

UNIVERSIDADE DE LISBOA

FACULDADE DE DIREITO



FACULDADE DE DIREITO
UNIVERSIDADE DE LISBOA

**A AÇÃO ADMINISTRATIVA
PARA PERDA DE MANDATO AUTÁRQUICO**

FERNANDO MANUEL DA LUZ GOMES

DISSERTAÇÃO DE MESTRADO EM DIREITO ADMINISTRATIVO

(PROFISSIONALIZANTE)

DOCENTE/ORIENTADOR: PROFESSORA DOUTORA ANA FERNANDA NEVES

LISBOA

2018

“...Je demande une grâce que je crains qu’on ne m’accorde pas: c’est de ne pas juger, par la lecture d’un moment, d’un travail de vingt années; d’approuver ou de condamner le livre entier, et non pas quelques phrases. Si l’on veut chercher le dessein de l’auteur, on ne le peut bien découvrir que dans le dessein de l’ouvrage...”.

(Charles de Montesquieu, *De L'Esprit des Lois*, édition électronique établie par Laurent Versini, Paris, Éditions Gallimard, 1995, p. 19).

AGRADECIMENTOS

Agradeço à minha orientadora, a Professora Doutora Ana Fernanda Neves, a sua plena disponibilidade, as suas críticas, as suas sugestões sempre muito assertivas e que só a voracidade da passagem do tempo não me permitiu melhor aproveitar.

Agradeço à Edi, e às nossas filhas, Madalena, Beatriz e Matilde, pelo apoio e compreensão pelas minhas longas ausências, mais acentuadas no período em que acumulei funções profissionais na Região Autónoma da Madeira.

Agradeço, ao meu irmão, José Manuel, uma presença sempre constante no meu percurso profissional, e aos nossos saudosos pais, Maria da Assunção e Manuel, pelo exemplo de dedicação e de trabalho com que nos educaram.

Agradeço, à Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa, a *alma mater olisiponensis*, pelo que devo da minha formação jurídica.

Agradeço, por último, às funcionárias da Biblioteca da Procuradoria-Geral da República, pela solicitude e apoio na consulta bibliográfica para este trabalho.

RESUMO

O presente trabalho de dissertação versa sobre a ação administrativa para declaração de perda de mandato, o meio processual mediante o qual e em sede de tutela sancionatória é aplicável a um membro de órgão autárquico, ou de uma entidade equiparada, a sanção de perda do correspondente mandato de que aquele fora provido através de sufrágio eleitoral.

Trata-se de matéria ainda pouco estudada, o que se compreende, pelo menos em parte, porque o regime jurídico desta ação resulta da conjugação de normas de vários diplomas, embora a sua fonte principal se encontre na Lei da Tutela Administrativa, e nalguns aspetos tem sido a jurisprudência administrativa a completar o quadro normativa aplicável a este meio processual.

Para conseguir obter um melhor conhecimento da matéria procurámos indagar da origem da própria figura da perda de mandato e da sua evolução na história do direito administrativo português, e demos um breve relance em termos de direito comparado sobre o regime da ação nalguns dos países que têm maior proximidade ao caso português, ou dos que integram a Comunidade de Países de Língua Portuguesa, ou ainda da Espanha e da França. A partir daí procurámos encontrar o quadro estatutário da ação que conduziu ao seu atual modelo, com a fixação dos seus pressupostos processuais, com especial ênfase na legitimidade para a instauração e dos fundamentos da mesma, que permitem a decisão judicial de perda do mandato.

Este estudo é uma contribuição, um trabalho em aberto que não tem a pretensão de ter esgotado a matéria, mas cremos ter focado os aspetos essenciais deste tipo de ação e num ou noutro caso demos conta de algumas insuficiências que justificam seguramente uma intervenção legislativa, mas não deixámos também de apontar várias soluções possíveis para os problemas em aberto.

Palavras-chave:

Perda de mandato – Autarquia local – Tutela administrativa – Contencioso administrativo – Ação administrativa

ABSTRACT

The present paper focusses on the action for declaring loss of council mandate, the contentious administrative proceedings after which, under sanctionatory tutelage, it is applicable on an autarchic body, or equivalent entity, the sanction of loss of mandate attained through election suffrage.

The choice of subject derives from our professional experience representing the Public Ministry in administrative courts, and for the realization the topic is still understudied in the University world. The difficulties observed when attempting to fix this action's juridical regime too generated great interest in the topic. Although the regime's main source can be traced to the Law of Administrative Tutelage, the aforementioned regime is nonetheless the result of numerous legal acts' norms combined, thus leaving it in some respects to the administrative jurisprudence to complete the applicable normative board to this procedural means.

Striving to obtain better knowledge on the matter directed us to search for the origins of the loss of mandate itself and its evolution in the history of Portuguese Administrative Law. Furthermore, we compared the regime in countries with close ties to the Portuguese case, them being the Community of Portuguese Speaking Countries, Spain and France. From there on after we tried to signal the action's statutory framework that led to its current model, under the setting of its procedural assumptions, with special emphasis in ative legitimacy for establishment and in the foundations for the cause for asking and which permit the court to apply the decision for loss of mandate.

This study is but a minor contribution, a project in the open and makes no attempt to close the discussion on the topic. Far from it, we believe to have addressed essential features to this type of action and, in some cases, tried to highlight limitations in its regime which surely justify legislative intervention.

Keywords

Loss of mandate – Local Council – Administrative Tutelage – Administrative Litigation – Administrative Action

ABREVIATURAS

AAFDL	Associação Académica da Faculdade de Direito de Lisboa
AEDRL	Associação de Estudos de Direito Regional e Local
CIRE	Código da Insolvência e da Recuperação de Empresas
CPA	Código de Procedimento Administrativo
CPC	Código de Processo Civil
CPTA	Código de Processo nos Tribunais Administrativos
CRP	Constituição da República Portuguesa de 1976
EMP	Estatuto do Ministério Público
ETAF	Estatuto dos Tribunais Administrativos e Fiscais
LAL	Lei das Autarquias Locais
LEOAL	Lei Eleitoral para os Órgãos das Autarquias Locais
LPTA	Lei do Processo nos Tribunais Administrativos
LTA	Lei da Tutela Administrativa
PGR	Procuradoria-Geral da República
RJAL	Regime Jurídico das Autarquias Locais
RJUE	Regime Jurídico da Urbanização e da Edificação
TCA Norte	Tribunal Central Administrativo Norte
TCA Sul	Tribunal Central Administrativo Sul
STA	Supremo Tribunal Administrativo

ÍNDICE

Agradecimentos	2
Resumo	3
Abstract	4
Abreviaturas	5
Índice	6

CAPÍTULO I

Aspetos introdutórios

1. Apresentação	11
2. A estrutura da exposição	12
3. Atualidade e interesse do tema	13
4. Delimitação e objetivo do estudo	18

CAPÍTULO II

Antecedentes na História do Direito e do Contencioso Administrativo Autárquico

1. No período da monarquia pré-constitucional (1143-1820)	21
1.1. No direito municipal medieval	21
1.2. Nas Ordenações Afonsinas	25
1.3. Nas Ordenações Manuelinas	26
1.4. Nas Ordenações Filipinas	27
2. No período da monarquia constitucional (1822-1910)	28
2.1. Generalidades	28
2.2. No Código Administrativo de 1836	29
2.3. No Código Administrativo de 1842	32
2.4. No Código Administrativo de 1870	33
2.5. No Código Administrativo de 1878	34

2.6. No Código Administrativo de 1886	35
2.7. No Código Administrativo de 1895	36
2.8. No Código Administrativo de 1896	37
2.9. No Código Administrativo de 1900	39
3. No período da Iª República (1910-1926)	40
4. No período da IIª República – Estado Novo (1926-1974)	41
4.1. Generalidades	41

CAPÍTULO III

A situação no Direito Comparado

1. Preliminares	46
2. A situação no Brasil	47
2.1. Enquadramento e análise	47
3. A situação em Cabo Verde	50
3.1. Enquadramento e análise	50
4. A situação na Guiné-Bissau	52
4.1. Enquadramento e análise	52
5. A situação em São Tomé e Príncipe	53
5.1. Enquadramento e análise	53
6. A situação em Angola	55
6.1. Enquadramento e análise	55
7. A situação em Moçambique	56
7.1. Enquadramento e análise	56
8. A situação em Timor-Leste	59
8. 1. Enquadramento e análise	59
9. O caso de Espanha	60
9.1. Enquadramento e análise	60

10. O caso de França	62
10.1. Enquadramento e análise	62

CAPÍTULO IV

A estrutura da ação

1. A evolução da tutela sancionatória sobre as autarquias locais	65
1.1. Aspetos gerais	65
1.2. A primeira legislação autárquica pós Constituição de 1976	66
1.3. O regime da declaração de perda de mandato no Decreto-Lei 100/84	67
1.4. O regime da declaração de perda de mandato na Lei nº 87/89	68
1.5. O regime da declaração de perda de mandato na Lei nº 27/96 (LTA)	71
1.6. A reforma do contencioso administrativo de 2002-2004	77
1.7. O regime da declaração de perda de mandato na Proposta de Lei nº 25/XI	79
1.8. A reforma do contencioso administrativo de 2015	81
2. Outras figuras processuais afins	83
3. Os pressupostos processuais	85
3.1. Preliminares	85
3.2. A competência do tribunal em razão da matéria, da hierarquia e do território	87
3.3. Personalidade e capacidade judiciária	87
3.4. Patrocínio judiciário	88
3.5. A legitimidade processual	89
3.5.1. A legitimidade ativa do Ministério Público	90
3.5.2. A legitimidade ativa de qualquer membro do órgão de que faz parte aquele contra quem for formulado o pedido	91
3.5.3. A legitimidade ativa de quem tenha interesse direto em demandar	92
3.5.4. A legitimidade processual passiva	93

3.6. A tempestividade	94
3.7. O eventual pressuposto processual específico	96
4. A ação pública da iniciativa do Ministério Público	99
5. A ação pública da iniciativa de qualquer membro do órgão de que faz parte aquele contra quem for formulado o pedido	103
6. A ação particular	103
7. Os elementos estruturais da ação (as partes, o pedido e a causa de pedir)	103
7.1. A causa de pedir (os fundamentos da ação)	104
7.1.1. A falta de comparência, sem motivos justificado, a 3 sessões ou a 6 reuniões seguidas, ou a 6 sessões e a 12 reuniões interpoladas	105
7.1.2. A colocação do eleito local após a eleição em situação que o tornaria inelegível ou relativamente ao qual se tornem conhecidos elementos reveladores de uma situação de inelegibilidade já existente e ainda subsistente mas não detetada previamente à eleição	109
7.1.3. A inscrição pelo eleito local, e após a eleição, em partido diverso daquele pelo qual o mesmo fora apresentado ao sufrágio eleitoral	112
7.1.4. O não cumprimento, sem causa legítima de inexecução, de decisões transitadas em julgado dos tribunais	113
7.1.5. A dedução de obstáculo à realização de inspeção, inquérito ou sindicância, à prestação de informações ou de esclarecimentos, e ainda quando recuse facultar o exame aos serviços e a consulta de documentos solicitados no âmbito do procedimento tutelar administrativo	114
7.1.6. A violação culposa de instrumentos de ordenamento do território ou de planeamento urbanístico válidos e eficazes	115
7.1.7. A exigência de forma culposa, em matéria de licenciamento urbanístico, de taxas, mais-valias, contrapartidas ou compensações não previstas na lei	116
7.1.8. A não elaboração ou não aprovação do orçamento de forma a entrar em vigor no dia 1 de janeiro de cada ano, salvo ocorrência de facto julgado justificativo	117
7.1.9. A não apreciação, ou a não apresentação a julgamento, no prazo legal, das respetivas contas	118
7.1.10. A ultrapassagem dos limites legais do endividamento da autarquia, salvo ocorrência de facto julgado justificativo ou regularização superveniente	119

7.1.11. A ultrapassagem dos limites legais dos encargos com o pessoal, salvo ocorrência de facto não imputável ao órgão visado	120
7.1.12. Na eventualidade de incorrer, por ação ou omissão dolosas, em ilegalidade grave traduzida na consecução de fins alheios ao interesse público	120
7.1.13. A intervenção do eleito em procedimento administrativo, ato ou contrato de direito público ou privado, relativamente ao qual se verifique impedimento legal, visando a obtenção de vantagem patrimonial para si ou para outrem	122
7.1.14. A verificação, em momento posterior ao da eleição, da prática, por ação ou por omissão, em mandato imediatamente anterior dos factos mencionados na alínea d), do nº 1, e no nº 2, do artigo 8º, da LTA	123
7.1.15. A não apresentação de declaração de rendimentos, património e cargos sociais, em sede de controlo público da riqueza de titulares de cargos políticos	123
7.1.16. A não apresentação de declaração de inexistência de incompatibilidades e de impedimentos	125
8. A marcha do processo e algumas questões incidentais	127
8.1. Aspetos gerais	127
8.2. A eventual revelia	128
8.3. A renúncia ao mandato autárquico	129
8.4. As causas de não aplicação da sanção	130

CAPÍTULO V

Conclusões finais	131
Bibliografia	135

CAPÍTULO I

Aspetos introdutórios

1. Apresentação

A ação administrativa para declaração de perda de mandato autárquico, também comumente designada por *ação para perda de mandato*¹, constitui o objeto do presente estudo em sede de contencioso administrativo autárquico e no domínio da tutela jurisdicional urgente. Trata-se de um meio processual de natureza administrativa suscetível de determinar a cessação antecipada do termo do mandato dos membros dos órgãos das autarquias locais, ou de entidades equiparadas², e sem prejuízo da possibilidade dessa cessação poder resultar de outros possíveis meios processuais, quer também pertençam à jurisdição administrativa, como é o caso da mesma decorrer da aplicação da sanção de dissolução do próprio órgão da autarquia³, ou de entidades equiparadas que igualmente se encontrem abrangidas pelo regime jurídico da tutela administrativa, em particular pelo respetivo regime sancionatório, ou ainda, e noutro contexto, na eventualidade da perda do mandato decorrer de decisão dos tribunais comuns, neste caso já no âmbito da ação penal e no quadro da lei que regula os crimes

¹ A atual Lei da Tutela Administrativa (LTA), aprovada pela Lei nº 27/96, de 1 de agosto, na qual se estabeleceu o atual regime jurídico da tutela administrativa a que se encontram sujeitas as autarquias locais ou entidades equiparadas, e no âmbito do qual se prevê a perda de mandato por decisão da competência dos tribunais administrativos, usa de forma indistinta as duas designações, e daí que doravante se opte pela designação da ação na sua forma abreviada, opção que não resulta de outro critério que não seja o da respetiva simplicidade. Aliás, e curiosamente, o referido diploma também se refere, ao menos num caso, a *perda do mandato*, que não a *perda de mandato* (cfr., artigo 11º, nº 1), embora aqui a questão da preposição não assumia qualquer relevância, ao contrário do que chegou a suceder com a Lei nº 46/2005, de 29 de agosto, em matéria de limitação de mandatos dos presidentes dos órgãos executivos das autarquias locais.

