João Pacheco de Amorim
PROFESSOR DA FACULDADE DE DIREITO DO PORTO
Advogado
Av. Antunes Guimarães, n.º 700
4100-075 PORTO

Doc. nº 2

PARECER JURÍDICO

DA LIMITAÇÃO À RENOVAÇÃO SUCESSIVA DE MANDATOS DOS PRESIDENTES DE ÓRGÃOS EXECUTIVOS DAS AUTARQUIAS LOCAIS

(Interpretação jurídica da Lei n.º 46/2005, de 29 de Agosto)

Porto, outubro de 2012

João Pacheco de Amorim
PROFESSOR DA FACULDADE DE DIREITO DO PORTO
Advogado
Av. Antunes Guimarães, n.º 700
4100-075 PORTO

125
Cx
Fit.

Índice

CONSULTA 4
PARECER 6
I. Introdução 6
II. A dimensão política e democrática das autarquias locais na Constituição de 1976 11
1. As autarquias locais: conceito e substrato 11
2. O poder local democrático 17
3. A representação política das comunidades de residentes: a democracia local representativa 25
4. A representação política das comunidades de residentes (cont.); a estrutura orgânica das freguesias e dos municípios e o modo de designação dos titulares dos seus órgãos: considerações gerais 27
5. A representação política das comunidades de residentes (cont.); a estrutura orgânica da freguesia e do município e o modo de designação dos titulares dos seus órgãos 31
6. A representação política das comunidades de residentes (cont.); a legitimidade (democrática) e a natureza (política) dos cargos de presidente de junta de freguesia e de presidente de câmara municipal 33
7. A representação política das comunidades de residentes (cont.); o mandato (político) representativo 37
8. Sentido do conceito de mandato utilizado na Lei n.º 46/2005, de 29 de agosto: o sentido literal da norma do artigo 1.º 43
III. A limitação de mandatos em cargos políticos autárquicos: análise histórica e teleológica 47
1. Razão de ordem 47
2. A limitação de mandatos autárquicos: elementos históricos; os antecedentes históricos e o Acórdão do Tribunal Constitucional n.º 369/91, de 31/07/1991 48
3. A limitação de mandatos autárquicos: elementos históricos (cont.); da Proposta de Lei n.º 4/X à Lei n.º 46/2005, de 29 de agosto 53
4. O fim visado pelo legislador com a limitação à renovação sucessiva de mandatos 60
IV. Parâmetros constitucionais da limitação à renovação sucessiva de mandatos em cargos políticos executivos 62
1. A limitação à renovação sucessiva de mandatos dos presidentes de órgãos executivos autárquicos: considerações prévias 62
2. A limitação à renovação sucessiva de mandatos dos presidentes de órgãos executivos autárquicos (cont.): o direito de acesso a cargos públicos eletivos 63

João Pacheco de Amorim
PROFESSOR DA FACULDADE DE DIREITO DO PORTO
Advogado
Av. Antunes Guimarães, n.º 700
4100-075 PORTO

3. A limitação à renovação sucessiva de mandatos dos presidentes de órgãos executivos autárquicos (cont.): qualificação jurídica 68
4. O princípio da renovação: sentido e alcance 69
5. Parâmetros constitucionais da restrição ao direito de acesso a cargos públicos eletivos 75
6. Síntese 84
V. Sentido e alcance do artigo 1.º da Lei n.º 46/2005 e resolução de hipóteses mais significativas 85
1. Sentido da norma do artigo 1.º da Lei n.º 46/2005 e resolução de hipóteses 85
2. A reorganização administrativa do território das freguesias e resolução de hipóteses 90
CONCLUSÕES 98

João Pacheco de Amorim
PROFESSOR DA FACULDADE DE DIREITO DO PORTO
Advogado
Av. Antunes Guimarães, n.º 700
4100-075 PORTO

CONSULTA

A CÂMARA MUNICIPAL DE VILA NOVA DE GAIA pede o nosso parecer sobre a seguinte questão:

1. A Lei n.º 46/2005, de 29 de agosto vem estabelecer "limites à renovação sucessiva de mandatos dos presidentes dos órgãos executivos das autarquias locais", tendo entrado em vigor em 01 de janeiro de 2006.
2. O artigo 1.º da mencionada lei determina que o presidente de câmara municipal e o presidente de junta de freguesia só podem ser eleitos para três mandatos consecutivos e que depois de concluídos estes, não podem assumir aquelas funções durante o quadriénio imediatamente subsequente ao último mandato consecutivo permitido.
3. Nos últimos tempos tem-se levantado a questão de saber se a referida lei de limitação de mandatos impede um presidente de câmara ou um presidente de junta de se candidatar a outro município ou a outra freguesia, se já tiver exercido três mandatos consecutivos numa determinada autarquia.
4. A Câmara Municipal de Vila Nova de Gaia, no âmbito da Lei n.º 22/2012, de 30 de maio, que aprova o regime jurídico da reorganização administrativa territorial autárquica, deve pronunciar-se sobre a reorganização administrativa das freguesias, podendo fazê-lo igualmente sobre a fusão de municípios (cfr. artigos 11.º e 16.º).
5. Ciente de que a possibilidade legal de os atuais presidentes de junta de freguesia que completaram já três mandatos à frente de uma dada autarquia se candidatarem ao mesmo cargo de uma outra freguesia, incluindo à que resulte do processo de agregação com aquela a que pertenceram, não é

João Pacheco de Amorim
PROFESSOR DA FACULDADE DE DIREITO DO PORTO
Advogado
Av. Antunes Guimarães, n.º 700
4100-075 PORTO

indiferente ao processo de tomada de decisão política da Assembleia Municipal, que esses presidentes de junta integram em número muito substancial, a Câmara Municipal de Vila Nova de Gaia coloca-nos as seguintes perguntas:

1.º A Lei n.º 46/2005, de 29 de agosto, que estabelece limites à renovação sucessiva de mandatos dos presidentes dos órgãos executivos das autarquias locais, impede um presidente de câmara ou um presidente de junta de se candidatar a outro município ou a outra freguesia, se já tiver exercido três mandatos consecutivos numa determinada autarquia?

2.º Caso a Lei não o impeça, poderá, ainda assim, um presidente de junta candidatar-se a outra freguesia cujo território resulte parcialmente de agregação com o da freguesia a que anteriormente presidiu?

Segue-se o nosso

João Pacheco de Amorim
PROFESSOR DA FACULDADE DE DIREITO DO PORTO
Advogado
Av. Antunes Guimarães, n.º 700
4100-075 PORTO

PARECER

I. Introdução

A Lei n.º 46/2005, de 29 de agosto veio estabelecer "limites à renovação sucessiva de mandatos dos presidentes dos órgãos executivos das autarquias locais" cujo sentido e alcance importa nesta sede determinar.

No artigo 1.º da mencionada lei são fixados dois tipos de "limites" à renovação sucessiva de mandatos:

(i) O primeiro consiste em um presidente de câmara municipal e um presidente de junta de freguesia só poderem ser eleitos para três mandatos consecutivos, salvo se em 01 de janeiro de 2006, tiverem cumprido ou estiverem a cumprir, pelo menos, o 3.º mandato consecutivo, circunstância em que poderão ser eleitos para mais um mandato consecutivo. O presidente de câmara municipal e o presidente de junta de freguesia, depois de concluídos aqueles mandatos, não podem assumir as referidas funções durante o quadriénio imediatamente subsequente ao último mandato consecutivo permitido (n.ºs 1 e 2 do artigo 1.º da Lei n.º 46/2005, de 29 de agosto);

(ii) Em caso de renúncia ao mandato, os presidentes de junta de freguesia e os presidentes de câmara municipal não podem candidatar-se nas eleições imediatas nem nas que se realizem no quadriénio imediatamente subsequente à renúncia (n.º 3 do artigo 1.º da Lei n.º 46/2005).

João Pacheco de Amorim
PROFESSOR DA FACULDADE DE DIREITO DO PORTO
Advogado
Av. Antunes Guimarães, n.º 700
4100-075 PORTO

A mencionada norma tem colocado importantes dúvidas de interpretação, principalmente quanto ao sentido e alcance a atribuir ao tipo de "limitação" previsto nos números 1 e 2 do artigo 1.º, designadamente a de saber se, à luz daquele normativo, podem um presidente de junta de freguesia e um presidente de câmara municipal que tenham completado, numa determinada autarquia local (freguesia ou município, respetivamente) o número máximo de mandatos consecutivos permitidos pelo artigo 1.º da Lei n.º 46/2005, candidatar-se e serem eleitos para os cargos de presidente de junta ou de presidente de câmara mas numa autarquia local diferente daquela em que completaram o número máximo de mandatos consecutivos permitidos.

Sobre esta questão têm sido avançadas, publicamente, duas teses principais:

(i) Uma primeira tese defende que tendo um cidadão concluído, pelo menos, três mandatos consecutivos como presidente de junta de freguesia ou como presidente de câmara municipal numa determinada autarquia local, poderá candidatar-se e ser eleito para o cargo de presidente de junta de freguesia ou presidente de câmara municipal de uma autarquia local diferente daquela em que concluiu o número máximo de mandatos consecutivos permitidos[1].

[1] Esta tese é defendida, entre outros, pelo Professor ANTÓNIO CÂNDIDO DE OLIVEIRA, talvez a nossa mais autorizada voz no domínio do Direito das Autarquias Locais, num artigo designado *Limitação de mandatos: os limites da lei*, publicado no jornal Público, de 22 de fevereiro de 2012. Para o Ilustre Professor da Universidade do Minho, a razão de ser da Lei n.º 46/2005 é "impedir que se crie num determinado município ou numa determinada freguesia uma situação de permanência indefinida da mesma pessoa no lugar de topo dessa autarquia, criando situações indesejáveis e impedindo a renovação democrática". O referido Professor, criticando de forma severa a tese oposta, afirma que "[o] que mais impressiona, na tese contrária, é a desconsideração pelos eleitores que ela revela. Parece esquecer-se que se um presidente da câmara de um município

João Pacheco de Amorim
PROFESSOR DA FACULDADE DE DIREITO DO PORTO
Advogado
Av. Antunes Guimarães, n.º 700
4100-075 PORTO

(ii) A segunda tese defende a posição oposta, isto é, que um cidadão que tenha completado o número máximo de mandatos consecutivos permitidos como presidente de junta de freguesia ou como presidente de câmara municipal não se pode candidatar e ser eleito para o cargo de presidente de junta de freguesia ou de presidente de câmara municipal de uma autarquia local diferente daquela em que completou o número máximo de mandatos consecutivos permitidos[2]

(ou um presidente da junta de uma freguesia) quiser ser eleito pela população de uma outra autarquia terá de a convencer a aceitá-lo. (...) Parece, pelo contrário, partir-se do princípio de que o cidadão que conseguiu ser eleito por três vezes consecutivas adquire poderes encantatórios anormais e perigosos, devendo ser acorrentado, pois, doutro modo, os pobres eleitores de uma qualquer autarquia cairão nos braços dele". Portanto, para o Ilustre Professor a limitação de mandatos consecutivos apenas se aplica ao mesmo cidadão, ao mesmo cargo político executivo e na mesma autarquia local.

A mesma tese é (ainda no terreno jurídico) sufragada, designadamente pelos Ilustres constitucionalistas VITAL MOREIRA (para quem a limitação restringe-se "a uma candidatura ao mesmo cargo, mas se for noutro município já não é o mesmo cargo e logo pode candidatar-se outras três vezes consecutivas") e JORGE BACELAR GOUVEIA (que entende que "cada autarquia é uma unidade política e, portanto, [o autarca] já não estará a exercer o mesmo mandato" numa autarquia diferente. "Se a intenção da lei é evitar e prevenir a corrupção, ora a corrupção tem a ver com a acumulação de poder de uma pessoa, sendo do mesmo sítio. Se for outra autarquia, essa questão desaparece porque a pessoa já não está no mesmo núcleo de poder), e ainda pelo Ilustre Professor da Universidade de Coimbra JOSÉ CARLOS VIEIRA DE ANDRADE ("uma pessoa que tenha cumprido três mandatos consecutivos na mesma autarquia pode candidatar-se a um outro município que não o seu", pois, "formalmente, a [lei de limitação de mandatos] não o impede". Cfr. http://www.ifpm.pt/index.php?option=com_content&view=article&id=1685:lei-de-limitacao-de-mandatos-autarquicos-divide-juristas&catid=42:revista-a-impresa&Itemid=59&lang=pt

[2] O mencionado entendimento foi defendido, por exemplo, num artigo (não assinado) publicado na Revista «Porto Sempre», n.º 34, de outubro de 2012. Pode ler-se no mencionado artigo que "um presidente de câmara, após ter cumprido três mandatos consecutivos numa autarquia, não pode recandidatar-se, nem tão pouco candidatar-se, à presidência de outra câmara

João Pacheco de Amorim
PROFESSOR DA FACULDADE DE DIREITO DO PORTO
Advogado
Av. Antunes Guimarães, n.º 700
4100-075 PORTO

Ora, como se vê, a norma dos n.ºs 1 e 2 do artigo 1.º da Lei n.º 46/2005 coloca problemas de interpretação jurídica, sendo certo que cada uma das posições acima mencionadas leva a diferentes consequências práticas para os eleitos locais: se, de acordo com a primeira tese, um presidente de junta de freguesia ou um presidente de câmara municipal que tenham completado numa determinada autarquia local o número máximo de mandatos consecutivos permitidos podem candidatar-se e serem eleitos para o cargo de presidente de junta ou de presidente de câmara de uma outra autarquia local, já de acordo com a segunda posição tal faculdade está-lhes vedada.

Pois bem, com o aproximar da data das próximas eleições autárquicas (outubro de 2013), e sendo imperioso alcançar segurança e certeza jurídica quanto ao âmbito subjetivo de aplicação da "limitação à renovação sucessiva de mandatos" prevista nos n.ºs 1 e 2 do artigo 1.º da Lei n.º 46/2005, de 29 de agosto, importa, nesta sede, e seguindo as regras de interpretação jurídica, determinar o sentido e o alcance da dita norma.

Para podermos cumprir a tarefa hermenêutica que nos é pedida, cumpre deixar de lado as querelas que se movem essencialmente no terreno da opinião política, e procurar antes apurar, através de um processo complexo e gradual, o sentido da norma dos n.ºs 1 e 2 do artigo 1.º da Lei n.º 46/2005, sendo certo que, para o efeito, se torna necessário seguir as regras de metodologia de interpretação jurídica, dado que uma mera leitura daquele preceito não é bastante para se alcançar o grau de segurança e de certeza jurídica desejado numa matéria de importância capital para a organização política e democrática dos municípios e das freguesias.

---

durante os quatro anos subsequentes, impedindo assim que alguns autarcas nessas condições apresentem candidaturas a outros municípios – vizinhos ou não – como forma de contornar a lei.". Contudo, não se consegue descortinar qual a linha argumentativa e qual a base de fundamentação para atribuir à norma do artigo 1.º da Lei n.º 46/2005 esse sentido.

João Pacheco de Amorim
PROFESSOR DA FACULDADE DE DIREITO DO PORTO
Advogado
Av. Antunes Guimarães, n.º 700
4100-075 PORTO

Já no que respeita ao tipo de "limite" previsto no n.º 3 do artigo 1.º da Lei n.º 46/2005, embora a determinação do seu sentido não constitua o objeto principal do presente parecer, não deixaremos de procurar determiná-lo, tomando em particular atenção o Acórdão do Tribunal Constitucional n.º 261/06, de 27 de abril de 2006, proferido no processo n.º 373/06.

De modo a cumprir estes desideratos seguiremos a seguinte metodologia:

a) O processo interpretativo iniciar-se-á com a análise do texto do artigo 1.º da Lei n.º 46/2005, onde encontramos um conjunto de conceitos-chave cujo preciso significado importa afinar primeiro, designadamente o de **autarquia local, órgão de autarquia local, presidente de órgão executivo de autarquia local** e **mandato**. Estes conceitos possuem um específico sentido jurídico que teremos que apurar antes do mais, para podermos apreender o sentido literal da norma que os integra. Para tanto torna-se necessário, previamente, proceder a uma análise da dimensão política e democrática das autarquias locais no modelo de organização definido na Constituição e, com isso, determinar não só o sentido (jurídico) a atribuir aos mencionados conceitos, como ainda apurar os princípios e os parâmetros constitucionais aplicáveis ao acesso e a titularidade dos cargos de presidente de junta de freguesia e de presidente de câmara municipal;

b) Num segundo momento intensificar-se-á o processo interpretativo através da análise dos antecedentes históricos e do processo legislativo que culminou na aprovação da Lei n.º 46/2005: o que se pretende com esta operação é indagar o fim pretendido pelo legislador com esta instituição de "limites à renovação sucessiva de mandatos dos presidentes de órgãos executivos das autarquias locais";

João Pacheco de Amorim
PROFESSOR DA FACULDADE DE DIREITO DO PORTO
Advogado
Av. Antunes Guimarães, n.º 700
4100-075 PORTO

c) Num terceiro momento, importa qualificar juridicamente as mencionadas "limitações à renovação sucessiva de mandatos" e ponderar e avaliar estas à luz dos parâmetros constitucionais aplicáveis. Visa-se com este exercício não apenas integrar a referida regra dentro do sistema jurídico-constitucional como ainda avaliar a constitucionalidade das mencionadas limitações;

d) Por fim, e tomando em consideração o acervo resultante do processo interpretativo, iremos responder diretamente às questões colocadas, determinando o sentido e alcance exato do artigo 1.º da Lei n.º 46/2005 e resolvendo um conjunto de hipóteses mais significativas à luz dessas conclusões. Tornar-se-á necessário, ainda nesta fase, proceder a uma análise breve e concisa da natureza e das consequências do processo de agregação de freguesias.

II. A dimensão política e democrática das autarquias locais na Constituição de 1976

1. As autarquias locais: conceito e substrato

1.1. O termo autarquia entrou na linguagem jurídica portuguesa fundamentalmente pela via normativa. Do texto da Constituição de 1933 transitou para o Código Administrativo de 1936-40 e, mais tarde, para a Constituição de 1976, muito embora surgisse já mencionado nas obras de Alberto da Cunha Rocha

João Pacheco de Amorim
PROFESSOR DA FACULDADE DE DIREITO DO PORTO
Advogado
Av. Antunes Guimarães, n.º 700
4100-075 PORTO

Saraiva[3] e de Guimarães Pedrosa[4], que o importaram da doutrina italiana[5], em especial de Santi Romano[6] e Ferraris.

Quando o conceito de autarquia entra no nosso direito é já com um conteúdo minimalista, despojado dos seus elementos constitutivos essenciais e praticamente reduzido à noção de pessoa coletiva pública. A esta redução não é estranho o contexto de forte centralismo político e administrativo então vigente, de intensa limitação das prerrogativas de autoadministração de que haviam beneficiado as comunidades locais na Primeira República.

O conceito de autarquia é assim positivado no direito português numa época em que, quer em Portugal, quer na Itália, vigoravam regimes autoritários e

---

[3] ALBERTO DA CUNHA ROCHA SARAIVA, *Lições de Direito Administrativo*, Coligidas por Augusto Oliveira em harmonia com as preleções do Exmo. Sr. Dr. Rocha Saraiva, feitas do curso do 2.º ano jurídico de 1914-1915, Coimbra, Livraria Neves, 1914.

[4] A. L. GUIMARÃES PEDROSA, *Curso de Ciência da Administração e Direito Administrativo*, I, Introdução e Parte I (Parte Geral), segunda edição, Coimbra, Imprensa da Universidade, 1908, págs. 116, 152, 205, 339, 340, 341, 352, sobretudo pág. 339.

[5] A qual, por sua vez, tinha sido influenciada pelo conceito alemão de *Selbstverwaltung*, que "procurou traduzir a situação resultante da reforma comunal prussiana levada a cabo em 1808 através da célebre *Städtordnung* de Lorenz von Stein, reforma, que, tendo conduzido à introdução do eleitorado local e à concessão às comunas de uma esfera de atuação própria (*eigene Angelegenheiten*), veio configurar estas como domínios em que os cidadãos (burgueses) se autoadministravam e em relação aos quais o Estado, através nomeadamente do seu suporte orgânico (o Governo), não podia dispor senão de uma tutela de mera legalidade (*Rechtsaufsicht* ou *Gesetzmässigkeitskontrolle*)". JOSÉ CASALTA NABAIS, *A Autonomia local (Alguns Aspetos Gerais)*, Separata do número especial do Boletim da Faculdade de Direito de Coimbra - «Estudos em Homenagem ao Prof. Doutor Afonso Rodrigues Queiró» - 1986, Coimbra, 1990, págs. 39-40.

[6] O autor definia a autarquia como a capacidade de entidades administrativas distintas do Estado de administrarem os seus próprios assuntos" e, nessa altura, "esse termo equivalia no fundamental ao conceito alemão de *Selbstverwaltung* (autoadministração, com o sentido originário) ". VITAL MOREIRA, *Administração Autónoma e Associações Públicas*, Coimbra Editora, 1997, pág. 94.

João Pacheco de Amorim
PROFESSOR DA FACULDADE DE DIREITO DO PORTO
Advogado
Av. Antunes Guimarães, n.º 700
4100-075 PORTO

profundamente centralizados, no âmbito dos quais não se aceitava a ideia de as entidades distintas do Estado beneficiarem de esferas próprias de autoadministração e de autodeterminação: sublinhe-se bem que já nessa altura (em 1933) o conceito estava no próprio direito italiano praticamente reduzido à ideia de pessoa coletiva pública diferente do Estado, dotada de capacidade administrativa em termos semelhantes ao do Estado, e que com este se relacionava numa relação de infra/supraordenação.

Foi por conseguinte com este sentido que o termo autarquia passou a dominar a doutrina e legislação portuguesa da época, com a especificidade de, no direito português, o conceito abranger apenas as coletividades territoriais infraestaduais, não sendo, portanto e salvo raras exceções (por exemplo, Afonso Rodrigues Queiró[7]), corrente o uso das expressões "autarquia institucional" ou de "autarquia corporativa".

1.2. A Constituição de 1976 marcou uma mudança estruturante no sentido a atribuir ao conceito de autarquia local: este deixa de representar uma mera pessoa coletiva pública distinta do Estado e integrada na sua administração indireta, para passar a ter o significado de pessoa coletiva de população e território, dotada de órgãos representativos – para a realização de interesses próprios da comunidade local – e de uma garantia institucional de autonomia.

No modelo constitucional de 1976 as autarquias locais são já reconhecidas como as entidades que dão forma à autoadministração de interesses próprios de comunidades de residentes, erigindo-se como elemento integrante da organização política e democrática do Estado, com órgãos cujos titulares são diretamente eleitos pela comunidade de residentes.

---

[7] *Lições de Direito Administrativo*, Coimbra, 1959, págs. 272 e segs.

João Pacheco de Amorim
PROFESSOR DA FACULDADE DE DIREITO DO PORTO
Advogado
Av. Antunes Guimarães, n.º 700
4100-075 PORTO

A Constituição de 1976 define a autarquia local como pessoa coletiva territorial dotada de órgãos representativos, que visa a prossecução de interesses próprios das populações respetivas (artigo 235.º, n.º 2 da CRP). Na doutrina portuguesa, e limitando-nos às propostas mais significativas, as autarquias locais (freguesias, municípios e regiões administrativas) são definidas por Diogo Freitas do Amaral, na esteira de Marcello Caetano[8], como "pessoas coletivas de população e território, correspondentes aos agregados de residentes em diversas circunscrições do território nacional, e que asseguram a prossecução dos interesses comuns resultantes da vizinhança mediante órgãos próprios, representativos dos respetivos habitantes," e por José de Melo Alexandrino como "a forma especial de organização territorial, na qual uma comunidade de residentes numa circunscrição territorial juridicamente delimitada dentro do território do Estado prossegue interesses locais, através do exercício de poderes públicos autónomos"[9].

A Constituição de 1976 aproveita assim o conceito de autarquia, importado como vimos do direito italiano no princípio do século passado, mas aplica-o apenas às pessoas coletivas territoriais infraestaduais, ou seja, com o seu sentido originário de autoadministração ou administração autónoma.

O conceito de autarquia surge reforçado na lei fundamental pela sua conjugação com os conceitos de autonomia local, descentralização democrática e poder local. Podemos assim afirmar que a noção de autarquia local, quando

---

[8] O autor definia as autarquias locais como "a pessoa coletiva de direito público correspondente ao agregado formado pelos residentes em certa circunscrição do território nacional para que os interesses comuns resultantes da vizinhança sejam prosseguidos por órgãos próprios dotados de autonomia dentro dos limites da lei", *Manual de Direito Administrativo*, Tomo I, 10.ª edição revista e atualizada, 2.ª reimpressão, Coimbra, Almedina, 1982, pág. 191

[9] JOSÉ DE MELO ALEXANDRINO, *Direito das Autarquias Locais*, in «Tratado de Direito Administrativo Especial», Volume IV, (coord. Paulo Otero/Pedro Gonçalves), Almedina, 2010, pág. 111.

João Pacheco de Amorim
PROFESSOR DA FACULDADE DE DIREITO DO PORTO
Advogado
Av. Antunes Guimarães, n.º 700
4100-075 PORTO

confrontada com outras noções afins, tem como principal função a de representar o substrato (humano e territorial) e a personalização (forma de organização coletiva) jurídica dos entes territoriais infraestaduais, distinguindo-se, contudo, de uma outra categoria de pessoa coletiva territorial intraestadual: a das regiões autónomas, dotadas de poder legislativo e de autonomia estatutária, diferentemente do que sucede com as autarquias locais, que apenas gozam de poder regulamentar autónomo.

Importa deter-nos agora na análise dos elementos que conformam a base ou o substrato da autarquia local, isto é, a comunidade de residentes e o território.

1.3. As autarquias locais são, acima de tudo, formas de organização jurídico-pública de comunidades de pessoas residentes em determinada circunscrição do território nacional.

