

PARECER JURÍDICO N.º 01 / CCDR LVT / 2022

Validade	<input checked="" type="radio"/> Válido	JURISTA	Conceição Nabais
ASSUNTO	Regime Jurídico das Autarquias Locais. Lei n.º 75/2013, de 12 de setembro.		
QUESTÃO	<input checked="" type="checkbox"/> Resumo da questão colocada pela Autarquia Interpretação sobre a contagem do prazo estabelecido no n.º 2, do artigo 53.º, da Lei n.º 75/2013, de 12 de setembro.		

PARECER

No pedido de parecer é mencionado que, na Autarquia tem recorrentemente surgido a dúvida relativamente à contagem dos dois dias úteis indicados no mencionado no n.º 2, do artigo 53.º, da Lei n.º 75/2013, de 12 de setembro, apresentando para efeitos de análise o seguinte caso concreto: «*Uma Reunião da Câmara Municipal que tenha o seu início a uma quarta-feira, pelas 14h30, a correspondência poderá ser entregue até às 14h30 da segunda-feira anterior, desde que a mesma ou a terça-feira seguinte, não sejam feriado?*»

Dito de outro modo, como perfazer as 48 horas, logo dois dias úteis, entre as 14h30 de segunda-feira e as 14h30 de quarta-feira, está a ser ou não cumprido o determinado no artigo 53.º, n.º 2, da Lei n.º 75/2013, de 12 de setembro?»

A Lei n.º 75/2013, de 12 de setembro, na sua atual redação, estabelece no anexo I, o Regime Jurídico das Autarquias Locais, doravante designado por RJAL.

No que concerne à contagem dos prazos, o artigo 137.º do RJAL fixa a seguinte regra geral: «*Salvo disposição em contrário, os prazos previstos na presente lei são contínuos.*»

Com efeito, se não existir norma que disponha em sentido diferente, a contagem dos prazos, faz-se por dias contínuos/seguidos, onde se incluem, os sábados, domingos e feriados.

Sob a epígrafe «Ordem do dia», o artigo 53.º da Lei n.º 75/2013, preceitua: «*1 - A ordem do dia deve incluir os assuntos indicados pelos membros do respetivo órgão, desde que sejam da competência deste e o pedido correspondente seja apresentado por escrito com uma antecedência mínima de: a) Cinco dias úteis sobre a data da sessão ou reunião, no caso de sessões ou reuniões ordinárias; b) Oito dias úteis sobre a data da sessão ou reunião, no caso de sessões ou reuniões extraordinárias. 2 - A ordem do dia é entregue a todos os membros do órgão com a antecedência mínima de dois dias úteis sobre a data do início da sessão ou reunião, enviando-se-lhes, em simultâneo, a respetiva documentação.*» (sombreado e sublinhado nossos).

Na verdade, este preceito dispõe diferentemente da regra geral de contagem dos prazos. Assim, os prazos relativos ao agendamento e à entrega da ordem do dia das sessões e reuniões dos órgãos autárquicos são contados em dias úteis, onde não se incluem os sábados, domingos e feriados.

Em matéria de agendamento dos trabalhos das reuniões da câmara municipal, a lei fixa diversos prazos procedimentais no que toca à elaboração da «*ordem do dia*».

Assim, todos os membros da câmara municipal podem solicitar ao presidente da câmara a inclusão na ordem do dia de assuntos que indiquem, desde que o façam com cinco ou oito dias úteis de antecedência sobre a data de realização da reunião, consoante esta seja ordinária ou extraordinária, respetivamente.

Este prazo destina-se a assegurar ao presidente da edilidade, um mínimo de tempo para que possa organizar e elaborar a ordem do dia, bem como a documentação que seja pertinente, de modo a que toda essa informação possa ser enviada aos membros da câmara «*vereadores*» com a antecedência mínima de dois dias úteis sobre a data do início da reunião.