² Com o estatuto de entidades equiparadas a autarquias locais, e sujeitas ao regime da tutela administrativa, nos termos do disposto no artigo 64º, do Regime Jurídico das Autarquias Locais (RJAL), aprovado pela Lei nº 75/2013, serão de considerar as associações de autarquias locais, nas quais se incluem as áreas metropolitanas, as comunidades intermunicipais e as associações de freguesias e de municípios de fins específicos, mas não já as assembleias distritais, que constavam do elenco de entidades equiparadas previsto pelo artigo 1º, nº 2, da LTA, e cujo atual regime jurídico resulta da Lei nº 36/2014, de 26 de junho.

³ A ação administrativa para dissolução de órgãos autárquicos, ou de entidades equiparadas, também prevista na LTA, tem um regime processual muito idêntico ao da perda de mandato, mas com algumas especificidades, designadamente em matéria de fundamentos da ação, que neste caso constam unicamente da enumeração referida nas várias alíneas do artigo 9º, daquele diploma, e ainda das consequências que decorrem da procedência da ação, que têm igualmente um regime diverso.

de responsabilidade dos titulares de cargos políticos, previsto pela Lei nº 34/87, de 16 de julho⁴, e em cujo artigo 29º, alínea f), se estabelece essa cominação como efeito da condenação por crime de responsabilidade, e desde que praticado no exercício das respetivas funções por membro de órgão representativo de autarquia local.

2. Estrutura da exposição

Apresentado que está o tema do presente estudo importará esclarecer de forma esquemática o modo como se desenvolverá a respetiva abordagem. É assim que neste primeiro capítulo, por natureza introdutório, se procurará demonstrar a atualidade e o interesse da matéria em questão, bem como a respetiva delimitação face aos demais meios processuais do contencioso administrativo ou daqueles de comungam de algum tipo de afinidade com a ação para perda de mandato.

No segundo capítulo será de alinhavar de relance algumas notas em torno da evolução histórica no direito português da figura da perda de mandato, incluindo dos mecanismos procedimentais legalmente estabelecidos para a efetivação da respetiva declaração de perda.

Num terceiro capítulo importará efetuar uma análise da questão em termos de Direito Comparado, em particular com uma apreciação genérica focada na solução adotada em matéria de perda de mandato autárquico no ordenamento jurídico dos países que nos são mais próximos, e aqui iremos analisar a situação em vigor nos países lusófonos, em Espanha e na França.

No quarto capítulo, dedicado á estrutura da ação, e entrando já propriamente no âmago do nosso estudo, ver-se-á da forma como a perda de mandato foi estabelecida na sequência da CRP de 1976, primeiro de forma esparsa ou em sede de tutela administrativa sobre as autarquias locais e numa segunda fase de um modo mais desenvolvido nos termos do regime que foi fixado pela Lei nº 87/89, de 9 de setembro, ou também noutra legislação avulsa, neste caso através da Lei nº 4/83, de 2 de abril⁵, em

⁴ Com última redação dada pela Lei nº 30/2015, de 22 de abril.

⁵ Este diploma, sucessivamente alterado, pela Lei nº 38/83, de 25 de outubro, pela Lei nº 25/95, de 18 de agosto, pela Lei nº 19/2008, de 21 de abril, pela Lei nº 30/2008, de 10 de julho, e, por último, pela Lei nº 38/10, de 2 de setembro, e doravante a identificar pela referência correspondente ao diploma legal inicial, foi estabelecido um regime de controlo público da riqueza dos titulares de cargos políticos, em cujo

matéria de controle público da riqueza dos titulares de alguns cargos políticos, ou da Lei 64/93, de 26 de agosto⁶, em matéria de controle da existência de incompatibilidades ou impedimentos dos titulares de cargos políticos e de altos cargos públicos.

Depois disso, e, já num segundo momento, será de dar conta do atual modelo da ação para perda de mandato, fixado quer através da LTA, que estabeleceu o atual regime da tutela administrativa, e quer ainda através do Decreto-Lei nº 214-G/2015, de 2 de outubro⁷, que procedeu à revisão do CPTA e fixou um novo regime processual subsidiário para a ação de perda de mandato ao remeter a respetiva tramitação para os termos do processo do contencioso eleitoral previstos naquele diploma. Nesse contexto será também feita a análise dos pressupostos da ação, à especificidade do respetivo pedido e da causa de pedir, aqui com especial detalhe nos fundamentos que são suscetíveis de determinar a cessação do mandato, e incluindo uma referência a aspetos peculiares da tramitação processual, e com que se rematará com a síntese das principais conclusões.

3. Atualidade e interesse do tema

A temática do poder local autárquico, a da eventual criação de autarquias regionais, com a implementação do processo de regionalização do território do Continente, ou ainda, e em geral, o processo de descentralização administrativa de atribuições da Administração do Estado, são assuntos sempre presentes no debate público. O mesmo sucede com o exercício do mandato pelos membros dos órgãos das autarquias locais, e com a possibilidade ou necessidade do controle desse exercício, que são igualmente matéria de frequente e aceso debate público, em particular na

elenco, e ao nível dos titulares de órgãos autárquicos, se encontram incluídos o presidente e vereador da câmara municipal.

⁶ O regime jurídico de incompatibilidades e Impedimentos dos Titulares de Cargos Políticos e Altos Cargos Públicos, estabelecido por este diploma e também doravante a identificar pela referência correspondente ao diploma legal inicial, foi sucessivamente alterado pela Lei nº 39-B/94, de 27 de dezembro (Declaração de Retificação nº 2/95, de 15 de abril), pela Lei nº 28/95, de 18 de agosto, pela Lei nº 12/96, de 18 de abril, pela Lei nº 42/96, de 31 de agosto, pela Lei nº 12/98, de 24 de fevereiro, pelo Decreto-Lei nº 71/2007, de 27 de março, pela Lei nº 30/2008, de 10 de julho, e ainda pela Lei Orgânica nº 1/2011, de 30 de novembro.

⁷ Este diploma procedeu, e de entre o mais, à quarta alteração ao CPTA, da qual se destaca, como a mais significativa das inovações, o abandono da estrutura de modelo dualista dos meios processuais principais, com a extinção da forma de ação administrativa comum e a instituição de uma única forma de processo não urgente, a ação administrativa, que parte da matriz da anterior ação administrativa especial.

comunicação social, e de uma forma mais acentuada nos períodos que antecedem os atos eleitorais autárquicos.

O que se verifica é que esse debate é sobretudo focado em aspetos que contendem mais com a mecânica do poder local, ou seja com o próprio acesso ao exercício do poder⁸, e centrado em torno das possibilidades de intervenção dos cidadãos na administração local à margem do quadro partidário existente, em especial com a discussão sobre a apresentação de candidaturas de independentes, com a frequente mobilidade interpartidária dos candidatos, que num caso e noutra, ou senão mesmo na maioria deles, são mais o resultado de dissidências partidárias do que o sinal de um efetivo reforço da participação dos cidadãos na vida pública local.

De resto, e mais do que esse reforço, o que se observa é justamente um afastamento dos cidadãos na participação da vida autárquica, muito evidenciado pelo contínuo e progressivo aumento da abstenção, que se tem vindo a verificar nas sucessivas eleições autárquicas⁹.

De outra parte, constata-se também que é pouco o interesse pelo controle público e pelo escrutínio da fiscalização do exercício do poder autárquico, em particular o que decorre da atividade gestonária por parte dos titulares dos respetivos órgãos¹⁰, bem assim como no despiste de algumas patologias que frequentemente se prolongam no tempo com sinais evidentes de falta de transparência, e de opacidade no exercício do poder não obstante a existência de parâmetros internacionais sobre o controle desse exercício densificados no *Código de Conduta Europeia relativa à integridade política dos eleitos locais*¹¹, o que tem conduzido nalguns casos àquilo a que Gomes Canotilho

⁸ Cfr., Manuel Carvalho, *Uma aberração no poder local* (jornal *Público*, edição do dia 27.09.2017), com uma abordagem sobre as idiossincrasias em torno de aspetos associados ao défice de cidadania no exercício do poder local, que tem permitido a proliferação de casos de clientelismo, de caciquismo e até da eleição de candidatos já condenados pela prática de crimes associados ao exercício de funções autárquicas.

⁹ Cfr., Luís de Sousa, *Valorizar a participação nas eleições autárquicas* (jornal *Público*, edição impressa do dia 27.11.2017).

¹⁰ Uma das situações em que se assinala esse (pouco) interesse decorre da insuficiência da atividade de fiscalização parlamentar sobre o Governo quanto ao exercício pelo mesmo da respetiva competência em matéria de tutela administrativa, na vertente inspetiva, ignorando-se na prática o resultado de eventuais inspeções, inquéritos ou sindicâncias efetuadas às autarquias locais (cfr., Marta Portocarrero, e Outros, *Tutela administrativa e responsabilidade dos titulares de órgãos autárquicos*, in *Jornadas dos 40 Anos do Poder Local*, AEDRL, Braga, 2017, p. 207).

¹¹ O Conselho da Europa, através desse instrumento aprovado no congresso dos poderes locais e regionais de 17.06.1999, fixou várias diretrizes sobre o comportamento que os eleitos devem observar no exercício das suas funções, sobre o controle desse exercício, com a imposição de publicidade e da fundamentação

já designou por *imoralidade clientelista*¹² cujas práticas, no limite, andam associadas ao cometimento de graves ilegalidades que em abstrato são sancionadas com a perda de mandato dos titulares dos órgãos autárquicos, ou no limite, e mais grave ainda, assumem até relevância em sede criminal, o que é também suscetível de determinar a igual cessação do correspondente mandato e a futura inelegibilidade dos mesmos.

A forma da concreta efetivação desse controle, e mais precisamente a via procedimental e processual para determinar a subsequente aplicação pelos tribunais da correspondente sanção de perda de mandato em resultado da formulação de um juízo de censura perante condutas que evidenciam especial gravidade, ou que traduzem um manifesto desinteresse pelo exercício dos cargos autárquicos, assume por isso uma especial acuidade também numa perspetiva dogmática e cremos que bem justifica a sua escolha como objeto do presente estudo.

Acresce ainda que tal interesse é tanto maior quando até se perspetiva no presente a efetivação de um processo de descentralização, com o reforço das atribuições das autarquias locais para áreas que até agora têm pertencido à Administração Estadual, ou quando igualmente se perspetiva a implementação da sempre adiada regionalização administrativa do Continente, neste caso com a criação de regiões administrativas, com a natureza de autarquias supramunicipais, dando assim cumprimento ao quadro normativo da Constituição que nos seus artigos 255º e 256º continua a prever o regime jurídico pelo qual se há de reger a criação e a concreta institucionalização dessas autarquias.

O interesse é tanto maior pela circunstância deste tema específico, e ao que julgamos, ainda não ter sido trazido para o círculo universitário. É que, e como se verá, se a ação para perda de mandato autárquico tem sido assunto pouco cuidado por parte do nosso legislador, também tem sido, e talvez por isso mesmo, matéria igualmente pouco estudada por parte dos nossos cultores do direito processual administrativo, ou em geral pelos nossos administrativistas, e tanto assim que se percorrermos os trabalhos que versem sobre contencioso administrativo, mesmo os mais recentes, é certo que o

das decisões tomadas, e ainda de medidas para favorecer a transparência no exercício das respetivas competências e no funcionamento dos serviços.

¹² Cfr., Gomes Canotilho (*Revista de Legislação e de Jurisprudência*, Ano 125º, 1992-1993, nº 3825, pp. 370), que em anotação ao Acórdão do STA, de 25.02.1993 (*relatado pelo Conselheiro José Maria Gonçalves Pereira*), chama a atenção para a progressiva erosão das instituições democráticas provocada pelo clientelismo que vem grassando na gestão pública e muito em particular nas autarquias locais.

assunto é sinalizado em matéria de processos urgentes de natureza autónoma, nalguns casos ao abordar o processo eleitoral, mas pouco encontramos registado sobre a especificidade deste meio processual, o que diz bem do pouco interesse pelo tema apesar da figura da perda de mandato autárquico assumir uma larga tradição no direito municipal português, pois é possível encontrar a sua génese nos primeiros diplomas da ordem jurídica nacional.