A comunidade de residentes ou agregado populacional[10] conforma o substrato humano da autarquia local e abrange não apenas o chamado "colégio eleitoral", isto é, o conjunto dos cidadãos eleitores dotados de capacidade eleitoral ativa recenseados na área da autarquia local (artigos 2.º e 4.º da Lei Orgânica n.º 1/2001, de 14 de Agosto), como também os menores de idade (ainda que emancipados) que residem habitualmente junto de qualquer dos eleitores, bem

[10]Diferente do conceito de residente é o de destinatário do poder autárquico, que é mais abrangente, pois o poder autárquico exerce-se sobre uma determinada circunscrição territorial e não apenas sobre os seus residentes. A residência surge como um vínculo que constitui o elemento definidor de um cidadão enquanto membro da coletividade local – que o reconduz portanto à categoria abstratamente definida pela lei dos membros da coletividade. Sobre a distinção entre residente e destinatário do poder autárquico, vide JOÃO PACHECO DE AMORIM, *Os Novos Regimes Jurídicos das Associações de Municípios e das Áreas Metropolitanas de Lisboa e Porto*, Separata da obra Estudos em Homenagem ao "Centenário do Nascimento do Professor Doutor Paulo Cunha", Almedina, 2012, págs. 430-431.

João Pacheco de Amorim
PROFESSOR DA FACULDADE DE DIREITO DO PORTO
Advogado
Av. Antunes Guimarães, n.º 700
4100-075 PORTO

como os cidadãos da União Europeia, os cidadãos nacionais dos PALOP e demais cidadãos residentes em Portugal que, dispondo do respetivo direito, não tenham promovido a respetiva inscrição no recenseamento eleitoral.

A este universo acrescem ainda os demais cidadãos estrangeiros ou apátridas possuidores de um título de residência, não sendo ainda de excluir, enfim, pelo menos para certos efeitos, a extensão da comunidade local a outros grupos de pessoas, como os residentes em lares, os doentes internados e os estudantes[11].

1.4. Por sua vez, o elemento territorial assume para as autarquias locais uma importância capital, sendo concebido como circunscrição territorial, isto é, como uma parcela do território nacional que cumpre uma tripla função: (i) a de identificar a autarquia local; (ii) a de permitir definir a população residente (a comunidade de residentes); e (iii) de delimitar as atribuições e as competências da autarquia e dos seus órgãos, em razão do lugar[12].

Questão diversa é a de saber quais as consequências de uma eventual alteração dos elementos que conformam o substrato da autarquia (a população residente e a circunscrição territorial). Este problema será abordado na última parte do presente parecer a propósito da análise do processo de reorganização territorial das autarquias locais, definido na Lei n.º 22/2012, de 30 de Maio.

Reitere-se, enfim, que as autarquias locais são mais do que mera forma de organização coletiva dotada de personalidade jurídica pública: elas são sobretudo um elemento integrante e necessário da organização política e democrática do Estado.

---

[11] JOSÉ DE MELO ALEXANDRINO, *Direito das Autarquias Locais*, cit., págs. 113 e segs.

[12] Assim, entre outros, FREITAS DO AMARAL, *Curso de Direito Administrativo*, I, Almedina, 2006, pág. 482

João Pacheco de Amorim
PROFESSOR DA FACULDADE DE DIREITO DO PORTO
Advogado
Av. Antunes Guimarães, n.º 700
4100-075 PORTO

2. O poder local democrático

2.1. A República portuguesa é um Estado de direito democrático unitário e baseado na soberania popular e no pluralismo de expressão e organização política democráticas (artigos 1.º, 2.º e 3.º da CRP) que respeita na sua organização e funcionamento a autonomia das autarquias locais e a descentralização democrática da Administração Pública (artigo 6.º, n.º 1 da CRP).

A descentralização territorial (autárquica[13]), que se traduz, numa vertente estática, na criação de autarquias locais, e numa vertente dinâmica, na transferência de mais atribuições e competências do Estado para aqueles entes públicos menores, não consubstancia uma mera descentralização administrativa: ela tem antes um significado essencialmente político, em contraponto com o âmbito meramente administrativo da descentralização institucional ou funcional.[14]

As autarquias locais são expressão do pluralismo de organização democrática do Estado, constituindo formas de organização personificada de comunidades de residentes em determinada circunscrição do território nacional, dotadas de poderes próprios autónomos para a prossecução de interesses públicos da respetiva comunidade, através de órgãos representativos cujos titulares são eleitos por sufrágio universal, direto e secreto da população local, e por isso dotados de legitimidade democrática (artigo 235.º, n.º 2 da CRP).

Se é certo que as autarquias locais, enquanto formas de organização coletiva assentes num substrato humano e territorial, não são uma realidade recente (pois, no caso dos municípios, remontam pelo menos as comunidades de vizinhos da

---

[13] JORGE MIRANDA, *Artigo 237.º*, in Jorge Miranda e Rui Medeiros, Constituição da República Portuguesa Anotada, Tomo III, Coimbra Editora, 2007, pág. 455

[14] JOÃO PACHECO DE AMORIM, *Os Novos Regimes Jurídicos as Associações de Municípios e das Áreas Metropolitanas de Lisboa e Porto*, Separata da obra Estudos em Homenagem ao "Centenário do Nascimento do Professor Doutor Paulo Cunha", Almedina, 2012, pág. 429.

Península Ibérica que se formaram durante a Reconquista e antes da Nacionalidade portuguesa), só com a Constituição de 1976 elas passam a assumir uma dimensão política e democrática que as converte em formas de "poder local", político, administrativo e, sobretudo, democrático.

Nas palavras de Vital Moreira, a "ligação entre Estado democrático e democracia local é uma conquista do século XX, com a radicação da ideia de que o Estado democrático não se faz somente com a democracia nacional, do «povo inteiro», passando também pela democracia dos «povos locais», e que a democracia, enquanto «poliarquia», não pressupõe somente o pluralismo social e partidário, sendo também uma poliarquia territorial."[15]

A integração das autarquias locais na organização política e democrática do Estado decorre diretamente, e de forma expressa, do texto da lei fundamental. A utilização da expressão "poder local", que dá a epígrafe ao título VIII (referente ao modelo de organização das autarquias locais) e a inserção deste título na parte III da Constituição sobre "organização do poder político", bem como a expressa integração das autarquias locais na "organização democrática do Estado" (artigo 235.°, n.° 1 da CRP) demonstram bem que as autarquias locais não são "pura e simples descentralização administrativa; mas sim uma expressão do poder político, no verdadeiro sentido da palavra"[16].

---

[15] VITAL MOREIRA, *O Poder Local na Constituição da República Portuguesa de 1976*, *in* 30 anos de Poder Local na Constituição da República Portuguesa (coord. António Cândido de Oliveira), Coimbra Editora, 2007, pág. 280. No mesmo sentido, ANTÓNIO CÂNDIDO DE OLIVEIRA quando afirma que "o Estado democrático é um Estado de autarquias locais", assumindo estas (as autarquias locais) a qualidade de "elemento estrutural do Estado democrático"; *Democracia Local: a organização, os poderes e o funcionamento dos 'Plenos do Concelho' na Galiza e das Assembleias Municipais no Norte de Portugal*", *in* Direito Regional e Local, 05 Janeiro/Março de 2009, pág. 7.

[16] VITAL MOREIRA, *O Poder Local na Constituição da República Portuguesa de 1976*, cit., pág. 285.

João Pacheco de Amorim
PROFESSOR DA FACULDADE DE DIREITO DO PORTO
Advogado
Av. Antunes Guimarães, n.º 700
4100-075 PORTO

As autarquias locais são, pois, "um pilar da própria organização democrático-constitucional do Estado", "uma administração política democraticamente legitimada", enfim uma "expressão imediata da organização democrática do poder político republicano"[17], sendo certo, não obstante, que "a legitimação constitucional da autonomia local não converte as autarquias locais «em pequenas repúblicas autónomas», pois elas não podem deixar de estar «compreendidas» na organização democrática do Estado"[18]. Com efeito, a soberania é una e indivisível, e reside no povo que a exerce através das formas previstas na Constituição (artigos 3.º, n.º 1 e 108.º da CRP), ou seja, através de processos democráticos[19]. A democracia, tal como a soberania, é também ela indivisível: mas a lei fundamental reconhece, sem prejuízo dessa indivisibilidade, o pluralismo de organização democrática, e que as autarquias locais são uma forma importante de realização da democracia[20].

2.2. Note-se uma certa resistência por parte de alguma doutrina portuguesa em encarar as autarquias locais como expressão de poder político democrático, o que advém, em boa parte, da clássica conceção doutrinal sobre o conceito de poder e de função política, enquanto atividade dos órgãos do Estado cujo objeto direto e imediato é a conservação da sociedade política e a definição e prossecução do

---

[17] VITAL MOREIRA, *O Poder Local na Constituição da República Portuguesa de 1976*, cit., pág. 284.

[18] J. J. GOMES CANOTILHO/VITAL MOREIRA, *Constituição da República Portuguesa Anotada*, Volume II, 4.ª edição revista, Coimbra Editora, 2010, pág. 715.

[19] O povo organiza-se numa comunidade política, o Estado que é, tal como a soberania, uno e indivisível, mas também (na sua Administração) unitário, tendo que respeitar a autonomia das autarquias locais e o pluralismo de organização política democráticas (artigos 2.º e 6.º da CRP).

[20] Como refere J. BAPTISTA MACHADO, "a gestão dos assuntos locais pelas respectivas populações e pelos seus eleitos constitui uma ótima escola de formação cívica que prepara e educa para o exercício da democracia no quadro nacional". *Participação e Descentralização, Democratização e Neutralidade na Constituição de 1976*, Coimbra, Almedina, 1982, pág. 31.

João Pacheco de Amorim
PROFESSOR DA FACULDADE DE DIREITO DO PORTO
Advogado
Av. Antunes Guimarães, n.º 700
4100-075 PORTO

interesse geral mediante a livre escolha dos rumos ou soluções preferíveis[21], em suma, como capacidade de definição dos superiores interesses da comunidade política, que se manifesta no poder legislativo e na prática de atos políticos em sentido estrito.

Ora, se tomássemos em consideração apenas esse sentido estrito de função política, teríamos de excluir a sua titularidade pelas autarquias locais. Contudo, dizer que as autarquias locais não são titulares da função política em sentido estrito, por caber a definição dos superiores interesses políticos da comunidade nacional ao Estado, não impede que se considere serem as mesmas dotadas de autonomia político-administrativa, como "poder de desenvolver uma ação política própria, entendida, esta, no sentido rigorosamente científico do termo, como a possibilidade de estabelecer, relativamente a uma determinada esfera de interesses (esfera autonómica), uma linha de ação própria ou um programa administrativo próprio, programa cuja definição e implementação estão ao dispor da liberdade conformadora (liberdade de decisão política) da comunidade autónoma através dos seus órgãos democraticamente legitimados"[22].

Nesta sequência, forçoso é reconhecer o terem as autarquias locais capacidade de auto-orientação e de autodeterminação na definição e prossecução dos interesses próprios da respetiva comunidade de residentes e, assim, de reconhecer natureza política à sua atividade[23]. Por conseguinte, se é certo que as

---

[21] MARCELLO CAETANO, *Manual de Direito Administrativo*, Vol. I, 10.ª Edição, 2.ª Reimpressão, Coimbra, Almedina, 1982, pág. 8.

[22] JOSÉ CASALTA NABAIS, *A Autonomia Local (Alguns Aspectos Gerais)*, Separata do n.º especial do BFDUC – «Estudos em Homenagem ao Prof. Doutor Afonso Rodrigues Queiró» - 1986, Coimbra, 1990, págs. 82-83.

[23] ANDRÉ FOLQUE, *A Tutela Administrativa nas Relações entre o Estado e os Municípios. Condicionalismos Constitucionais*, Coimbra Editora, 2004, pág. 82. Para SÁNCHEZ MORÓN, "A dimensão política da autonomia local, na medida em que também através dela se realiza a

João Pacheco de Amorim
PROFESSOR DA FACULDADE DE DIREITO DO PORTO
Advogado
Av. Antunes Guimarães, n.º 700
4100-075 PORTO

autarquias locais não são titulares da função legislativa nem lhes compete definir os fins supremo da comunidade nacional, elas não deixam de constituir formas de organização política e democrática: são, pois, "poder local democrático"[24].

As autarquias locais são pois uma personificação jurídica de comunidades de residentes numa determinada parcela do território nacional que, através de órgãos representativos (independentes perante os demais órgãos públicos), define a suas próprias linhas de ação política e os meios necessários para a sua realização. O núcleo duro desta autonomia político-administrativa reside "no facto de o órgão fundamental dos entes locais territoriais ser o povo erigido em corpo eleitoral e de, consequentemente, tais entes derivarem a respetiva orientação político-administrativa, não do Estado, mas da sua própria comunidade, ou seja, da maioria da própria comunidade. Donde resulta que tal orientação pode divergir da do

---

distribuição vertical do poder (político) (...) tem como consequência, num regime democrático, que os representantes locais, os membros dos governos locais, têm a faculdade de adaptar a sua ação às diretrizes políticas que eles próprios fixem, de acordo com as prescrições do ordenamento jurídico e com plena responsabilidade política ante o eleitorado" (MIGUEL SANCHEZ-MORÓN, *La autonomia local – Antecedentes Historicos y Significado Constitucional*, Civitas, Madrid, 1990, *apud* ANDRÉ FOLQUE, *A Tutela Administrativa nas Relações entre o Estado e os Municípios*, cit., pág. 122). No mesmo sentido, JORGE MIRANDA, *Manual de Direito Constitucional*, Tomo III, Estrutura Constitucional do Estado, 4.ª edição, revista e atualizada, Coimbra Editora, 1998, pág. 226, quando refere que a administração autónoma (na qual se integram seguramente as autarquias locais) implica "capacidade de autodeterminação ou de auto-orientação político-administrativa. Donde a sua conexão com o princípio democrático: os corpos da administração autónoma são dirigidos por representantes da própria comunidade cujos interesses específicos constituem objetos de autodeterminação".

[24] ANTÓNIO CÂNDIDO DE OLIVEIRA, *A Democracia Local (aspetos jurídicos)*, Coimbra Editora, 2005, pág. 19.

João Pacheco de Amorim
PROFESSOR DA FACULDADE DE DIREITO DO PORTO
Advogado
Av. Antunes Guimarães, n.º 700
4100-075 PORTO

Estado, e até contrastar com ela, quando não haja correspondência de maioria na comunidade estatal e nos entes territoriais"[25].

O conceito de poder político é mais amplo do que o de soberania (que reside no povo, isto é, na comunidade nacional), pois abrange todo o poder exercido não apenas pelos órgãos de soberania, mas também e ainda pelos órgãos das regiões autónomas e do poder local[26], sendo (o poder político) "simultaneamente, global na sua compreensão e descentralizado na sua extensão"; traduz por isso "os três graus em que se decompõe (...) uma ideia de "separação territorial de poderes", com limitações recíprocas entre os respetivos órgãos"[27].

O poder local (poder das autarquias locais) é um poder que encontra o seu fundamento e garantia na Constituição e que existe ao lado do poder exercido pelos órgãos de soberania e pelos órgãos das regiões autónomas. Tem o sentido de "um poder que, seja qual for a forma por que se manifeste, exprime uma vida, problemas e aspirações que se não confundem com a vida, os problemas e as aspirações gerais de todo o País; tem o sentido, enfim, de um poder que, embora não afete de modo algum a soberania do Estado e a sua unidade essencial, lhe confere carácter pluralista por, na sua estrutura, dever tomar em conta comunidades locais".[28]

---

[25] MASSIMO SEVERO GIANNINI, *Autonomia pubblica*, Enciclopedia del Diritto, IV, Giuffrè Editore, págs. 364-365.

[26] J. J. GOMES CANOTILHO/VITAL MOREIRA, *Constituição da República Portuguesa Anotada*, Volume II, 4.ª edição revista, Coimbra Editora, 2010, págs. 30 -31.

[27] JORGE MIRANDA, *Artigo 235.º*, *in* Jorge Miranda/Rui Medeiros, *Constituição da República Portuguesa Anotada*, Tomo III, cit., pág. 444.

[28] JORGE MIRANDA, *O Poder Local na Assembleia Constituinte*, *in* 30 anos de Poder Local na Constituição da República Portuguesa (coord. António Cândido de Oliveira), Coimbra Editora, 2007, pág. 179. No mesmo sentido, PAULO OTERO, *Direito Constitucional Português*, Volume II, Organização do Poder Político, Almedina, 2010, pág. 617.

João Pacheco de Amorim
PROFESSOR DA FACULDADE DE DIREITO DO PORTO
Advogado
Av. Antunes Guimarães, n.º 700
4100-075 PORTO

2.3. Sublinhe-se, por último, o ser todo o poder (político) *democrático*, por residir a sua titularidade no povo que o exerce nos termos da Constituição, isto é, através de processos democráticos (artigos 3.º e 108.º da CRP). Também o poder local é por isso necessariamente democrático, na sua organização e funcionamento, falando-se assim, propriamente, em "poder local democrático"[29]. A exigência da organização democrática do poder local resulta claramente do texto constitucional: as autarquias locais são formas de organização *democrática* (n.º 1), dotadas de *órgãos representativos eleitos* pela comunidade de pessoas residentes na correspondente circunscrição territorial (artigo 235.º, n.º 2 e 239.º da CRP).

O poder local é, portanto, poder democrático exercido a nível das comunidades locais[30], e com isto pretende-se significar "a livre escolha pelas comunidades locais do seu destino, da livre escolha dos seus dirigentes, da livre prossecução dos seus interesses por processos límpidos e honestos"[31], pois, "[n]ão basta que haja órgãos locais para gerir os assuntos locais; esses órgãos locais têm de brotar da vida local e dar expressão à vontade popular, à vontade real da comunidade"[32].

A democracia é indivisível e manifesta-se em toda a organização do Estado (artigos 2.º, 3.º, 9.º, alíneas *c)* e *d)* e 108.º e seguintes da CRP), tendo nas autarquias locais uma particular e intensa manifestação, que conforma todo o seu modelo de organização e de atuação. Pode-se assim falar numa democracia local como "o direito dos cidadãos eleitores das comunidades locais (organizadas em autarquias

---

[29] JORGE MIRANDA, *Conceito de Poder local, in* Estudos sobre a Constituição, Vol. I, Lisboa, Petrony, 1977, pág. 319, e *António Cândido de Oliveira, A Democracia Local (Aspetos Jurídicos)*, cit., pág.19.

[30] JORGE MIRANDA, *O Poder Local na Assembleia Constituinte*, cit., pág. 181.

[31] JORGE MIRANDA, O Poder Local na Assembleia Constituinte, cit., pág. 181.

[32] JORGE MIRANDA, *O Poder Local na Assembleia Constituinte*, cit., pág. 181.

João Pacheco de Amorim
PROFESSOR DA FACULDADE DE DIREITO DO PORTO
Advogado
Av. Antunes Guimarães, n.º 700
4100-075 PORTO

locais, no âmbito do estado de direito democrático) de deliberar diretamente ou através de órgãos por eles eleitos e perante eles responsáveis, sobre os assuntos relativos às respectivas comunidades (de acordo com o princípio da subsidiariedade)"[33].

O princípio democrático molda, desde a sua raiz, a organização autárquica: esta é uma forma de auto-organização e autoadministração de uma comunidade de pessoas, organizada em pessoa coletiva e dotada de órgãos democraticamente legitimados por essa comunidade, que manifestam a "vontade popular local"[34] e exercem em seu nome e no seu interesse os poderes necessários para a realização dos interesses próprios da comunidade (autodeterminação de uma comunidade de residentes democraticamente organizada).

A democracia local realiza-se essencialmente por três vias: pela democracia representativa que se manifesta sobretudo na existência de órgãos representativos eleitos pela comunidade (artigo 239.º da CRP); pela democracia semidireta que se traduz no instituto do referendo local (artigo 240.º); e a democracia direta, presente nas freguesias de população diminuta (artigo 245.º, n.º 1 da CRP).

Da integração das autarquias locais na organização do poder político, da sua organização democrática, bem como dos artigos 111.º, 113.º e 116.º da Constituição, resulta serem diretamente aplicáveis àquelas, exceto quando pela natureza das coisas assim não puder ser, os princípios constitucionais sobre a organização do poder político[35], designadamente:

(i) O princípio da conformidade dos atos jurídico-políticos com a Constituição (artigo 3.º, n.º 3);

---

[33] ANTÓNIO CÂNDIDO DE OLIVEIRA, *A Democracia Local (Aspectos Jurídicos)*, cit., pág. 14.

[34] JORGE MIRANDA, *Artigo 235.º*, *in* Jorge Miranda/Rui Medeiros, *Constituição da República Portuguesa Anotada*, Tomo III, cit., pág. 446.

[35] Neste sentido, entre outros, JORGE MIRANDA, *Artigo 235.º*, *in* Jorge Miranda/Rui Medeiros, *Constituição da República Portuguesa Anotada*, Tomo III, cit., pág. 444

João Pacheco de Amorim
PROFESSOR DA FACULDADE DE DIREITO DO PORTO
Advogado
Av. Antunes Guimarães, n.º 700
4100-075 PORTO

(ii) O princípio eletivo (artigos 10.º, n.º 1, e 113.º, n.º 1);

(iii) Os princípios de Direito eleitoral (artigo 113.º, n.ºs 2 e seguintes);

(iv) O princípio da competência (artigo 111.º, n.º 2);

(v) O princípio da colegialidade (artigo 116.º, n.º 1);

(vi) Princípio da responsabilidade política, civil e criminal dos titulares de cargos políticos (artigo 117.º);

(vii) O princípio da renovação dos mesmos titulares (artigo 118.º).

Na nossa análise vai merecer particular atenção o princípio da renovação dos cargos públicos (artigo 118.º da CRP), o qual, conjuntamente com o princípio da proporcionalidade da restrição do direito de acesso a cargos públicos (artigos 18.º, n.º 2 e 50.º, n.ºs 1 e 2 da CRP) e com o princípio da igualdade (artigo 13.º da CRP), irá (irão) constituir os parâmetros de interpretação sistemática e de avaliação da constitucionalidade das "limitações à renovação sucessiva de mandatos" estabelecidas na Lei n.º 46/2005, de 29 de Agosto.

3. A representação política das comunidades de residentes: a democracia local representativa

3.1. A organização democrática do Estado compreende a existência de autarquias locais (artigo 235.º, n.º 1 da CRP), sendo estas, como temos vindo a salientar, formas de organização democrática de comunidades de residentes em determinada circunscrição do território nacional.

A mais importante modalidade realização do princípio democrático (na organização autárquica) consiste na democracia representativa efetivada através da eleição de órgãos que, agindo em nome e no interesse da comunidade de residentes, manifestam a "vontade popular local", isto é, a vontade do agregado de pessoas

João Pacheco de Amorim
PROFESSOR DA FACULDADE DE DIREITO DO PORTO
Advogado
Av. Antunes Guimarães, n.º 700
4100-075 PORTO

residentes na circunscrição autárquica e não apenas do "colégio eleitoral", pois este não esgota a comunidade de residentes.

3.2. O princípio democrático assume uma importância capital na organização política global do Estado, moldando-a em todos os seus aspetos estruturantes.

O conceito constitucional de democracia (ou princípio "democrático-normativo"[36]) possui uma dimensão formal e uma dimensão material.

No sentido formal fala-se em democracia política como o "conjunto de instituições e de formas de organização estadual (eleições, assembleias representativas, partidos, separação de poderes, etc.), de regras políticas (...) e de princípios jurídicos"[37].

Por sua vez, traduz-se o sentido material "na participação democrática dos cidadãos na resolução dos problemas nacionais e aponta para uma conceção material da democracia enquanto exercício participado do poder ou participação popular direta no exercício e no controlo do exercício do poder"[38].

3.3. O princípio democrático-normativo assume, em particular no âmbito do poder local, uma dimensão essencialmente representativa, o que pode ser revelado pelos seguintes traços: (i) órgãos representativos[39], (ii) eleições periódicas[40], (iii)

---

[36] J. J. GOMES CANOTILHO, *Direito Constitucional e Teoria da Constituição*, 7.ª edição, Almedina, 2003, pág. 288.

[37] J. J. GOMES CANOTILHO/VITAL MOREIRA, *Constituição da República Portuguesa Anotada*, Volume I, cit., pág. 278.

[38] J. J. GOMES CANOTILHO E VITAL MOREIRA, *Constituição da República Portuguesa Anotada*, Volume I, cit., pág. 278.

[39] Artigos 235.º, n.º 2 e 239.º da CRP.

[40] Artigo 113.º, n.º 1 e 239.º da CRP.

João Pacheco de Amorim
PROFESSOR DA FACULDADE DE DIREITO DO PORTO
Advogado
Av. Antunes Guimarães, n.º 700
4100-075 PORTO

pluralismo partidário[41], (iv) separação vertical e horizontal de poderes[42], (v) e mandato (político) representativo[43]. Muito embora a organização democrática das autarquias locais também compreenda outras formas de realização do princípio democrático, é na eleição (e no controlo; prestação de contas e responsabilização dos titulares) dos órgãos representativos que assume a sua maior relevância.

Partindo pois do pressuposto de que as autarquias locais são formas de organização política e democrática (são poder local democrático), importa agora determinar qual o sentido e a natureza do mandato dos titulares dos órgãos autárquicos (em especial, do presidente de junta de freguesia e do presidente de câmara municipal).

Ora, tal análise requer uma prévia abordagem ao modelo orgânico das categorias existentes de autarquias locais (freguesias e municípios) e, posteriormente, a averiguação da natureza da relação existente entre o eleito local (o titular do cargo executivo) e a comunidade local (comunidade de residentes) que o elegeu, relação essa que se materializa no conceito de mandato (político) representativo.

4. A representação política das comunidades de residentes (cont.); a estrutura orgânica das freguesias e dos municípios e o modo de designação dos titulares dos seus órgãos: considerações gerais

4.1. As autarquias locais são pessoas coletivas territoriais dotadas de órgãos representativos, que visam a prossecução de interesses próprios das populações respetivas (artigo 235.º, n.º 2 da CRP). A realização dos interesses próprios da

[41] Artigo 114.º da CRP.

[42] Artigo 2.º e 6.º da CRP.

[43] Por exemplo, artigos 117.º e 118.º da CRP.

João Pacheco de Amorim
PROFESSOR DA FACULDADE DE DIREITO DO PORTO
Advogado
Av. Antunes Guimarães, n.º 700
4100-075 PORTO

comunidade de residentes é feita através dos órgãos da autarquia, que agem em representação e na defesa e promoção dos interesses da comunidade local.