Sobre os princípios ordenadores da contagem dos prazos administrativos/procedimentais, importa verificar o preceituado no Código do Procedimento Administrativo - CPA. Assim o artigo 87.º do CPA estatui: «*À contagem dos prazos são aplicáveis as seguintes regras: a) O prazo começa a correr independentemente de quaisquer formalidades; b) Não se inclui na contagem o dia em que ocorra o evento a partir do qual o prazo começa a correr; c) O prazo fixado suspende-se nos sábados, domingos e feriados; d) Na contagem dos prazos legalmente fixados em mais de seis meses, incluem-se os sábados, domingos e feriados; e) É havido como prazo de um ou dois dias o designado, respetivamente, por 24 ou 48 horas; f) O termo do prazo*

PARECER JURÍDICO N.º 01/ CCDR LVT / 2022

que coincida com dia em que o serviço perante o qual deva ser praticado o ato não esteja aberto ao público, ou não funcione durante o período normal, transfere-se para o primeiro dia útil seguinte; g) Considera-se que o serviço não está aberto ao público quando for concedida tolerância de ponto, total ou parcial.» (sombreado e sublinhado nossos).

Temos assim os seguintes princípios: na contagem do prazo não se inclui o dia em que ocorra o evento; o prazo fixado suspende-se no sábado, domingo, feriado e quando for concedida tolerância de ponto; consideram-se como prazo de um ou de dois dias, a indicação de 24 e 48 horas, respetivamente.

Neste sentido, o dia da realização da reunião não conta para a contagem do prazo; os dois dias úteis fixados expressamente no n.º 2, do artigo 53.º, sobre a data «dia» do início da reunião, são dois dias úteis e não 48 horas.

Significa isto então que, a ordem do dia acompanhada da respetiva documentação, deve ser entregue aos membros do órgão até ao 2.º dia útil, imediatamente anterior ao dia do início da reunião.

Nesta conformidade, relativamente ao caso concreto apontado na consulta, entendemos claramente que o cumprimento do prazo dos dois dias úteis para a distribuição/entrega da ordem do dia pelos membros do órgão «Vereadores» para a reunião com início às 14h30 de quarta-feira, tinha que ocorrer na sexta anterior, uma vez que o sábado e o domingo não contam, **só assim se cumprindo os dois dias úteis anteriores à data/dia do início da reunião.**

A propósito deste assunto, o Tribunal Central Administrativo do Norte no «Acórdão «00202/10.1BEPNF, de 09.11.2012, disponível em <http://www.dgsi.pt/jtcn.nsf/-7F215CA7D628CAA780257AB500621830> » em sede de recurso sobre o Acórdão proferido pelo Tribunal Administrativo e Fiscal de Penafiel, ainda no âmbito do regime consignado na Lei n.º 169/99, de 18 de setembro, na redação conferida pela Lei n.º 5-A/2002, de 11 de janeiro «cf. n.º 2 do artigo 87.º», onde já se fixava o prazo de dois dias úteis para a entrega da ordem do dia aos membros do órgão, decidiu conforme se transcreve:

O autor/recorrente apresentou a seguinte fundamentação junto do TCA do Norte: «1- É factual e resulta dos autos que no dia 07.12.2009, pelas 21H00, foi entregue ao autor/recorrente a convocatória, Ordem do Dia e toda a inerente documentação, relativa à reunião da Câmara Municipal de Marco de Canaveses a realizar no dia 10.12.2009, pelas 15H00, no edifício daquela; 2- O dia 08.12.2009 foi feriado nacional [feriado religioso - Imaculada Conceição]; 3- Reza o n.º 2 do artigo 87.º da Lei n.º 169/99, de 18.09, na redação que lhe foi introduzida pela Lei n.º 5-A/2002, de 11.01, que: “A ordem do dia é entregue a todos os membros com antecedência sobre a data do início da reunião de, pelo menos, dois dias úteis, enviando-se-lhes, em simultâneo, a consulta da respectiva documentação”; 4 - Entende o autor/recorrente que o enunciado neste preceito legal - que impõe que a ordem do dia seja entregue a todos os membros com antecedência sobre a data do início da reunião de, pelo menos, dois dias úteis - não foi observado pelo réu, na simples medida em que a ordem do dia foi comunicada ao recorrente apenas com um dia útil de antecedência sobre a data em que a dita reunião de câmara teria lugar - e não dois dias úteis, como legalmente ali se encontra estipulado; 5- O TAF fez uma incorrecta interpretação e aplicação do disposto no n.º 2 do artigo 87.º da Lei n.º 169/99, de 18.09; 6 - O entendimento do TAF extravasa o âmbito do n.º 2 do artigo 87.º da Lei n.º 169/99, posto que ele é claro ao referir que a ordem do dia é entregue a todos os membros com antecedência sobre a data do início da reunião de, pelo menos, dois dias úteis. Já não diz, como acolheu o TAF, que a ordem do dia deve ser entregue ao membro do órgão autárquico até ao segundo dia útil imediatamente anterior à data do início da reunião - o que é bem diferente! 7- O que aquela antecedência mínima de dois dias úteis quer significar é que sobre o dia da prática do acto [entrega da ordem do dia ao autor] e o da ocorrência do facto [reunião de câmara] têm que se encontrar decorridos, entre um e outro, pelo menos dois dias úteis - o que não sucedeu; 8- Constata-se que apenas o dia 09.12.2009 foi respeitado, enquanto dia útil, para efeitos da contagem daquele período de dois dias úteis do n.º 2 do artigo 87.º da Lei n.º 169/99; 9- O dia 07.12.2009 seria, por seu turno, efectivamente o segundo dia útil anterior à data do início da reunião de câmara, só que este dia, tendo sido aquele em que ocorreu a própria entrega da ordem do dia ao autor, logicamente nunca poderá ser contabilizado para efeitos da contagem do prazo aqui em causa; 10- A conclusão só poderá ser aquela segundo a qual não foi respeitado o direito que o autor/recorrente tinha de receber a ordem do dia e a documentação a ela relativa, com, pelo menos, dois dias úteis de antecedência sobre a data da reunião de câmara, e poder preparar, minimamente, as deliberações a tomar na reunião a que diziam respeito; 11- O TAF fez, pois, uma incorrecta interpretação e aplicação do disposto no n.º 2 do artigo 87.º da Lei n.º 169/99, de 18.09, na redação da Lei n.º 5-A/2002, de 11.01, ao ter considerado que a ordem do dia devia ser entregue ao autor até ao dia 07.12.2009, o que foi cumprido pelo réu.»

Por sua vez, ante a decisão do TAF de Penafiel e o pedido do autor/recorrente, o TCA do Norte fez a seguinte interpretação: «Reza assim o artigo 87.º, n.º 2, da Lei n.º 169/99, de 18.09, na redação dada pela Lei n.º 5-A/2002, de 11.01 [Lei das Autarquias Locais (LAL)]: **A ordem do dia é entregue a todos os membros com a antecedência sobre a data do início da reunião de, pelo menos, dois dias úteis, enviando-se-lhes, em simultâneo, a consulta da respectiva documentação.** O TAF entendeu que na contagem deste prazo não se aplicaria o artigo 72.º do CPA, que diz, além do mais, que não se inclui na contagem o dia em que ocorrer o evento a partir do qual o prazo começa a correr [n.º 1 a)], pois, que não estamos perante uma situação típica de um

PARECER JURÍDICO N.º 01/CCDR LVT / 2022

prazo que começa a correr a partir da ocorrência de um determinado evento, mas sim da marcação de um limite temporal para a prática de uma determinada acção, que deve ocorrer antecipadamente face à data de início da reunião camarária [ver folha 3 do acórdão recorrido]. Entendeu também não haver necessidade de recorrer ao previsto no artigo 279.º do CC, pois que o proémio desta norma legal a destina somente aos casos de dúvida [ver folha 3 do acórdão].

E, uma vez afastada a aplicação ao caso destas duas normas, o TAF fez a seguinte interpretação daquele n.º 2 do artigo 87.º da LAL: Portanto, se o artigo 87.º, n.º 2, da Lei atrás referida, aludiu a dois dias úteis, temos de nos ater ao sentido fixado pelo legislador, pois não pode haver dúvidas sobre o que são dois dias úteis. Seria diferente, isso sim, se ainda vigorasse a versão anterior daquela norma legal, que referia quarenta e oito horas, havendo-se como prazo de dois dias, segundo a alínea d) do artigo 279.º CC. Contudo, essa dúvida hoje não se põe, visto que a lei passou a indicar com precisão a antecedência de dois dias úteis. Quer isto dizer, então, que a ordem do dia deve ser entregue ao membro do órgão autárquico até ao 2.º dia útil imediatamente anterior à data do início da reunião.