Não lográmos encontrar explicação para este pouco interesse, muito embora a circunstância do correspondente meio processual se encontrar previsto em legislação avulsa, fora do diploma que estabelece os termos do processo administrativo, e ser de data relativamente recente, e apenas resultado de uma das reformas do regime jurídico da tutela administrativa sobre as autarquias locais subsequente à CRP de 1976, quando foi implementada pela Lei nº 87/89, explicará, ao menos em boa parte, esta omissão no tratamento jurídico da matéria.

Na verdade, e seja como for, o certo é que ao analisar os estudos de direito processual administrativo, o que se verifica é que esta ação nunca ocupou grande espaço, e em certos casos não ocupou nenhum mesmo¹³. De resto mesmo em trabalhos especificamente dedicados ao contencioso administrativo autárquico¹⁴, e até mesmo os mais direcionados à tutela processual urgente, também não encontramos quem se tenha focado na especificidade do tema, e verificamos que mesmo em trabalhos de natureza monográfica sobre os processos urgentes¹⁵ a ação para declaração perda de mandato ocupa breve referência, de ordem genérica, referenciando a sua natureza avulsa e elencada a par de outros meios processuais urgentes, autónomos, previstos no CPTA, ou dos demais também previstos em legislação especial.

¹³ V.g., no *Direito Processual Administrativo Contencioso*, de Fernando Brandão Ferreira Pinto e Guilherme Frederico Dias Pereira da Fonseca (temos presente a 2ª edição, *Elcla Editora*, 1992), não se encontra sequer qualquer tipo de referência a este meio processual.

¹⁴ Cfr., Isabel Celeste Fonseca (*Direito do Contencioso Administrativo Autárquico*, in *Tratado de Direito Administrativo Especial*, Vol. IV, Almedina, 2010, pp. 301). Neste trabalho a autora limita-se a assinalar a existência de contencioso urgente autárquico em legislação especial, anotando neste particular as intimações urbanísticas previstas no RJUE (artigos 111º a 113º, desse diploma), e quanto à ação para perda de mandato a sua referência limita-se a uma breve nota de parágrafo (*ob. cit.*, p. 326).

¹⁵ Neste sentido é de conferir os estudos de Isabel Celeste Fonseca, que tem trabalhado na área do contencioso administrativo urgente (*Dos Novos Processos Urgentes no Contencioso Administrativo*, Lex, Lisboa, 2004, e *Processo Temporalmente Justo e Urgência, Contributo para a autonomização da categoria da tutela jurisdicional de urgência na justiça administrativa*, Coimbra Editora, 2009), ou ainda o trabalho de Ana Gouveia Martins (*Os Processos Urgentes no Anteprojecto de Revisão do CPTA*, in *Revista Julgar*, nº 23, Coimbra Editora).

Idêntico panorama se observa nos manuais do ensino universitário, e disso será igualmente exemplo os trabalhos de Sérvulo Correia¹⁶, de Mário Aroso de Almeida¹⁷, ou de Vieira de Andrade¹⁸, que se têm centrado fundamentalmente na análise dos meios processuais tradicionais do contencioso administrativo instituídos no CPTA, em particular na ação administrativa, que após a revisão de 2015 desse diploma passou a corresponder tanto à tipologia da anterior ação administrativa comum, que incluía sobretudo a matéria emergente de responsabilidade civil extracontratual da administração, como da ação administrativa especial, o meio impugnatório que sucedera ao antigo e tradicional recurso contencioso de anulação, ou como ainda da ação sobre contratos administrativos, e tem sido fundamentalmente com base em tal tipo de meios processuais que têm construído a estrutura dos respetivos trabalhos académicos.

É certo que tais autores não deixam de lado o estudo dos novos meios processuais implementados pela reforma do contencioso administrativo decorrente da Lei n.º 15/2002, de 22 de fevereiro, e fazem a abordagem aos processos de natureza urgente, de contencioso eleitoral, de contencioso pré-contratual urgente, de intimação para prestação de informações, consulta de documentos e passagem de certidões, ou, e ainda, da intimação para proteção de direitos, liberdades e garantias, mas as referências à ação para perda de mandato são efetivamente esparsas ou, como se disse, nalguns casos mesmo até nenhuma.

Os vários trabalhos de anotação ao CPTA também não divergem desta linha de orientação, mas neste caso compreende-se a omissão pois a ação para perda de mandato autárquico nasceu à margem do regime geral do contencioso administrativo uma vez que foi criada pelo diploma que instituiu a reforma do regime de tutela administrativa sobre as autarquias locais.

¹⁶ Cfr., *Direito do Contencioso Administrativo I*, Lex, Lisboa, 2005. A parte publicada não abrange todo o plano inicial da obra mas no respetivo plano geral não é feita qualquer referência à ação para perda de mandato). Em todo o caso, Sérvulo Correia, em 1993, não fez igualmente qualquer alusão ao tema no *Relatório sobre Programa, Conteúdos e Métodos de Ensino da Disciplina de Direito Administrativo II (Contencioso Administrativo)*, que então apresentou no concurso para provimento do lugar de Professor Associado da Faculdade de Direito de Lisboa.

¹⁷ Cfr., *Manual de Processo Administrativo*, Almedina, Coimbra, 2017 (nesta obra o autor apenas aborda as formas de processo de natureza urgente tipificadas no CPTA).

¹⁸ Cfr., *Justiça Administrativa* (temos presente a 9ª edição, editora Almedina, Coimbra, 2007). Nesse trabalho a menção da ação para perda de mandato é feita em nota de rodapé, e apenas para exemplificar ser este tipo de ação um dos casos de processos principais de natureza urgente previstos em legislação avulsa, a par do processo respeitante ao direito de asilo, mas o mesmo ocorre na 16ª edição dessas lições, onde apenas justifica idêntica nota de pé-de-página (*ob. cit.*, Coimbra, 2017, p. 241, nota 558).

Neste caso assim sucede com as obras, em ambos os casos em trabalhos de coautoria, de Mário Esteves de Oliveira e Rodrigo Esteves de Oliveira¹⁹, ou de Mário Aroso de Almeida e Carlos Alberto Fernandes Cadilha²⁰, que passam precisamente ao lado do problema. Aliás, e embora no domínio da LPTA, é de referenciar que o trabalho de Santos Botelho²¹ de anotação ao diploma, que não faz sequer qualquer alusão ao assunto e nem sequer acolhe o texto legal onde se encontra prevista esta ação na legislação avulsa que publica em anexo.

4. Delimitação e objetivo do estudo

A ação para perda de mandato, instituída como objeto do estudo, não exclui que pontualmente se possa fazer alusão a outras das já indicadas formas de cessação do mandato autárquico, ou das de matriz judicial e que resultam da aplicação jurisdicional da sanção de perda de mandato ao eleito local, ou daquelas em que a possibilidade da cessação do mandato pode decorrer de outras circunstâncias, mas sem essa natureza sancionatória, como é o caso em que a mesma se verifica no contexto da realização de eleições intercalares, cujos pressupostos implicam a dissolução do órgão de que faziam parte os membros ainda em efetividade de funções, ou, e para além disso, de outros casos que também integram figuras afins da declaração de perda por respeitarem a diferentes modalidades de cessação do mandato antes do seu termo e que podem decorrer de outro procedimento, ou de outra natureza, como sucede no caso de renúncia ao mandato²², ou ainda na eventualidade de ocorrer a própria morte do membro de órgão autárquico.

No que ora importa ressaltar, e como ponto de ordem inicial, que a ação para perda de mandato, apesar da respetiva designação poder transmitir a ideia de que estamos perante um meio processual autónomo, com um quadro jurídico específico, não tem efetivamente uma regulamentação própria num único diploma. Não a tem na LTA,

¹⁹ Cfr., *Código de Processo nos Tribunais Administrativos e ETAF*, Anotados, Volume I, Almedina, 2004, cuja anotação ao primeiro dos diplomas se fica pelo artigo 96º, do mesmo.

²⁰ Cfr., *Comentário ao Código de Processo nos Tribunais Administrativos*, Almedina, Coimbra, 2005.

²¹ Cfr., *Contencioso Administrativo*, Almedina, Coimbra, 2002.

²² Esta figura encontra-se prevista no artigo 76º, da LAL (A Lei das Autarquias Locais, que integra o quadro de competências e o regime de funcionamento dos órgãos das autarquias locais foi aprovada pela Lei nº 169/99, de 18 de setembro, e sucessivamente alterada pela Lei nº 5-A/2002, de 11 de janeiro, pela Lei nº 67/2007, de 31 de dezembro, pela Lei Orgânica nº 1/2011, de 30 de novembro, pela Lei nº 75/2013, de 12 de setembro, e pela Lei nº 7-A/2016, de 30 de março).

onde inicialmente foi estabelecida, porque aí apenas se dispõe sobre uma parte dos aspetos da ação, designadamente sobre alguns dos fundamentos da perda do mandato, que se reconduzem à causa de pedir da ação, ou sobre alguns pressupostos como a legitimidade processual, ou sobre a tempestividade da mesma, mas o certo é que também não tem uma regulamentação no CPTA, neste caso porque apesar do Decreto-Lei nº 214-G/2015, de 2 de outubro, ter dado uma nova redação ao nº 1, do artigo 15º, da LTA, e remeter o respetivo regime processual para os termos do *contencioso eleitoral* previsto no artigo 98º, do CPTA, a verdade é que essa remissão é de perspetivar com a maior das cautelas, desde logo porque esse meio processual tem disposições que são manifestamente inaplicáveis à ação para perda de mandato porque a própria LTA já dispõe de idênticos preceitos de natureza adjetiva sobre a mesma matéria, que subsistem e prevalecem, e que são incompatíveis com as correspondentes normas estabelecidas para o processo eleitoral.

Além disso há ainda a considerar que também em legislação avulsa é prevista a possibilidade de ser declarada judicialmente a perda de mandato, como sanção pelo incumprimento, por parte dos eleitos locais, de obrigações declarativas perante o Tribunal Constitucional, seja na eventualidade da não apresentação de declaração de rendimentos, património e cargos sociais, face ao disposto na Lei nº 4/83, de 2 de abril, e seja no caso da não apresentação da declaração de inexistência de incompatibilidades ou impedimentos, neste caso nos termos previstos na Lei nº 64/93, de 26 de agosto.

A completar este *puzzle* importará ainda atender a um vasto conjunto de decisões jurisdicionais do contencioso administrativo, em particular do STA²³, mas também dos TCA, que foram progressivamente ocupando um espaço próprio na falta de uma base normativa inequívoca com a solução para alguns dos problemas de natureza processual suscitados pela insuficiência do quadro legal aplicável a esta ação, e nessa medida acabaram por fixar, ainda que a partir de uma forma casuística, alguns dos aspetos do respetivo regime processual.

²³ Com a reforma do contencioso administrativo de 2002-2004, e face ao disposto no artigo 150º, nº 1, do CPTA, as decisões proferidas em segunda instância pelos Tribunais Centrais Administrativos, e em princípio, não são suscetíveis de recurso, *exceto quando estiver em causa a apreciação de uma questão que, pela relevância jurídica ou social, assuma uma importância fundamental, ou quando a revista for claramente necessária para uma melhor aplicação do direito*, mas o STA, a quem compete decidir se estão preenchidos os pressupostos do recurso de revista, vem manifestando uma especial abertura na admissão deste recurso quando se encontram para apreciação questões respeitantes à perda do mandato autárquico.

Na verdade a solução que foi sendo dada a algumas dessas questões, pela jurisprudência administrativa, e que continuam a não ter previsão em norma legal, particularmente no regime do processo eleitoral previsto pelo CPTA, onde supostamente as poderíamos encontrar, não deixarão de continuar a integrar o *corpus* normativo aplicável à ação para perda de mandato. Aliás, disso é seguramente exemplo, como em seu lugar se verá, a solução jurisprudencial que foi dada àquela que é porventura uma das questões processuais dogmáticas mais interessantes no domínio da perda do mandato, a de saber se a correspondente ação decorrente da prática pelo eleito local de ilegalidades no âmbito da gestão autárquica, e para além dos pressupostos processuais gerais, supõe ainda como pressuposto específico, ou como condição de procedibilidade da própria ação, a prévia invalidação do ato administrativo ilegal numa ação administrativa própria, ou antes, e pelo contrário, se tais ilegalidades poderão ser conhecidas a título incidental no âmbito da própria ação para perda de mandato.

Neste quadro é de referir que o trabalho procurará também assumir uma vertente de ordem prática, isto porque se pretenderá, numa ótica de análise daquilo a que a doutrina anglo-saxónica designa por *law in action*, por contraponto à *law in books*, dar conta do modo como o juiz administrativo tem procurado suprir as insuficiências do legislador quando é chamado a resolver os conflitos submetidos a apreciação jurisdicional, em particular nas instâncias superiores da ordem administrativa, pois as dúvidas, que não são de hoje, logo se perspetivaram quando foi atribuída ao juiz administrativo uma competência que lhe era estranha, ou que pelo menos só lhe chegava numa segunda fase, através da via do recurso contencioso de anulação, para controle jurisdicional da decisão administrativa que determinara a aplicação da sanção de perda de mandato ao eleito local.