A Constituição fixa o modelo orgânico das autarquias locais, em especial, e para o que ora releva, nos artigos 239.º, 244.º, 245.º, 246.º, 249.º, 250.º e 251.º, o qual é desenvolvido pela Lei n.º 169/99, de 18 de Setembro, que estabelece o quadro de competências, assim como o regime jurídico de funcionamento dos órgãos dos municípios e das freguesias.

Por sua vez, o processo eleitoral autárquico vem regulado em termos fundamentais nos artigos 113.º (princípios gerais de direito eleitoral), 114.º (partidos políticos), 118.º (princípio da renovação) e 239.º (órgãos representativos) da CRP, sendo desenvolvido na Lei Orgânica n.º 1/2001, de 14 de Agosto (Lei orgânica da eleição dos titulares dos órgãos das autarquias locais).

O modelo orgânico constitucionalmente consagrado é o seguinte:

(i) Cada autarquia local (freguesia ou município) compreende uma assembleia eleita dotada de poderes deliberativos e um órgão executivo colegial perante ela (politicamente) responsável (artigo 239.º, n.º 1 da CRP)[44];

(ii) O órgão deliberativo (assembleia) é eleito por sufrágio universal, direto e secreto dos cidadãos recenseados na área da respetiva autarquia, segundo o sistema da representação proporcional (artigo 239.º, n.º 2 da CRP);

(iii) O órgão executivo colegial da autarquia é constituído por um número adequado de membros, sendo designado presidente o primeiro candidato da lista mais votada para a assembleia ou para o executivo, de acordo com a solução adotada na lei (artigo 239.º, n.º 3 da CRP);

[44] Esta norma não exclui, contudo, que outros órgãos possam vir a integrar a estrutura orgânica de todas ou de algumas categorias de autarquias locais. Cfr. infra.

João Pacheco de Amorim
PROFESSOR DA FACULDADE DE DIREITO DO PORTO
Advogado
Av. Antunes Guimarães, n.º 700
4100-075 PORTO

(iv) Na freguesia os órgãos representativos são a assembleia de freguesia (órgão deliberativo) e a junta de freguesia (órgão executivo), podendo a lei determinar que nas freguesias de população diminuta a assembleia de freguesia seja substituída pelo plenário dos cidadãos eleitores (artigo 244.º e 245.º da CRP);

(v) No município os órgãos representativos são a assembleia municipal (órgão deliberativo) e a câmara municipal (órgão executivo), sendo a primeira constituída por membros eleitos diretamente em número superior ao dos presidentes de junta de freguesia, que a integram (artigos 250.º e 251.º da CRP).

4.2. Mas antes ainda de procedermos à análise da composição e modo de designação dos eleitos locais, importa esclarecer o significado da expressão "órgão representativo" utilizado no artigo 235.º, n.º 2 da Constituição.

Para Jorge Miranda, é representativo todo o órgão em que a eleição constitua o vínculo de representação política[45], sendo representação política em sentido estrito "a representação do povo, e do povo todo, fundada num ato de vontade (a eleição) e destinada a institucionalizar, com variável amplitude, a sua participação no poder"[46]. O conceito apresentado pelo ilustre constitucionalista pretende significar a representação política em sentido estrito que, tal como a função política em sentido estrito, cabe aos órgãos de soberania do Estado, que a exercem em nome e em representação do povo (comunidade nacional), único titular da soberania e do poder político (artigos 3.º e 108.º da CRP).

Porém, é possível considerar serem os órgãos autárquicos órgãos de representação política das comunidades de residentes que constituem o substrato

[45] JORGE MIRANDA, *Manual de Direito Constitucional*, volume III, cit., pág. 66.

[46] JORGE MIRANDA, *Manual de Direito Constitucional*, volume VII, cit., pág. 71.

João Pacheco de Amorim
PROFESSOR DA FACULDADE DE DIREITO DO PORTO
Advogado
Av. Antunes Guimarães, n.º 700
4100-075 PORTO

humano da autarquia, tendo em particular atenção a titularidade de um poder político-administrativo de auto-orientação da atividade da autarquia. Como refere José de Melo Alexandrino, "o conceito de órgão representativo é variável e relativo: desde logo, por se tratar de um, conceito referido a um princípio de representação necessariamente vinculado a um determinado regime político (ou forma de governo) – de outro modo, estaria aí em causa a sobreposição entre representação e legitimidade; em segundo lugar, se a representação nas autarquias locais não é, nem poder ser, a representação de todo o povo (mas tão-só da comunidade local menor em questão), a mesma não deixa de ser, no nosso sistema e em geral nos de Estado constitucional, uma forma de representação política"[47].

É certo que os órgãos de cada autarquia local representam os interesses da comunidade de residentes na respetiva circunscrição autárquica[48]. Daqui resulta, pois, a existência de comunidades locais autodeterminadas e organizadas em pessoas coletivas públicas, portadoras de interesses próprios cuja prossecução cabe a órgãos cujos titulares são democraticamente eleitos, e que representam (politicamente e não apenas na estrita perspetiva administrativista aplicável às pessoas coletivas públicas não territoriais) a respetiva comunidade. Como bem refere Maria Lúcia Amaral, "o território do Estado (entendido em sentido mais amplo) foi dividido em âmbitos territoriais distintos, de modo a que, em cada um deles, se possam vir a formar maiorias também distintas, capazes de sustentar cada uma delas as deliberações democráticas que especificamente digam respeito aos interesses das populações respectivas"[49].

Em suma, os órgãos das autarquias locais são órgãos que representam, politicamente, comunidades de residentes, e cujos titulares são democraticamente

---

[47] JOSÉ DE MELO ALEXANDRINO, *Direito das Autarquias Locais*, cit., págs. 149-150.

[48] JOSÉ DE MELO ALEXANDRINO, *Direito das Autarquias Locais*, cit., pág. 150.

[49] MARIA LÚCIA AMARAL, *A Forma da República. Uma introdução ao estudo do direito constitucional*, Coimbra Editora, 2005, pág. 380.

João Pacheco de Amorim
PROFESSOR DA FACULDADE DE DIREITO DO PORTO
Advogado
Av. Antunes Guimarães, n.º 700
4100-075 PORTO

eleitos por essa mesma comunidade, principal (mas não a única, como vimos) destinatária do poder autárquico.

4.3. Demonstrada a natureza política e democrática da representação dos órgãos autárquicos, importa agora aprofundar a análise do modelo orgânico das autarquias locais, de modo a determinar a sua composição e o modo de designação dos seus titulares, em especial do presidente da câmara municipal e do presidente da junta de freguesia, para o que teremos de nos socorrer da Lei n.º 169/99, de 18 de Setembro.

5. A representação política das comunidades de residentes (cont.); a estrutura orgânica da freguesia e do município e o modo de designação dos titulares dos seus órgãos

5.1. A pessoa coletiva freguesia é composta por dois órgãos representativos colegiais: a assembleia de freguesia (órgão deliberativo)[50] e a junta de freguesia (órgão executivo) [51] (artigo 2.º, n.º 1 da Lei n.º 169/99). Nas freguesias com 150 eleitores ou menos, a assembleia de freguesia é substituída pelo plenário dos cidadãos eleitores (artigo 21.º, n.º 1 da Lei n.º 169/99).

A assembleia de freguesia é composta por[52]:

(i) 19 membros quando o número de eleitores for superior a 20 000;

(ii) 13 membros quando o número de eleitores for igual ou inferior a 20 000 e superior a 5 000;

---

[50] Artigo 3.º da Lei n.º 169/99.

[51] Artigo 23.º da Lei n.º 169/99.

[52] Artigo 5.º, n.ºs 1 e 2 da Lei n.º 169/99.

João Pacheco de Amorim
PROFESSOR DA FACULDADE DE DIREITO DO PORTO
Advogado
Av. Antunes Guimarães, n.º 700
4100-075 PORTO

(iii) 9 membros quando o número de eleitores for igual ou inferior a 5000 e superior a 1000;

(iv) 7 membros quando o número de eleitores for igual ou inferior a 1000;

(v) 19 membros, nas freguesias com mais de 30 000 eleitores, acrescendo a este número mais um membro por cada 10 000 eleitores para além dos referidos 30 000.

Por sua vez, a junta de freguesia, órgão executivo colegial destoutra autarquia local, é composta por um presidente e por vogais, dois dos quais exercerão as funções de secretariado e de tesoureiro (artigo 23.º da Lei n.º 169/99).

Nas freguesias com mais de 150 eleitores, o presidente da junta de freguesia é o cidadão que encabeçar a lista mais votada na eleição para a assembleia de freguesia, ao passo que, nas freguesias 150 ou menos eleitores, assume o cargo de presidente de junta de freguesia o cidadão eleito pelo plenário de cidadãos eleitores recenseados na freguesia (artigo 24.º, n.º 1 da Lei n.º 169/99). Por sua vez, os vogais são eleitos pela assembleia de freguesia ou pelo plenário de cidadãos eleitores, de entre os seus membros, mediante proposta do presidente da junta, nos termos do artigo 24.º, n.º 2 da Lei n.º 169/99.

Como se vê, o presidente da junta de freguesia é eleito diretamente para a assembleia de freguesia, assumindo o mandato de presidente do órgão executivo por inerência, por ser o cidadão que encabeça a lista mais votada na eleição para a assembleia de freguesia, o que lhe confere legitimidade democrática para o exercício do seu cargo.

João Pacheco de Amorim
PROFESSOR DA FACULDADE DE DIREITO DO PORTO
Advogado
Av. Antunes Guimarães, n.º 700
4100-075 PORTO

5.2. A pessoa coletiva município é constituída por dois órgãos representativos colegiais, a assembleia municipal (órgão deliberativo)[53] e a câmara municipal (órgão executivo colegial).

A assembleia municipal é composta por membros eleitos diretamente em número superior ao dos presidentes de junta de freguesia, que a integram por inerência, não podendo contudo o número de membros eleitos diretamente ser inferior ao triplo do número de membros da respetiva câmara municipal (artigo 42.°, n.°s 1 e 2 da Lei n.° 169/99).

A câmara municipal é formada por um presidente e por vereadores[54], um dos quais designado vice-presidente[55], sendo os seus membros eleitos pelos cidadãos eleitores recenseados na sua área (artigo 56.°, n.° 1 da Lei n.° 169/99). O presidente da câmara municipal é o primeiro candidato da lista mais votada ou, no caso de vacatura do cargo, o que se lhe seguir na respetiva lista.

6. A representação política das comunidades de residentes (cont.); a legitimidade (democrática) e a natureza (política) dos cargos de presidente de junta de freguesia e de presidente de câmara municipal

6.1. O artigo 239.° da Constituição, embora apenas mencione expressamente como órgãos (representativos) das autarquias locais "*uma assembleia eleita dotada de poderes deliberativos e um órgão executivo colegial perante ela* [politicamente] *responsável*", não exclui, contudo, que outros órgãos possam vir a integrar a estrutura orgânica de

---

[53] Artigo 41.° da Lei n.° 169/99.

[54] Nos termos do artigo 57.°, n.° 2 da Lei n.° 169/99.

[55] Pelo presidente da câmara municipal, de entre os vereadores (artigo 57.°, n.° 3 da Lei n.° 169/99.

João Pacheco de Amorim
PROFESSOR DA FACULDADE DE DIREITO DO PORTO
Advogado
Av. Antunes Guimarães, n.º 700
4100-075 PORTO

todas ou de algumas categorias de autarquias locais[56]. É o que sucede com o presidente de câmara municipal[57] e com o presidente da junta de freguesia, ambos (tal como os demais titulares de órgãos autárquicos) diretamente eleitos pela comunidade de residentes.

Como bem refere Freitas do Amaral, "não impressiona a circunstância de por vezes a lei não indicar, entre os órgãos dirigentes de certas pessoas coletivas de direito público, um presidente como órgão singular autónomo", na medida em que "só a análise pormenorizada da competência conferida a este permitirá concluir se a sua posição é de verdadeiro chefe orientador da pessoa coletiva em causa ou tão-só a de um mero presidente de órgão colegial a que pertence"[58] Daí o referido autor qualificar o presidente de câmara municipal e o presidente de junta de freguesia como órgãos executivos singulares da respetiva autarquia local.

Mas a Constituição não deixa, contudo, de atribuir expressa relevância autónoma aos presidentes dos órgãos executivos, quando dispõe que o "órgão executivo colegial é constituído por um número adequado de membros, sendo designado presidente o primeiro candidato da lista mais votada para a assembleia ou para o executivo, de acordo com a solução adotada na lei" (artigo 239.º, n.º 3 da CRP). Deve assim reconhecer-se que quer o presidente de câmara municipal, quer o presidente de junta de freguesia, são órgãos executivos singulares da autarquia respetiva, estando dotados para o exercício do seu cargo de legitimidade

---

[56] Neste sentido, entre outros, JORGE MIRANDA, *Artigo 239.º*, in Constituição Portuguesa Anotada, Tomo III, cit., pág. 469; JOSÉ DE MELO ALEXANDRINO, *Direito das Autarquias Locais*, cit., pág. 153

[57] É pacífica na doutrina a qualificação do presidente de câmara municipal como órgão singular executivo do município, embora haja dúvidas em relação ao presidente de junta de freguesia. No sentido da attribuição da qualidade de órgão ao presidente da junta de freguesia (ver por todos FREITAS DO AMARAL, *Curso de Direito Administrativo*, I, cit., pág. 519).

[58] *Curso de Direito Administrativo*, I, cit., págs. 586 e segs

João Pacheco de Amorim
PROFESSOR DA FACULDADE DE DIREITO DO PORTO
Advogado
Av. Antunes Guimarães, n.º 700
4100-075 PORTO

democrática, na medida em que são diretamente eleitos pela comunidade de residentes.

Paulo Otero vê no presidente de junta de freguesia e no presidente de câmara municipal (tal como no Primeiro Ministro e nos presidentes dos governos regionais) titulares de uma legitimidade semidireta, num segundo grau de legitimação, para o exercício do seu cargo, e isto porque, "utilizando-se um processo eleitoral destinado à eleição de deputados, o motivo principalmente determinante da escolha do eleitorado acaba por ser a escolha do líder do governo"[59].

É, portanto, indiscutível que o presidente de junta de freguesia e o presidente de câmara municipal são dotados de legitimidade democrática, decorrente da sua eleição, por sufrágio universal, direto e secreto dos cidadãos recenseado na área da respetiva autarquia (artigo 239.º, n.ºs 2 e 3), cabendo-lhes, assim, a representação (política) dos interesses das populações residentes na respetiva circunscrição territorial (artigo 235.º, n.º 2 da CRP).

Posto isto, pergunta-se: os cargos de presidente de câmara municipal e de presidente de junta de freguesia têm natureza política, designadamente para efeito de aplicação dos artigos 50.º e 118.º da Constituição?

6.2. O conceito de cargo político utilizado na Constituição deve ser entendido em sentido amplo: são titulares de cargos políticos "todos aqueles que recebem, de forma direta ou indireta e independentemente do modo de designação do cargo em causa, funções, poderes ou competências fundadas e enquadradas na Constituição."[60]. O critério fundamental para a determinação da natureza política de

---

[59] PAULO OTERO, *Direito Constitucional Português*, Volume II, Organização do Poder Político, Almedina, 2010, pág. 78.

[60] PEDRO LOMBA, *Artigo 117.º*, in Comentário à Constituição Portuguesa, III Volume, 1.º Tomo, Princípios gerais da organização do poder político, (coord. Paulo Otero, Almedina, 2008, págs. 450-451.

um cargo é o do desempenho de funções políticas e não apenas o da legitimidade para a prática de atos políticos[61], pelo que são titulares de cargos políticos os cidadãos mandatados para exercer o poder político, de acordo com procedimentos político-constitucionalmente conformados[62].

Assim, encontram-se abrangidos pelo conceito de cargo político não só os titulares de órgãos de soberania do Estado, mas também os titulares de cargos políticos regionais e os titulares de cargos políticos locais, sendo que, e quanto aos órgãos políticos autárquicos, se torna claro o serem os respetivos membros igualmente titulares de cargos políticos, ou seja, os presidentes das câmaras municipais, os vereadores, os deputados das assembleias municipais, os presidentes das juntas de freguesia e membros da assembleia de freguesia[63]; resulta tal extensão, além do mais, da legislação autárquica, particularmente, da Lei n.º 34/87[64], sobre os crimes de responsabilidade dos titulares de cargos políticos e da Lei n.º 64/93, de 26 de Agosto, sobre o regime de incompatibilidades e impedimentos dos titulares de cargos políticos e altos cargos públicos.

Pelo exposto, os presidentes de câmara municipal e os presidentes de junta de freguesia são verdadeiros titulares de cargos políticos (executivos), o que determina, além do mais, a aplicação do disposto nos artigos 50.º (acesso a cargos públicos eletivos) 117.º (estatuto dos titulares de cargos políticos) e 118.º (princípio da renovação) da CRP.

---

[61] PEDRO LOMBA, *Artigo 117.º*, cit., pág. 451.

[62] PEDRO LOMBA, *Artigo 117.º*, cit., pág. 451.

[63] PEDRO LOMBA, *Artigo 117.º*, cit., pág. 451.

[64] São titulares de cargos políticos autárquicos, nos termos do artigo 3.º, n.º 1, alínea i), os membros de órgão representativo das autarquias locais, ou seja, todos os titulares dos órgãos deliberativos ou executivos das autarquias, sem exclusão dos membros das comissões administrativas, mas com exclusão dos membros das organizações de moradores. Assim, JOSÉ DE MELO ALEXANDRINO, *Direito das Autarquias Locais*, cit., pág. 207.

João Pacheco de Amorim
PROFESSOR DA FACULDADE DE DIREITO DO PORTO
Advogado
Av. Antunes Guimarães, n.º 700
4100-075 PORTO

7. A representação política das comunidades de residentes (cont.); o mandato (político) representativo

7.1. Os presidentes de junta de freguesia e os presidentes de câmara municipal são, em razão da sua eleição por sufrágio universal, direto, secreto e periódico dos cidadãos recenseados na área da respetiva autarquia (artigos 113.º, n.º 1 e 239.º, n.º 2 da CRP), titulares de legitimidade democrática para a representação dos interesses da comunidade de residentes que os elegeu.

Nas palavras de Paulo Otero, os "titulares do poder público, desde que dotados de uma legitimidade democrática, tornam-se representantes políticos do povo, agindo com base numa delegação de quem, sendo o titular do poder político (artigo 108.º), não o pode exercer por si direta e imediatamente: os titulares do poder público, investidos de uma legitimidade representativa e de poderes provenientes do povo, devem agir no interesse e por conta do povo que é, por mediação constitucional e renovação periódica em eleições, a fonte da sua legitimação, da sua competência e autoridade"[65].

Note-se que este entendimento, embora concebido a pensar no poder (político) soberano, que reside no povo e é primariamente exercido pelos órgãos de soberania, tem inteira aplicação aos titulares de cargos políticos locais, pois todos os titulares de órgãos autárquicos representativos são diretamente eleitos pela comunidade local, de quem recebem a fonte de legitimação do seu poder, agindo no interesse e em representação (política) da mesma.

Mas o que é a representação política? Como se materializa? Qual o seu conteúdo e qual a natureza da relação que se estabelece entre o eleito e os eleitores, entre o representante e os representados? A resposta a estas questões implica uma

[65] PAULO OTERO, *Direito Constitucional Português*, Volume II, cit., pág. 78.

prévia abordagem do conceito de representação (política) democrática que se materializa no instrumento do mandato (político) representativo.

7.2. No seu sentido comum a palavra representação revela polissemia: umas vezes designa o processo mental através do qual reproduzimos ou concebemos a imagem ou a ideia de qualquer coisa; outras vezes – e é este o sentido que nos importa – "representar" significa simplesmente simbolizar algo ou substituir alguém, manifestando a sua vontade e agindo em conformidade com ela. Sendo assim, a representação tem subjacente "o estabelecimento de um vínculo, ou de uma relação, entre quem representa e o *quid* representado" [66].

No seu sentido jurídico "representar (...) significa (...) tornar presente quem está ausente, através do estabelecimento de uma relação que una adequadamente o representado e o representante."[67]

No seu sentido político a representação pode definir-se "como o princípio jurídico em virtude do qual um ou alguns indivíduos exercem o poder político ou participam no seu exercício em lugar e em nome dos titulares do referido poder e de modo que os atos dos representantes sejam considerados provenientes da autoridade dos representados"[68].

Nas palavras de Maria Lúcia Amaral, "através da decisão expressa por sufrágio universal, livre, direto, secreto e periódico, a vontade popular confere a um conjunto de pessoas a incumbência de decidir e agir em seu nome e interesse. Por isso mesmo, os eleitos, quando atuam no exercício das competências que são constitucionalmente conferidas aos órgãos de que são titulares, não atuam por conta própria. Dado que os efeitos das suas decisões são imputados à *res publica*, tudo se

[66] MARIA LÚCIA AMARAL, *A Forma da República...*, cit., pág. 229.

[67] MARIA LÚCIA AMARAL, *A Forma da República*, cit., pág. 230.

[68] MARCELLO CAETANO, *Manual de Ciência Política e Direito Constitucional*, Tomo I, 6.ª edição revista e ampliada por Miguel Galvão Teles, Reimpressão, Coimbra, Almedina, 1996, pág. 186.

João Pacheco de Amorim
PROFESSOR DA FACULDADE DE DIREITO DO PORTO
Advogado
Av. Antunes Guimarães, n.º 700
4100-075 PORTO

passa como se quem tivesse agido fosse o próprio povo organizado em Estado, e não os indivíduos concretos que ponderaram, discutiram, decidiram e executaram. A representação política é, pois, verdadeiramente, uma forma de representação voluntária."[69]

7.3. A representação política (democrática) dos eleitores pelos eleitos manifesta-se, pois, no conceito de mandato (político). O mandato político é, nos termos da Constituição, um mandato representativo e não imperativo (cfr. artigo 152.º da CRP), pois não podem os mandantes (a comunidade) dar ordens ou instruções aos mandatários (os eleitos), o que bem se compreende tendo em consideração a imprevisibilidade e complexidade das tarefas envolvidas na representação política de uma comunidade. "[P]or isso é que esta forma, peculiar, de os eleitos "representarem" os eleitores é qualificada de política (...): o "mandato" que se confere não só inclui uma competência genérica para agir em todos os assuntos da *polis* – que são por natureza indeterminados e indetermináveis – como devolve a quem age inteira liberdade na escolha dos modos e meios de atuação"[70].

O representante político age em nome e no interesse da comunidade que o elegeu, sendo certo que, por isso, o bem ou interesses que ele representa "é exclusivamente o global ou político – o único que justifica a liberdade do modo de exercício do seu mandato"[71].

O mandato (político) representativo ostenta, portanto, as seguintes características[72]: (i) generalidade; (ii) liberdade; (iii) irrevogabilidade; e (v) independência. Necessariamente ligado à representação política (isto é, ao mandato representativo) está a ideia de responsabilidade (política) do eleito perante os

[69] MARIA LÚCIA AMARAL, *A Forma da República*, cit., pág. 231.

[70] MARIA LÚCIA AMARAL, *A Forma da República*, cit., 2005, pág. 231.

[71] MARIA LÚCIA AMARAL, *A Forma da República*, cit., pág. 232.

[72] PAULO BONAVIDES, *Ciência Política*, 4.ª ed., Rio de Janeiro, Forense, 1978, págs. 312-313.

eleitores[73], que se traduz, designadamente, na capacidade de estes controlarem e exigirem a prestação de contas dos seus representantes políticos, bem como no chamado "teste eleitoral".

7.4. A ideia de representação política tem inteira aplicação no domínio do poder local, como vimos supra quando abordámos o conceito de "órgãos representativo".

Embora a Constituição não refira expressamente o termo mandato em relação aos eleitos locais, é indiscutível a aplicação a estes do regime constitucional referente aos princípios gerais da organização do poder, designadamente os artigos 117.º e 118.º da Constituição, que contêm referências expressas ao conceito de mandato.

O n.º 3 do artigo 117.º da Constituição estabelece que "[a] lei determina os crimes de responsabilidade dos titulares de cargos políticos, bem como as sanções aplicáveis e os respetivos efeitos, que podem incluir a destituição do cargo ou a **perda do mandato**".

Por sua vez, o n.º 2 do artigo 118.º da Constituição prevê que "A lei pode determinar **limites à renovação sucessiva de mandatos** dos titulares de cargos políticos executivos", integrando essa categoria de titulares de cargos públicos (eletivos), seguramente no plano do poder local, os presidentes de junta de freguesia e os presidentes de câmara municipal.

Para além disso, a Constituição refere ainda no artigo 235.º que as autarquias locais são dotadas, não apenas de meros órgãos próprios, mas sim de órgãos "representativos" (da comunidade local), isto é, de órgãos democraticamente legitimados em razão da eleição universal, direta e secreta dos seus membros – todos os titulares de órgãos deliberativos ou executivos autárquicos foram

[73] PAULO OTERO, *Direito Constitucional Português*, Volume II, cit., pág. 80.

João Pacheco de Amorim
PROFESSOR DA FACULDADE DE DIREITO DO PORTO
Advogado
Av. Antunes Guimarães, n.º 700
4100-075 PORTO

diretamente eleitos pelos cidadãos eleitores recenseados na área da circunscrição autárquica.

7.5. O termo mandato, para lá de referência expressa na Constituição, é também recorrentemente utilizado na legislação "autárquica" precisamente para representar o vínculo que se estabelece entre o eleito local e os eleitores, *rectius*, a comunidade local, a saber:

(i) Na Lei n.º 169/99, de 18 de Setembro, que contém várias normas sobre o regime do mandato autárquico, designadamente, artigo 4.º (duração e natureza do mandato), 76.º (renúncia ao mandato), 77.º (suspensão do mandato), 80.º (continuidade do mandato);

(ii) Na Lei Orgânica n.º 1/2001, de 14 de Agosto (Lei orgânica da eleição dos titulares dos órgãos das autarquias locais), que estipula no artigo 14.º as regras aplicáveis a distribuição de mandatos dentro de cada lista: "Dentro de cada lista, os mandatos são conferidos aos candidatos pela ordem de precedência indicada na declaração de candidatura"[74] (n.º 1), ao passo que o artigo 220.º dispõe sobre a duração desse mandato;

(iii) Na Lei n.º 11/96, de 18 de Abril, que estabelece o regime aplicável ao exercício do mandato dos membros das juntas de freguesia;

(iv) Na Lei n.º 34/87, de 16 de Julho (regime dos crimes de responsabilidade dos titulares de cargos políticos), eu estabelece no artigo 29.º que a condenação definitiva por crime de responsabilidade cometido no exercício de funções políticas, pelo Presidente da República, Deputados à Assembleia da República, ao Parlamento Europeu, a assembleia regional

[74] Sendo certo que assume a qualidade de presidente dos órgãos executivos colegiais das autarquias locais "o primeiro candidato da lista mais votada para a assembleia ou para o executivo" (artigo 239.º, n.º 3 da CRP).