Mas esta interpretação do n.º 2 do artigo 87.º da LAL, no sentido de que a ordem do dia deverá ser entregue até ao 2.º dia útil imediatamente anterior à data do início da reunião não pode manter-se, pois não é permitida pela mais correcta interpretação da norma legal em causa [artigo 9.º CC]. A constatação de que o legislador substituiu a primitiva redacção desse n.º 2, alterando a antecedência mínima de entrega de quarenta e oito horas para dois dias úteis [redacção dada pela Lei n.º 5-A/2002], não poderá servir para abonar a tese do acórdão. Na verdade, tudo indica que apenas se terá tratado da conversão de uma fixação arcaica de prazos, em horas, que também consta do CPA [18.º, n.º 2], pela fixação mais moderna e compatível com a suspensão dos prazos administrativos aos sábados, domingos e feriados. É que, como bem refere o Ministério Público, seria inusitado falar de quarenta e oito horas úteis, razão pela qual o legislador terá optado por aludir a dois dias úteis. Temos como certo, assim, que não foi intuito do legislador de 2002 encurtar o prazo anterior, mas apenas adaptá-lo à linguagem usada no respectivo regime jurídico, evitando dúvidas escusadas. Há que ter em devida conta, também, a finalidade visada com a norma do n.º 2 do artigo 87.º em referência, ou seja, e em linguagem escolástica, a sua causa final. Efectivamente, é o interesse de ordem pública em que o membro do órgão autárquico estude os dossiers e prepare devidamente uma tomada de posição esclarecida e avisada a respeito dos temas a submeter à apreciação e deliberação do mesmo, que impõe a concessão de uma antecedência razoável na entrega da ordem do dia, tudo isso redundando numa mais correcta formação da vontade do órgão. E, acrescente-se, faz todo o sentido a consagração de dias úteis, pois apenas nesses dias, e em princípio, o autarca poderá ter ao seu dispor o apoio dos serviços burocráticos da respectiva autarquia bem como aceder a elementos de consulta que lhe estão vedados fora de horas de expediente dos serviços. Razão, aliás, que mesmo durante a redacção primitiva da norma ora em causa levou a jurisprudência a pugnar pela suspensão do prazo de quarenta e oito horas aos sábados, domingos e feriados [ver, a respeito, AC STA de 23.09.97, Rº 42061].

*Temos, assim, que uma correcta interpretação do prazo dito no n.º 2 do artigo 87.º da referida LAL, para além de ter, necessariamente, como base e limite o próprio texto legal, deverá ter em consideração a sua causa final, que impõe que o prazo de dois dias úteis não resulte encurtado relativamente ao prazo anterior de 48 horas, e não frustre a intenção legislativa de lhe conceder utilidade prática, em ordem a ser um efectivo prazo de preparação e estudo em prol da qualidade das deliberações a tomar pelo órgão e constantes da ordem do dia [9.º CC]. **Nem entrará a aplicação do artigo 72.º, n.º 1, alínea a), do CPA, a circunstância de não haver contagem de montante para jusante a partir de evento certo e determinado. É que nada impede que a contagem do prazo possa ser inversa, isto é, possa ser de jusante para montante, de modo a que, no caso, a antecedência mínima dos dois dias úteis possa e deva ser contada a partir da data marcada para a reunião do órgão.***

*Deste jeito, não sendo de contar, ao abrigo da alínea a) do n.º 1 do artigo 72.º do CPA, o dia agendado para início da reunião do órgão, nem devendo o prazo de dois dias úteis ser reduzido, seja para que efeito for, o prazo de horas, por ir ao arrepio da vontade legislativa, resulta que **a melhor interpretação do n.º 2 do artigo 87.º da LAL será a que exige que entre a entrega da ordem do dia ao membro do órgão e a data do início da respectiva reunião medeiem dois dias úteis, sem contar o desta última data.** Isto tendo bem presente, sempre, que se trata de um prazo mínimo [pelo menos – diz a lei], tudo aconselhando, pois, que possa ser mais dilatado.*