Em todo o caso, e ao nível dogmático, a abordagem ao tema não deixará de ser centrada na análise da própria ação, em função da sua natureza, dos respetivos pressupostos processuais, e de alguns aspetos específicos da sua tramitação, de modo a contribuir para o seu estudo no quadro dos demais processos principais urgentes do contencioso administrativo autárquico. Além disso, e como se disse, importará identificar as insuficiências que decorrem da remissão estabelecida para os termos do processo eleitoral previsto no CPTA²⁴, em sede de processos urgentes autónomos, e

²⁴ Pela disposição do artigo 9º, do Decreto-Lei nº 214-G/2015, de 2 de outubro, foram revogadas as disposições dos vários números do artigo 15º, da Lei nº 27/96, de 1 de agosto, que estabeleciam alguns

verificar que o legislador, uma vez mais, e quando dele se esperava por trabalho de clarificação, o mesmo, ainda que seguramente com a melhor das intenções, acabou por introduzir maior incerteza num domínio onde a par e passo se identificavam muitos silêncios na lei.

CAPÍTULO II

Antecedentes na História do Direito e do Contencioso Administrativo Autárquico

1. No período da monarquia pré-constitucional (1143-1822)

1.1. No direito municipal medieval

No estudo da perda do mandato autárquico, e da correspondente ação para a sua declaração, cremos não carecer de justificação o interesse em efetuar uma abordagem inicial sobre a origem e evolução do regime da respetiva figura no quadro do direito das autarquias locais. Impõe-se mesmo essa averiguação, ainda que de relance, sobre a respetiva origem, ou sobre os seus antecedentes, e a sua evolução histórica no direito administrativo local na medida em que o atual modelo da figura só pode ser compreendido em toda a sua dimensão em função dessa evolução. Naturalmente importará estabelecer balizas em termos cronológicos para esse estudo, e antes de mais com a indicação de um termo *a quo*, que será de fixar na data da fundação da Nacionalidade, o que significa que logo importará saber se no concelho medieval é possível descortinar a existência da figura da perda do mandato, ou se na estrutura da administração local de então, ainda muito rudimentar, era já possível sinalizar a existência de traços suscetíveis de serem reconduzidos a uma cessação antecipada do mandato dos titulares dos órgãos do governo municipal, ou, pelo menos, se era então possível aplicar um qualquer outro tipo de sanção pelo incumprimento de obrigações a que estivessem vinculados os titulares de órgãos autárquicos no exercício dos respetivos cargos.

dos aspetos do regime processual da ação para de perda de mandato, e em particular a norma do nº 2, que dispunha que tais ações seguiam “...os termos dos recursos dos atos administrativos dos órgãos da administração local...”.

Nessa análise, e como ponto prévio, dir-se-á que não entraremos, e nem se tomará posição, no dissídio suscitado entre os nossos jus-historiadores acerca da origem do concelho medieval português²⁵. Apenas haverá que tomar por assente que, e após a queda do Reino Visigótico e da ocupação muçulmana da Península Ibérica, a partir dos séculos X – XI, no espaço do território do noroeste peninsular, na parte que viria a chamar-se Portugal, e no âmbito do processo denominado por *Reconquista*, começaram a desenvolver-se nas várias comunidades populacionais estruturas de organização administrativa dotadas de autonomia, que eram integradas por um corpo de funcionários eleitos de entre os membros da respetiva comunidade, por vezes também designados por homens-bons, que ficavam encarregues da administração da coletividade, incluindo da aplicação da justiça, e tais coletividades eram compostas por uma assembleia de vizinhos que reunia periodicamente, então designada por concelho ou *concilium*. Essas comunidades locais e as correspondentes estruturas administrativas num estágio mais avançado de desenvolvimento passaram a ser reguladas por estatutos próprios de base essencialmente consuetudinária assente nos usos tradicionais e ainda por códigos de aplicação local com um quadro normativo essencialmente publicista e tributário, os denominados forais, que regulavam vários aspetos da vida comunitária e que incluía a relação entre o concelho e o senhor da terra, que tanto poderia ser o rei, como um nobre ou também uma corporação religiosa.

A evolução da estrutura municipal mostra que a par de uma série de funcionários, uns de alto nível e outros com a função de meros executores de diligências administrativas, aparece mais tarde um núcleo restrito encarregue do governo municipal, que é exercido por um pequeno grupo de funcionários, de natureza eletiva, que eram designados pelos vizinhos de entre os chamados homens-bons e que por se

²⁵ Alguns autores sustentam que o concelho teria a sua origem no município romano, forma típica de organização das populações nas províncias do Império, que teria sobrevivido às invasões dos povos germânicos, ao período visigótico e à própria ocupação muçulmana da Península Ibérica, e que depois se expandiu com o processo da Reconquista na ausência de um poder central forte. Enquanto isso outros autores defendem que o concelho é um produto típico da própria Reconquista, mas com uma base de origem germânica decorrente da tradição visigótica. Para maiores desenvolvimentos sobre esta problemática é de conferir, e de entre muitos, os trabalhos de Marcelo Caetano (cfr., e de entre vários, a *História do Direito Português, Vol. I*, Editorial Verbo, Lisboa 1981, ou os *Estudos de História da Administração Pública Portuguesa*, Coimbra Editora, Coimbra, 1994), ou a ainda a síntese da questão nas lições dos Professores Rui de Albuquerque e Martim de Albuquerque (*História das Instituições do Direito Português*, lições ao 1º ano jurídico de 1981/1982, da Faculdade de Direito de Lisboa, com a colaboração dos Assistentes José Duarte Nogueira, José Adelino Maltez e Mário Leite Santos).

encarregarem do denominado *vereamento* passaram a denominar-se vereadores²⁶, que são precisamente os antecessores dos atuais vereadores municipais.

Ao lado desse quadro normativo de âmbito de aplicação local, como se disse de base essencialmente consuetudinária ou pactuária, na parte em que regulava as relações com o senhorio, e que poderia variar de concelho para concelho, é possível verificar que nos primeiros diplomas régios se assinala uma preocupação na fixação de normas ou princípios sobre a forma do exercício dos cargos na administração municipal e neles é logo possível sinalizar os primeiros elementos sobre as condições ou requisitos para o exercício dos mesmos. Primeiro estabelecidos numa base programática, e só numa segunda fase é que se regista o estabelecimento de uma sanção pelo incumprimento dessas condições, ou pela negligência no exercício da função, e é esse registo que vamos encontrar como uma constante nos sucessivos diplomas régios, e que acaba por se transpor para as compilações legislativas posteriores, numa fase que corresponde já ao processo de centralização do poder e da construção do Estado.

Efetivamente, podemos encontrar aqui uma linha evolutiva que, como assinalou José Duarte Nogueira²⁷, entronca no processo de “...*emergência da lei no plano nacional como fonte de direito e à sua progressiva utilização pelo poder, tornada visível desde meados do século XIII...*”, e que virá culminar com as iniciativas legislativas do poder central direcionadas à regulação de vários aspetos da orgânica da administração municipal, e, mais tarde, com o trabalho de organização e estruturação de toda essa legislação nas compilações de leis.

No *Livro das Leis e Posturas*²⁸, a primeira dessas compilações, que é do século XIV e que precedeu as Ordenações Afonsinas, justamente a propósito do estatuto dos vereadores, encontramos uma lei em cuja *epígrafe* se refere ...*Como El Rey manda, que nom façom Vereadores senom homes boons, honrados, e entendidos, e sem suspeita, na*

²⁶ Na opinião de Marcelo Caetano foi no Regimento dos Corregedores, de 1342, que pela primeira vez foi dada aos homens-bons a designação de vedores ou vereadores (*História da organização administrativa de Lisboa*, in *Estudos de História da Administração Pública Portuguesa*, Coimbra Editora, 1994, p. 242).

²⁷ Cfr. *Municipalismo e Direito, Considerações Histórico-Jurídicas Sobre o Direito Local*, in *Estudos em Homenagem a Cunha Rodrigues*, Vol. II, Coimbra Editora, Coimbra, 2001, p. 463.

²⁸ Cfr., a edição promovida pela Faculdade de Direito de Lisboa, em 1971, com prefácio de Nuno Espinosa Gomes da Silva. Trata-se da primeira compilação de leis, e que apenas inclui diplomas até ao reinado de D. Afonso IV, que possivelmente terá funcionado como trabalho preparatório das posteriores Ordenações Afonsinas.

qual se divisa um primeiro apontamento sobre o que virá a constituir um dos fundamentos da perda do mandato autárquico. Com efeito, aí se estabelecia que²⁹:

“...Porque hé dito, que os Vereadores, que som postos nas Villas pola Ordenaçom, pera Regimento da Villa, que fazem alguus Vereadores taaes, que nom pode, / nem sabem servir compridamente, e como devem em esse Officio do Vereamento por encarregos, que teem d outro Officios, em que ham de servir. Porem desperece o Regimento da Vila, des y por muitas vezes acontece, que os Vereadores ham de Verear em muitas cousas, que tanjem, e pertencem aos seus Officios. Porem manda ElRey, e defende, que nom façam Vereadores, aquelles que tiverem outros Officios públicos, ou taaes em que ajam de servir conthinoadamente. Mais façom Vereadores dos outros homes boons da Villa, que sejam mais sem suspeita, e sem bando, e que sejam quites, e isentos daquelas cousas, sobre que a de ser feito Vereamento...”

Assim, neste diploma régio, e cremos que pela primeira vez, é possível identificar situações que se reconduzem ao estabelecimento de uma inibição ou de uma incompatibilidade com o exercício do cargo de vereador, particularmente no caso do mesmo ter outro ofício com aquele incompatível, o que mais tarde dará lugar à possibilidade da cessação do mandato autárquico na eventualidade dessa situação vir a ocorrer após a eleição.

De qualquer forma a efetiva possibilidade da aplicação de uma sanção aos eleitos locais, embora ainda sem a natureza oblativa do mandato, só aparece pela primeira vez numa ordenação régia de D. Afonso IV, reproduzida no *Regimento dos Corregedores*, do ano de 1342, na qual, e reportando-se aos vereadores das vilas e lugares, se estabelecia que:

“...Se algum dos referidos homens-bons não puder assistir (às reuniões) por doença ou impedimento legítimo, terão os presentes só por eles competência para deliberar; mas quando a falta for motivada por negligência ou recusa em comparecer no dia marcado, pagará, o que faltar, aos outros, 20 soldos por cada vez que isso suceder. Os homens-bons deverão jurar pelos Santos Evangelhos que não perdoarão estas multas; e, se as não aplicarem, os Corregedores, quando forem lá, impô-las-ão em seu benefício...”

²⁹ Cfr., *Livro das Leis e Posturas*, ob. cit., p. 283.

Agora neste diploma régio vem já referenciada uma obrigação de comparência por parte dos vereadores às reuniões do órgão de governo municipal e a menção de que o incumprimento injustificado desse dever dava lugar à aplicação como sanção de uma multa pela falta às reuniões da vereação, ou seja, encontramos seguramente aqui a origem da posterior aplicação ao eleito local da sanção de perda de mandato autárquico com fundamento em faltas injustificadas às reuniões ou sessões dos órgãos da autarquia local. A isto acresce outro ponto de interesse na medida em que aí se verifica a existência de um elemento que caracteriza a tutela inspetiva, quando se refere no diploma que os corregedores, que eram magistrados de nomeação régia, tinham a obrigação de verificar se as multas eram efetivamente aplicadas e cobradas aos vereadores faltosos, o que lhes conferia neste particular uma função de tutela inspetiva sobre a administração local.

1.2. Nas Ordenações Afonsinas

A complexidade e a natureza muito dispersa do ordenamento jurídico nacional determinou numa fase seguinte, no reinado de D. João I, que fosse mandado fazer um trabalho de compilação da legislação para melhor organização e sistematização da mesma, quer da que fora parcialmente recolhida no Livro das Leis e Posturas, e quer da legislação dispersa que depois disso viera entretanto a ser aprovada. Esse trabalho apenas terminou no ano de 1446, no reinado de D. Afonso V, que a aprovou no ano seguinte e daí a respetiva denominação de Ordenações Afonsinas.

Nessa compilação encontramos uma norma de igual natureza³⁰ no respetivo Livro I, no título XXVII, sob a epígrafe *Dos Vereadores das Cidades, e Villas, e cousas, que a seu officio pertencem*, onde de entre um conjunto de normas que regulam o estatuto dos vereadores dos concelhos, no respetivo §17º, se encontra uma que estabelece a sanção para a falta injustificada de comparência dos vereadores às reuniões da câmara. Efetivamente, nela se dispõe que:

Os Vereadores virão todos três aa Relaçom aa quarta feira, e ao sábado, e nom se escujarom por nenhua cousa; e o que hi nom vier, pague para as obras do Concelho

³⁰ Vide a edição *fac-simile* da edição de 1792, da Real Imprensa da Universidade de Coimbra, publicada pela Fundação Calouste Gulbenkian, Lisboa, 1998, p. 177 e 178.

por dia cem reis brancos, os quaes loguo o Escrivam screpva em receta sobre o Procurador, sob pena de os pagar anoveados: pero se for doente, ou ouver tal negocio, que nom possa vir, seja escusado, fazendo-o saber ante a seus parceiros.

Em todo o caso verificamos que se trata ainda de uma sanção de natureza pecuniária, sem que implique a cessação ou perda do cargo e a mesma segue na linha do que se encontrava no anterior *Regimento dos Corregedores*, e que muito possivelmente terá constituído a sua fonte.