João Pacheco de Amorim
PROFESSOR DA FACULDADE DE DIREITO DO PORTO
Advogado
Av. Antunes Guimarães, n.º 700
4100-075 PORTO

e pelos membros de órgãos representativos das autarquias locais, implica a perda do respetivo mandato;

(v) Na Lei n.º 46/2005, de 29 de Agosto, que vem estabelecer "limites à renovação sucessiva de mandatos dos presidentes dos órgãos executivos das autarquias locais", utilizando como conceito-chave o de mandato consecutivo, cujo sentido procuraremos determinar adiante.

7.6. O mandato dos presidentes de junta de freguesia e dos presidentes de câmara municipal assume pois a natureza de um mandato (político)[75] representativo que materializa o vínculo, a relação (assente numa base de confiança e de responsabilidade e prestação de contas) entre o eleito local e a comunidade local (de residentes e não apenas, como se poderia pensar, do colégio eleitoral). Ambos representam a respetiva comunidade local, politicamente organizada em autarquia local, manifestando a vontade desta e agindo no seu interesse e em seu nome: o poder local reside, na sua essência, na comunidade de vizinhos que se organiza em pessoa coletiva (pública) para a prossecução cabal das suas necessidades coletivas.

Além do já referido supra, temos de considerar que o mandato exprime a relação política entre a comunidade local e os titulares de cargos políticos autárquicos também pelo facto de, por exemplo, a extinção da autarquia local (com

[75] No mesmo sentido, vide o Parecer do Conselho Consultivo da Procuradoria Geral da República n.º P001261990, disponível em www.dgsi.pt, no qual se pode ler que: "Os titulares dos órgãos deliberativos e executivos das autarquias são eleitos por sufrágio direto pelo colégio eleitoral com a respetiva base territorial; a relação que se constitui nesta designação não releva de qualquer designação funcional, antes devendo ser considerada no âmbito da constituição e efeitos de um mandato político. Esta relação constitui-se por ato eleitoral; o objeto decorrente do mandato político será o de atribuir àqueles que são investidos nessa relação na sequência da eleição (segundo trâmites processuais próprios) o direito de tomar, em nome de pessoa coletiva, as decisões necessárias à prossecução dos respetivos fins, sem necessidade de serem sancionadas por uma ratificação popular"

João Pacheco de Amorim
PROFESSOR DA FACULDADE DE DIREITO DO PORTO
Advogado
Av. Antunes Guimarães, n.º 700
4100-075 PORTO

consequente dissolução dos seus órgãos) implicar o termo do mandato, como uma das exceções ao princípio geral da continuidade (artigos 220.º, n.º 2 da Lei Orgânica n.º 1/2001 e artigo 80.º da Lei n.º 169/99, de 18 de Setembro).

8. Sentido do conceito de mandato utilizado na Lei n.º 46/2005, de 29 de agosto: o sentido literal da norma do artigo 1.º

8.1. Do exposto resulta claramente que o termo mandato pretende significar a relação política existente entre o eleito local (titular de um cargo político) e a comunidade de residentes que o elegeu e que constitui o substrato humano da autarquia local cujos órgãos representativos o eleito local integra.

O mandato político materializa assim a representação dos interesses gerais da comunidade de residentes, pressupondo uma especial ligação, um vínculo (de natureza política) entre o titular do órgão, dotado de legitimidade democrática em razão da sua eleição, e as pessoas residentes na circunscrição autárquica.

Os presidentes de junta de freguesia e os presidentes de câmara, enquanto titulares de cargos políticos autárquicos, representam a comunidade local manifestando a vontade desta e agindo em seu nome e no seu interesse.

A ligação entre o eleito local e a comunidade de residentes materializa-se assim num mandato representativo:

(i) Que tem origem numa eleição por sufrágio universal, direto e secreto dos cidadãos recenseados na área da respetiva autarquia (artigo 239.º, n.º 2 da CRP);

(ii) Que tem a duração mínima de quatro anos, sendo exercido, durante esse período de tempo, de forma contínua (artigo 80.º da Lei n.º 169/99, de 18 de Setembro);

João Pacheco de Amorim
PROFESSOR DA FACULDADE DE DIREITO DO PORTO
Advogado
Av. Antunes Guimarães, n.º 700
4100-075 PORTO

(iii) Que é exercido com independência e de modo livre (artigo 81.º da Lei n.º 169/99, de 18 de Setembro), em representação e no interesse da comunidade de residentes que o elegeu (artigo 235.º, n.º 2 da CRP);

(iv) E que é irrevogável, pois não podem os mandantes (a comunidade) pôr termo ao mandato, o qual (o termo) só ocorre nos termos previstos na Constituição e na lei – podendo, porém, o eleito local renunciar ao mandato ou vê-lo suspenso nos termos da lei (artigos 76.º e 77 da Lei n.º 169/99, de 18 de Setembro).

O mandato confere ao eleito local, enquanto titular de um órgão autárquico, um conjunto de competências cuja titularidade e conteúdo resulta direta e expressamente da Constituição e da lei[76].

Enfim, a relação política em causa tem associada uma responsabilidade política do eleito perante os eleitores, que se efetiva, designadamente, mediante a prestação de contas, o controlo e a avaliação da capacidade do eleito local através, nomeadamente, do exercício do direito de voto (o "teste eleitoral").

A especial relação entre o eleito local e a comunidade de residentes revela-se ainda, com particular clareza, no facto de a extinção de uma autarquia local, com a consequente dissolução dos seus órgãos, determinar o termo do mandato representativo e, portanto, da relação política subjacente (artigo 220.º, n.º 2 da Lei Orgânica n.º 1/2001, de 14 de Agosto).

Os presidentes de câmara municipal e os presidentes de junta de freguesia são titulares de cargos políticos executivos e não meros funcionários públicos. São representantes políticos de uma comunidade de

[76] Como se pode ler no Parecer do Conselho Consultivo da Procuradoria Geral da República n.º P001261990, disponível em www.dgsi.pt "[a] eleição não constitui, porém, uma delegação de poderes, mas um modo de designação da titularidade dos órgãos; os poderes resultam da lei (das atribuições da pessoa coletiva e das competências dos órgãos fixadas na lei) e não dos eleitores, não recebendo, por isso, o titular eleito nem ordens nem instruções do colégio eleitoral".

pessoas, manifestando a sua vontade e agindo em seu nome e no seu interesse. É esta especial relação política que conforma o núcleo duro do mandato representativo, e que permite uma clara distinção entre o funcionário público de uma autarquia local e o titular de um cargo político autárquico.

Partindo destes pressupostos podemos concluir que **o termo mandato utilizado pela Lei n.º 46/2005 só pode reconduzir-se ao conceito de mandato político (representativo)** que temos vindo a densificar.

8.2. Sem considerar para já os parâmetros constitucionais sobre a restrição do acesso a cargos políticos (cfr. *infra*), nem o fim pretendido pela norma (cfr. *infra*), e centrando-nos apenas nos elementos literais presentes no artigo 1.º da Lei n.º46/2005 e no sentido jurídico dos conceitos-chave apontados *supra*, podemos desde já procurar determinar o sentido literal da regra da limitação à renovação sucessiva de mandatos prevista nos n.ºs 1 e 2 do artigo 1.º da Lei n.º 46/2005, de 14 de Agosto. Vejamos.

A Lei n.º 46/2006 visa "estabelece[r] limites à **renovação sucessiva de mandatos dos presidentes dos órgãos executivos das autarquias locais**". No artigo 1.º, n.ºs 1 e 2, é estabelecido que:

(i) "o presidente de câmara municipal e o presidente de junta de freguesia **só podem ser eleitos para três mandatos consecutivos**, salvo se no momento da entrada em vigor da presente lei tiverem cumprido ou estiverem a cumprir, pelo menos, o 3.º **mandato consecutivo**, circunstância em que poderão ser eleitos para mais um **mandato consecutivo**" (n.º 1);

(ii) "O presidente de câmara municipal e o presidente de junta de freguesia, depois de **concluídos os mandatos** referidos no número anterior, não podem assumir aquelas **funções** durante o quadriénio

João Pacheco de Amorim
PROFESSOR DA FACULDADE DE DIREITO DO PORTO
Advogado
Av. Antunes Guimarães, n.º 700
4100-075 PORTO

imediatamente subsequente ao último mandato consecutivo permitido" (n.º 2).

8.3. Renovar significa "tornar ou tornar-se com aspeto mais novo, mais vigoroso", "substituir o que está gasto, muito usado ou muito visto por algo novo" ou ainda "estabelecer de novo um contrato ou um compromisso com alguém[77].

O termo "sucessivo" significa algo que vem depois, que é contínuo, que sucede a outro[78]. A palavra "consecutivo" também exprime uma ideia de algo que é contínuo, ininterrupto.

Os termos "consecutivo" e "sucessivo" aparecem recorrentemente associados ao termo mandato (a lei fala em mandatos consecutivos e em renovação sucessiva de mandatos), sendo certo que o termo funções, que só aparece referido no n.º 2 do artigo 1.º, apenas pode ser entendido como estando diretamente relacionado com o termo mandato, que aparece referido por duas ocasiões nesse n.º 2 do artigo 1.º.

As expressões "renovação sucessiva" e "consecutivo" quando conjugadas com o termo mandato parecem pois querer significar a renovação, repetição de um mesmo mandato, ou melhor, a renovação de uma mesma relação (política) entre o mesmo eleito local e a mesma comunidade local que o elegeu.

Por seu turno, as funções ou competências são inerentes ao mandato local e decorrem diretamente da Constituição e da lei. Estas não têm, portanto, relevância autónoma no texto do artigo 1.º da Lei n.º 46/2005, sendo antes absorvidas pelo

---

[77] *Dicionário da Língua Portuguesa Contemporânea*, Academia das Ciências de Lisboa, Verbo, 2001, pág. 3190

[78] *Dicionário da Língua Portuguesa Contemporânea*, Academia das Ciências de Lisboa, Verbo, 2001, pág. 3475.

João Pacheco de Amorim
PROFESSOR DA FACULDADE DE DIREITO DO PORTO
Advogado
Av. Antunes Guimarães, n.º 700
4100-075 PORTO

conceito de mandato repetido por várias vezes no título do diploma e nos n.°s. 1, 2 e 3 daquele normativo.

8.4. Sendo assim, pode extrair-se do texto dos n.°s 1 e 2 do artigo 1.º da Lei n.° 46/2005, de 29 de Agosto a seguinte regra: os presidentes de órgão executivo autárquico só podem ser eleitos três vezes consecutivas (sem prejuízo da exceção prevista para os mandatos em curso em 01 de Janeiro de 2006) **para esse mesmo cargo político executivo na mesma autarquia local.**

O **mandato político sucessivo ou consecutivo** significa, portanto, a renovação, sucessão no tempo, de relações que se estabelecem entre o mesmo eleito local e a mesma comunidade local. Como veremos, esta interpretação surge ainda reforçada não só por elementos teleológicos (tendo em conta o fim prosseguido pelo legislador com a imposição desta limitação, e cujo sentido determinaremos quando analisarmos o processo legislativo que culminaria na Lei n.° 46/2005), como ainda pela interpretação sistemática da norma à luz dos princípios constitucionais aplicáveis ao acesso e a titularidade dos cargos políticos eletivos (cfr. *infra*).

III. A limitação de mandatos em cargos políticos autárquicos: análise histórica e teleológica

1. Razão de ordem

A partir do estudo realizado *supra* apurámos ser o sentido literal da norma do artigo 1.°, n.°s 1 e 2 da Lei n.° 46/2005, numa primeira análise, o seguinte: um cidadão só pode ser eleito três vezes consecutivas (sem prejuízo da exceção prevista para os mandatos em curso em 01 de Janeiro de 2006) para um mesmo cargo

político de presidente de junta de freguesia ou de presidente de câmara municipal na mesma autarquia local.

Não obstante, torna-se ainda necessário aprofundar o processo interpretativo de modo a determinar, em definitivo, o sentido e o alcance que deve ser atribuído ao princípio da limitação à renovação sucessiva de mandatos dos presidentes dos órgãos executivos das autarquias locais, previsto no artigo 1.º da Lei n.º 46/2005.

Ora, para cumprir tal desiderato é imprescindível considerarmos os antecedentes históricos e o processo legislativo que culminou na aprovação da Lei n.º 46/2005, para assim tentarmos descortinar o fim visado pelo legislador com a instituição das mencionadas "limitações" à renovação sucessiva de mandatos dos cargos de presidente de junta de freguesia e de presidente de câmara municipal.

Feito isto, importará ainda analisar o artigo 1.º da Lei n.º 46/2005 à luz dos parâmetros constitucionais resultantes, sobretudo, do princípio da renovação (artigo 118.º da CRP) e do instituto (da restrição) do direito de acesso a cargos públicos eletivos (artigos 18.º, n.ºs 2 e 3 e 50.º, n.ºs 1 e 3 da CRP).

2. A limitação de mandatos autárquicos: elementos históricos; os antecedentes históricos e o Acórdão do Tribunal Constitucional n.º 369/91, de 31/07/1991

2.1. Antes da revisão constitucional de 2004 (Lei n.º 1/2004, de 24/07), que viria a introduzir o atual n.º 2 do artigo 118.º da CRP[79], registaram-se várias tentativas no sentido da instituição de uma limitação à renovação sucessiva de

[79] O artigo 118.º da CRP previa, inicialmente, apenas que "[n]inguém pode exercer a título vitalício qualquer cargo político de âmbito nacional, regional ou local. Com a revisão constitucional de 2004 foi introduzido o n.º 2 que estabelece que "[a] lei poder determinar limites à renovação sucessiva de mandatos dos titulares de cargos políticos executivos".

João Pacheco de Amorim
PROFESSOR DA FACULDADE DE DIREITO DO PORTO
Advogado
Av. Antunes Guimarães, n.º 700
4100-075 PORTO

mandatos dos presidentes de órgãos executivos das autarquias locais, merecendo aqui especial atenção a Proposta de Lei n.º 166/V[80].

Assim, em 1991, o Governo de então apresentou à Assembleia da República uma Proposta de Lei com o n.º 166/V, que, no artigo 2.º, previa a alteração ao artigo 4.º do Decreto-Lei n.º 701-B/76, de 29 de Setembro (lei do sistema eleitoral dos órgãos das autarquias locais), nos seguintes termos:

"Artigo 4.º

Inelegibilidades

1 – .....

a) .....

b) .....

[80] Antes da revisão constitucional de 2004, e durante a VIII legislatura (1999-2002) podemos registar as seguintes propostas no sentido da limitação de mandatos dos titulares de órgãos autárquicos: (i) O Projeto de Lei n.º 360/VIII, do Bloco de Esquerda ("Reforma do sistema eleitoral autárquico"), para alteração do Decreto-Lei n.º 701-B/76, de 29/09, que propunha a introdução de um limite à recandidatura dos presidentes das câmaras ou de vereadores que desempenhem funções a tempo inteiro, com base no princípio republicano da limitação de mandatos; (ii) O Projeto de Lei n.º 364/VIII, do CDS-PP, que "[c]ria o regime que regula a constituição das autarquias locais e respetiva eleição dos seus membros", que tinha em vista "assegurar a renovação do sistema, criando-se condições para o exercício transparente das funções autárquicas, prevendo-se um limite máximo de mandatos para o exercício das funções de presidente da câmara e de vereadores do executivo a quem tenham sido atribuídos pelouros", procurando-se assim evitar, "ao mesmo tempo, a criação de dependências, temores reverenciais ou cumplicidades indesejáveis num sistema que se pretende livre, plural e transparente". Durante a IX legislatura (2002-2005), importa salientar as seguintes iniciativas legislativas: (i) Projeto de lei n.º 276/IX, do CDS-PP e do PSD, sobre a "[l]imitação de mandatos sucessivos"; (ii) Projeto de lei n.º 277/IX, do BE, sobre a "[l]imitação de mandatos dos eleitos locais e da titularidade dos altos cargos públicos"; (iii) Projeto de lei n.º 279/IX, do PS, que "[e]stabelece o regime da duração dos mandatos dos membros dos órgãos dos institutos públicos e dos órgãos de gestão das autoridades reguladoras independentes". Porém, nenhuma das mencionadas propostas viria a ser aprovada.

c) .....

d) .....

e) .....

f) .....

2 – São também inelegíveis, durante o quadriénio imediatamente subsequente ao terceiro mandato, os cidadãos que tenham exercido o cargo de presidente da câmara municipal durante três mandatos consecutivos.

3 – Os presidentes e vereadores das câmaras que renunciem ao cargo não podem candidatar-se nas eleições imediatas nem nas que se realizem no quadriénio imediatamente subsequente à renúncia."

Da exposição de motivos que acompanhava a referida Proposta de Lei n.º 166/V constava que do "princípio democrático decorre o imperativo da renovação dos titulares dos cargos políticos, quer a nível de órgãos de soberania quer a nível dos órgãos do poder local", e que ao abrigo deste princípio "se institui a inelegibilidade para um quarto mandato dos cidadãos que tenham exercido o cargo de presidente da câmara por três mandatos consecutivos".

A consagração destas inelegibilidades tinha por finalidade, de acordo com a exposição de motivos: diminuir o risco de pessoalização do exercício do poder; garantir uma maior transparência, isenção e independência na atuação dos titulares dos órgãos autárquicos; fomentar o aparecimento de alternativas credíveis, dinamizando o funcionamento das instituições pelo aparecimento de novos quadros; e garantir a liberdade de escolha dos eleitores, em vista a dar cumprimento às exigências do princípio democrático.

O processo legislativo, iniciado com a apresentação da proposta de lei n.º 165/V, culminaria na aprovação do Decreto n.º 365/V da Assembleia da República, que no artigo 2.º previa a alteração dos n.ºs 2 e 3 do artigo 4.º do Decreto-Lei n.º 701-B/76, de 29 de Setembro, nos seguintes termos:

"Artigo 4.º

João Pacheco de Amorim
PROFESSOR DA FACULDADE DE DIREITO DO PORTO
Advogado
Av. Antunes Guimarães, n.º 700
4100-075 PORTO

166

Inelegibilidades

1 – .....

g) .....

h) .....

i) .....

j) .....

k) .....

l) .....

2 – São também **inelegíveis para um executivo municipal**, durante o quadriénio imediatamente subsequente ao terceiro mandato, os cidadãos que **nesse executivo** tenham exercido o cargo de presidente durante três mandatos consecutivos.

3 – Os presidentes e vereadores das câmaras que renunciem ao cargo não podem candidatar-se nas eleições imediatas nem nas que se realizem no quadriénio imediatamente subsequente à renúncia."

2.3. O Presidente da República, tendo tido dúvidas sobre a constitucionalidade das referidas inelegibilidades, requereu a apreciação preventiva da constitucionalidade do artigo 2.º do Decreto n.º 356/V da Assembleia da República, com base na seguinte fundamentação:

"O disposto no artigo 2.º do Decreto da Assembleia da República em apreço, ao dar nova redacção aos n.os 2 e 3 do artigo 4.º do Decreto-Lei n.º 701-B/76, de 29 de Setembro, configura determinadas incapacidades eleitorais passivas para os cidadãos que exerceram o cargo de presidente da câmara municipal durante três mandatos consecutivos e para os cidadãos que renunciem aos cargos de presidente ou vereador de câmara municipal. Sendo o direito de acesso a cargos públicos um dos direitos, liberdades e garantias poderá estar a ser violado o disposto nos artigos 18.º, n.os 2 e 3, e 50.º, n.os 1 e 3, da Constituição, na medida em que se entenda poderem não estar a ser respeitados quer os pressupostos materiais de legitimidade

João Pacheco de Amorim
PROFESSOR DA FACULDADE DE DIREITO DO PORTO
Advogado
Av. Antunes Guimarães, n.º 700
4100-075 PORTO

constitucional das leis restritivas ao exercício de direitos liberdades e garantias, quer os limites constitucionais ao estabelecimento de restrições no acesso a cargos electivos."

O Tribunal Constitucional, por Acórdão n.º 364/91, de 31/07/1991, proferido no processo n.º 367/91, viria a pronunciar-se pela inconstitucionalidade da norma do artigo 2.º do Decreto n.º 356/V da Assembleia da República, por violação do disposto nos artigos 18.º, n.ºs 2 e 3, e 50.º, n.º 3 da CRP, com base na seguinte fundamentação:

(i) Do princípio democrático e da respectiva praxis não resulta qualquer justificação para o alargamenmto de inelegibilidades, sendo certo que a eventual razoabilidade de algumas das motivações constantes da exposição de motivos não dispensam a necessidade de uma credencial constitucional para a alteração do elenco de inelegibilidades, à revelia das excepções previstas no n.º 3 do artigo 50.º da Constituição;

(ii) Admitir que o legislador pudesse criar restrições ao direito de acesso a cargos políticos contrariara a razão de ser da norma do artigo 50.º, n.º 3 da Constituição e a regra da excepcionalidade das restrições, pois o artigo 50.º, n.º 3 proíbe que, no acesso a cargos electivos, sejam previstas inelegibilidades para além das que são necessárias para garantir a liberdade de escolha dos eleitores e a isenção e independência do exercício dos cargos políticos e que, no caso em análise, não se justificava a protecção destes valores constitucionais;

(iii) Após afastar qualquer similitude entre os cargos de Presidente da República e de presidente de câmara municipal, o Tribunal constitucional considerou que o princípio da renovação se identifica com a eleição periódica, não sendo possível extrair da Constituição um princípio geral de limitação de mandato resultante do princípio da renovação;

João Pacheco de Amorim
PROFESSOR DA FACULDADE DE DIREITO DO PORTO
Advogado
Av. Antunes Guimarães, n.º 700
4100-075 PORTO

(iv) Bem como que a renúncia à presidência de um executivo municipal não briga (necessariamente) com os parâmetros acolhidos no n.º 3 do artigo 50.º da Constituição, pelo que a eventualidade de um recurso fraudulento a esta figura é uma hipotese a considerar mas que nem por isso justifica uma restrição excepcional ao critério fixado pela norma constitucional; assim, e tomando em consideração os parâmetros resultantes da conjugação dos artigos 18.º, n.ºs 2 e 3 e 50.º, n.º 3 da Constituição, considerou que as referidas inelegibilidades não constituiam restrições absolutamente exigíveis, adequadas e proporcionais à salvaguarda dos valores da isenção e independência do exercício funcional dos cargos.

Do Acórdão do Tribunal Constitucional extrai-se que uma limitação à renovação sucessiva de mandatos dos presidentes de câmara municipal, na ausência de autorização constitucional expressa, violaria as normas dos artigos 18.º, n.ºs 2 e 3 e 50.º, n.º 3 da Constituição, constituindo uma restrição desproporcionada e injustificada ao direito de acesso a cargos públicos (políticos) eletivos, e que a garantia da liberdade de escolha dos eleitores e a isenção e independência do exercício dos cargos electivos não justificava a previsão das mencionadas inelegibilidade. As restrições ao direito de acesso a cargos electivos teria, assim, de ser exigível, adequada e proporcional para a salvaguarda dos referidos valores constitucionais, não excluindo, contudo, o Tribunal Constitucional a existência de restrições legais ao direito de acesso a cargos electivos desde que respeitados os parâmetros resultantes dos artigos 18.º, n.ºs 2 e 3 e 50.º, n.º 3 da Constituição.

3. A limitação de mandatos autárquicos: elementos históricos (cont.); da Proposta de Lei n.º 4/X à Lei n.º 46/2005, de 29 de agosto

João Pacheco de Amorim
PROFESSOR DA FACULDADE DE DIREITO DO PORTO
Advogado
Av. Antunes Guimarães, n.º 700
4100-075 PORTO

3.1. A Revisão constitucional de 2004 (Lei Constitucional n.º 1/2004, de 24/07) veio introduzir o n.º 2 do artigo 118.º da Constituição (princípio da renovação), autorizando o legislador ordinário, em termos que ainda deverão ser bem ponderados (à luz dos artigos 18.º, n.ºs 2 e 3 e 50.º, n.º 3 da Constituição), a prever limites à renovação sucessiva de mandatos dos titulares de cargos políticos executivos.

Nesta sequência, o Governo em funções apresentou na Assembleia da República uma Proposta de Lei n.º 4/X[81] que estabelecia o regime da duração do

[81] Também o Bloco de Esquerda apresentou, em 14 de Abril de 2005, dois Projetos de Lei, um com o n.º 35/X, sobre "limitações temporais às nomeações para o exercício das funções de Primeiro-Ministro e de Presidente do Governo Regional", e outro com o n.º 34/X, sobre a "limitação de mandatos dos eleitos locais", ambas rejeitadas. Da exposição de motivos do Projeto de Lei n.º 34/X pode ler-se que o sistema eleitoral, ao permitir a perpetuação do exercício de "poderes absolutos, apontando para a eternização de poderes autárquicos, (...) pode estimular o estabelecimento de relações clientelares e de caciquismo. A proximidade do eleito em relação ao eleitor, tendo vantagens inegáveis, comporta riscos que não devem ser negligenciados, com a fácil criação de redes de dependência que vão, lentamente, adulterando a verdade democrática", sendo certo que a "consecutiva sucessão de mandatos permite situações limites, como a manutenção do cargo de presidente de câmara [de um mesmo cidadão] desde as primeiras eleições autárquicas realizadas em Portugal após a entrada em vigor da Lei n.º 701-B/76, de 29 de Setembro" e que "não estaria presente no espirito do legislador que alguém se poderia manter no mesmo cargo político através de sucessivas renovações do mandato eleitoral durante décadas". Perante o exposto, é "em nome da independência e isenção com que qualquer cargo eletivo deve ser exercido que o Bloco de Esquerda propõe a introdução de um limite à recandidatura dos presidentes das câmaras ou de vereadores que desempenhem funções a tempo inteiro, em função do princípio republicano da limitação de mandatos. Propunha assim o Bloco de Esquerda a alteração do artigo 7.º n.ºs 4 e 5 da Lei Orgânica n.º 1/2001, de 14 de Agosto, nos seguintes termos: "[n]ão são elegíveis, durante um quadriénio, para os cargos de carácter executivo dos órgãos autárquicos, os cidadãos que tenham exercido esses mesmos cargos a tempo inteiro durante dois mandatos completos consecutivos, ou por um período superior a oito anos" (n.º 4); "[o]s presidentes e vereadores das

João Pacheco de Amorim
PROFESSOR DA FACULDADE DE DIREITO DO PORTO
Advogado
Av. Antunes Guimarães, n.º 700
4100-075 PORTO

exercício de funções do Primeiro-ministro, dos Presidentes dos Governos Regionais e do Mandato dos Presidentes dos Órgãos executivos das autarquias locais, aprovada em Conselho de Ministros de 21/04/2005, e publicada em Diário da República, II Série A, n.º 9/X/1 2005, de 28/04/2005.

