

Parecer N.º	DSAJAL 81/18
Data	12 de março de 2018
Autor	Maria José Castanheira Neves

Temáticas abordadas	Assembleia municipal Substituição de membros Ausência inferior a 30 dias
----------------------------	--

Notas

Recebemos do Presidente da Assembleia Municipal..., por correio eletrónico, um pedido de parecer sobre a seguinte questão:

«Na última sessão da Assembleia Municipal foi solicitada a substituição de um membro faltoso por o membro eleito a seguir na lista, o qual se encontrava na sala, não tendo todavia sido aceite tal substituição com o fundamento de que na comunicação da ausência, o deputado faltoso não pediu a sua substituição, nem referia o início e o fim da ausência.

Tal interpretação foi aliás feita quer na sessão anterior, quer nesta mesma reunião da assembleia, relativamente a outros deputados, precisamente porque não foi pedida a respetiva substituição e outros foram substituídos porque logo no próprio documento de comunicação de falta assim o comunicaram, indicando o membro substituto.

Foi agora feita uma reclamação escrita questionando a interpretação feita pela Mesa, invocando que a Lei n.º 169/99, de 18 de setembro, permitia a sua substituição dado que estava presente o substituto na sala de reuniões e inclusive um parecer da CCDRC de 6 de maio de 2002, número 149/02 que versa sobre questão idêntica e que inclusive foi transcrito:

«Em resposta ao solicitado por e reportando-nos ao assunto mencionado em epígrafe temos a informar o seguinte:

A pergunta que nos foi colocada incide concretamente sobre a possibilidade de um membro da Assembleia Municipal eleito directamente e impossibilitado de comparecer em determinada sessão "fazer-se representar" na mesma pelo cidadão imediatamente a seguir na lista do partido pelo qual concorreu. Ora se é certo que os mandatos não podem ser exercidos em representação há no entanto que verificar se a pretensão do membro da assembleia não poderá ter acolhimento noutra figura que não aquela, já que tudo indica que o eleito não pretende simplesmente usar da faculdade de faltar à

reunião. Ora o artigo 78º nº 1 da Lei 5-A/2002, de 11/1 que alterou a Lei 169/99, de 18/10 permite que os membros dos órgãos das autarquias locais possam fazer-se substituir nos casos de ausências por períodos até 30 dias, acrescentado o nº 2 do mesmo artigo que tal substituição se opera mediante simples comunicação por escrito dirigida ao presidente do órgão, na qual são indicados os respectivos início e fim.

Assim se o membro da assembleia comunicar ao presidente do órgão que se vai ausentar num determinado período não superior a 30 dias (que coincide com a referida reunião da assembleia) e que será substituído pelo cidadão imediatamente a seguir na ordem da respectiva lista (como exige o nº 1 do artigo 79, por remissão do nº 2 do artigo 78º), tal pretensão deve ser enquadrada no regime das substituições previsto no citado normativo. Por último note-se que nestes casos se exige apenas uma comunicação e não a formulação de um pedido a apreciar e decidir pelo órgão (ao contrário do pedido de suspensão do mandato previsto no artigo 77º nº 2) podendo a comparência do substituto ser assegurada pelo substituído como sugere a expressão "fazer-se substituir" e atendendo ainda ao facto do artigo 78º nada referir sobre a convocatória do substituto (ao contrário igualmente dos casos de renúncia e suspensão).

De qualquer modo sempre teria aplicação, por analogia, a regra contida no nº 4 do artigo 76º que permite que nos casos em que o substituto esteja presente e após a verificação da sua identidade e legitimidade a substituição possa operar de imediato se o substituto a não recusar.»