1.3. Nas Ordenações Manuelinas

No processo legislativo subsequente vamos encontrar as Ordenações Manuelinas, que constituem uma nova compilação, com uma melhor técnica legislativa e que entretanto fora mandada realizar em 1505 por D. Manuel I, mas que só viria a terminar no ano de 1521. Neste diploma vem já estabelecido um conjunto de normas mais desenvolvido sobre o estatuto dos vereadores, com a definição de um sistema de eleição e de regras mais precisas sobre o exercício do mandato, e nele também vamos encontrar uma disposição em tudo muito idêntica à que estava prevista nas Ordenações Afonsinas, em termos de punição pelas faltas injustificadas às reuniões de câmara.

De facto, no seu Livro I³¹, no Título XLVI, sob a epígrafe *Dos Vereadores das Cidades, e Villas, e cousas que a seus officios pertencem*, dispunha-se no §23, que:

“...os Vereadores viiram todos aa Vereaçam aa quarta feira, e ao sábadó, e nom se escusaram sem justa causa; e o que hi nom vier pague pera as obras do Concelho por dia cem reaes brancos, os quaes loguo o Escrivam escreverá em receta sobre o Procurador, sob pena de os pagar anoveados. Però se for doente, ou ouver algum neguocio, que nom possa viir, seja escusado, fazendo-o saber ante a seus parceiros. E porem nos Luguares onde estiver por custume em menos dias fazerem Vereaçom, guardar-se-ha seu custume...”

A leitura desta norma permite assim concluir que no aspeto das faltas injustificadas dos vereadores as Ordenações Manuelinas não apresentam qualquer

³¹ Vide igualmente a edição *fac-simile* da edição de 1797, da Real Imprensa da Universidade de Coimbra, promovida pela Fundação Calouste Gulbenkian, Lisboa, 1984, p. 330.

inovação visto que se limitam a acompanhar o regime que fora fixado nos anteriores diplomas régios.

1.4. Nas Ordenações Filipinas

No final do século XVI, e agora no reinado de Filipe I, foi iniciado o processo de reforma das Ordenações Manuelinas com vista a uma modernização do sistema jurídico, o que se impunha em face do desenvolvimento económico e social e da publicação de numerosas leis extravagantes que conflituavam com a compilação manuelina. Como refere Almeida Costa³² na *Nota de Apresentação das Leis Extravagantes de Duarte Nunes de Leão*, uma outra compilação de leis que entrou em vigor no ano de 1569, como complemento das Ordenações Manuelinas, era então “...o tempo de acelerada dinâmica legislativa, em que a dispersão das normas ia afetando progressivamente a certeza e a segurança da atividade jurídica...”.

A nova compilação legislativa só foi concluída em 1603, com Filipe II, mas efetivamente tratou-se de um trabalho de mera revisão e atualização, que manteve o essencial da estrutura do anterior diploma manuelino, tanto que na matéria respeitante ao regime punitivo aplicável aos vereadores por faltas injustificadas às reuniões do concelho as Ordenações Filipinas³³ estabelecem um tipo de sanção que segue justamente na mesma linha das anteriores compilações legislativas.

Assim é que no respetivo Livro I, título LXVI, sob a epígrafe *Dos Vereadores*, se dispõe no n.º 1 que:

“...E todos os Vereadores irão á Vereação á quart-feira e ao sabbado, e não se escusarão sem justa causa. E o que não for, pagará por cada hum dia cem réis para as obras do Concelho, os quaes logo o Scrivão carregará em receita sobre o Procurador, sob pena de os pagar noveados. E o que for doente, ou tiver algum negocio, porque não possa ir, o fará saber a seus parceiros, e será escuso. Porém nos lugares, em que houver costume fazerem-se mais Vereações, guardar-se-há o dito costume...”

³² Cfr., edição com a reprodução *fac-simile* da edição impressa em 1569 pela Real Imprensa da Universidade de Coimbra, das *Leis Extravagantes e Reportório das Ordenações*, também promovida pela Fundação Calouste Gulbenkian, Lisboa, 1987, p. 5.

³³ Cfr., a edição com reprodução *fac-simile* da edição brasileira de 1870, publicada no Rio de Janeiro e da responsabilidade do advogado Cândido Mendes de Almeida, promovida pela Fundação Calouste Gulbenkian, Lisboa, 1985.

Esta norma do diploma filipino acompanha o regime que fora estabelecido nas anteriores compilações, e da mesma é possível formular uma conclusão quanto ao modelo que neste aspeto vigorou no período da monarquia pré-constitucional, e dele resulta que se impunha a obrigação de comparência dos vereadores às reuniões da câmara nos dias de semana designados para o efeito, e no caso de se verificar uma falta injustificada a mesma era sancionada com uma pena de multa, que constituía receita do concelho, mas sem que daí pudesse resultar a perda do mandato.

2. No período da monarquia constitucional (1822-1910)

2.1. Generalidades

No sistema político que em Portugal sucedeu ao *Ancien Régime*, ou seja a partir da Revolução de 1820, da qual resultou a aprovação da Constituição de 1822, e, posteriormente, com a outorga da Carta Constitucional de 1826, por D. Pedro IV, houve a preocupação que ficou incita nesses dois textos constitucionais de proceder a uma reforma da organização da administração local, que passasse pela implementação de legislação que definisse os termos de uma nova divisão administrativa do país, e que fixasse as atribuições e competências dos órgãos do poder local³⁴. Numa fase inicial, primeiro em sede de Cortes e mais tarde na Câmara dos Deputados, chegaram a ser constituídas várias comissões encarregues de proceder à pretendida reforma da administração local, *maxime* à elaboração de um Código Administrativo, e inclusive houve até a apresentação de alguns projetos³⁵ mas sem que nenhum deles lograsse obter seguimento ou conclusão e na verdade as circunstâncias políticas também não o permitiram em resultado das vicissitudes em que veio a ocorrer a rotura constitucional

³⁴ Na Constituição de 1822, e ao nível da administração local, foi estabelecido em norma de base programática que o governo económico e municipal dos concelhos residiria nas câmaras (artigo 218º), e acrescentava-se no artigo 219º, que “...*Haverá Camaras em todos os povos, onde assim convier ao bem publico. Os seus districtos serão estabelecidos pela lei, que marcar a divisão do território...*”. O mesmo sucederia na Carta Constitucional de 1826, em particular na disposição do artigo 132º, e seguintes, dos quais decorria que se deixava para futura lei a regulamentação da organização da administração municipal.

³⁵ Na sessão da Câmara dos Deputados de 20 de março de 1827 chegou a ser apresentado pelo Deputado Rebelo da Silva um projeto de «*lei orgânica da administração geral das províncias do reino*», saído da «*Comissão do Código Administrativo*», mas que não teve seguimento e nem chegou sequer a ser discutido com a dissolução da Câmara a 13 de março de 1828. Dele diz Marcelo Caetano (*História da Codificação Administrativa*, in *Estudos de História da Administração Pública...*, ob. cit., p. 367 e 368) que, se tratava de um projeto “...*alguns pontos excelente e que a vigorar teria representado enorme progresso na administração portuguesa...*”.

que deu lugar ao início do reinado de D. Miguel e com a posterior guerra civil entre liberais e absolutistas.

2.2. No Código Administrativo de 1836

Na fase seguinte daquele período, com o triunfo e a consolidação da causa liberal, é que vamos encontrar o primeiro diploma de codificação da legislação da administração local, com tal denominação, e o primeiro dos vários que se irão suceder ao longo do século XIX, mas que foi precedido por um Decreto saído ainda no período da guerra civil, promulgado em Ponta Delgada, nos Açores, pelo Duque de Bragança, na qualidade de regente e em nome da sua filha, D. Maria II³⁶. Na verdade é o Decreto nº 23, de 16 de maio de 1832, da autoria de Mousinho da Silveira, gizado para aplicação em todo o país após o triunfo da causa liberal, que dará início a uma série de sucessivos diplomas sobre a organização da administração local.

Do Decreto nº 23 ressalta a clara influência da organização administrativa francesa do período napoleónico e da mesma acolhia o seu cunho altamente centralizador. Em traços gerais dele resultava a divisão do país em províncias, comarcas e concelhos, qualquer uma destas circunscrições era administrada por um magistrado administrativo de livre nomeação régia, ou seja, a província por um perfeito, a comarca onde não residisse o prefeito por um sub-perfeito, que era dele delegado, e o concelho por um provedor. A par desses magistrados, e junto deles, funcionavam os denominados corpos administrativos, que eram órgãos de fiscalização ou de consulta, e respetivamente, a junta geral de província, a junta de comarca e a câmara municipal do concelho, cujos membros eram providos através de um sistema de eleição indireta.

A coroar este sistema de administração era estabelecida uma autoridade judiciária com competência em matéria de contencioso administrativo, o Conselho da Prefeitura, cujos membros eram também de nomeação régia mas sob proposta do Conselho de Estado, que constituía o órgão de cúpula deste sistema.

³⁶ Existe um primeiro trabalho legislativo de reforma da administração local, pouco conhecido, também do período do governo da Regência, nos Açores, e que precedeu o Decreto nº 23, de 16 de maio de 1832. Tratou-se do Decreto nº 25, de 26 de novembro de 1830, que previa a criação de Juntas de Paróquia, e do Decreto nº 26, de 27 de novembro de 1830, que previa a criação de câmaras municipais, mas que não chegaram a ter uma efetiva aplicação prática (cfr., para maiores desenvolvimentos, Victor de Sá, *A Reforma Administrativa Liberal Que Precedeu a de Mousinho da Silveira*, in [ht://ler.letras.up.pt/uploads/ficheiros/1950](http://ler.letras.up.pt/uploads/ficheiros/1950)).

Este modelo de organização logo que executado deu lugar a acesas críticas pela sua natureza centralizadora em tudo contrária à tradicional autonomia dos concelhos, e em particular pela circunstância da figura do provedor do concelho, que era de livre nomeação régia, assumir o poder executivo da câmara municipal e reservar para os vereadores ou para o presidente da câmara, providos por eleição, ainda que indireta, uma função de mera consulta ou fiscalização da atividade daquele, e por isso mesmo logo em 1834 foram apresentadas na Câmara dos Deputados várias iniciativas com vista à sua alteração.

Do Decreto nº 23 se viria a dizer depois, no preambulo do Código Administrativo de 1836, que ele tinha mais de leis e de institutos estrangeiros do que das nossas leis e costumes, e ainda, com alguma ironia, que, por estranha contradição, enquanto Lafayette procurava adaptar para a França as instituições municipais da Península Ibérica, nós íamos buscar além Pirenéus instituições viciosas.

A alteração vem efetivamente a ser concretizada pelo Código Administrativo de 1836, aprovado por Decreto de 31 de dezembro, e será o mesmo a estabelecer os termos da legislação respeitante à organização da administração local, com a definição de uma estrutura de divisão administrativa territorial e a criação de autarquias locais dotadas de órgãos de governo próprio cujo regime no seu essencial irá perdurar durante mais de um século.

Nessa circunstância é assim que além do concelho, cujo número foi significativamente muito reduzido, e que até então constituíra a única forma de organização da administração local, foram criados o distrito, de natureza supramunicipal, e a paróquia, neste caso com natureza inframunicipal, cada uma destas autarquias dotadas de órgãos de governo próprio e junto das quais estava instalado um magistrado administrativo, nomeado pelo poder central, e mais precisamente, junto de cada distrito havia o Administrador Geral³⁷, mais tarde denominado Governador Civil, junto de cada concelho havia o Administrador do Concelho, e junto de cada paróquia havia o Regedor de Paróquia.

³⁷ O cargo de Administrador Geral, de nomeação régia, fora já instituído na Constituição de 1822 para funcionar em cada distrito, um para cada um deles, como se previa no respetivo artigo 212º.

É ainda neste diploma que vemos ser institucionalizado no léxico da nossa legislação administrativa o conceito de *corpo administrativo*, de origem francesa³⁸, como denominação comum atribuída a um dos órgãos de cada autarquia, o que detinha natureza colegial e que assumia a gestão corrente dos respetivos interesses, ao contrário dos demais órgãos colegiais que apenas reuniam de forma ocasional, e que irá ser uma constante nas codificações administrativas posteriores. Neste caso, e com essa natureza, encontramos a junta geral administrativa do Distrito a funcionar junto ao Administrador Geral, a câmara municipal a funcionar junto ao Administrador do Concelho, e a junta de paróquia a funcionar junto ao Regedor de Paróquia.

Neste Código Administrativo encontramos no seu Título V, e em matéria de *Disposições Penais*, a fixação de um regime que no limite permitia a aplicação da sanção de perda do mandato aos membros dos corpos administrativos ou dos demais órgãos da administração local e como forma de punição pelas faltas injustificadas que dessem às reuniões dos mesmos e que foram estabelecidos na nova organização administrativa.

No respetivo artigo 227º encontramos a base legal com referência aos procuradores às Juntas Gerais e aos membros dos Conselhos de Distrito, para os quais, e em caso de falta injustificada a cinco sessões consecutivas ou a dez interpoladas, era estabelecida uma multa de dez até trinta mil réis, pela segunda vez a multa poderia ir de trinta até cinquenta mil réis, e neste caso ainda com perda do cargo e com a suspensão de direitos políticos até dois anos.

No artigo 228º, e relativamente aos membros das câmaras municipais, para igual número de faltas injustificadas, a primeira vez era sancionada com multa de cinco até quinze mil réis, a segunda vez com multa de quinze a vinte e cinco mil réis, e a terceira vez com multa de vinte e cinco até cinquenta mil réis, e neste caso também ainda com perda do cargo e com a suspensão de direitos políticos até um ano.