Da exposição de motivos da Proposta de Lei n.º 4/X resultava clara a intenção de estabelecer uma limitação de mandatos para os cargos políticos executivos de âmbito nacional, regional e local, com vista a dar execução ao artigo 118.º, n.º 2 da Constituição. A base de fundamentação de tais "limitações" residia assim no princípio da renovação e da temporalidade de todos os cargos do Estado, políticos ou não políticos, eletivos ou não eletivos, bem como na duração limitada dos mandatos políticos e do princípio da eleição periódica consagrado no artigo 113.º, n.º 1 da Constituição. O objetivo prosseguido com a limitação à renovação sucessiva de mandatos consistia, de acordo com a mencionada exposição de motivos, em "**fomentar a renovação dos titulares dos órgãos**, visando-se o reforço das garantias de independência dos mesmos, e prevenindo-se excessos induzidos pela perpetuação no poder."

A Proposta de Lei n.º 4/X continha cinco artigos:

(i) O artigo 1.º estabelecia o princípio da limitação de mandatos no exercício de funções de Primeiro-Ministro, dos presidentes dos governos regionais e dos presidentes dos órgãos executivos das autarquias locais;

(ii) O artigo 2.º dispunha que o "exercício de funções como Primeiro-Ministro ou como presidente do governo regional tem o limite máximo de doze anos consecutivos" (n.º 1), e o n.º 2 desse preceito estabelecia

---

câmaras que desempenhem o cargo a tempo inteiro e renunciem ao cargo, não podem candidatar-se a esse mandato no quadriénio seguinte." (n.º 5).

que "o disposto no número anterior não prejudica a conclusão dos mandatos iniciados na legislatura em que se completam, os doze anos";

(iii) O artigo 3.º era dedicado a limitação de mandatos dos presidentes dos órgãos executivos das autarquias locais. De acordo com o n.º 1 o "presidente da câmara municipal e o presidente da junta de freguesia não podem ser reeleitos para um quarto mandato consecutivo, nem assumir aquelas funções durante o quadriénio imediatamente subsequente ao termo do terceiro mandato consecutivo"; e o n.º 2 previa que "[n]o caso de renúncia ao mandato, os membros dos órgãos referidos no número anterior não podem candidatar-se nas eleições imediatas nem nas que se realizem no quadriénio imediatamente subsequente à renúncia.";

(iv) O artigo 4.º dessa proposta previa que "Os limites fixados nos artigos anteriores não prejudicam os mandatos em curso à data da entrada em vigor da presente lei, nem impedem aos actuais titulares o exercício de funções por mais um único mandato consecutivo.";

(v) O artigo 5.º, por sua vez, regulava a entrada em vigor da lei (1 de Junho de 2005).

3.2. Sucede, contudo, que no final do processo legislativo apenas viria a ser aprovada a regra da limitação de mandatos dos titulares de órgãos executivos das autarquias locais, em termos muito próximos dos definidos na Proposta de Lei n.º/X[82], tendo sido abandonada a regra da limitação à renovação sucessiva de mandatos do Primeiro-Ministro e dos presidentes dos governos regionais.[83]

[82] A referida Proposta seria aprovada na generalidade, tendo posteriormente baixado para a Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias que propôs um texto de substituição, cujo teor era praticamente idêntico ao da Proposta n.º 4/X, com as seguintes especificidades: (i) são criados dois artigos únicos autónomos, um destinado à limitação a renovação

João Pacheco de Amorim
PROFESSOR DA FACULDADE DE DIREITO DO PORTO
Advogado
Av. Antunes Guimarães, n.º 700
4100-075 PORTO

Parece líquido ter sido o objetivo da Proposta de Lei o ficarem os cargos políticos executivos, de âmbito nacional, regional e local, todos eles, abrangidos pelo princípio da limitação à renovação sucessiva de mandatos previsto no n.º 2 do artigo 118.º da Constituição, aplicando-se-lhes regras similares às que são constitucionalmente consagradas para o Presidente da República (princípio republicano). De facto, um eventual risco de pessoalização do poder, de corrupção dos cargos por efeito da longa permanência nos mesmos, tanto se pode verificar no caso do Primeiro-Ministro, como no dos presidentes dos governos regionais como ainda no dos presidentes de câmara municipal ou de junta de freguesia.

Todos estes cargos partilham um conjunto de traços comuns, a saber:

(i) Evidenciam um regime presidencialista com a concentração de poderes de direção política da comunidade (nacional, regional ou local) em órgãos executivos singulares;

---

sucessiva de mandatos do Primeiro-Ministro e dos presidentes dos governos regionais com o mesmo sentido e alcance que o artigo 2.º da Proposta de Lei n.º 4/X, e outro dirigido à limitação a renovação sucessiva de mandatos dos presidentes de órgãos executivos das autarquias locais; (ii) as regras dos artigos 3.º e 4.º da Proposta de Lei n.º 4/X são concentradas num único artigo. Foi o mencionado texto de substituição, apresentado pela Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias, que viria a ser aprovado na votação final global, obtendo a maioria de dois terços.

(83) Porém, importa salientar que o Estatuto Político-Administrativo dos Açores (Lei n.º 2/2009, de 12 de Janeiro) prevê, no artigo 105.º, a limitação de mandatos do presidente do governo regional, dispondo que o presidente do governo regional só pode ser nomeado para três mandatos consecutivos e que, depois de concluídos os referidos mandatos, não pode assumir novo mandato durante o quadriénio imediatamente subsequente ao último mandato consecutivo permitido (n.ºs 1 e 2 do artigo 105.º). Ao passo que o n.º 3 do artigo 105.º estabelece que, no caso de apresentação de pedido de demissão, no decurso do seu terceiro mandato consecutivo, o Presidente do Governo Regional não pode ser nomeado na sequência das eleições imediatas nem nas que se realizem no quadriénio imediatamente subsequente à demissão.

João Pacheco de Amorim
PROFESSOR DA FACULDADE DE DIREITO DO PORTO
Advogado
Av. Antunes Guimarães, n.º 700
4100-075 PORTO

(ii) O processo de designação é, em certa medida, semelhante, pois assumem o cargo de presidente do executivo por inerência, decorrente do facto de serem os candidatos que encabeçam a lista vencedora para as eleições de um órgão colegial[84];

(iii) Em todos os referidos casos, nem a Constituição nem a lei previam expressamente qualquer limitação à renovação sucessiva de mandatos, embora a duração dos mandatos fosse limitada, em obediência aos princípios da proibição de vitaliciedade (artigo 118.º, n.º 1 da CRP) e do caracter periódico das eleições (artigo 113.º da CRP);

(iv) O mandato (político) surge em todos os casos como um elemento de ligação ou vínculo político e democrático entre o presidente do executivo (o eleito) e a comunidade que este representa (que não se esgota nos eleitores).

Por isso não se percebe porque razão a regra da limitação de mandatos acabou por ser apenas aplicada aos presidentes de junta de freguesia e aos presidentes de câmara municipal, traduzindo-se como se traduz num tratamento desigual não justificável nem justificado que, no mínimo, é de constitucionalidade duvidosa à luz do princípio da igualdade (artigo 13.º da Constituição).

---

[84] Sendo todos eles titulares de legitimidade democrática semidireta ou quase direta, com um segundo grau de legitimação, pois, nas palavras de PAULO OTERO, "utilizando-se um processo eleitoral destinado à eleição dos deputados, o motivo principalmente determinante da escolha do eleitorado acaba por ser a escolha do líder do governo, sendo isso o que hoje se passa quanto à escolha do Primeiro-Ministro, do Presidente do governo das regiões autónomas ou do Presidente da câmara municipal, todos titulares dotados, por isso, de uma legitimidade democrática semidireta"; *Direito Constitucional Português*, Volume II, cit., págs. 78-79. Mas, como já vimos, o mesmo entendimento pode também ser aplicável ao presidente da junta de freguesia, tendo em consideração o processo de designação já analisado supra.

170
Cx
F.T.

3.3. O artigo 118.º, n.º 2 da Constituição permite, sem prejuízo do respeito pelo princípio da proporcionalidade na restrição de direitos fundamentais (artigos 18.º, n.ºs 2 e 3 e 50.º, n.º 3 da CRP), a limitação à renovação sucessiva de mandatos dos titulares de cargos políticos executivos sem proceder a qualquer restrição quanto ao seu âmbito territorial, pelo que podem ficar abrangidos os cargos políticos executivos de âmbito nacional (ex. Primeiro-Ministro), regional (ex. presidente de governo regional) e local (presidente de executivo autárquico).

Como bem refere Pedro Lomba, "[c]aso se entendesse que a lei poderia recair exclusivamente sobre certos cargos em função do seu âmbito territorial, isso comportaria uma diferenciação injustificada, desigual e, nessa medida, inconstitucional entre os titulares de cargos políticos executivos" e conformaria, por isso, uma "desconfiança de princípio face à autonomia das autarquias locais e à autonomia das regiões autónomas", sendo certo que a natureza intraestadual dessas entidades nem por isso tornaria "licito criar inelegibilidades que as afetassem exclusivamente a elas"[85].

Portanto, temos de admitir que a instituição de inelegibilidades desta natureza apenas circunscritas aos presidentes de executivos autárquicos é, no mínimo, repita-se, de constitucionalidade duvidosa, na medida em que pode violar o princípio da igualdade (de oportunidades e de tratamento das candidaturas – artigos 13.º, n.º 1 e 113.º, n.º 3, alínea *b)* da Constituição), pois, partilhando os mencionados cargos de um conjunto importantes de traços comuns (cfr. supra), e sendo certo que os riscos de concentração e pessoalização do poder por efeito da longa permanência num mesmo cargo político numa mesma comunidade, em abstrato, se podem verificar quer nos cargos de Primeiro-Ministro, quer nos de presidente de governo regional ou ainda de presidente de executivo autárquico, o princípio da igualdade sempre

[85] PEDRO LOMBA, *Artigo 118.º*, in Comentário à Constituição Portuguesa, III Volume, cit., pág. 494.

João Pacheco de Amorim
PROFESSOR DA FACULDADE DE DIREITO DO PORTO
Advogado
Av. Antunes Guimarães, n.º 700
4100-075 PORTO

exigiria que as referidas inelegibilidades fossem aplicadas a todos os cargos políticos em que tal se justificasse para garantir a liberdade de escolha dos eleitores e a isenção e independência do exercício dos cargos.

4. O fim visado pelo legislador com a limitação à renovação sucessiva de mandatos

4.1. Da exposição de motivos da Proposta de Lei n.º 4/X e dos trabalhos parlamentares[86] que foram produzidos, resulta ter sido intenção do legislador impedir que um mesmo cidadão pudesse renovar sucessivamente, e sem limites, o mandato (representativo) num mesmo cargo político executivo e numa mesma autarquia local, pois tal poderia trazer riscos que, no entender dos deputados da

[86] Vejam-se, por exemplo, as intervenções do Ministro da Presidência Pedro Silva Pereira (PS) e dos Deputados Nuno Magalhães (CDS-PP) e Francisco Louçã (BE) no decurso da discussão da Proposta n.º 4/X na generalidade (cfr. Diário da Assembleia da República, série n.º 17/X/1, de 08/05/2005. Para o então Ministro da Presidência a "regra da limitação de mandatos visa, isso sim, prevenir, por via da renovação, os riscos inerentes à excessiva personalização no exercício do poder executivo, riscos que a perpetuação no mesmo cargo proporciona, tanto nas autarquias, como nos Governos regionais ou no próprio Governo da República." Por outro lado, é particularmente elucidativa a intervenção do Deputado do CDS Nuno Magalhães: "estamos de acordo com a limitação de mandatos para as autarquias locais, fundamentalmente porque entendemos que o primeiro mandato é, sobretudo, de planeamento de uma obra, o segundo, se o povo assim entender, de execução da obra e o terceiro, de gestão dessa obra, enquanto o quarto mandato poderá ser considerado uma gestão demasiado prolongada dessa mesma obra". Por sua vez, o Deputado Francisco Louçã, após dar alguns exemplos de autarcas que permaneceram no mesmo cargo político executivo e na mesma autarquia durante períodos superiores a vinte anos, refere que estes ficam "naturalmente, com um poder muito reforçado em relação ao controlo da política local e é isso que a limitação de mandatos pretende impedir de uma forma democrática, transparente e republicana."

João Pacheco de Amorim
PROFESSOR DA FACULDADE DE DIREITO DO PORTO
Advogado
Av. Antunes Guimarães, n.º 700
4100-075 PORTO

Assembleia da República e do Governo que apresentou a proposta de lei, de perpetuação do poder com a consequente pessoalização do cargo, afetando assim a liberdade de escolha dos eleitores e a isenção e independência do exercício dos cargos políticos.

Efetivamente, da análise das várias iniciativas legislativas e dos trabalhos parlamentares que antecederam a aprovação da Lei n.º 46/2005, resulta claro que a decisão de limitação dos mandatos dos cargos políticos executivos teve por base a constatação, no plano empírico (sociopolítico), de que a ausência de limitação à respetiva renovação sucessiva levava a que cidadãos permanecessem (pudessem permanecer) no mesmo cargo político executivo na mesma autarquia local por períodos significativos de tempo (em vários casos durante mais de vinte anos consecutivos) e que essa longa permanência permitia a consolidação do poder através da criação de redes de influência, afetando assim a renovação e alternância do poder.

Portanto, e tendo presente estes dados empíricos, o legislador pretendeu limitar a renovação de mandatos para cargos políticos executivos (de presidente de junta de freguesia e de presidente de câmara municipal) de um mesmo cidadão na mesma autarquia local.

Mas, por outro lado, podemos ainda concluir que o objetivo de impedir a concentração, pessoalização e perpetuação do poder não é, para o legislador[87], pelo menos, um valor absoluto e uma necessidade imperiosa na medida em que, se o fosse verdadeiramente, tais restrições teriam de ser aplicadas a todos os cargos políticos executivos de âmbito nacional, regional e local, sem qualquer distinção. Além disso, reitere-se, a previsão de inelegibilidades apenas para os presidentes de órgãos executivos autárquicos pode ser inconstitucional por violação,

[87] Nem para o Tribunal Constitucional (cfr. supra).

João Pacheco de Amorim
PROFESSOR DA FACULDADE DE DIREITO DO PORTO
Advogado
Av. Antunes Guimarães, n.º 700
4100-075 PORTO

designadamente, do princípio da igualdade de oportunidades e de tratamento das candidaturas (artigos 13.°, n.° 1 e 113.°, n.° 3, alínea *b)* da Constituição).

IV. Parâmetros constitucionais da limitação à renovação sucessiva de mandatos em cargos políticos executivos

1. A limitação à renovação sucessiva de mandatos dos presidentes de órgãos executivos autárquicos: considerações prévias

1.1. Dos elementos literais resultantes dos n.°s 1 e 2 do artigo 1.° da Lei n.° 46/2005 extrai-se que um presidente de junta de freguesia e um presidente de câmara municipal só podem ser eleitos para três mandatos consecutivos para o mesmo cargo político executivo na mesma autarquia local, salvo se em 1 de Janeiro de 2006 tiverem cumprido ou estiverem a cumprir, pelo menos, o terceiro mandato consecutivo – caso em que poderão ser eleitos para mais um mandato consecutivo para o mesmo cargo político executivo na mesma autarquia local.

Por outro lado, e na sequência da análise dos elementos históricos (isto é, dos antecedentes e do processo legislativo que culminou na aprovação da Lei n.° 46/2005, de 29 de Agosto) concluiu-se que o fim prosseguido com a instituição dos mencionados "limites à renovação sucessiva de mandatos" consiste em fomentar e garantir a renovação dos cargos políticos de presidente de junta de freguesia e de presidente de câmara municipal numa mesma autarquia local (comunidade de residentes organizada em pessoa coletiva territorial), tendo em vista evitar a concentração, pessoalização e apoderamento do poder numa determinada coletividade local, que poderia resultar da longa permanência no mesmo cargo e na mesma autarquia local em razão da renovação sucessiva de mandatos. É este o sentido que se consegue extrair da análise dos elementos literal, histórico, teleológico e sistemático de interpretação da norma do artigo 1.° da Lei n.° 46/2005.

João Pacheco de Amorim
PROFESSOR DA FACULDADE DE DIREITO DO PORTO
Advogado
Av. Antunes Guimarães, n.º 700
4100-075 PORTO

1.2. Dos dois sentidos principais que têm sido apontados à norma dos n.ºs 1 e 2 do artigo 1.º da Lei n.º 46/2005, de 29 de Agosto, conclui-se que apenas um encontra cabimento na letra, na história e no espirito da lei.

Contudo, justifica-se ainda assim avaliar a norma à luz dos parâmetros constitucionais, considerando, por uma questão de rigor metodológico e para não restarem dúvidas sobre o seu sentido e alcance, os dois principais sentido que têm sido, publicamente, apontados à norma do artigo 1.º da Lei n.º 46/2005.

2. A limitação à renovação sucessiva de mandatos dos presidentes de órgãos executivos autárquicos (cont.): o direito de acesso a cargos públicos eletivos

2.1. Em qualquer dos sentidos possíveis, a norma dos n.ºs 1 e 2 do artigo 1.º da Lei n.º 46/2005 (mas também a do n.º 3, cujo sentido depende, em boa parte, do conteúdo que for atribuído àquela) estabelece "limites à renovação sucessiva de mandatos" de presidentes de junta de freguesia e de presidentes de câmara municipal, que importa qualificar de modo a determinar os parâmetros constitucionais aplicáveis.

O cargo de presidente de junta de freguesia e o cargo de presidente de câmara municipal têm natureza política, decorrente da sua eleição por sufrágio universal, direto e secreto dos cidadãos recenseados na área da respetiva autarquia, assumindo o mencionado cargo por inerência, isto é, por serem os candidatos da lista mais votada para a assembleia (de freguesia) ou para o executivo (câmara municipal)[88]. Por sua vez, o conceito de mandato (político) representativo exprime a

[88] Artigo 239.º, n.ºs 2 e 3 da CRP.

João Pacheco de Amorim
PROFESSOR DA FACULDADE DE DIREITO DO PORTO
Advogado
Av. Antunes Guimarães, n.º 700
4100-075 PORTO

relação (política) existente entre o eleito local (o presidente do executivo autárquico) e a comunidade de residentes na circunscrição territorial autárquica.

Por isso, os mencionados cargos (de presidente de junta de freguesia e de presidente de câmara municipal) têm a natureza de cargos públicos, de natureza política, e de cargos públicos eletivos, para efeito de aplicação, além do mais, dos artigos 50.º e 118.º da Constituição.

Consiste pois o primeiro passo a dar neste ponto do caminho que temos vindo a percorrer, o determinar se existe algum direito fundamental de acesso a cargos públicos eletivos, qual o seu âmbito de proteção e de que modo pode ser "limitado".

2.2. O artigo 50.º da Constituição estabelece o direito fundamental de acesso a cargos públicos, que assume a natureza de um direito, liberdade e garantia de participação política, gozando assim, designadamente, da proteção garantida pelo artigo 18.º da Constituição. Nos termos do artigo 50.º da Constituição "[t]odos os cidadãos têm o direito de acesso, em condições de igualdade e liberdade, aos cargos públicos" (n.º 1) e, por outro lado, "[n]o acesso a cargos eletivos a lei só pode estabelecer as inelegibilidades necessárias para garantir a liberdade de escolha dos eleitores e a isenção e independência do exercício dos respetivos cargos" (n.º 2).

O direito de acesso a cargos públicos (eletivos) é distinto, no seu sentido, alcance e restrições admissíveis, do direito de acesso à função pública (artigo 47.º, n.º 2 da CRP), sendo "expressão do direito de participação na vida pública, *maxime* política" (artigo 48.º da Constituição), ao passo que o direito de acesso à função pública é um direito de carácter pessoal, expressão do direito ao trabalho e da liberdade de escolha da profissão (artigo 47.º da Constituição)[89]. Com efeito, o

[89] J. J. GOMES CANOTILHO/VITAL MOREIRA, *Constituição da República Portuguesa Anotada*, volume I, 4.ª edição revista, Coimbra Editora, 2007, pág. 675.

João Pacheco de Amorim
PROFESSOR DA FACULDADE DE DIREITO DO PORTO
Advogado
Av. Antunes Guimarães, n.º 700
4100-075 PORTO

direito de acesso à função pública decorre do exercício da liberdade de trabalho e de profissão e cabe assim no *status libertatis*, enquanto o acesso a cargos públicos se situa já no *status activae civitatis*[90].

Consiste pois este direito (cujo conceito é de todo o modo amplo e abrange, seguramente, os cargos políticos) na possibilidade de acesso aos cargos de representação ou direção, em órgãos do Estado (designadamente, os órgãos de soberania), das regiões autónomas e do poder local, quer por via de eleição, quando se trate de órgãos eletivos, quer por via de nomeação, por outro órgão constitucionalmente legitimado para o efeito[91].

O direito de acesso a cargos públicos (eletivos) tem, essencialmente, uma dimensão negativa, sendo proibidas as discriminações constitucionalmente ilegítimas dos cidadãos (por motivos ideológicos, raciais, sociais, políticos e outras), devendo garantir-se uma igualdade de condições e uma liberdade de acesso[92]. Contudo, admite-se a possibilidade de estabelecimento, pela lei, de determinados requisitos de acesso e exercício dos cargos públicos, desde que sejam necessários e adequados à natureza do cargo. A regra geral é, assim, no caso dos cargos eletivos, a da correspondência entre capacidade eleitoral ativa (direito de eleger) e capacidade eleitoral passiva (direito de ser eleito), mas sem prejuízo do estabelecimento de requisitos específicos e de inelegibilidades, desde que, em todo o caso, seja respeitado o princípio da proporcionalidade (artigo 18.º, n.ºs 2 e 3 e 50.º, n.º 3 da CRP).

---

[90] JORGE MIRANDA, *Artigo 50.º*, in Jorge Miranda/Rui Medeiros, *Constituição Portuguesa Anotada*, Tomo I, 2.ª edição, Wolters Kluwer Portugal, Coimbra Editora, 2010, pág. 998.

[91] J. J. GOMES CANOTILHO/VITAL MOREIRA, *Constituição da República Portuguesa Anotada*, volume I, cit., pág. 676.

[92] J. J. GOMES CANOTILHO/VITAL MOREIRA, *Constituição da República Portuguesa Anotada*, volume I, cit., pág. 676.

2.3. O artigo 50.º, n.º 3, da Constituição menciona expressamente a possibilidade, no acesso a cargos públicos eletivos, de a lei poder estabelecer inelegibilidades específicas, desde que necessárias e adequadas para garantir a liberdade de escolha dos eleitores e a isenção e independência do exercício dos respetivos cargos.

As inelegibilidades consistem na impossibilidade de se ser eleito para um determinado cargo público eletivo e constituem, pelo menos no plano das eleições autárquicas, motivo de rejeição da candidatura[93]. Quando a candidatura não seja logo rejeitada por inelegibilidade do candidato e este venha a ser eleito, a eleição não produzirá efeitos quanto a este[94].

O sistema de inelegibilidades nas eleições autárquicas consta, em geral, dos artigos 3.º e seguintes da Lei Orgânica n.º 1/2001 de 14 de Agosto. As inelegibilidades (impossibilidade de ser eleito para certo cargo) acarretam restrições à capacidade eleitoral passiva de um cidadão e conformam uma compressão de um direito fundamental, pelo que sempre se torna necessário encontrar para elas um fundamento material bastante (Acórdão do Tribunal Constitucional n.º 230/85).

Tem sido apontado como fundamento das inelegibilidades: perigo da *captatio benevolentiae* do eleitorado por parte de quem exerce determinadas funções; a necessidade de garantir a isenção, independência e desinteresse pessoal dos titulares de cargos políticos no exercício dos respetivos mandatos; e, finalmente, a conveniência em assegurar a independência orgânica e funcional ou a imparcialidade de quem desempenhe certas funções públicas não políticas (Acórdão do Tribunal Constitucional n.º 230/85).

---

[93] Artigo 27.º, n.º 1 da Lei Orgânica n.º 1/2001 de 14 de Agosto.

[94] JORGE MIRANDA, *Artigo 50.º*, in Jorge Miranda/Rui Medeiros, Constituição Portuguesa Anotada, Tomo I, cit., pág. 1001.

João Pacheco de Amorim
PROFESSOR DA FACULDADE DE DIREITO DO PORTO
Advogado
Av. Antunes Guimarães, n.º 700
4100-075 PORTO

A razão de ser do sistema de inelegibilidades reside na "necessidade de, em Estado de direito democrático, (...) garantir a dignidade e a genuinidade do ato eleitoral (...) como meio de proporcionar correção à formação da vontade do eleitor, não perturbando a sua liberdade de escolha. Na área do exercício do poder local eletivo (...) a axiologia da inelegibilidade assenta, particularmente, na isenção e independência de quem exerce cargos eletivos (...) e, simultaneamente, na expressão livre do voto periodicamente exercido e, como tal, servindo para aferir o comportamento do eleito, sancionando-o se for caso disso."[95]

As inelegibilidades não podem ter caracter vitalício ou duração ilimitada ou indefinida, e devem observar, em todo o caso, o princípio da proporcionalidade (artigo 18.º, n.º 2 da CRP) devendo constar de lei geral, abstrata e não retroativa (artigo 18.º, n.º 3 da CRP), emanada da Assembleia da República (artigo 164, alíneas a), j) e l) da Constituição).