*Aproveitamos citar precisamente o referido parecer para justificar a interpretação feita pela Mesa no sentido da necessidade do "membro da assembleia **comunicar** ao presidente do órgão que se vai ausentar num determinado período não superior a 30 dias e **que será substituído** pelo cidadão imediatamente a seguir na ordem da respectiva lista".*

Mais se exemplifica na dita reclamação com o caso de um deputado com um impedimento inesperado, sem acesso ao email, ou não tem email, telefona ao líder de

bancada a informar desse impedimento, não aparece na sala para a reunião, tem 5 dias para justificar a falta, não informou o Presidente da Assembleia e não pediu substituição, questionando se esse deputado não pode ser substituído se houver um substituto na sala?»

Sobre estas questões o nosso entendimento é o seguinte:

A lei n.º 169/99, de 18 de setembro, na redação dada pela lei n.º 5-A/2002, de 11 de janeiro, (LAL) instituiu no seu artigo 78.º a possibilidade de os eleitos se poderem ausentar até 30 dias, sendo substituídos nessas ausências, criando um novo regime que se diferencia da suspensão de mandato.¹

O procedimento exigido pela Lei para este instituto é bastante simplificado, determinando o referido artigo 78.º apenas que o eleito comunica por escrito dirigido ao presidente do respetivo órgão a sua ausência, indicando o início e o fim da mesma. Recebida essa comunicação, o presidente do órgão deve substituir o ausente, nos termos do artigo 79.º da LAL.

Ora, se a substituição se vai operar nos termos do artigo 79.º significa que a vaga temporária existente com esta ausência de curta duração se irá preencher através do cidadão imediatamente a seguir na ordem da respetiva lista ou, tratando-se de

¹ 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 (¹) a invocar no requerimento, podendo ser apresentados quaisquer outros fundamentos que se considerem adequados ao pedido.

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 em que durar a suspensão obriga à substituição dos respetivos membros dos órgãos autárquicos, nos termos gerais do artigo 79.º da LAL.

coligação, pelo cidadão imediatamente a seguir do partido pelo qual havia sido proposto o membro que deu origem á vaga.

Desta forma, a lei possibilita que os órgãos autárquicos, nos casos de ausências inferiores a 30 dias, fiquem com a sua composição completa, dada a possibilidade de substituição do ausente por esta via.

Poder-se-á enquadrar este mecanismo legal como uma espécie de suspensão de mandato, mas sem a exigência legal de fundamentação nem a consequente autorização por parte do próprio órgão e, principalmente, sem que estas ausências contem para efeitos de uma renúncia *ope legis*, como sucede na suspensão de mandato do artigo 77 ° da LAL.²

Na hipótese do artigo 78 ° a lei pretendeu enquadrar, por exemplo, as férias dos autarcas, ou outras ausências esporádicas, dando-lhes a possibilidade de substituição, sem lhes exigir a suspensão de mandato.

Seria absurdo que as férias dos autarcas implicassem um pedido de suspensão de mandato, somando, conseqüentemente, esses períodos de férias para o cômputo dos 365 dias máximos permitidos pela suspensão de mandato.

Neste artigo 78 ° pretendeu-se dar a possibilidade aos eleitos de se fazerem substituir em todas as suas ausências inferiores a 30 dias, não importando o motivo da ausência, sendo apenas determinante o seu período de duração.

Note-se que os autarcas podem optar por recorrer a este mecanismo ou por simplesmente faltarem, apresentando a devida justificação que será ou não, aceite pelo órgão. No entanto, nesta última hipótese sabem que não se poderão fazer substituir.

Como os eleitos podem optar por comunicar a sua ausência inferior a 30 dias ou por faltar, a lei, no seu artigo 78 °, prescreve que os membros dos órgãos se podem fazer substituir, isto é, não são obrigados a seguir o regime das ausências inferiores a 30 dias, dado que podem pura e simplesmente optar pelo regime de faltas.

² Maria José Leal Castanheira Neves, *Os Eleitos Locais*, 2ª edição revista e ampliada, 2017, AEDREL, pág. 74-76.