Na mais pequena circunscrição autárquica, a freguesia, o regime era idêntico para os respetivos membros da Junta, isto porque na norma do artigo 229º se previa, e

³⁸ Na lição de Marcelo Caetano, *Manual de Direito Administrativo*, Vol. I, 10ª edição (reimpressão), Livraria Almedina, Coimbra, 1980, p. 314, a expressão fora importada de França onde teve origem na Constituição do Ano III, ou do Diretório, onde ao lado do *corpo legislativo* aparecem os *corpos administrativos*, que correspondiam a órgãos da administração local e que fora já introduzida entre nós pelo Decreto nº 23, de 16 de maio de 1832, onde, no respetivo artigo 7º, foram identificados com tal denominação a câmara municipal do concelho, a junta de comarca e ainda a junta-geral de província.

relativamente a igual número de faltas, a primeira vez era sancionada com multa de dois até oito mil réis, a segunda vez com multa de oito até quinze mil réis, e a terceira com multa de quinze até vinte e cinco mil réis, e ainda com a perda do cargo e com a suspensão de direitos políticos até seis meses.

O sistema processual para a aplicação das sanções referidas previa o deferimento da respetiva competência aos tribunais comuns, pois de acordo com a norma do artigo 232º os magistrados administrativos ou presidentes dos correspondentes corpos administrativos mandariam levantar um auto com todas as menções da infração, que seria de seguida remetido ao Delegado do Procurador Régio, o qual por sua vez promoveria a aplicação da sanção que ao caso coubesse ao Juiz de Direito do tribunal da comarca.

2.3. No Código Administrativo de 1842

O Código Administrativo de 1842, aprovado por Decreto de 18 de março desse ano, pelo governo de Costa Cabral, corresponde ao período da chamada Regeneração, e nele encontramos também um sistema sancionatório aplicável às faltas injustificadas dadas pelos membros dos órgãos da administração local e que segue o regime que antes fora definido no Código Administrativo de 1836.

A matéria encontra-se regulada no Título VIII, também em sede de *Disposições Penais*. No artigo 369º, e reportando-se aos membros das Juntas Gerais e dos Conselhos de Distrito, os órgãos do Distrito, é estabelecida uma sanção para as faltas injustificadas dos mesmos a cinco sessões consecutivas ou a dez interpoladas, segundo um sistema progressivo tal como no diploma anterior, ou seja, na primeira vez a multa ia de dez até trinta mil réis, na segunda vez de trinta até cinquenta mil réis, e na terceira vez a multa ia de cinquenta até oitenta mil réis, mas acrescida da perda do cargo e ainda da suspensão dos direitos políticos por um período até dois anos.

No artigo 370º estava prescrito o regime punitivo para os vereadores das câmaras municipais, também em igual sistema progressivo e mediante a aplicação na primeira vez de uma multa de cinco até quinze mil réis, na segunda vez de uma multa de quinze até vinte e cinco mil réis, e na terceira vez de uma multa de vinte e cinco até

cinquenta mil réis, mas neste caso também acrescida da perda do cargo e da suspensão de direitos políticos por um período de até um ano.

O mesmo estava previsto no artigo 371º, para os vogais da Junta de Paróquia, ou seja, na primeira vez a multa ia de dois até oito mil réis, na segunda vez a multa ia de oito a quinze mil réis, e na terceira vez a multa ia de quinze a vinte e cinco mil réis, e ainda igualmente acrescida da perda do cargo e bem assim como da suspensão de direitos políticos por um período até seis meses.

A aplicação de uma qualquer dessas sanções, que resultassem de faltas injustificadas, era também da competência do juiz de direito do tribunal comum, pois de acordo com o disposto no artigo 380º aos magistrados administrativos, ou aos presidentes dos corpos administrativos, incumbia mandar lavrar o auto com a notícia respeitante à infração e depois remeter o mesmo ao agente do Ministério Público junto do tribunal competente para a posterior aplicação da correspondente sanção.

2.4. No Código Administrativo de 1870

O Código Administrativo de 1870³⁹ foi aprovado pelo decreto de 21 de julho de 1870 pelo governo ao tempo chefiado pelo Marechal Saldanha e no qual tomava parte, como Ministro do Reino, José Dias Ferreira, que pouco tempo antes referendara outro diploma com especial significado para o nosso sistema de organização da justiça administrativa e pelo qual foi criado o Supremo Tribunal Administrativo, dotado com parte das atribuições que até então pertenciam ao Conselho de Estado⁴⁰.

Neste diploma foi estabelecido um regime sancionatório na linha da legislação anterior. A matéria era regulada no respetivo Livro V, sob a epígrafe *Disposições penais* e com um título único, com a fixação das sanções aplicáveis aos membros dos corpos administrativos ou da administração local, para o caso das faltas injustificadas dos mesmos e com a fixação de um modelo único, aplicável a qualquer dos membros de qualquer uma das autarquias, pois neste caso, de acordo com o disposto no artigo 317º,

³⁹ Antes da aprovação do mesmo, no ano de 1867, no Governo chefiado por Martens Ferrão, ainda chegara a ser aprovado outro código, juntamente com a denominada Lei de Administração Civil, de 26 de junho de 1867, mas que foi revogado e dado sem efeito em janeiro do ano seguinte.

⁴⁰ Cfr., Maria da Glória Dias Garcia, *Do Conselho de Estado ao Atual Supremo Tribunal Administrativo*, Lisboa, 1998, p. 57.

os vogais que, e sem motivo justificado, não comparecessem a qualquer sessão seriam punidos com multa de cinco mil réis por cada dia de falta.

Em todo o caso o regime de aplicação da sanção era em tudo idêntico ao dos anteriores diplomas, pois de acordo com o disposto no artigo 324º, §1º, os magistrados administrativos ou os presidentes dos corpos administrativos mandariam lavrar auto com todos os elementos relativos á infração, o qual era depois remetido ao agente do ministério público para o fazer presente ao juiz competente para a aplicação da sanção pecuniária que lhe coubesse.

2.5. No Código Administrativo de 1878

O Código Administrativo de 1878 teve por fonte principal o trabalho de Rodrigues Sampaio⁴¹, então Ministro do Reino, e é tido como um diploma tecnicamente bem elaborado, que procurou reforçar a autonomia do poder local com uma matriz claramente descentralizadora⁴², se comparado com a tendência de alguns dos anteriores códigos. A isto acresce de assinalar uma especial curiosidade quanto aos termos da sua vigência porque depois de ter sido revogado, e substituído pelo Código de 1886, veio a ser repostado parcialmente em vigor com a proclamação da República, em 1910, pelo Decreto de 13 de outubro de 1910, por se ter então entendido que dos anteriores diplomas da organização administrativa das autarquias locais era o que apresentava maior compatibilidade perante os novos valores saídos da Revolução de 5 de Outubro.

Impõe-se pois a correspondente análise do respetivo regime sancionatório ao nível da eventual perda do mandato, cuja matéria se encontrava tratada em dois momentos, ou em sede de organização dos corpos administrativos, no Título III, em que

⁴¹ No respetivo, e longo, processo legislativo tiveram ainda intervenção notáveis juristas da época, como *Martens Ferrão*, à data membro da Câmara dos Deputados e relator do respetivo parecer elaborado em sede de Comissão de Administração Pública, e *Joaquim Thomaz Lobo D'Ávila*, que antes, em 1874, publicara os *Estudos de Administração*, e cujas posições viriam a influenciar os trabalhos de elaboração do diploma (sobre as vicissitudes do respetivo processo legislativo é de conferir Marcelo Caetano (*História da Codificação Administrativa...*, *ob. cit.*, pp., 412-414).

⁴² Essa autonomia da administração local foi até ao ponto de nele se estabelecer um sistema de tutela administrativa residual, com a retirada ao Governo da maior parte dos poderes de inspeção e supervisão, que passaram a ser exercidos pelas Juntas Gerais de Distrito (Nuno da Silva Salgado, *Tutela Administrativa sobre as Autarquias Locais – Perspetivas Futuras*, in *Boletim da Inspeção-Geral da Administração do Território*, Ano 2, Número 4, dezembro de 1989, p. 6), embora subsistisse na competência do Governo o poder de dissolução dos corpos administrativos quando o aconselhassem «*motivos ponderosos de conveniência política*», mas precedida de parecer do Procurador-Geral da Coroa (artigo 16º do Código).

se inseriam normas com as *Disposições comuns á organização e modo de funcionar dos corpos administrativos*, e aqui previa-se no artigo 14º que perdia o respetivo lugar no corpo administrativo o vogal que aceitasse cargo que o tornasse inelegível para o cargo do mesmo corpo, ou que passasse a exercer funções que o obrigassem a residir fora da área da circunscrição do mesmo, fosse durante todo ano ou fosse na maior parte dele.

Por outro lado, num segundo momento, mais especificamente em matéria sancionatória, no Título XIII, que regulava as *Disposições penaes*, o artigo 358º previa que os vogais dos corpos administrativos que, e sem motivo justificado, faltassem a qualquer sessão pagariam uma multa de dois mil réis por cada dia de falta, e acrescentava-se no §1º que se as faltas em causa excedessem o número de dez incorreriam ainda na pena de perda do cargo e bem assim como na de suspensão de direitos políticos por um ano.

Ainda nessa mesma norma, no seu §3, dispunha-se que os vogais dos corpos administrativos que se recusassem a votar e a deliberar nos assuntos em apreciação eram considerados como não presentes às mesmas sessões e ficavam por isso sujeitos às penas impostas aos que faltavam sem causa justificada.

2.6. No Código Administrativo de 1886

O Código Administrativo de 1886 aprovado por um Decreto de 17 de julho de 1886, num governo do Partido Progressista de José Luciano de Castro, é no essencial constituído pelo texto de uma proposta que fora apresentada e chegara até a ser discutida em Cortes no ano de 1881, num anterior governo presidido por aquele político.

No essencial, como aspeto inovador e na matéria que contende com a perda de mandato, dele ressalta a atribuição aos tribunais administrativos, organizados em termos de circunscrição distrital, nas normas dos artigos 14º e 288º, nº 4, da competência para julgar a matéria respeitante à perda do lugar de vogal dos corpos administrativos por causas que resultassem de qualquer uma das incompatibilidades para o exercício do mandato que se encontravam previstas nos artigos 7º e 8º, ou também da competência para conhecer da reclamação sobre a legitimidade das faltas ou de impedimentos dos

referidos vogais, e o respetivo processo era da iniciativa do delegado do procurador régio junto daquele tribunal enquanto agente do Ministério Público.

Ao mesmo tempo, e tal como nos precedentes diplomas de codificação administrativa, encontramos em sede de disposições penais a idêntica previsão de um quadro de sanções para as faltas injustificadas dos membros dos órgãos autárquicos às respetivas sessões, e é desse modo que no artigo 365º, relativamente aos vogais da comissão distrital e da comissão municipal, estava prevista uma multa de dois mil réis pela falta injustificada a cada sessão, que no caso de ser superior a dez determinaria a suspensão dos direitos políticos pelo período de dois anos.

Igual sanção estava prevista no artigo 366º para os vereadores das câmaras municipais, mas já para os vogais da junta de paróquia, na norma do artigo 367º, a multa prevista era de mil réis pela falta injustificada a cada sessão, mas na eventualidade de serem em número superior a dez para além da multa era ainda também aplicável aos mesmos a sanção de suspensão de direitos políticos pelo período de dois anos. Ainda de acordo com o que estava previsto no artigo 368º a recusa de deliberação, de votação ou de assinatura de atas, por qualquer dos vogais dos órgãos da administração local, era considerada como falta sem causa justificada e por isso sujeita a idêntica sanção.

Na disposição do artigo 380º, nº 2, estava atribuída aos tribunais comuns a competência para a aplicação da multa, ou para a aplicação da sanção de suspensão dos direitos políticos, em resultado de qualquer das mencionadas faltas injustificadas, e competia ao Ministério Público a correspondente iniciativa processual para a aplicação da sanção que ao caso coubesse.

2.7. No Código Administrativo de 1895

Na vasta galeria dos códigos administrativos aprovados no século XIX o Código Administrativo de 1895 constitui na opinião de Marcelo Caetano o mais interessante e o mais bem feito de todos eles⁴³. Foi o mesmo da responsabilidade de um Governo do Partido Regenerador chefiado por Hintze Ribeiro e a sua autoria deve-se ao Ministro do Reino, João Franco, coadjuvado por dois colaboradores, mas tal como sucedeu com

⁴³ *História da Codificação Administrativa, ob. cit.*, p. 423.

outros teve ele uma vida efémera pois aprovado por um Decreto de 2 de março de 1895 esteve em vigor pouco tempo pois logo no ano seguinte foi substituído por um novo diploma.

Deste código, para além da introdução de alguns aspetos inovatórios na organização da administração municipal, ou na instituição de Comissões Distritais em lugar das Juntas Gerais, como corpo administrativo do Distrito, é de reter a criação do cargo de auditor, como magistrado da jurisdição administrativa de 1ª instância instalado junto das Comissões Distritais mas sem o exclusivo da competência em matéria de contencioso administrativo uma vez que ao juiz de direito dos tribunais comuns continuava também atribuída competência em matéria administrativa.

A sanção para as faltas injustificadas dos membros dos corpos administrativos foi estabelecida na mesma linha dos anteriores diplomas, com a aplicação de multas pecuniárias ou com o estabelecimento de uma incapacidade para o exercício do mandato por um período de tempo. É assim que no artigo 414º se prevê a aplicação aos vereadores que faltassem injustificadamente às sessões da câmara municipal de uma multa no valor de dois mil réis por cada falta, e na eventualidade de serem em número superior a dez incorriam na pena de suspensão dos direitos políticos por dois anos.