Das inelegibilidades distinguem-se as incompatibilidades que consistem na "impossibilidade de ser designado ou eleito para certo cargo público se se estiver a exercer outro, ou a simples impossibilidade de exercício simultâneo de vários cargos".[96]

---

[95] Acórdão do Tribunal Constitucional n.º 364/91.

[96] J. J. GOMES CANOTILHO/VITAL MOREIRA, *Constituição da República Portuguesa Anotada*, volume I, cit., pág. 678. As incompatibilidades podem ser absolutas, e nesse caso assumem-se como modalidade de inelegibilidade (artigos 6.º e 7.º da Lei Orgânica n.º 1/2001, de 14 de Agosto), ou relativas, caso em que o cidadão pode ser eleito mas terá de optar pela renúncia a uma das duas funções autárquicas executivas ou pela suspensão das funções deliberativas ou de optar entre a função autárquica e a outra (artigo 221.º da Lei Orgânica n.º 1/2001, de14 de Agosto).

João Pacheco de Amorim
PROFESSOR DA FACULDADE DE DIREITO DO PORTO
Advogado
Av. Antunes Guimarães, n.º 700
4100-075 PORTO

3. A limitação à renovação sucessiva de mandatos dos presidentes de órgãos executivos autárquicos (cont.): qualificação jurídica

3.1. Os dois tipos de "limites à renovação sucessiva de mandatos dos presidentes de órgãos executivos das autarquias locais" devem ser qualificados como restrições[97] ao direito de acesso a cargos públicos eletivos (artigo 50.º, n.ºs 1 e 3 da CRP), assumindo a natureza de inelegibilidades[98], e impedindo assim que, verificados os pressupostos do artigo 1.º da Lei n.º 46/2005, o cidadão possa ser eleito para o cargo de presidente de junta de freguesia ou de presidente de câmara municipal, conforme o caso. Nessa qualidade, tais restrições devem, por princípio, obedecer aos pressupostos fixados nos n.ºs 2 e 3 do artigo 18.º e do artigo 50.º, em especial o n.º 3, da Constituição.

3.2. Temos assim dois problemas estruturantes a abordar:

(i) O primeiro consiste em determinar qual o fundamento, a base constitucional, para a previsão da limitação à renovação sucessiva de mandatos de presidente de junta de freguesia e de presidente de câmara municipal, o que implica uma prévia análise do sentido e do alcance do princípio da renovação previsto no artigo 118.º da Constituição;

(ii) E o segundo traduz-se na necessidade de sujeição desta restrição legal ao direito em causa aos apertados limites do art.º 18.º da CRP: com

[97] Neste sentido, entre outros, JORGE MIRANDA, *Artigo 50.º*, in Jorge Miranda/Rui Medeiros, Constituição Portuguesa Anotada, Tomo I, cit., pág. 362.

[98] A qualificação como inelegibilidade resultava expressamente da letra do artigo 2.º do Decreto n.º 356/V da Assembleia da República que foi declarado inconstitucional pelo Tribunal Constitucional por Acórdão n.º 364/91, proferido no processo n.º 367/91, em 31 de Julho de 1991. O Tribunal Constitucional também é peremptório em qualificar tais "limites" como restrições ao direito de acesso a cargos públicos eletivos, na modalidade de inelegibilidade (cfr. Acórdão n.º 364/91).

João Pacheco de Amorim
PROFESSOR DA FACULDADE DE DIREITO DO PORTO
Advogado
Av. Antunes Guimarães, n.º 700
4100-075 PORTO

efeito, e tendo em consideração que estamos perante restrições ao direito de acesso a cargos públicos eletivos, torna-se também necessário avaliar se as mesmas cumprem o princípio da proporcionalidade da restrição dos direitos, liberdades e garantias (artigo 18.º, n.ºs 2 e 3 da CRP), mais concretamente se são necessárias para garantir a liberdade de escolha dos eleitores e a isenção e independência do exercício dos cargos políticos de presidente de junta de freguesia e de presidente de câmara municipal, o que implicará a necessária ponderação dos interesses em presença.

4. O princípio da renovação: sentido e alcance

4.1. O princípio da renovação dá a epígrafe e vem regulado no artigo 118.º da Constituição, cujo n.º 1 estabelece como princípio geral que *"[n]inguém pode exercer a título vitalício qualquer cargo político de âmbito nacional, regional e local."* O n.º 2, aditado pela revisão constitucional de 2004, prevê, por sua vez, que a "*lei pode determinar limites à renovação sucessiva de mandatos dos titulares de cargos políticos*".

O primeiro passo a dar para a correta compreensão do sentido da norma do artigo 118.º da Constituição reside em determinar o conteúdo do conceito de "cargo político", exercício já efetuado supra e para onde remetemos, salientando-se apenas ser seguro que os presidentes de junta de freguesia e os presidentes de câmara municipal devem ser qualificados, designadamente para efeitos de aplicação desta norma, como titulares de cargos políticos executivos.

Do n.º 1 do artigo 118.º da Constituição podem extrair-se dois sub-princípios de alcance geral para todos os cargos políticos (executivos ou não):

(i) O princípio da proibição de vitaliciedade dos cargos políticos;

João Pacheco de Amorim
PROFESSOR DA FACULDADE DE DIREITO DO PORTO
Advogado
Av. Antunes Guimarães, n.º 700
4100-075 PORTO

(ii) O princípio da limitação da duração dos mandatos dos titulares de cargos políticos.

O princípio da renovação, como proibição geral de vitaliciedade dos cargos políticos, relaciona-se diretamente com duas importantes exigências do ordenamento jurídico fundamental: (i) a da legitimação democrática dos titulares de cargos políticos; (ii) e da realização periódica de eleições para a designação dos titulares de cargos políticos eletivos (artigo 113.º da CRP). Como salienta PEDRO LOMBA, o "princípio da renovação de cargos políticos pode ser entendido como um apelo à seleção e legitimação periódica dos titulares do poder político, potenciando a alternância e a mudança democráticas dos detentores do poder" e pode ainda ser interpretado "como especifica imposição constitucional de limites temporais ao exercício de mandatos sucessivos pelos mesmos titulares"[99].

Do n.º 1 do artigo 118.º da Constituição decorre assim a necessidade de imposição de limites temporais aos mandatos de todos os cargos políticos de âmbito nacional, regional e local, sendo que, quanto aos cargos políticos eletivos, acaba por confundir-se com o princípio da eleição periódica, como forma de legitimação política dos titulares dos mencionados cargos. De facto, o exercício do poder é, numa forma de governo republicana, necessariamente transitório e precário, pois a titularidade do poder político reside sempre no povo, sendo os titulares de cargos políticos meros representantes que agem em seu nome e no seu interesse e cuja autoridade decorre de um ato de designação (nomeação ou eleição) constitucionalmente conformado. Nas palavras de PAULO OTERO, o "princípio democrático próprio de uma forma republicana de governo, por um lado, e a exigência de legitimação democrática dos titulares dos cargos públicos, por outro, implicando a realização periódica de eleições, determinam que não existem titulares

[99] PEDRO LOMBA, *Artigo 118.º*, in Comentário à Constituição Portuguesa, III volume, 1.º Tomo, cit., pág. 484.

João Pacheco de Amorim
PROFESSOR DA FACULDADE DE DIREITO DO PORTO
Advogado
Av. Antunes Guimarães, n.º 700
4100-075 PORTO

vitalícios, impondo-se a temporalidade e, por essa via, implementa-se a mudança dos titulares de todos os órgãos políticos e a alternância democrática".[100]

O princípio da renovação vale para todos os titulares de cargos políticos, com exceção do cargo de membro do Conselho de Estado, quando exercido por anteriores Presidentes da República (artigo 142.°, alínea *f)* da CRP), e visa essencialmente evitar a personalização do exercício do poder e a sua aristocratização, combatendo o abuso de poder e diminuindo, assim, as possibilidades de corrupção, bem como garantir que o maior número de pessoas participe nos assuntos políticos da coletividade, potenciando a alternância e a mudança democrática dos detentores do poder, e reforçando-se assim a "democraticidade da democracia"[101] e, nessa medida, o princípio da renovação constitui ainda uma garantia do exercício transparente, responsável e imparcial do poder político[102].

4.2. Até à revisão constitucional de 2004 era entendimento pacífico que, fora dos casos expressamente previstos na Constituição (artigo 126.°, quanto ao Presidente da República e artigo 222.°, n.° 3, quanto aos juízes do Tribunal Constitucional), a lei não podia proibir a renovação dos mandatos, "pois isso implicaria o estabelecimento de inelegibilidades fora das condições constitucionalmente admissíveis (art. 50°-3)"[103], sendo certo que do princípio da renovação não se poderia extrair razão material bastante para justificar uma tal restrição (Acórdão do Tribunal Constitucional n.° 364/91).

---

[100] PAULO OTERO, *Direito Constitucional Português*, Volume II, cit., pág. 81.

[101] PAULO OTERO, *Direito Constitucional Português*, Volume II, cit., págs. 82-83.

[102] PEDRO LOMBA, *Artigo 118.°*, in Comentário à Constituição Portuguesa, III volume, 1.° Tomo, cit., pág. 485.

[103] J. J. GOMES CANOTILHO/VITAL MOREIRA, *Constituição da República Portuguesa Anotada*, volume II, cit., pág. 126.

Por outro lado, e existindo fundamento bastante para tal que se pudesse extrair da Constituição, uma limitação à renovação sucessiva de mandatos, fora dos casos expressamente previstos na lei fundamental, dependeria necessariamente de um juízo de proporcionalidade da restrição (artigo 50.º, n.º 3 e 18.º, n.º 2 e 3 da CRP) e de uma ponderação entre o direito de acesso a cargos políticos (artigo 50.º das CRP) e os valores constitucionais da liberdade de escolha dos eleitores e da isenção e independência do exercício dos cargos políticos.

Mas o aditamento do n.º 2 do artigo 118.º da Constituição veio dar suporte constitucional a uma eventual lei restritiva da renovação sucessiva de mandatos de cargos políticos executivos. Passa-se agora a elencar algumas das razões justificativas que levaram à previsão expressa da possibilidade de limitação à renovação sucessiva de mandatos[104]:

(i) O princípio da periodicidade legitimatória de certos cargos não era suficiente para assegurar a renovação, assistindo-se à caricatura dos "políticos dinossauros";

(ii) O princípio republicano acabava por ser esvaziado em algumas dimensões fundamentais: "da não vitaliciedade" e das exigências modernas de responsividade e de prestação de contas dos titulares de cargos políticos;

(iii) Tornava-se cada vez mais difícil a deslegitimação dos titulares de cargos políticos através de eleições, dados os esquemas sistémicos alimentados pela longa permanência em cargos políticos executivos;

(iv) A não renovação de mandatos potenciava garantias desproporcionadas de imunidade a titulares de cargos políticos demandados judicialmente pela prática de crimes.

---

[104] J. J. GOMES CANOTILHO/VITAL MOREIRA, *Constituição da República Portuguesa Anotada*, volume II, cit., pág. 126.

João Pacheco de Amorim
PROFESSOR DA FACULDADE DE DIREITO DO PORTO
Advogado
Av. Antunes Guimarães, n.º 700
4100-075 PORTO

4.3. O n.º 2 do artigo 118.º da CRP dispõe agora – a fim de uma possibilitar uma resposta do legislador a estes problemas – que a "*lei pode determinar limites à renovação sucessiva de mandatos dos titulares de cargos políticos executivos*". Desta norma extraem-se os seguintes elementos cujo sentido importa esclarecer: (i) lei restritiva; (ii) renovação sucessiva de mandatos; (iii) titulares de cargos políticos executivos.

O conceito de cargo político executivo abrange, seguramente, os presidentes de junta de freguesia, os presidentes de câmara municipal, mas também os vereadores, o Primeiro-Ministro e os presidentes de governos regionais.

A expressão "renovação sucessiva de mandatos", transcrita na Lei n.º 46/2005, de 29 de Agosto, e cujo sentido já determinámos supra, significa a repetição, renovação e sucessão no tempo de uma mesma relação (política) representativa entre um titular de cargo político e a comunidade de pessoas (nacional, regional ou local) que este representa e que se materializa no mandato (político) representativo. Julgamos ser este o sentido da norma do n.º 2 do artigo 118.º da Constituição e que resulta também do fim pretendido com a mesma: garantir a renovação do poder e a alternância na titularidade dos cargos políticos, tendo em vista evitar os possíveis efeitos perversos da longa permanência num determinado cargo político.

Quando o n.º 2 do artigo 118.º refere que a "lei pode determinar limites", quer isto dizer que a Constituição autoriza que o legislador ordinário possa, através de lei com caracter geral e abstrato e sem efeito retroativo (cfr. artigo 18.º da CRP), impor restrições ao direito de acesso a cargos políticos executivos, que se traduzam em limitar a possibilidade de um determinado cidadão renovar, pela via da eleição, os mandatos para um determinado cargo político executivo.

O n.º 2 do artigo 118.º da Constituição não impõe ao legislador o estabelecimento de limites à renovação sucessiva de mandatos dos titulares de

cargos políticos executivos, antes lhe confere autorização e discricionariedade para, se houver razões materiais bastantes para o efeito, fixar tais limites.[105]

Contudo, importa deixar claro que esta autorização não dispensa, nem pode em qualquer caso dispensar, a necessária ponderação dos interesses em presença, isto é, o direito de acesso a cargos públicos (políticos), por um lado, e a liberdade de escolha dos eleitores e a isenção e independência dos titulares no exercício dos respetivos cargos, tendo em conta o princípio da proporcionalidade na restrição de direitos, liberdades e garantias (artigos 18.º, n.ºs 2 e 3 e 50.º, n.º 3 da CRP).

Como refere PEDRO LOMBA, "o confronto entre a previsão legal de cláusulas de não reelegibilidade e a sua justificação material à luz daqueles valores constitucionais continua a ser necessário e deve ser exigido à lei prevista no n.º 2 do art. 118.º, até porque (...) o preceito não enuncia os cargos políticos susceptíveis de limitação. A criação de inelegibilidades para outros cargos políticos tem, pois, sempre que ser conjugada com o disposto no art. 50.º, n.º 3, bem como com o princípio democrático, o respeito pela vontade dos eleitores, a transparência e a justiça substantiva dos processos eleitorais e, em especial, o princípio da responsabilidade dos titulares de cargos políticos (artigo 117.º)."[106] – sendo certo que "não são mais os direitos fundamentais que se movem no âmbito da lei, mas a lei que deve mover-se no âmbito dos direitos fundamentais", pelo que "os direitos, liberdades e garantias valem (...) independentemente de lei ordinária concretizadora, na ausência, inadequação ou insuficiência de lei e mesmo contra o próprio texto da lei"[107].

---

[105] Nesse sentido, PAULO OTERO, *Direito Constitucional Português*, Volume II, cit., págs. 84-85.

[106] PEDRO LOMBA, *Artigo 118.º*, in Comentário à Constituição Portuguesa, III volume, 1.º Tomo, cit., pág. 489.

[107] JORGE MIRANDA, *Artigo 18.º*, in Jorge Miranda/Rui Medeiros, Constituição Portuguesa Anotada, Tomo I, cit., pág. 319.

João Pacheco de Amorim
PROFESSOR DA FACULDADE DE DIREITO DO PORTO
Advogado
Av. Antunes Guimarães, n.º 700
4100-075 PORTO

178

5. Parâmetros constitucionais da restrição ao direito de acesso a cargos públicos eletivos

5.1. O n.º 2 do artigo 118.º da Constituição autoriza o legislador a estabelecer limites à renovação sucessiva de mandatos dos titulares de cargos políticos executivos, categoria na qual se integram os presidentes de órgãos executivos das autarquias locais. Mas essa autorização constitucional não afasta, nem pode afastar, o disposto nos artigos 18.º, n.ºs 2 e 3 e 50.º, n.º 3 da Constituição, que estabelecem os parâmetros para o estabelecimento e o controlo das restrições ao direito de acesso a cargos públicos eletivos.

Nos termos do artigo 18.º da Constituição a "lei só pode restringir os direitos, liberdades e garantias nos casos expressamente previstos na Constituição, devendo as restrições limitar-se ao necessário para salvaguardar outros direitos ou interesses constitucionalmente protegidos" (n.º 2) e deve essa lei restritiva revestir carácter geral e abstrato, não ter efeito retroativo, nem diminuir a extensão e o alcance do conteúdo essencial dos preceitos constitucionais (n.º 3).

Há ainda que considerar o artigo 50.º da Constituição, que no seu n.º 1 prevê o direito de todos os cidadãos poderem, em condições de igualdade e liberdade, aceder a cargos públicos[108], e o n.º 3, que permite o estabelecimento de restrições a este direito (inelegibilidades), desde que essas sejam necessárias para garantir a liberdade de escolha dos eleitores e a isenção e independência do exercício dos cargos públicos eletivos.

---

[108] Bem como, o n.º 1 do artigo 48.º da Constituição que garante que todos os "cidadãos têm o direito de tomar parte na vida política e na direção dos assuntos públicos do país, diretamente ou por intermédio de representantes livremente eleitos" e ainda a alínea b) do n.º 3 do artigo 113.º da Constituição que rege que as campanhas eleitorais devem obedecer ao princípio da igualdade de oportunidades e de tratamento das diversas candidaturas.

João Pacheco de Amorim
PROFESSOR DA FACULDADE DE DIREITO DO PORTO
Advogado
Av. Antunes Guimarães, n.º 700
4100-075 PORTO

Temos assim dois grupos de interesses que merecem proteção constitucional: por um lado, o direito de acesso a cargos públicos eletivos em condições de igualdade e liberdade; e, por outro lado, a liberdade de escolha dos eleitores e a isenção e independência do exercício dos cargos políticos – sendo certo que uma restrição ao direito de acesso a cargos públicos eletivos deve ser necessária (princípio da proporcionalidade) para assegurar a salvaguarda daqueles interesses.

Os parâmetros constitucionais de restrição ao direito de acesso a cargos políticos executivos são, de acordo com uma leitura conjugada dos artigos 18.º, n.ºs 2 e 3 e 50.º, n.º 3 da Constituição, os seguintes[109]:

(i) Que a restrição seja expressamente admitida pela Constituição;

(ii) Vise salvaguardar outro direito ou interesse constitucionalmente protegido (*in casu*, a liberdade de escolha dos eleitores e a isenção e independência do exercício dos cargos políticos";

(iii) Seja exigida por essa salvaguarda, seja apta para o efeito e se limite à medida necessária para alcançar esse objetivo;

(iv) Que essa restrição não aniquile o direito em causa atingindo o conteúdo essencial do respetivo preceito.

A restrição ao direito de acesso aos cargos políticos executivos de presidente de junta de freguesia e de presidente de câmara municipal prevista nos n.ºs 1 e 2 do artigo 1.º da Lei n.º 46/2005, de acordo com os elementos de interpretação (literal, histórico, teleológico e sistemático), tem o seguinte sentido: um presidente de junta de freguesia e um presidente de câmara municipal que tenham completado, pelo menos, três mandatos consecutivos numa determinada autarquia local não podem ser eleitos (nem candidatar-se) para um quarto mandato para o mesmo cargo na mesma autarquia.

---

[109] J. J. GOMES CANOTILHO E VITAL MOREIRA, *Constituição da República Portuguesa Anotada*, Volume I, cit., pág. 388.

João Pacheco de Amorim
PROFESSOR DA FACULDADE DE DIREITO DO PORTO
Advogado
Av. Antunes Guimarães, n.º 700
4100-075 PORTO

Exclui-se assim o outro sentido que tem vindo a público, segundo o qual a restrição se aplicaria apenas a "função" abstratamente considerada, pois tal sentido não encontra qualquer cabimento nem no texto, nem na história, nem no espírito da Lei n.º 46/2005 e, como veremos, tal interpretação deverá ainda considerar-se inconstitucional por violação, pelo menos, dos artigos 18.º, n.ºs 2 e 3 e 50.º, n.º 3 da Constituição.

5.2. Importa agora proceder a análise do artigo 1.º da Lei n.º 46/2005 tomando em consideração os parâmetros constitucionais da restrição ao direito de acesso a cargos políticos executivos.

a) Necessidade de previsão da restrição na Constituição

Este pressuposto decorre diretamente da primeira parte do n.º 2 do artigo 18.º da Constituição. Com efeito, "toda a restrição tem de estar expressamente credenciada no texto constitucional, tornando-se portanto necessário que a admissibilidade da restrição encontre nele expressão suficiente e adequada (parecendo de admitir, porém, que a previsão não necessita de ser direta para ser expressa)"[110].

Ora, no caso vertente e como salientámos supra, a Constituição confere ao legislador ordinário a faculdade de proceder à limitação da renovação sucessiva de mandatos de titulares de cargos políticos executivos e, portanto, dos presidentes de junta de freguesia e dos presidentes de câmara municipal.

Para além disso, extrai-se do n.º 2 do artigo 118.º da Constituição, quando conjugado com o princípio geral da proibição de vitaliciedade e de limitação da

---

[110] J. J. GOMES CANOTILHO E VITAL MOREIRA, *Constituição da República Portuguesa Anotada*, Volume I, cit., pág. 391.

duração dos mandatos e da legitimação dos cargos políticos eletivos por eleições periódicas, que a limitação a renovação sucessiva de mandatos só pode aplicar-se a um mesmo mandato, um mesmo titular, numa mesma comunidade, pois só nestes casos temos, em bom rigor, uma renovação sucessiva de mandatos políticos (renovação de uma mesma relação política representativa, entre a mesma comunidade e o mesmo eleito).

Por conseguinte, pode o legislador ordinário limitar a renovação sucessiva de mandatos de presidente de junta de freguesia e de presidente de câmara municipal, ao abrigo da credencial do n.º 2 do artigo 118.º da Constituição. Outra questão é a de saber se, estabelecendo tal restrição para os presidentes de executivos autárquicos não deverá, por força do princípio da igualdade de oportunidades dos candidatos (artigo 13.º e 113.º, n.º 3, alínea *d)* da CRP) estender tal restrição aos restantes titulares de cargos políticos executivos, designadamente, os vereadores de câmara municipal, o Primeiro-Ministro e os presidentes de governos regionais[111].

b) Vise salvaguardar outro direito ou interesse constitucionalmente protegido

Qualquer restrição a um direito, liberdade e garantia deve estar teleologicamente vinculada à salvaguarda de outros direitos ou bens constitucionalmente protegidos, pelo que o interesse cuja salvaguarda se invoca para restringir um dos direitos, liberdades ou garantias deve ter "no texto constitucional suficiente e adequada expressão" [112].

---

[111] Sobre esta questão vide *supra*.

[112] J. J. GOMES CANOTILHO E VITAL MOREIRA, *Constituição da República Portuguesa Anotada*, Volume I, cit., pág. 392.

João Pacheco de Amorim
PROFESSOR DA FACULDADE DE DIREITO DO PORTO
Advogado
Av. Antunes Guimarães, n.º 700
4100-075 PORTO

A limitação à renovação sucessiva de mandatos deve ter em vista, além do mais, garantir a liberdade de escolha dos eleitores e a isenção e independência do exercício dos cargos políticos executivos (n.º 3 do artigo 50.º da CRP). Tendo por base a realidade sociopolítica entendeu o legislador (tanto o constituinte como o ordinário) que a longa permanência de um mesmo cidadão no mesmo cargo político executivo podia gerar efeitos perversos, como a pessoalização, concentração e corrupção do poder, afetando a capacidade de os eleitores escolherem de forma livre e consciente os seus representantes políticos e podendo ter ainda consequências no plano da independência e isenção do exercício do cargo político.

A restrição ao direito de acesso a cargos políticos executivos é um direito, liberdade e garantia de participação política que, em princípio, cabe a qualquer cidadão dotado de capacidade eleitoral ativa (princípio geral da correspondência entre capacidade eleitoral ativa e capacidade eleitoral passiva). Em tese geral, nenhum dos bens ou interesses constitucionalmente protegidos em presença é hierarquicamente superior: não há aqui, em abstrato, uma sobrevalorização de um bem em relação a outro, pelo que se exige uma ponderação cuidadosa e casuística.

c) Seja exigida por essa salvaguarda, seja apta para o efeito e se limite à medida necessária para alcançar esse objetivo

Releva aqui o chamado princípio da proporcionalidade, cuja aplicação ao caso vertente resulta da conjugação do n.º 2 do artigo 18.º e do n.º 3 do artigo 50.º da Constituição, e que, de acordo com a doutrina maioritária, se desdobra nos seguintes sub-princípios: (i) princípio da adequação; (ii) princípio da necessidade; (iii) princípio da proporcionalidade em sentido estrito. O que está em causa no assunto objeto da nossa análise é, pois, a relação entre os meios utilizados pelo legislador e os fins que o mesmo se propõe alcançar através da restrição ao direito fundamental.

João Pacheco de Amorim
PROFESSOR DA FACULDADE DE DIREITO DO PORTO
Advogado
Av. Antunes Guimarães, n.º 700
4100-075 PORTO

(i) Princípio da adequação

Este princípio determina que as medidas restritivas devem constituir um meio adequado para a prossecução dos fins visados pela lei, isto é, para a salvaguarda de outros direitos ou bens constitucionalmente protegidos[113], exigindo-se o "reconhecimento de um grau sensível de capacidade do meio para transformar a realidade jurídica e material no sentido de alcançar o fim proposto"[114].

Já constatámos que o fim prosseguido pelo legislador através da limitação da renovação de mandatos dos presidentes de órgãos executivos autárquicos foi de impedir que um mesmo cidadão pudesse renovar sucessivamente, e sem limites, o mandato num mesmo cargo político executivo e numa mesma autarquia local, pois tal poderia trazer riscos que poderiam levar a perpetuação do poder com a consequente pessoalização do cargo, afetando assim a liberdade de escolha dos eleitores e a isenção e independência do exercício dos cargos políticos executivos autárquicos.