Os eleitos sabem que ao comunicarem por escrito ao presidente do órgão que se vão ausentar, indicando as respetivas datas de início e fim da ausência, que a lei impõe a sua substituição, isto é, não está ao seu critério serem ou não substituídos.

Ora, a possibilidade de substituição é frequentemente importante para os autarcas por possibilitar a composição plena do órgão, evitando que numa determinada sessão ou reunião se percam maiorias mínimas, dependentes por vezes da presença do membro do órgão ausente.

No que respeita à substituição propriamente dita prescreve a lei que a mesma se realiza nos termos do artigo 79 °.

Sobre a forma da convocação, embora a lei não a refira expressamente, deverá esta lacuna ser preenchida com recurso ao n ° 4 do artigo 76 °, por ser também esta norma que regula a forma de convocação dos substitutos no caso de suspensão (n ° 7 do artigo 77 °), ou seja por ser a norma aplicável a um caso análogo (n ° 1 do artigo 10 ° do Código Civil).

Tal significa que o presidente do órgão deve convocar o membro substituto no período que medeia entre a receção da comunicação de ausência e a próxima sessão da assembleia municipal que se realizar.

No entanto, se a comunicação escrita de ausência for entregue na própria sessão em que se irá verificar a ausência do eleito e estiver presente o respetivo substituto, a substituição opera-se de imediato.

No caso da comunicação de ausência ter sido recebida antes do dia da realização da sessão e o Presidente da assembleia não tiver ainda convocado o substituto, desde que o mesmo esteja presente na sessão, a substituição opera-se também de imediato.

Por último, questionaram-nos, ainda, como se deve enquadrar a seguinte situação:

«Um deputado com um impedimento inesperado, sem acesso ao email, ou não tem email, telefona ao líder de bancada a informar desse impedimento, não aparece na sala para a reunião, tem 5 dias para justificar a falta, não informou o Presidente da Assembleia e não pediu substituição, questionando se esse deputado não pode ser substituído se houver um substituto na sala»

A situação é uma nítida situação de falta e não de ausência, dado que não foi comunicada por escrito a ausência ao Presidente da assembleia nem antes nem no início da sessão.

Sendo uma falta deve ser justificada no prazo de cinco dias.

Conclusão:

- No artigo 78 ° da LAL pretendeu-se dar a possibilidade aos eleitos de se fazerem substituir em todas as suas ausências inferiores a 30 dias, não importando o motivo da ausência, sendo apenas determinante o seu período de duração.
- O procedimento exigido pela Lei para este instituto é bastante simplificado, determinando o referido artigo 78 ° apenas que o eleito comunica por escrito dirigido ao presidente do respetivo órgão a sua ausência, indicando o início e o fim da mesma. Recebida essa comunicação, o presidente do órgão deve substituir o ausente, nos termos do artigo 79 ° da LAL.
- Note-se que os autarcas podem optar por recorrer a este mecanismo ou por simplesmente faltarem, apresentando a devida justificação que será ou não, aceite pelo órgão. No entanto, nesta última hipótese sabem que não se poderão fazer substituir.
- Os eleitos sabem que ao comunicarem por escrito ao presidente do órgão que se vão ausentar, indicando as respetivas datas de início e fim da ausência, que a

lei impõe a sua substituição, isto é, não está ao seu critério serem ou não substituídos, é a lei que a impõe.

- Tal significa que o presidente do órgão deve convocar o membro substituto no período que medeia entre a receção da comunicação de ausência e a próxima sessão da assembleia municipal que se realizar.
- No entanto, se a comunicação de ausência for entregue na própria sessão em que se irá verificar a ausência do eleito e estiver presente o respetivo substituto, a substituição opera-se de imediato.

No caso de a comunicação de ausência ter sido recebida antes do dia da realização da sessão e o Presidente da assembleia não tiver ainda convocado o substituto, desde que o mesmo esteja presente na sessão, a substituição opera-se também de imediato.