Para os vogais da junta de paróquia previa-se no artigo 415º a aplicação de uma multa no valor de mil réis, por cada falta injustificada, e, na eventualidade do seu número ser superior a dez dispunha o §2º, dessa norma, que incorriam também na pena de suspensão dos direitos políticos pelo período de dois anos.

O processo para a aplicação de qualquer uma dessas sanções era da competência dos tribunais comuns, nos termos do artigo 427º, e dependia de participação da infração pelos magistrados administrativos ou pelos presidentes dos corpos administrativos ao delegado do procurador régio, para a promoção do subsequente procedimento de aplicação da sanção.

2.8. No Código Administrativo de 1896

Este Código que foi aprovado por Carta de Lei de 4 de maio de 1896 constitui uma mera depuração do anterior diploma que correspondera ao curto período da

ditadura de João Franco e por isso são de muito pouca monta as alterações introduzidas ao Código Administrativo de 1895.

Os corpos administrativos estabelecidos por esse diploma eram no distrito, a junta geral, no concelho a câmara municipal, e na paróquia a junta de paróquia. Em matéria de perda do mandato o mesmo segue na linha de anteriores diplomas, ou seja, continua a prever-se, no caso na disposição do artigo 14º, a perda do cargo no corpo administrativo, distrito, concelho ou paróquia, ao membro que aceitar cargo que o torne inelegível para o mesmo, ou incompatível com o mandato, ou ainda quando incorresse em uma qualquer das incompatibilidades referenciadas nas disposições dos artigos 8º e 9º, nas quais era feita uma listagem de casos de incompatibilidade que decorriam do exercício de funções profissionais, de cargos, ou da existência de relações contratuais com a autarquia em causa.

No caso das faltas injustificadas dos membros dos corpos administrativos era estabelecida uma sanção de natureza pecuniária, de diferente valor para os vereadores da câmara municipal e para os vogais da junta de paróquia. De acordo com o disposto no artigo 399º, os vereadores que faltassem sem justificação às sessões incorriam na multa de dois mil réis por cada dia, e na eventualidade das faltas ultrapassarem os dez dias incorriam igualmente na pena de suspensão dos direitos políticos por dois anos.

As faltas injustificadas dos vogais da junta de paróquia eram também sancionadas, neste caso nos termos do disposto no artigo 400º, que previa a possibilidade de aplicação de uma multa de mil réis por cada dia, e na eventualidade das faltas ultrapassarem o número de dez incorriam igualmente na pena de suspensão dos direitos políticos por dois anos.

Anota-se ainda que de acordo com o disposto no artigo 325º era da competência da comissão distrital, que funcionava como tribunal administrativo de primeira instância estabelecido na base da circunscrição distrital, o conhecimento e apreciação do contencioso respeitante à perda do cargo dos vogais dos corpos administrativos, por causas associadas a situações de incompatibilidades, ou ainda de outras matérias conexas, de que era exemplo a reclamação sobre a legitimidade das faltas ou de impedimentos dos vogais, mas já a competência para a aplicação da pena de multa ou de suspensão dos direitos políticos por faltas injustificadas era a mesma dos tribunais comuns nos termos do nº 2, do artigo 411º.

2.9. No Código Administrativo de 1900

A aprovação do Código Administrativo de 1900 pelo Decreto de 21 de junho de 1900, do Governo de José Luciano de Castro, com a revogação do anterior e ainda bem recente, tem uma explicação que é quase comum às sucessivas alterações da legislação da organização administrativa do período novecentista e tem na sua base a política do rotativismo, com a alternância de dois partidos no exercício do poder político. Deu-se então o caso do Partido Regenerador ter sido substituído no governo pelo Partido Progressista, de José Luciano de Castro, em 1897, e logo o novo governo empreendeu uma reforma da organização da administração local e que passou pela aprovação de um novo código administrativo.

De qualquer forma também este novo código viria a ter uma vida muito curta porque dias depois da sua aprovação caiu o governo do Partido Progressista e o novo Ministério, chefiado por Hintze Ribeiro, do Partido Regenerador, logo tratou de suspender o recente Código, o que sucedeu pelo Decreto de 5 de julho de 1900, e que acabou por determinar a reposição da vigência do Código Administrativo de 1896, que se manteve em vigor até à Revolução de 5 de Outubro de 1910.

Em todo o caso é possível verificar que a instabilidade legislativa, que ocasionou a aprovação de sucessivos diplomas de codificação administrativa no período da monarquia constitucional, foi o resultado da alternância no poder dos vários partidos mas tal não alterou os pontos essenciais na questão que nos ocupa, ou seja, ao nível da perda do mandato ou da possível aplicação de um outro tipo de sanção aos membros dos órgãos da administração local pelo incumprimento de obrigações a que estavam vinculados as soluções adotadas não foram muitos diferentes⁴⁴ e isto porque se manteve como uma constante sancionar as faltas injustificadas às sessões dos órgãos colegiais com uma pena de multa, eventualmente acrescida da pena de suspensão dos direitos políticos por determinado período de tempo, e nalguns casos foi mesmo estabelecida como sanção a perda do mandato na eventualidade de se verificar uma situação de inelegibilidade ou incompatibilidade face ao cargo que ocupava.

⁴⁴ Segundo Marcelo Caetano (*História da Codificação Administrativa, ob. cit.*, pp. 444-445), a divergência entre as sucessivas leis administrativas centraram-se em três pontos, nos termos da divisão administrativa do país, no grau de maior ou menor descentralização, e no modo de organização dos tribunais do contencioso administrativo.

Idêntica constante se pode observar neste período quanto à competência em razão da matéria para a aplicação das referidas sanções, atribuída de um modo geral aos tribunais comuns, exceto no caso da perda do mandato em resultado das situações de inelegibilidade ou de incompatibilidade, cuja competência se mostra atribuída a tribunais da ordem jurídica administrativa, e a mesma conclusão se chega quanto à legitimidade para promover a correspondente iniciativa processual, que num caso e noutro era atribuída ao delegado do procurador régio enquanto agente do Ministério Público provido junto do tribunal competente.

3. No período da Iª República (1910-1926)

No período correspondente à Iª República não chegou a ser aprovado qualquer diploma de codificação da legislação da administração local com a denominação de *Código Administrativo*, isto apesar de várias tentativas nesse sentido, quer com base no Parlamento, onde foram apresentados várias propostas, e quer com base em trabalhos de natureza extraparlamentar⁴⁵. À data da instauração do novo regime estava em vigor o Código Administrativo de 1896, e foi o mesmo que continuou a ser aplicado na Administração Pública e nos tribunais mas em conjugação com algumas disposições do Código Administrativo de 1878, que o decreto com força de lei de 13 de outubro de 1910 mandara restabelecer até que fosse promulgado um código que fizesse refletir os princípios do regime republicano.

A acrescentar à vigência parcial e simultânea desses dois Códigos Administrativos durante esse período foi ainda publicada legislação sobre a administração local, designadamente a Lei nº 88, de 7 de agosto de 1913, a qual, e de entre outros aspetos, regulou a *organização, funcionamento, atribuições e competência dos corpos administrativos*, numa linha que se pretendia de descentralização para o novo poder autárquico, e de que é exemplo a substituição da tutela administrativa de base governamental por um modelo de mero controle judicial, a exercer pelos tribunais. Posteriormente, esse diploma foi complementado pela Lei nº 621, de 23 de junho de

⁴⁵ Veja-se em Marcelo Caetano (*História da Codificação Administrativa*, ob. cit., pp. 428-440), uma síntese das múltiplas tentativas de codificação administrativa no período correspondente à Iª República, e que não lograram obter sucesso, ou ainda a acesa crítica feita por um professor da Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra a um projeto de Código Administrativo que fora apresentado pelo Governo para discussão pública, por Portaria de 26 de fevereiro de 1919 (João Maria Tello de Magalhães Collaço, *Notas a um Projeto de Código Administrativo*, Coimbra, 1919).

1916, e foi esta amálgama de diplomas que esteve em vigor até mesmo depois da queda da Iª República⁴⁶ e que só viria a terminar com a aprovação do Código Administrativo de 1936-1940.

Em matéria de regime sancionatório não encontramos disposição legal com a previsão de imposição da perda de mandato e isto porque em sede de disposições penais era aplicável o que já constava do Código Administrativo de 1896, com as alterações introduzidas pela Lei nº 88, pelo que nessa matéria aos membros das juntas gerais de distrito, aos das câmaras municipais, aos membros das respetivas comissões executivas, e aos das juntas de freguesia, apenas se previa a aplicação de uma pena de multa, de acordo com o constava dos artigos 166º, *proémio*, 167º, 168º e 169º, todos da Lei nº 88, com a possibilidade de a mesma ser agravada com a pena de suspensão dos direitos políticos por dois anos. Tal era o caso da sanção aplicável aos membros das juntas gerais de distrito e das câmaras municipais que sem motivo justificado dessem dez faltas a qualquer sessão, seguidas ou interpoladas (artigo 166º, § único, da Lei nº 88), e a competência para a aplicação dessas penas pertencia aos tribunais da jurisdição comum, neste caso de acordo com o disposto no artigo 411º, nº 2, do Código Administrativo de 1896.

Ao mesmo tempo era também aplicável o regime previsto no artigo 325º, do Código Administrativo de 1896, que no respetivo nº 4, atribuía ao juiz do tribunal administrativo a competência para decidir os processos sobre “...*Os processos sobre inelegibilidade absoluta dos eleitos para as câmaras municipais e juntas de freguesia; sobre exclusão das funções dos mesmos corpos, perda dos lugares dos seus vogais pelas causas de incompatibilidade designada neste código, e reclamações sobre a legitimidade das faltas e impedimentos dos seus vogais;...*”.

4. No período da IIª República – Estado Novo (1926-1974)

4.1. Generalidades

⁴⁶ O trabalho de Mário de Almeida, *Código Administrativo Prático* (Coimbra Editora, 1923), que compila a legislação avulsa em articulação com as disposições dos Códigos Administrativos ainda em vigor, ilustra bem a dificuldade na fixação do quadro legal então em vigor.

O regime político saído da Revolução de 28 de maio de 1926 procurou retomar as anteriores tentativas de aprovação de um novo Código Administrativo, e com isto sistematizar e organizar as várias leis da administração local, que continuavam dispersas, ou até mesmo caóticas⁴⁷, e as que entretanto iam sendo publicadas em harmonia com a estrutura corporativa do novo regime, mas na verdade tal desiderato apenas se tornou possível com a sua consolidação e constitucionalização, na denominada fase do Estado Novo, e após a aprovação plebiscitária da Constituição de 1933.

O designado Código Administrativo de 1936-40⁴⁸ veio densificar ao nível da administração local os princípios da nova ordem constitucional e para tanto retoma, ou reforça mesmo em certos aspetos, a tendência centralizadora do Estado⁴⁹, que fora igualmente consagrada nalguns dos Códigos Administrativos do período da monarquia constitucional, mas já noutros aspetos o novo diploma apresenta uma total rotura com alguns dos princípios que constituíam uma tradição da legislação da administração local daquele período, como era o caso da eleição por sufrágio direto dos membros da câmara municipal, pois os vereadores passaram a ser eleitos pelo conselho municipal, o outro órgão da administração municipal, e que era composto sobretudo por membros designados pelas organizações corporativas⁵⁰, e, por outro lado, foi também alterada a forma de nomeação do presidente da câmara, ao qual foi atribuída a qualidade de magistrado administrativo para além da de órgão da administração municipal, nos

⁴⁷ Disso é exemplo a publicação do Decreto nº 12.073, de 9 de agosto de 1926, nos termos do qual, por exigências de certeza e segurança jurídica, se sentiu a necessidade de fixar o tipo de matérias a regular pelo Código Administrativo de 1878 e o que seria regulado pelo Código de 1896.

⁴⁸ Este diploma teve uma vigência experimental, prevista pelo próprio diploma de aprovação, o Decreto-Lei nº 27.424, de 31 de dezembro de 1936, que igualmente determinou a criação de uma comissão para estudar a sua execução e posterior revisão, da qual resultou a sua versão definitiva em 1940, pelo que o mesmo é vulgarmente denominado como Código Administrativo de 1936-1940. Posteriormente, com o Decreto-Lei nº 42.536, de 28 de setembro de 1959, na sequência de uma revisão constitucional, sofreu o mesmo uma alteração significativa que passou pela eliminação da província como autarquia local e pelo restabelecimento da autonomia administrativa do distrito.

⁴⁹ Exemplo de tal paradigma é a continuação da existência de magistrados administrativos junto de cada autarquia e nomeados pelo poder central, mas com a particularidade de no caso do concelho o Presidente da Câmara Municipal, nomeado pelo Governo, se configurar como órgão de duas pessoas coletivas públicas distintas, por ser simultaneamente órgão do Município e órgão do Estado (cfr., neste sentido, Marcelo Caetano, *Manual, ob. cit.*, p. 334, e Diogo Freitas do Amaral, *A Função Presidencial nas Pessoas Coletivas de Direito Público*, in *Estudos de Direito Público em Honra do Professor Marcelo Caetano*, Edições Ática, Lisboa, 1973, p. 14).

