoal que o desempenho de cargos políticos implica. Há direito a senhas de presença pela participação em reuniões ordinárias e extraordinárias do respetivo órgão autárquico e em comissões criadas nas assembleias deliberativas, (...)

O direito a auferir senhas de presença está previsto no n.º 1 do artigo 10.º do EEL, nos seguintes termos: “Os eleitos locais que não se encontrem em regime de permanência ou de meio tempo têm direito a uma senha de presença por cada reunião ordinária ou extraordinária do respetivo órgão e das comissões a que compareçam e participem”. Esta norma teve uma nova redação dada pela Lei n.º 86/2001, de 10 de agosto, que acrescentou o termo “participar” ao “comparecer”, tendo surgido dúvidas quanto ao seu alcance.

Entendemos que com a nova redação a lei pretende que as senhas de presença não sejam pagas pela simples comparência, devendo os autarcas intervir na reunião para que tenham direito a auferi-las. Assim, um autarca que compareça a uma reunião que tem, por exemplo, 10 questões incluídas na ordem do dia e que esteja presente apenas até à discussão do segundo ponto, ausentando-se de seguida, não deve receber senha de presença, dado que não participou em grande parte daquela reunião».

Nesta conformidade, acompanhando o entendimento expresso nos textos citados, cremos que não deve haver lugar ao pagamento de senhas de presença a membro da Assembleia de freguesia que se ausente e não participe na discussão e votação dos assuntos agendados na ordem de trabalhos.

Em conclusão

1. O n.º 4 do art.º 77º da Lei n.º 169/99, de 18 de setembro, na redação que lhe foi conferida pela Lei n.º 5-A/2002, de 11 de janeiro, determina que 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.

2. O eleito local abrangido pelo caso em apreço requereu a suspensão do mandato em 14 de junho de 2022, no entanto, na medida em que a suspensão do mandato carece de autorização, este pedido foi apreciado e decidido pelo plenário do órgão de quem o titular depende, em 30 de setembro de 2022, que, analisando-o, lhe concedeu a suspensão.

3. Efetivamente, pelas datas referidas no pedido de parecer da entidade consulente, o eleito com o mandato suspenso, excedeu os 365 dias permitidos por lei para essa suspensão tendo plena aplicação o previsto no n.º 4 do Artigo 77.º da Lei n.º 169/99, de 18 de setembro, ou seja, tal facto constitui, de pleno direito, renúncia ao mesmo.

4. Finalmente em relação à última questão concluímos que:

- ✓ O dever de participar nas reuniões inclui o de comparecer nas mesmas, e o de intervir, votando os assuntos que estão agendados. Assim, tal como foi referido, o voto é a forma como se expressam os membros do órgão que deliberará acerca dos assuntos inscritos na ordem de trabalhos;

- ✓ O artigo 54.º do Anexo I à Lei n.º 75/2013, de 12 de setembro, prevê a abstenção e, o artigo 58.º do mesmo diploma, o registo em ata do voto de vencido, sendo esta a forma como se exprime a posição do membro que fica derrotado na reunião;
- ✓ A lei não prevê a possibilidade de um membro do órgão autárquico optar por se exprimir através de outro meio, designadamente, tomar posição recusando-se a discutir e votar alguns pontos da ordem do dia e/ou abandonar os trabalhos;
- ✓ Na medida em que a senha de presença é a forma de compensar o eleito pela participação nas reuniões ordinárias ou extraordinárias do respetivo órgão autárquico, se este se ausenta da reunião e não participa na mesma, deixa de beneficiar do direito a senhas de presença.

Salientamos, ainda, que foi aprovada em Reunião de Coordenação Jurídica e homologada pelo Senhor Secretário de Estado Adjunto e da Administração Local solução interpretativa uniforme no sentido de que, estando presente na reunião o eleito tem de votar ou abster-se, sob pena de lhe ser marcada falta, entendendo-se ser equiparada a esta, a situação em que o eleito local, abandona, deliberadamente, as reuniões do órgão, não votando parte dos pontos da ordem de trabalhos.