Face a esta interpretação, que cremos ser a mais correcta, quer em face da letra da lei quer do pensamento e vontade legislativas, é óbvio que ao recorrente não foi entregue com a antecedência mínima a ordem do dia da reunião marcada para o dia 10.12.2009 pelas 15H00. O prazo mínimo para essa entrega, conforme a interpretação defendida, seria o termo do dia 06.12.2009. Só assim teríamos dois dias úteis entre a entrega da ordem do dia e a data do início da reunião: o dia 7, e o dia 9, de Dezembro de 2009.»

Nesta conformidade, o Acórdão do TCA do Norte concedeu provimento ao recurso jurisdicional e revogou o Acórdão recorrido, julgando parcialmente procedente a Acção Administrativa e, em consequência, declarou ilegal a convocatória e comunicação da concomitante ordem do dia para a reunião ordinária

PARECER JURÍDICO N.º 01/CCDR LVT / 2022

da CMMC, datada e efetuada ao autor em 07.12.2009, por violar o artigo 87.º, n.º 2 da Lei n.º 169/99, na redação dada pela Lei n.º 5-A/2002.

Acolhendo o entendimento sufragado neste Acórdão, consideramos que de acordo com o preceituado no n.º 2 do artigo 53.º da Lei n.º 75/2013, a ordem do dia tem que ser entregue a todos os membros do órgão com a antecedência mínima de dois dias úteis sobre a data do início da reunião, sem contar com o desta última.

Por conseguinte, para que o prazo dos dois dias úteis fosse cumprido, relativamente ao exemplo apontado na consulta, a convocatória com a ordem do dia e a respetiva documentação para a reunião da Câmara Municipal a realizar na quarta-feira, pelas 14h30, tinha que ser entregue aos membros do órgão até ao final da sexta-feira anterior, desde que esse dia não fosse feriado.

Nos termos do n.º 2 do artigo 53.º da Lei n.º 75/2013, a ordem do dia é entregue a todos os membros do órgão com a antecedência mínima de dois dias úteis sobre a data do início da sessão ou reunião, enviando-se-lhes, em simultâneo, a respetiva documentação.

No âmbito do CPA, os princípios orientadores sobre a contagem dos prazos, são: na contagem do prazo não se inclui o dia em que ocorra o evento; o prazo fixado suspende-se no sábado, domingo, feriado e quando for concedida tolerância de ponto; consideram-se como prazo de um ou de dois dias, a indicação de 24 e 48 horas, respetivamente.

Assim, no caso de reunião da Câmara Municipal a realizar na quarta-feira, pelas 14h30, o prazo dos dois dias úteis só se cumpre, desde que a convocatória com a ordem do dia e a respetiva documentação seja entregue aos membros do órgão até ao final da sexta-feira anterior e desde que esse dia não seja feriado.

CONCLUSÕES

Nos termos do n.º 2 do artigo 53.º da Lei n.º 75/2013, a ordem do dia é entregue a todos os membros do órgão com a antecedência mínima de dois dias úteis sobre a data do início da sessão ou reunião, enviando-se-lhes, em simultâneo, a respetiva documentação.

No âmbito do CPA, os princípios orientadores sobre a contagem dos prazos, são: na contagem do prazo não se inclui o dia em que ocorra o evento; o prazo fixado suspende-se no sábado, domingo, feriado e quando for concedida tolerância de ponto; consideram-se como prazo de um ou de dois dias, a indicação de 24 e 48 horas, respetivamente.

Assim, no caso de reunião da Câmara Municipal a realizar na quarta-feira, pelas 14h30, o prazo dos dois dias úteis só se cumpre, desde que a convocatória com a ordem do dia e a respetiva documentação seja entregue aos membros do órgão até ao final da sexta-feira anterior e desde que esse dia não seja feriado.

LEGISLAÇÃO

- Lei n.º 75/2013, de 12 de setembro - RJAL
- Decreto-Lei n.º 4/2015, de 7 de janeiro - CPA