Ora, o estabelecimento de um limite a renovação sucessiva de mandatos de um mesmo cidadão, para um mesmo cargo político executivo e numa mesma autarquia local, por um período de tempo limitado (quadriénio imediatamente subsequente ao último mandato consecutivo permitido) pode, potencialmente, constituir uma medida adequada para cumprir o fim acima mencionado e querido pelo legislador ordinário e, assim, salvaguardar a liberdade de escolha dos eleitores e a isenção e independência do exercício do cargo em causa.

---

[113] J. J. GOMES CANOTILHO E VITAL MOREIRA, *Constituição da República Portuguesa Anotada*, Volume I, cit., pág. 392.

[114] JORGE MIRANDA, *Artigo 18.º*, in Jorge Miranda/Rui Medeiros, Constituição Portuguesa Anotada, Tomo I, cit., pág. 373.

João Pacheco de Amorim
PROFESSOR DA FACULDADE DE DIREITO DO PORTO
Advogado
Av. Antunes Guimarães, n.º 700
4100-075 PORTO

(ii) Princípio da necessidade

Este princípio significa que as medidas restritivas legalmente consagradas devem ser exigíveis, necessárias, porque os fins visados pela lei não poderem ser obtidos por outros meios menos onerosos para os direitos, liberdades e garantias, o que implica uma prévia ponderação entre os diversos meios disponíveis para obter o mesmo resultado (o fim visado pela lei), devendo optar-se por aquele que seja menos intenso e menos agressivo para o direito fundamental afetado. Pelo que "no confronto entre os meios, deve considerar-se mais benignas as medidas legislativas que tenham um menor alcance material, espacial, temporal e pessoal, olhando ao direito restringido e, mais precisamente, aos seus titulares"[115].

Não cabe, na economia do presente parecer, proceder à apresentação e à avaliação da equação do custo/beneficio de cada um dos múltiplos mecanismos possíveis para alcançar o fim visado pelo legislador de uma forma ótima, isto é, com o menor sacrifício para o direito fundamental atingido e com a maior eficácia possível na prossecução do fim pretendido pelo legislador e justificativo da adoção da medida restritiva.

Porém, estamos já em condições de afirmar com toda a segurança que a interpretação, por alguns defendida publicamente, dos n.ºs 1 e 2 do artigo 1.º da Lei n.º 46/2005 no sentido da inelegibilidade ser aplicada "não ao território mas sim à função", isto é, de um presidente de câmara municipal ou de um presidente de junta de freguesia que tenham completado os mandatos consecutivos previstos no artigo 1.º não poderem, respetivamente, ser eleitos para outra câmara municipal ou outra junta de freguesia de uma autarquia diferente daquela em que completaram os mencionados mandatos consecutivos, constitui uma interpretação que, além de não

[115] JORGE MIRANDA, *Artigo 18.º*, in Jorge Miranda/Rui Medeiros, Constituição Portuguesa Anotada, Tomo I, cit., pág. 375.

João Pacheco de Amorim
PROFESSOR DA FACULDADE DE DIREITO DO PORTO
Advogado
Av. Antunes Guimarães, n.º 700
4100-075 PORTO

encontrar cabimento na letra nem no espírito da Lei n.º 46/2005 e de ser contrária ao princípio da limitação da renovação de mandatos previsto no n.º 2 do artigo 118.º da CRP (com o sentido que lhe atribuímos supra), é inconstitucional por violação, designadamente, do subprincípio da necessidade, por se traduzir numa restrição desnecessária e injustificável de um direito político.

A interpretação da norma do artigo 1.º, n.ºs 1 e 2 da Lei n.º 46/2005 no sentido da limitação à renovação sucessiva de mandatos apenas se aplicar ao mesmo cargo e a mesma autarquia local não é, a nosso ver, e sem prejuízo da existência de outros mecanismos para alcançar o mesmo fim, violadora do subprincípio da necessidade, revelando-se antes um meio potencialmente adequado para promover a alternância e a renovação do poder numa determinada comunidade de residentes organizada em autarquia.

(iii) Princípio da proporcionalidade em sentido estrito

Este princípio significa que "os meios legais restritivos e os fins obtidos devem situar-se numa «justa medida», impedindo-se a adoção de medidas legais restritivas desproporcionadas, excessivas, em relação aos fins obtidos"[116], e exigindo-se uma ponderação entre o bem jurídico sacrificado e o bem constitucional que justifica a intervenção legislativa restritiva.

Este exercício já foi, em parte, realizado supra, tendo-se constatado que nenhum dos bens (o sacrificado e aquele que se pretende salvaguardar) se sobrepunha ao outro, não havendo aqui, portanto, nenhuma hierarquia de valores.
A norma dos n.ºs 1 e 2 do artigo 1.º da Lei n.º 46/2005, quando interpretada no sentido de apenas determinar a inelegibilidade de um presidente de junta de

[116] J. J. GOMES CANOTILHO E VITAL MOREIRA, *Constituição da República Portuguesa Anotada*, Volume I, cit., pág. 393.

João Pacheco de Amorim
PROFESSOR DA FACULDADE DE DIREITO DO PORTO
Advogado
Av. Antunes Guimarães, n.º 700
4100-075 PORTO

freguesia ou de um presidente de câmara municipal – que tenha completado numa determinada autarquia o número máximo de mandatos consecutivos – para um novo mandato para o mesmo cargo na mesma autarquia, passa pelo teste do princípio da proporcionalidade em sentido estrito, por este ser o único sentido que permite a concordância prática entre dois bens com dignidade constitucional: o direito de acesso a cargos públicos eletivos e, do outro lado, a garantia da liberdade de escolha dos eleitores e a isenção e independência do exercício do cargo de presidente de junta de freguesia ou de presidente de câmara municipal.

Para além disso, este sentido permite ainda um sacrifício não excessivo e justificável ao direito fundamental de acesso aos mencionados cargos políticos, numa medida estritamente necessária para garantir a salvaguarda dos interesses relacionados com a renovação e alternância do poder num determinado cargo e numa determinada comunidade.

d) Que essa restrição não aniquile o direito em causa atingindo o conteúdo essencial do respetivo preceito

Por tudo o que ficou exposto, julgamos que o artigo 1.º da Lei n.º 46/2005 não põe em causa o conteúdo essencial do direito de acesso a cargos públicos eletivos, na medida em que o cidadão em causa sempre poderá candidatar-se e ser eleito para outros cargos públicos (eletivos ou não) na mesma ou em diferente autarquia, de acordo com o sentido que demos aos n.ºs 1 e 2 do artigo 1.º da Lei n.º 46/2005.

João Pacheco de Amorim
PROFESSOR DA FACULDADE DE DIREITO DO PORTO
Advogado
Av. Antunes Guimarães, n.º 700
4100-075 PORTO

6. Síntese

Em suma, a norma dos n.ºs 1 e 2 do artigo 1.º da Lei n.º 46/2005, de 29 de Agosto deve ser interpretada no sentido de um presidente de câmara municipal ou um presidente de junta de freguesia, só poder ser eleito para o mesmo cargo, na mesma autarquia, por três mandatos consecutivos, salvo se em 1 de Janeiro de 2006, tiverem cumprido ou estiverem a cumprir, pelo menos, o 3.º mandato consecutivo, caso em que poderão ser eleitos para mais um mandato consecutivo para o mesmo cargo na mesma autarquia.

Assim sendo, depois de concluídos estes mandatos no mesmo cargo e na mesma autarquia, o presidente de câmara municipal ou o presidente de junta de freguesia não podem ser eleitos (nem candidatar-se) para um novo mandato no mesmo cargo e na mesma autarquia (em que tenha completado o número máximo de mandatos consecutivos permitidos) durante o quadriénio imediatamente subsequente ao último mandato consecutivo permitido.

Quando interpretado neste sentido, julgamos pois que o artigo 1.º da Lei n.º 46/2005, de 29 de Agosto não viola os artigos 18.º, n.ºs 2 e 3 e 50.º, n.º 1 e 3 da Constituição, sem prejuízos do que dissemos em relação a uma eventual violação do princípio da igualdade. Por conseguinte, deve excluir-se, por não encontrar qualquer cabimento na letra, na história e no espírito da lei, a interpretação da norma dos n.ºs 1 e 2 do artigo 1.º da Lei n.º 46/2005, de 29 de Agosto, no sentido de a inelegibilidade se referir a "função" abstratamente considerada de presidente de junta de freguesia ou de presidente de câmara municipal, sendo tal interpretação inconstitucional por frontal violação do princípio da proporcionalidade (artigos 18.º, n.ºs 2 e 3 e 50.º, n.ºs 1 e 3 da Constituição).

João Pacheco de Amorim
PROFESSOR DA FACULDADE DE DIREITO DO PORTO
Advogado
Av. Antunes Guimarães, n.º 700
4100-075 PORTO

183

V. Sentido e alcance do artigo 1.º da Lei n.º 46/2005 e resolução de hipóteses mais significativas

1. Sentido da norma do artigo 1.º da Lei n.º 46/2005 e resolução de hipóteses

1.1. No inicio do presente parecer salientou-se que o artigo 1.º da Lei n.º 46/2005, que vem estabelecer "limites à renovação sucessiva de mandatos dos presidentes dos órgãos executivos das autarquias locais", podia suscitar problemas de interpretação, pelo que se tornava imperioso apurar, em termos rigorosos e seguindo as regras de metodologia aplicáveis à interpretação jurídica, o sentido e o alcance do tipo de "limitação" previsto nos números 1 e 2 do artigo 1.º do mencionado diploma.

A mencionada norma colocava, à partida, um importante problema de interpretação: poderia um presidente de junta de freguesia ou um presidente de câmara municipal que tenham completado, numa determinada autarquia local (freguesia ou município, respetivamente) o número máximo de mandatos consecutivos permitidos pelo artigo 1.º da Lei n.º 46/2005, candidatar-se e ser eleito para cargo de presidente de junta ou de presidente de câmara mas numa outra autarquia diferente daquela em que completou o número máximo de mandatos consecutivos permitidos?

Foram várias as opiniões vindas a público, inclusive de constitucionalistas de renome, sobre o sentido e o alcance a atribuir a regra prevista nos n.ºs 1 e 2 do artigo 1.º da Lei n.º 46/2005, havendo quem considere que a limitação de mandatos se aplica à "função", enquanto outros defendem que o âmbito da limitação de mandatos vale apenas para o "território", sendo certo que cada "opinião" levava (leva) a diferentes consequências jurídicas (num caso a elegibilidade e no outro a

inelegibilidade), com claro prejuízo para a certeza e a segurança jurídica das próximas eleições autárquicas.

Por isso, e deixando de lado essas querelas opinativas, pretendeu-se antes, através de um processo interpretativo gradual e complexo, determinar o sentido e o alcance que a mencionada norma tem, considerando, para o efeito, o sentido jurídico dos conceitos-chave presentes no texto da norma (autarquia local, órgão representativo, presidente de órgão executivo autárquico, e mandato), os antecedentes históricos e o processo legislativo que culminou na aprovação da Lei n.º 46/2005, bem como a inserção desta no sistema jurídico-constitucional, sem descurar a ponderação e a avaliação da constitucionalidades do preceito à luz dos parâmetros aplicáveis à restrição do direito fundamental de acesso a cargos públicos eletivos.

Da análise dos elementos literais presentes na norma dos n.ºs 1 e 2 do artigo 1.º da Lei n.º 46/2005, concluiu-se que um presidente de junta de freguesia e um presidente de câmara municipal só podem ser eleitos para três mandatos consecutivos para o mesmo cargo político executivo na mesma autarquia local, salvo se em 1 de Janeiro de 2006 tiverem cumprido ou estiverem a cumprir, pelo menos, o terceiro mandato consecutivo, caso em que poderão ser eleitos para mais um mandato consecutivo para o mesmo cargo político executivo na mesma autarquia local.

Da análise dos elementos históricos concluiu-se ainda que o fim prosseguido com a instituição dos mencionados "limites à renovação sucessiva de mandatos" consiste em fomentar e garantir a renovação dos cargos políticos de presidente de junta de freguesia e de presidente de câmara municipal numa mesma autarquia local (comunidade de residentes organizada em pessoa coletiva territorial), tendo em vista evitar a concentração, pessoalização e apoderamento do poder numa determinada coletividade local, que poderia resultar da longa permanência no mesmo cargo, na mesma autarquia local, em razão da renovação sucessiva e ilimitada de mandatos.

João Pacheco de Amorim
PROFESSOR DA FACULDADE DE DIREITO DO PORTO
Advogado
Av. Antunes Guimarães, n.º 700
4100-075 PORTO

Nesta sequência, constatou-se que, dos dois sentidos que poderiam ser apontados, numa primeira leitura, à regra dos n.ºs 1 e 2 do artigo 1.º da Lei n.º 46/2005, apenas um encontra cabimento na letra, na história e no espírito da lei, devendo, portanto, excluir-se o sentido que considera que a limitação de mandatos se aplica a função abstratamente considerada.

Chegados aqui, somos do parecer que a norma dos n.ºs 1 e 2 do artigo 1.º da Lei n.º 46/2005, de 29 de Agosto, deve ser interpretada no sentido de um presidente de câmara municipal ou um presidente de junta de freguesia, só poder ser eleito para o mesmo cargo político, na mesma autarquia local, por três mandatos consecutivos, salvo se em 1 de Janeiro de 2006, tiverem cumprido ou estiverem a cumprir, pelo menos, o 3.º mandato consecutivo, caso em que poderão ser eleitos para mais um mandato consecutivo para o mesmo cargo na mesma autarquia.

Depois de concluídos estes mandatos no mesmo cargo e na mesma autarquia, o presidente de câmara municipal ou o presidente de junta de freguesia não podem ser eleitos (nem candidatar-se) para um novo mandato para o mesmo cargo e na mesma autarquia (em que tenha completado o número máximo de mandatos consecutivos permitidos) durante o quadriénio imediatamente subsequente ao último mandato consecutivo permitido. Com este sentido, julgamos que o artigo 1.º da Lei n.º 46/2005, de 29 de Agosto não viola os artigos 18.º, n.ºs 2 e 3 e 50.º, n.º 1 e 3 da Constituição, sem prejuízo do que dissemos em relação a uma eventual violação do princípio da igualdade.

1.2. Embora não tenha constituído objeto do presente parecer o da determinação do sentido e do alcance da norma do n.º 3 do artigo 1.º da Lei n.º 46/2005, julgamos, com base nos elementos de interpretação já recolhidos, que a mencionada norma tem em vista, como defendeu o Tribunal Constitucional[117],

[117] Acórdão n.º 261/06, de 27 de abril de 2006, Processo n.º 373/06.

João Pacheco de Amorim
PROFESSOR DA FACULDADE DE DIREITO DO PORTO
Advogado
Av. Antunes Guimarães, n.º 700
4100-075 PORTO

"prevenir eventuais situações de fraude à lei e nomeadamente impedir que um presidente de câmara ou um presidente de junta de freguesia, ao atingir o período de limitação legal dos mandatos, venha a contornar a regra que estabelece um obstáculo à sua candidatura no quadriénio seguinte, utilizando o expediente da renúncia ao mandato" para que, desse modo, "se evita que a renúncia pudesse funcionar como mecanismo de evasão ao princípio da limitação de mandatos".

Sendo assim, se um presidente de câmara municipal ou um presidente de junta de freguesia renunciar ao seu mandato, não poderá candidatar-se, nas eleições imediatas nem nas que se realizem no quadriénio imediatamente subsequente à renúncia, para o mesmo cargo político executivo e na mesma autarquia em que renunciou ao mandato.

Nas próximas eleições autárquicas poderão colocar-se, entre outras, as seguintes hipóteses problemáticas:

1) Pode um presidente de câmara municipal que tenha completado, num determinado município, o número máximo de mandatos consecutivos permitidos pelo artigo 1.º da Lei n.º 46/2005 candidatar-se e ser eleito para o cargo de presidente de câmara municipal de um outro município diferente daquele em que completou o número máximo de mandatos consecutivos permitidos?

2) Pode um presidente de junta de freguesia que tenha completado, numa determinada freguesia, o número máximo de mandatos consecutivos permitidos pelo artigo 1.º da Lei n.º 46/2005, candidatar-se e ser eleito para o cargo de presidente de junta de freguesia de uma outra freguesia diferente daquela em que completou o número máximo de mandatos consecutivos permitidos?

João Pacheco de Amorim
PROFESSOR DA FACULDADE DE DIREITO DO PORTO
Advogado
Av. Antunes Guimarães, n.º 700
4100-075 PORTO

185

3) Pode um presidente de junta de freguesia que tenha completado, numa determinada freguesia, o número máximo de mandatos consecutivos permitidos pelo artigo 1.º da Lei n.º 46/2005, candidatar-se e ser eleito para o cargo de presidente de junta de uma freguesia que resultar da agregação da freguesia em que completou o número máximo de mandatos consecutivos permitidos com outra(s) freguesia(s)?

No que se refere às duas primeiras hipóteses supra apresentadas, e tendo por base os resultados do processo interpretativo, somos do parecer que:

(i) Um presidente de câmara municipal que tenha completado, num determinado município, o número máximo de mandatos consecutivos permitidos pelo artigo 1.º da Lei n.º 46/2005, pode candidatar-se e ser eleito (é elegível) para o cargo de presidente de câmara municipal de um outro município diferente daquele em que completou o número máximo de mandatos consecutivos permitidos;

(ii) Um presidente de junta de freguesia que tenha completado, numa determinada freguesia, o número máximo de mandatos consecutivos permitidos pelo artigo 1.º da Lei n.º 46/2005, pode candidatar-se e ser eleito (é elegível) para o cargo de presidente de junta de freguesia de uma outra freguesia diferente daquela em que completou o número máximo de mandatos consecutivos permitidos

Quanto à terceira hipótese, a sua resolução revela-se mais problemática, na medida em que se torna necessário determinar qual a natureza e as consequências do processo de agregação de freguesias, exigindo-se assim uma breve e concisa análise dos princípios consagrados na Lei n.º 22/2012, de 30 de maio.

2. A reorganização administrativa do território das freguesias e resolução de hipóteses

2.1. Pretende-se com este estudo determinar se o processo de reestruturação do território autárquico, com a possível agregação de freguesias, determina ou não a constituição de uma nova autarquia.

Com efeito, se a limitação se aplica a renovação de mandatos de presidente de junta ou de presidente de município numa mesma autarquia local, isto significa que se os processos de reestruturação territorial derem origem a uma nova autarquia local, ainda que esta seja o resultado da agregação ou fusão parcial da autarquia na qual o cidadão/candidato tiver aí completado o número de mandatos sucessivos, poderá este ser eleito para o cargo de presidente do executivo dessa nova autarquia que resultar do processo de fusão ou de agregação. Vejamos.

A Lei n.º 22/2012, de 30 de maio (que aprova o regime jurídico da reorganização administrativa territorial autárquica), vem estabelecer os objetivos, os princípios e os parâmetros da reorganização administrativa do território das autarquias locais, definindo e enquadrando os termos da participação das autarquias locais na concretização desse processo (artigo 1.º).

A referida lei teve subjacente a necessidade de cumprir o compromisso assumido pelo Estado português, no Memorando de Entendimento, no sentido de proceder a uma redução substancial do número de autarquias locais com efeitos para o próximo ciclo eleitoral local[118]. De acordo com a exposição de motivos que acompanhava a Proposta de Lei n.º 44/XII (que daria origem à Lei n.º 22/2012), a

[118] Pode ler-se na exposição de motivos que acompanhava a Proposta de Lei n.º 44/XII (que daria origem a Lei n.º 22/2012) que "a reforma da administração local (...) pretende (...) satisfazer os compromissos internacionais assumidos pelo Estado português no âmbito do Programa de Assistência Económica e Financeira (PAEF), assinado com a Comissão Europeia, o Banco Central Europeu e o Fundo Monetário Internacional".

João Pacheco de Amorim
PROFESSOR DA FACULDADE DE DIREITO DO PORTO
Advogado
Av. Antunes Guimarães, n.º 700
4100-075 PORTO

racionalização do número de autarquias locais "não visa a redução da despesa pública a elas afeta, mas antes a libertação de recursos financeiros que serão alocados ao serviço dos cidadãos, aliada a uma gestão de todo o património agregado respeitadora do princípio da boa administração, nomeadamente dos edifícios sede, a qual deverá continuar a contribuir para a melhoria qualitativa da relação entre a autarquia, e seus representantes, e as populações".

A reorganização territorial das autarquias locais visa os seguintes objetivos (artigo 2.º): (i) promoção da coesão territorial e do desenvolvimento local; (ii) alargamento das atribuições e competências das freguesias e dos correspondentes recursos; (iii) aprofundamento da capacidade de intervenção da junta de freguesia; (iv) melhoria do desenvolvimento dos serviços públicos de proximidade prestados pelas freguesias às populações; (v) promoção de ganhos de escala, de eficiência e da massa crítica nas autarquias locais.

A reestruturação territorial das autarquias locais assenta, fundamentalmente, em dois princípios orientadores, a saber:

(i) O princípio da obrigatoriedade da reorganização administrativa do território das freguesias (artigos 1.º, n.º 2 e 3.º, alínea d)); e

(ii) O princípio do estímulo à reorganização administrativa do território dos municípios (artigos 1.º, n.º 2 e 3.º, alínea e)).

Da análise da Lei n.º 22/2012 e dos seus antecedentes resulta claro que o principal objetivo do processo de reorganização administrativa do território reside, precisamente, na redução significativa, de acordo com determinados parâmetros aí estabelecidos (artigos 4.º e seguintes da Lei n.º 22/2012), do número de freguesias através de um procedimento de agregação objeto de especial regulação (artigo 2.º, alínea f)).

A Lei n.º 22/2012 procede à regulação do procedimento de agregação de freguesias estabelecendo um conjunto de parâmetros objetivos a que deve obedecer,

João Pacheco de Amorim
PROFESSOR DA FACULDADE DE DIREITO DO PORTO
Advogado
Av. Antunes Guimarães, n.º 700
4100-075 PORTO

bem como os respetivos trâmites e o modo de intervenção dos órgãos das autarquias locais, da Unidade Técnica e da Assembleia da República.

O procedimento de agregação de freguesias pode dividir-se em duas grandes etapas. A primeira desenvolve-se com a participação das autarquias locais e da Unidade Técnica para a Reorganização Administrativa do Território, ao passo que a segunda etapa (dita decisória) se traduz no procedimento legislativo com vista a agregação em concreto das freguesias por lei da Assembleia da República.

A primeira etapa do procedimento é desencadeada no âmbito das autarquias locais. Cada assembleia municipal deve, mediante deliberação, pronunciar-se sobre a reorganização administrativa das freguesias localizadas na circunscrição do respetivo município, respeitando os parâmetros de agregação e considerando os princípios e as orientações estratégicas definidas na Lei n.º 22/2012. Esta pronúncia deverá conter os seguintes elementos: identificação das freguesias consideradas como situadas em lugar urbano, nos termos definidos na Lei n.º 22/2012; o número de freguesias; denominação das freguesias; definição e delimitação dos limites territoriais de todas as freguesias; determinação da localização das sedes das freguesias; nota justificativa (artigo 11.º, n.º 5).

A iniciativa para a deliberação da assembleia municipal pode partir da câmara municipal, caso contrário deverá esta apresentar à assembleia municipal um parecer sobre a reorganização do território das freguesias localizadas na circunscrição do município respetivo.

Durante o procedimento e antes da emissão da pronúncia da assembleia municipal, as assembleias de freguesia apresentam pareceres sobre a reorganização administrativa territorial autárquica os quais, quando conformes com os princípios e os parâmetros definidos na Lei n.º 22/2012, devem ser ponderados pela assembleia municipal no quadro da preparação da sua pronúncia.

As pronúncias das assembleias municipais devem ser entregues à Assembleia da República até ao dia 15 de Outubro de 2012, acompanhadas, quando for o caso,

João Pacheco de Amorim
PROFESSOR DA FACULDADE DE DIREITO DO PORTO
Advogado
Av. Antunes Guimarães, n.º 700
4100-075 PORTO

dos pareceres das assembleias de freguesia. A deliberação da assembleia municipal que não promova a agregação de quaisquer freguesias é equiparada a ausência de pronúncia (artigo 14.°, n.° 2).

Findo o prazo de entrega das pronúncias das assembleias municipais na Assembleia da República (15 de outubro de 2012) o procedimento passa a desenvolver-se na Unidade Técnica para a Reorganização Administrativa do Território que funciona junto da Assembleia da República. A Unidade Técnica poderá tomar um de três caminhos possíveis:

(i) Elaborar um parecer sobre a conformidade ou desconformidade das pronúncias das assembleias municipais com o disposto nos artigos 6.° e 7.° da Lei n.° 22/2012 e apresenta-lo à Assembleia da República (artigo 14.°, n.° 1, alínea c) da Lei n.° 22/2012);

(ii) Em caso de ausência de pronúncia da assembleia municipal (o que pode ocorrer caso a assembleia municipal não delibere ou, deliberando, não proponha a agregação de quaisquer freguesias) a Unidade Técnica apresenta a Assembleia da República propostas concretas de reorganização administrativa das freguesias localizadas na circunscrição dos municípios cujas assembleias não emitiram pronúncia;

(iii) Propor às assembleias municipais um projeto de reorganização autárquica, no caso em que a respetiva pronúncia não cumpriu com os parâmetros e os critérios da Lei n.° 22/2012.

Em caso de pronúncia da assembleia municipal desconforme com o disposto nos artigos 6.° e 7.° da Lei n.° 22/2012, a Unidade Técnica deverá elaborar e propor a apresentação à respetiva assembleia municipal um projeto de reorganização administrativa do território das freguesias no prazo de 20 dias a contar do 16 de Outubro de 2012, dando conhecimento disso à Assembleia da República. Nesse caso, e após a receção do projeto a assembleia municipal pode, no prazo de 20 dias,

João Pacheco de Amorim
PROFESSOR DA FACULDADE DE DIREITO DO PORTO
Advogado
Av. Antunes Guimarães, n.º 700
4100-075 PORTO

apresentar um projeto alternativo à Assembleia da República, o qual será apreciado pela Unidade Técnica nos termos previstos na alínea c) do n.º 1 do artigo 15.º (artigo 15.º, n.º 3).

A Unidade Técnica termina a sua intervenção, na primeira fase do procedimento, com a entrega à Assembleia da República ou às Assembleias Legislativas Regionais (artigo 18.º):

(i) Das pronúncias emitidas pelas assembleias municipais acompanhadas pelos respetivos pareceres de conformidade; ou

(ii) Das propostas concretas de reorganização administrativa do território das freguesias, elaboradas pela Unidade Técnica.

Importa salientar que a apresentação das pronúncias e das propostas concretas acima mencionadas não determina, só por si, a extinção e agregação de freguesias, pois tal competência caberá, em concreto, à Assembleia da República ou a Assembleia Legislativa regional, conforme o caso (artigo 164.º, alínea *n)* e 227.º, n.º 1, alínea *l)* da Constituição).

2.2. Posto isto, há que aprofundar a análise com vista a determinar a natureza e as consequências de uma potencial "agregação" de freguesias, instituto regulado em termos gerais no artigo 9.º da Lei n.º 22/2012.

O termo agregação é tecnicamente pouco rigoroso, pois, no seu sentido comum, significa reunião ou associação, o que daria a entender que as freguesias agregadas não perderiam a sua individualidade jurídica. Porém, não é isto que sucede. Do artigo 9.º da Lei n.º 22/2012 extrai-se que:

- As freguesias agregadas são extintas;

- Que, em sua substituição, é criada uma nova freguesia, dotada de personalidade jurídica, que irá integrar o património, os recursos humanos e todos os direitos e obrigações das freguesias extintas e agregadas.

João Pacheco de Amorim
PROFESSOR DA FACULDADE DE DIREITO DO PORTO
Advogado
Av. Antunes Guimarães, n.º 700
4100-075 PORTO

Em termos tecnicamente rigorosos a Lei n.º 22/2012 não deveria falar em agregação mas sim em fusão, como constava expressamente da Exposição de Motivos da Proposta de Lei n.º 44/XII, sendo também este o conceito usado a propósito da reestruturação dos municípios (cfr. artigo 16.º). A utilização do termo agregação parece querer significar que, não obstante as freguesias agregadas serem extintas, perdendo a sua individualidade jurídica, a lei garante a possibilidade de preservação da identidade cultural e histórica, bem como a manutenção dos símbolos das freguesias agregadas

A nova freguesia, resultante da agregação (fusão) de duas ou mais freguesias constitui, para todos os efeitos, uma nova pessoa coletiva territorial (uma nova autarquia local) diferente das freguesias extintas, isto é, constitui uma nova comunidade de residentes organizada em autarquia local, uma comunidade bem distinta daquela que existia nas freguesias extintas, não sendo, portanto, uma mera soma das comunidades anteriormente existentes. Essa nova autarquia terá de ser dotada de órgãos próprios, cujos titulares serão eleitos pela nova comunidade local.

Assim, como a limitação à renovação sucessiva de mandatos se aplica ao mesmo cargo político executivo na mesma autarquia local, e tendo em consideração que a nova freguesia resultante do processo de agregação (fusão) constitui, para todos os efeitos, uma nova autarquia local (uma nova comunidade de residentes organizada em pessoa coletiva), temos de admitir que se um cidadão tiver completado numa determinada freguesia (agregada) o número máximo de mandatos consecutivos permitidos como presidente de junta dessa freguesia (agregada), poderá candidatar-se e ser eleito (é elegível) para o cargo de presidente de junta da nova freguesia que resultar do processo de agregação.

A Lei n.º 22/2012 prevê ainda os seguintes instrumentos para a reestruturação do território das autarquias locais:

(i) A fusão de municípios (artigo 16.º);

João Pacheco de Amorim
PROFESSOR DA FACULDADE DE DIREITO DO PORTO
Advogado
Av. Antunes Guimarães, n.º 700
4100-075 PORTO

(ii) A transferência entre municípios, e por acordo destes, de parte do território de uma ou mais freguesias (artigo 17.º, n.º 1);

(iii) A transferência entre municípios da totalidade do território de uma ou mais freguesia (artigo 17.º, n.º 1).

A fusão de municípios está na livre iniciativa dos municípios que, querendo fundir-se num só, deverão apresentar uma proposta à Assembleia da República. Ora, nesse caso, os municípios fundidos são extintos e, em sua substituição, é criado um novo município para o qual serão transferidos os recursos humanos, o património e todos os direitos e obrigações dos municípios extintos (fundidos).

Nessa hipótese, temos de considerar que um presidente de câmara municipal que tenha completado num dos municípios fundidos (extintos) o número máximo de mandatos consecutivos permitidos poderá candidatar-se e ser eleito para o cargo de presidente de câmara do novo município que resultar do processo de fusão do município no qual completou o número máximo de mandatos consecutivos com outros municípios.

No segundo caso acima apontado uma parcela da circunscrição de um município (e de uma freguesia localizada nessa circunscrição) é transferida para a circunscrição de um outro município. Em rigor, temos apenas uma alteração dos limites territoriais das autarquias locais envolvidas, mas não a constituição de uma nova autarquia local.

No terceiro caso verifica-se algo semelhante com a diferença de a totalidade da circunscrição de uma freguesia ser transferida para a circunscrição de um outro município (desanexação de freguesia).

Em ambos os casos, não é criada uma nova autarquia local, apenas se verificando uma alteração dos limites territoriais das circunscrições autárquicas (municipais e/ou paroquiais). Portanto, um presidente de junta que tenha completado o número máximo de mandatos consecutivos permitidos numa

João Pacheco de Amorim
PROFESSOR DA FACULDADE DE DIREITO DO PORTO
Advogado
Av. Antunes Guimarães, n.º 700
4100-075 PORTO

determinada freguesia que venha a ser desanexada de um município ou cujos limites territoriais venham a ser alterados nos termos do n.º 1 do artigo 17.º da Lei n.º 22/2012, não poderá candidatar-se e ser eleito para o cargo de presidente de junta dessa mesma freguesia, na medida em que não é criada uma nova comunidade local, mas apenas é realizado uma mera alteração dos limites territoriais.

É tempo de tirar

João Pacheco de Amorim
PROFESSOR DA FACULDADE DE DIREITO DO PORTO
Advogado
Av. Antunes Guimarães, n.º 700
4100-075 PORTO

CONCLUSÕES

A) As autarquias locais são formas de organização personificada de comunidades de residentes em determinada circunscrição do território nacional, dotadas de poderes próprios para a prossecução de interesses públicos dessas comunidade, através de órgãos representativos cujos titulares são eleitos por sufrágio universal, direto e secreto da população local, e por isso dotados de legitimidade democrática (artigos 235.º, n.º 2 e 239.º, n.º 2 da CRP).

B) Com a Constituição de 1976 as autarquias locais passam a assumir uma dimensão política e democrática que as converte em formas de "poder local", político, administrativo e, sobretudo democrático.

C) A utilização da expressão "poder local", que dá à epígrafe ao título VIII e à inserção deste título na parte III da Constituição sobre "organização do poder político", bem como a expressa integração destas na "organização democrática do Estado", demonstra bem que as autarquias locais são uma verdadeira expressão do poder político e democrático.

D) Todo o poder local é poder democrático, pois cada autarquia local assume-se como forma de autoadministração de uma comunidade de pessoas, organizada em pessoa coletiva e dotada de órgãos cujos titulares são democraticamente legitimados pela respetiva comunidade-substrato, manifestando a "vontade popular local" desta e exercendo em seu nome e no seu interesse os poderes necessários para a prossecução das suas atribuições.

E) Os órgãos das autarquias locais são órgãos de representação política das comunidades de residentes que constituem o substrato humano daquelas.

João Pacheco de Amorim
PROFESSOR DA FACULDADE DE DIREITO DO PORTO
Advogado
Av. Antunes Guimarães, n.º 700
4100-075 PORTO

F) O presidente de junta de freguesia e o presidente de câmara municipal são órgãos executivos singulares, sendo dotados para o exercício do seu cargo de legitimidade democrática em razão da sua eleição, por sufrágio universal, direto e secreto dos cidadãos recenseados na área da respetiva autarquia (artigo 239.º, n.ºs 2 e 3) – pelo que lhes cabe, assim, a representação (política) dos interesses das populações residentes na circunscrição territorial em causa (artigo 235.º, n.º 2 da CRP).

G) Os presidentes de câmara municipal e os presidentes de junta de freguesia são titulares de cargos públicos eletivos de natureza política e executiva, o que determina, além do mais, a aplicação do disposto nos artigos 50.º (acesso a cargos públicos eletivos) 117.º (estatuto dos titulares de cargos políticos) e 118.º (princípio da renovação) da Constituição.

H) O mandato dos presidentes de junta de freguesia e dos presidentes de câmara municipal tem a natureza de um mandato político representativo que materializa o vínculo ou relação (assente numa base de confiança e de responsabilidade e prestação de contas) entre o eleito local e a comunidade local, manifestando aqueles a vontade desta e agindo no seu interesse e em seu nome.

I) A relação entre o eleito local e a comunidade que este representa materializa-se no mandato político representativo, com origem numa eleição por sufrágio universal, direto e secreto dos cidadãos recenseados na área da respetiva autarquia e que tem a duração mínima de quatro anos, sendo exercido de forma contínua, com independência e liberdade, em representação e no interesse da comunidade de residentes – implicando o exercício de um conjunto de funções (competências) cuja titularidade e conteúdo resulta direta e expressamente da Constituição e da lei, e ainda uma especial responsabilidade política do eleito perante os eleitores, que se efetiva, designadamente, mediante a prestação de contas, o controlo e a

João Pacheco de Amorim
PROFESSOR DA FACULDADE DE DIREITO DO PORTO
Advogado
Av. Antunes Guimarães, n.º 700
4100-075 PORTO

avaliação da sua capacidade diretiva através do exercício do direito de voto ("teste eleitoral").

J) Considerando os elementos textuais do artigo 1.º da Lei n.º 46/2005, de 29 de agosto, constata-se que as expressões "renovação sucessiva" e "consecutivo", quando conjugadas com o termo mandato, significam a renovação, repetição, de um mesmo mandato, ou melhor, a renovação de uma mesma relação política (e representativa) entre o mesmo eleito local (presidente de junta de freguesia ou presidente de câmara municipal) e a mesma comunidade de residentes que o elegeu.

K) As funções ou competências desempenhadas pelo eleito local são inerentes ao mandato local e decorrem diretamente da Constituição e da lei, pelo que não têm relevância autónoma no texto do artigo 1.º da Lei n.º 46/2005, de 29 de agosto, sendo antes absorvidas pelo conceito de mandato repetido por várias vezes no título do diploma e nos n.ºs 1, 2 e 3 daquele normativo.

L) Pode extrair-se do texto dos n.ºs 1 e 2 do artigo 1.º da Lei n.º 46/2005 a seguinte regra: os presidentes de órgão executivo autárquico só podem ser eleitos três vezes consecutivas (sem prejuízo da exceção prevista para os mandatos em curso em 01 de Janeiro de 2006) para esse mesmo cargo político executivo numa mesma autarquia local.

M) O objetivo visado com a instituição de limites à renovação sucessiva de mandatos do Primeiro-Ministro, dos presidentes dos governos regionais e dos presidentes dos executivos autárquicos pela Proposta de Lei n.º 4/X, que deu origem a Lei n.º 46/2005, era fomentar a renovação dos titulares dos órgãos, visando-se o reforço das garantias de independência dos mesmos, e prevenindo-se excessos induzidos pela perpetuação do poder.

N) Um eventual risco de pessoalização do poder, de corrupção dos cargos por efeito da longa permanência nos mesmos, tanto se pode verificar no caso do Primeiro-Ministro, como no dos presidentes dos governos regionais,

João Pacheco de Amorim
PROFESSOR DA FACULDADE DE DIREITO DO PORTO
Advogado
Av. Antunes Guimarães, n.º 700
4100-075 PORTO

como ainda no dos presidentes de câmara municipal ou de junta de freguesia, sendo certo que todos estes cargos políticos executivos partilham de um conjunto de traços comuns.

O) Pelo que temos de admitir que a instituição de limites à renovação sucessiva de mandatos apenas dos presidentes dos órgãos executivos autárquicos é, no mínimo, de constitucionalidade duvidosa, na medida em que pode violar o princípio da igualdade (de oportunidades e de tratamento das candidaturas – artigos 13.º, n.º 1 e 113.º, n.º 3, alínea *b)* da Constituição), o qual sempre exigiria que as referidas "limitações" fossem aplicadas a todos os cargos políticos em que tal se justificasse para garantir a liberdade de escolha dos eleitores e a isenção e independência do exercício dos cargos.

P) Da análise das várias iniciativas legislativas e dos trabalhos parlamentares que antecederam a aprovação da Lei n.º 46/2005, resulta claro que a decisão de limitação dos mandatos dos cargos políticos executivos teve por base a constatação, no plano empírico (sociopolítico), que a ausência de limitação à renovação sucessiva de mandatos podia levar a que cidadãos permanecessem no mesmo cargo político executivo na mesma autarquia local por períodos significativos de tempo e que essa longa permanência permitia a consolidação do poder através sobretudo da criação de redes de influência, afetando desse modo a renovação e a alternância do poder num mesmo cargo e numa mesma coletividade.

Q) A Lei n.º 46/2005 teve assim subjacente o fim de impedir que um mesmo cidadão pudesse renovar sucessivamente, e sem limites, o mandato (representativo) num mesmo cargo político executivo e numa mesma autarquia local.

R) Dos dois sentidos que se poderiam extrair de uma mera leitura de leigo dos n.ºs 1 e 2 do artigo 1.º da Lei n.º 46/2005, constata-se que apenas um

João Pacheco de Amorim
PROFESSOR DA FACULDADE DE DIREITO DO PORTO
Advogado
Av. Antunes Guimarães, n.º 700
4100-075 PORTO

encontra cabimento na letra, na história e no espírito da lei, a saber: um presidente de junta de freguesia e um presidente de câmara municipal só podem ser eleitos para três mandatos consecutivos para o mesmo cargo político executivo na mesma autarquia local, salvo se em 1 de Janeiro de 2006 tiverem cumprido ou estiverem a cumprir, pelo menos, o terceiro mandato consecutivo, caso em que poderão ser eleitos para mais um mandato consecutivo para o mesmo cargo político executivo na mesma autarquia local.

S) Nos termos do artigo 50.º da Constituição "[t]odos os cidadãos têm o direito de acesso, em condições de igualdade e liberdade, aos cargos públicos" (n.º 1) e, por outro lado, "[n]o acesso a cargos eletivos a lei só pode estabelecer as inelegibilidades necessárias para garantir a liberdade de escolha dos eleitores e a isenção e independência do exercício dos respetivos cargos" (n.º 2).

T) É líquido que os dois tipos de "*limites à renovação sucessiva de mandatos dos presidentes de órgãos executivos das autarquias locais*" devem ser qualificados como restrições ao direito de acesso a cargos públicos eletivos (artigo 50.º, n.ºs 1 e 3 da CRP), assumindo a natureza de inelegibilidades.

U) As inelegibilidades consistem na impossibilidade de se ser eleito para um determinado cargo público eletivo e constituem, pelo menos no plano das eleições autárquicas, motivo de rejeição da candidatura – razão pela qual, quando a candidatura não seja logo rejeitada por inelegibilidade do candidato e este venha a ser eleito, a eleição não produzirá efeitos quanto a este.

V) As inelegibilidades não podem ter caracter vitalício ou duração ilimitada ou indefinida, e devem observar, em todo o caso, o princípio da proporcionalidade (artigos 18.º, n.º 2 e 50.º, n.º 3 da CRP), tendo que constar de lei geral, abstrata e não retroativa (artigo 18.º, n.º 3 da CRP),

João Pacheco de Amorim
PROFESSOR DA FACULDADE DE DIREITO DO PORTO
Advogado
Av. Antunes Guimarães, n.º 700
4100-075 PORTO

emanada da Assembleia da República (artigo 164, alíneas *a)*, *j)* e *l)* da Constituição).

W) O princípio da renovação (artigo 118.º da CRP) vale para todos os titulares de cargos políticos, com exceção do cargo de membro do Conselho de Estado quando exercido por anteriores Presidentes da República (artigo 142.º, alínea *f)* da CRP).

X) A expressão "renovação sucessiva de mandatos" presente na norma de autorização do n.º 2 do artigo 118.º da CRP significa a repetição, renovação e sucessão no tempo de uma mesma relação (política) representativa entre um titular de cargo político e a comunidade de pessoas (nacional, regional ou local) que este representa e que se materializa no mandato (político) representativo, visando essa norma garantir a renovação do poder e a alternância na titularidade dos cargos políticos, a fim de evitar os possíveis efeitos perversos da longa permanência num determinado cargo político.

Y) Pelo que se extrai do n.º 2 do artigo 118.º da Constituição, quando conjugado com o princípio geral da proibição de vitaliciedade e de limitação da duração dos mandatos (n.º 1) e da legitimação dos cargos políticos eletivos por eleições periódicas (artigo 113.º, n.º 1 da CRP), a limitação a renovação sucessiva de mandatos apenas se pode aplicar-se a um mesmo mandato, um mesmo titular, e numa mesma comunidade, pois só nestes casos temos, em bom rigor, uma renovação sucessiva de mandatos políticos (renovação de uma mesma relação política representativa, entre a mesma comunidade e o mesmo eleito).

Z) O n.º 2 do artigo 118.º da Constituição não impõe ao legislador o estabelecimento de limites à renovação sucessiva de mandatos dos titulares de cargos políticos executivos, antes lhe confere autorização e discricionariedade para, se houver razões materiais bastantes para o efeito,

João Pacheco de Amorim
PROFESSOR DA FACULDADE DE DIREITO DO PORTO
Advogado
Av. Antunes Guimarães, n.º 700
4100-075 PORTO

fixar tais limites, sempre sem prejuízo da necessária ponderação dos interesses em presença, isto é, o direito de acesso a cargos públicos (políticos), por um lado, e a liberdade de escolha dos eleitores e a isenção e independência dos titulares no exercício dos respetivos cargos, tendo em conta o princípio da proporcionalidade na restrição de direitos, liberdades e garantias (artigos 18.°, n.°s 2 e 3 e 50.°, n.° 3 da CRP).

AA) Após ponderação e avaliação do artigo 1.° da Lei n.° 46/2005 à luz dos parâmetros constitucionais aplicáveis às restrições do direito político de acesso a cargos públicos eletivos, constata-se que a interpretação, por alguns defendida publicamente, dos n.°s 1 e 2 do artigo 1.° da Lei n.° 46/2005 no sentido da inelegibilidade ser aplicada "não ao território mas sim à função" – isto é, de um presidente de câmara municipal ou de um presidente de junta de freguesia que tenham completado os mandatos consecutivos previstos no artigo 1.° da Lei n.° 46/2005, não poderem, respetivamente, ser eleitos para outra câmara municipal ou outra junta de freguesia de uma autarquia diferente daquela em que completaram os mencionados mandatos consecutivos –, constitui uma interpretação que, além de não encontrar cabimento nem na letra, nem na história, nem no espirito da Lei n.° 46/2005 e de ser contrária ao princípio da limitação da renovação de mandatos previsto no n.° 2 do artigo 118.° da CRP, é inconstitucional por violação, designadamente, do subprincípio da necessidade, por se traduzir numa restrição desnecessária e injustificável de um direito político.

BB) A interpretação da norma do artigo 1.°, n.°s 1 e 2 da Lei n.° 46/2005 no sentido da limitação à renovação sucessiva de mandatos apenas se aplicar ao mesmo cargo e a mesma autarquia local não é, a nosso ver e sem prejuízo da existência de outros mecanismos para alcançar o mesmo fim, violadora do subprincípio da necessidade, revelando-se antes um meio

João Pacheco de Amorim
PROFESSOR DA FACULDADE DE DIREITO DO PORTO
Advogado
Av. Antunes Guimarães, n.º 700
4100-075 PORTO

potencialmente adequado para promover a alternância e a renovação do poder numa determinada comunidade de residentes organizada em autarquia.

CC) Portanto, a norma dos n.ºs 1 e 2 do artigo 1.º da Lei n.º 46/2005, quando interpretada no sentido de apenas determinar a inelegibilidade de um presidente de junta de freguesia ou de um presidente de câmara municipal – que tenha completado numa determinada autarquia o número máximo de mandatos consecutivos – para um novo mandato para o mesmo cargo na mesma autarquia, passa pelo teste do princípio da proporcionalidade, por este ser o único sentido que permite a concordância prática entre dois bens com dignidade constitucional: o direito de acesso a cargos públicos eletivos e, do outro lado, o da a garantia da liberdade de escolha dos eleitores e o da a isenção e independência do exercício do cargo de presidente de junta de freguesia ou de presidente de câmara municipal. Além disso, este sentido permite ainda um sacrifício não excessivo e justificável ao direito fundamental de acesso aos mencionados cargos políticos, numa medida estritamente necessária para garantir a salvaguarda dos interesses relacionados com a renovação e alternância do poder num determinado cargo e numa determinada comunidade.

DD) Pelo exposto, a norma dos n.ºs 1 e 2 do artigo 1.º da Lei n.º 46/2005, de 29 de agosto, deve ser interpretada no sentido de estabelecer o seguinte princípio: um presidente de câmara municipal ou um presidente de junta de freguesia, só podem ser eleitos para o mesmo cargo, na mesma autarquia, por três mandatos consecutivos, salvo se em 1 de Janeiro de 2006, tiverem cumprido ou estiverem a cumprir, pelo menos, o 3.º mandato consecutivo, caso em que poderão ser eleitos para mais um mandato consecutivo para o mesmo cargo na mesma autarquia. Depois de concluídos estes mandatos no mesmo cargo e na mesma autarquia, o

João Pacheco de Amorim
PROFESSOR DA FACULDADE DE DIREITO DO PORTO
Advogado
Av. Antunes Gulmarães, n.º 700
4100-075 PORTO

presidente de câmara municipal ou o presidente de junta de freguesia não podem ser eleitos (nem candidatar-se) para um novo mandato no mesmo cargo e na mesma autarquia (em que tenha completado o número máximo de mandatos consecutivos permitidos) durante o quadriénio imediatamente subsequente ao último mandato consecutivo permitido. Quando interpretado neste sentido, o artigo 1.º da Lei n.º 46/2005, de 29 de Agosto, não viola os artigos 18.º, n.ºs 2 e 3 e 50.º, n.º 1 e 3 da Constituição, sem prejuízos do que dissemos em relação a uma eventual violação do princípio da igualdade.

EE) À luz do artigo 1.º da Lei n.º 46/2005, de 29 de agosto, um presidente de câmara que tenha completado, num determinado município, o número máximo de mandatos consecutivos permitidos pelo artigo 1.º da Lei n.º 46/2005, pode candidatar-se e ser eleito (é elegível) para o cargo de presidente de câmara de um outro município diferente daquele em que completou o número máximo de mandatos consecutivos permitidos;

FF) Do mesmo modo um presidente de junta de freguesia que tenha completado, numa determinada freguesia, o número máximo de mandatos consecutivos permitidos pelo artigo 1.º da Lei n.º 46/2005, pode candidatar-se e ser eleito (é elegível) para o cargo de presidente de junta de freguesia de uma outra freguesia diferente daquela em que completou o número máximo de mandatos consecutivos permitidos

GG) A Lei n.º 22/2012, de 30 de maio, estabelece os seguintes mecanismos de reorganização do território das autarquias locais: a agregação de freguesias; a fusão de municípios; a alteração dos limites das circunscrições territoriais municipais e/ou paroquiais, cabendo a decisão final de implementação em concreto dos mecanismos à Assembleia da República ou a Assembleia Legislativa Regional, conforme o caso.

João Pacheco de Amorim
PROFESSOR DA FACULDADE DE DIREITO DO PORTO
Advogado
Av. Antunes Guimarães, n.º 700
4100-075 PORTO

HH) No processo de agregação, as freguesias agregadas são extintas e, em sua substituição, é criada uma nova freguesia, isto é, uma nova comunidade de residentes organizada em pessoa coletiva territorial que integra o património, os recursos humanos e todos os direitos e obrigações das freguesias extintas e agregadas, não constituindo, portanto, uma mera soma das comunidades anteriormente existentes.

II) Como a limitação à renovação sucessiva de mandatos se aplica ao mesmo cargo político executivo na mesma autarquia local, e tendo em consideração que a nova freguesia resultante do processo de agregação (fusão) constitui, para todos os efeitos, uma nova autarquia local (uma nova comunidade de residentes organizada em pessoa coletiva), temos de admitir que se um cidadão tiver completado numa determinada freguesia o número máximo de mandatos consecutivos permitidos como presidente de junta dessa freguesia, poderá candidatar-se e ser eleito (é elegível) para o cargo de presidente de junta da nova freguesia que resultar do processo de agregação daquela freguesia (em que o cidadão completou o número máximo de mandatos) com outra(s) freguesia(s).

JJ) Os municípios fundidos são extintos e, em sua substituição, é criado um novo município para o qual serão transferidos os recursos humanos, o património e todos os direitos e obrigações dos municípios extintos (fundidos). Nessa hipótese, temos de considerar que um presidente de câmara municipal que tenha completado num dos municípios fundidos (extintos) o número máximo de mandatos consecutivos permitidos poderá candidatar-se e ser eleito para o cargo de presidente de câmara do novo município que resultar do processo de fusão do município no qual o cidadão completou o número máximo de mandatos consecutivos com outro(s) município(s).

João Pacheco de Amorim
PROFESSOR DA FACULDADE DE DIREITO DO PORTO
Advogado
Av. Antunes Guimarães, n.º 700
4100-075 PORTO

KK) No caso de mera alteração dos limites territoriais das autarquias locais, não é criado uma nova autarquia local, apenas se verificando uma alteração dos limites territoriais das circunscrições autárquicas (municipais e/ou paroquiais). Portanto, um presidente de junta que tenha completado o número máximo de mandatos consecutivos permitidos numa determinada freguesia que venha a ser desanexada de um município ou cujos limites territoriais venham a ser alterados nos termos do n.º 1 do artigo 17.º da Lei n.º 22/2012, não poderá candidatar-se e ser eleito para o cargo de presidente de junta dessa mesma freguesia, na medida em que não é criada uma nova comunidade local, mas apenas é realizado uma mera alteração dos limites territoriais.

Salvo melhor entendimento,

Porto, outubro de 2012

(JOÃO PACHECO DE AMORIM)

Professor da Faculdade de Direito do Porto

(FRÉDÉRIC TEIXEIRA)

Advogado