⁵⁰ A composição do conselho municipal, e a forma de eleição dos respetivos membros, estava prevista no artigo 16º, e dele decorre que o mesmo incluía na sua composição, para além do presidente da câmara e de representantes das juntas de freguesia do concelho, um representante das Misericórdias do concelho, um representante das Ordens ou das respetivas delegações concelhias, um representante de cada Sindicato Nacional ou das respetivas secções concelhias, um representante de casa do Povo, ou da Casa dos Pescadores, e um representante de cada Grémio ou de qualquer outro organismo corporativo.

termos do artigo 76º, e tanto ele como o vice-presidente passaram a ser nomeados pelo Governo, que os poderia demitir a todo o tempo, de acordo com o previsto no artigo 73º. Aliás, e de uma forma muito sintomática, os únicos membros de órgãos da administração local que podiam ser eleitos de forma direta eram os vogais da junta de freguesia e ainda assim o sufrágio era significativamente muito restrito uma vez que apenas poderiam votar os chefes de família (artigo 247º).

Este novo regime estabelecido para a administração local deixou pois pouco espaço para uma administração autárquica autónoma, e sinal disso é também a sua integração na própria administração indireta do Estado, e o estabelecimento de um regime de tutela administrativa muito intensa sobre os órgãos das autarquias locais⁵¹.

Aspetto a considerar neste novo regime respeita efetivamente ao modelo da tutela administrativa do governo sobre as autarquias, perspectivada como uma forma de centralizar a administração local e de limitar a autonomia das autarquias, e que por isso abrangia tanto a legalidade como o mérito da atividade administrativa. De resto, na matéria respeitante à intervenção do governo no funcionamento dos corpos administrativos, regulada pelas disposições previstas do artigo 372º ao artigo 387º, do Código Administrativo, verificamos que as possibilidades de intervenção iam ao ponto de poder ser determinada a própria dissolução dos corpos administrativos, ou de estabelecer para os mesmos um *regime dito de tutela* com o qual a gestão dos interesses municipais, paroquiais ou distritais poderia ser confiada a uma comissão administrativa de nomeação do Governo, e no limite esse regime permitia até a possibilidade de se proceder à extinção e anexação de concelhos e freguesias.

A tutela administrativa então exercida na vertente inspetiva era assegurada através de serviços instalados nos Ministérios do Interior e das Finanças⁵², de acordo com o disposto nos artigos 372º a 374º, e é na sequência deste quadro de intervenção

⁵¹ Para António Pedrosa Pires de Lima (*A Tutela Administrativa nas Autarquias Locais*, 2ª edição, Coimbra Editora, 1968, p. 43), e como paradigma do controle do Estado sobre as autarquias locais, sublinha a ideia de que “...A tutela administrativa surge para suprir as deficiências da tutela jurisdicional, procurando garantir que a administração autárquica se exerça em todos os casos, não só com a observância das leis, mas também com o sentido da conveniência e da oportunidade...”.

⁵² Idêntica competência inspetiva era atribuída ao governador civil e ao presidente da câmara, nos termos fixados nos artigos 375º e 376º, com a particularidade de no caso deste último o seu poder de fiscalização incidir sobre as juntas de freguesia e serviços paroquiais. Anote-se, como paradigma da intensidade deste controle sobre a administração local, uma das competências atribuídas ao governador civil na disposição do nº 2, do artigo 375º, a de “...Informar o Governo de todas as irregularidades de que tenham conhecimento, ocorridas no funcionamento dos corpos administrativos, e dos rumores públicos que porventura corram a tal respeito...”.

que é criada em 1947 uma inspeção administrativa⁵³ diretamente direcionada à gestão administrativa em geral e autónoma da inspeção financeira, à qual continuou reservada a área da contabilidade, orçamento e tesouraria dos corpos administrativos, nos termos dos artigos 374º e 670º.

Neste código encontramos também consagrado um regime de cessação do mandato, por declaração de perda, que era aplicável aos membros dos órgãos das autarquias que integravam a organização da administração local, ou seja, o concelho, a freguesia e o distrito, com o estabelecimento de um quadro legal quanto a fundamentos para a declaração de perda e com a menção da entidade com competência para a declarar⁵⁴.

No caso da administração municipal, e quanto aos membros do conselho municipal, os fundamentos da perda estavam previstos no artigo 20º, e decorriam, em síntese, da aceitação de cargos ou da aquisição de situações que os tornassem inelegíveis (nº 1), ou na eventualidade de serem eleitos vereadores da câmara municipal (nº 2), ou na hipótese de terem sido escolhidos em representação de certas entidades ou de atividades, ou em razão de funções exercidas nos corpos dirigentes dos seus organismos, e por terem cessado tais funções (nº 3). A competência para declaração de perda do mandato neste caso decorria das disposições dos artigos 21º e 23º, e a mesma pertencia ao presidente do conselho municipal, lugar que por inerência era ocupado pelo presidente da câmara municipal.

No caso dos vereadores da câmara municipal os fundamentos da perda de mandato eram muito idênticos aos dos membros do conselho municipal, isto porque de acordo com o disposto no artigo 41º se reconduziam a situações de incompatibilidade, que podiam resultar, ou da aceitação de cargos ou da aquisição de situações que os tornassem inelegíveis (nº 1), ou do estabelecimento com outro vereador de uma relação de parentesco ou de afinidade em qualquer grau da linha reta (nº 2), ou ainda na eventualidade de terem também sido eleitos para outros corpos administrativos, como vogais das juntas de freguesia ou distrital, e caso optassem por um destes cargos (nº 3).

⁵³ O correspondente serviço inspetivo, criado pelo Decreto-Lei nº 36.702, de 30 de dezembro de 1947, foi então instalado junto da Direção-Geral da Administração Política e Civil, do Ministério do Interior, e foi essa estrutura que esteve na origem das sucessivas Inspeção-Geral da Administração Interna e Inspeção-Geral da Administração do Território, entretanto extinta e integrada como serviço da Inspeção-Geral de Finanças.

⁵⁴ A situação dos concelhos de Lisboa e Porto constituíam um caso à parte até em resultado da sua diferente divisão da administração territorial.

A competência para a declaração de perda era do presidente da câmara municipal (artigo 42º).

Um quadro muito similar estava estabelecido no artigo 251º para a junta de freguesia e isto porque os fundamentos da perda do mandato dos respetivos vogais eram idênticos àqueles, e também a competência para a respetiva declaração recaía no presidente da câmara municipal (artigo 252º).

A situação dos membros dos órgãos do distrito era em tudo na mesma linha, isto porque no caso do conselho do distrito, face ao disposto no artigo 291º, era fundamento para a perda do mandato a aceitação de cargos ou a aquisição de situações que os tornassem inelegíveis, e a declaração de tal perda era da competência do governador civil (artigo 292º), e quanto ao mandato dos vogais da junta distrital, face ao disposto no artigo 308º, constituía fundamento para perda do mesmo o estabelecimento de uma relação de parentesco ou de afinidade em qualquer grau da linha reta ou até ao terceiro grau da linha colateral, com outros membros desse corpo administrativo, ou com o próprio chefe da secretaria (nº 1), ou também a eventualidade de ocorrer a aceitação de cargo ou a aquisição de situações que os tornassem inelegíveis (nº 2), ou ainda também a eventualidade de serem designados para presidente ou vogal de câmara municipal ou junta de freguesia e optassem pelo lugar do outro corpo administrativo (nº 3), e igualmente era o governador civil a entidade competente para a declaração de perda (artigo 309º).

A falta injustificada às reuniões de qualquer dos vários órgãos da administração local, e também qualquer que fosse o seu número, não constituía fundamento para a perda de mandato, mas unicamente poderia determinar a aplicação de uma multa, neste caso de acordo com o disposto no artigo 342º, §2º, que previa que os vogais dos corpos administrativos incorriam na multa de vinte escudos por cada falta não justificada.

A finalizar este breve roteiro sobre a declaração de perda de mandato neste período é ainda de referir a possibilidade da respetiva impugnação contenciosa de tal declaração, matéria que se encontrava regulada na Parte IV do Código, no artigo 796º, e seguintes, em sede de contencioso da administração local. A mesma era admissível, de acordo com o disposto no nº 12, do artigo 820º, que atribuía expressamente ao auditor, o

juiz do tribunal administrativo de primeira instância (artigo 799º)⁵⁵, a competência para decidir dos recursos sobre declarações de perda de mandato e da decisão do mesmo havia ainda a possibilidade de interpor recurso jurisdicional para o STA.

CAPÍTULO III

A situação no Direito Comparado

1. Preliminares

A compreensão da figura da perda de mandato, e da forma procedimental ou processual para a sua declaração e correspondente cessação antecipada do mandato autárquico, para além da perspectiva em termos de enquadramento histórico no direito português, que se deixou já alinhada nos respetivos traços gerais na precedente sinopse legislativa que ficou alinhada de forma cronológica, cremos que justifica também uma análise de outra ordem, em termos de direito comparado, com uma vista igualmente de relance pela legislação adotada em vários países.

Trata-se de saber da forma como o problema da perda do mandato autárquico é tratado, ou se é que existe mesmo, no ordenamento jurídico-político de alguns dos países que nos são mais próximos, ou por pertencerem ao espaço da lusofonia e estarem integrados na Comunidade de Países de Língua Portuguesa, que conosco comungam do mesmo idioma e que estiveram em dado período histórico integrados na administração portuguesa, ou também, e, noutro caso, por se tratar de ordenamentos jurídicos de países com alguns pontos de contacto com o sistema português da administração local.

No primeiro caso será de verificar a situação que ocorre no Brasil, e desde logo por se tratar do país que primeiro assumiu a independência, em 1822, e onde existe uma forte tradição municipalista, e, de seguida, sucessivamente, iremos observar de forma

⁵⁵ O Código apenas previa, e no seu artigo 798º, o funcionamento de dois tribunais administrativos de primeira instância, as denominadas auditorias administrativas, em Lisboa e no Porto, instaladas na sede dos respetivos distritos judiciais.

tópica a situação que ocorre nos países que, com percursos e em contextos distintos, assumiram a sua independência na sequência do processo de descolonização promovido após a Revolução de 25 de Abril de 1974⁵⁶, ou seja, de Cabo Verde, da Guiné-Bissau, de S. Tomé e Príncipe, de Angola, de Moçambique, de Timor-Leste, e que têm procurado implementar estruturas de administração local com a natureza de autarquias locais. De fora ficará a situação do Território de Macau, que tinha um estatuto diferente e de cujo processo de descolonização não resultou a constituição de um Estado independente mas a sua integração na República Popular da China, com o estatuto de Região Administrativa Especial.

No segundo caso a nossa análise irá incidir sobre a situação em Espanha, cuja evolução partiu do mesmo contexto do português, isto porque a estrutura da respetiva administração municipal também teve a sua génese no ambiente da Reconquista Peninsular, ao que acresce o igual interesse em analisar a questão noutra dos ordenamentos jurídico-políticos da Europa, o de França, e neste caso pela sua influência que teve em Portugal sobretudo no período do constitucionalismo monárquico.

Entraremos aqui no domínio da chamada *micro-comparação*⁵⁷, e sem outra pretensão que não seja a de conhecer, e para poder comparar, a estrutura da administração local que se encontra em vigor nesses ordenamentos e ainda da solução que adotaram sobre a perda do mandato autárquico e do meio processual através do qual a mesma é declarada.

2. A situação no Brasil

2.1. Enquadramento e análise

A estrutura da administração local brasileira constitui um caso *sui generis* de entre os sistemas adotados pelos países que integram a CPLP, e a explicação para essa diferença resulta da confluência de vários fatores, de entre os quais se destaca a

⁵⁶ Para um enquadramento da organização da administração local nas províncias ultramarinas portuguesas, na fase final do período colonial, é de conferir André Gonçalves Pereira, *Administração e Direito Ultramarino*, lições dadas na Faculdade de Direito de Lisboa ao 3º ano jurídico de 1969/1970, edição da AAFDL, Lisboa 1969, pp. 418.

⁵⁷ Trata da análise de institutos ou figuras jurídicas inseridos em diferentes sistemas jurídicos e que se contrapõe à macro-comparação, que consiste na comparação de ordenamentos jurídicos na sua totalidade (cfr., para maiores desenvolvimentos, João de Castro Mendes, *Direito Comparado*, lições ao curso jurídico de 1982/1983, da Faculdade de Direito de Lisboa, edição da AAFDL, pp. 8-13).

particularidade de ter sido adotado o modelo federal como forma de regime constitucional, o que ocorreu com a implantação da República, em 1889, que se manteve em todas as Constituições posteriores, e o papel que nele ocupa o município. No atual ordenamento jurídico-constitucional o município é dotado de autonomia plena e assume a natureza de uma entidade federativa, tal como os Estados da Federação, o Distrito Federal e a própria União⁵⁸, todas autônomas nos termos da Constituição (cfr., artigo 18º, da Constituição de 1988).

O município brasileiro, que tem a sua origem no período da administração colonial portuguesa e em cuja estrutura é ainda possível sinalizar a influência francesa no período do Império, ou até a norte-americana, constitui a única entidade de natureza autárquica, ou melhor, a única instituição descentralizada do poder local, e isto porque na doutrina brasileira o conceito de autarquia tem um enquadramento diverso, que não corresponde ao da tradicional descentralização territorial autônoma, tanto que na mesma a autarquia não constitui uma entidade de população e território e antes é perspectivada numa ótica de mera descentralização de serviços, constituindo as autarquias serviços públicos descentralizados⁵⁹.

O município, com o recorte constitucional já referido e caracterizado por uma extensa fragmentação, pois existem mais de 5.500 municípios no Brasil, é composto por um órgão de natureza executiva, o Prefeito, coadjuvado pelo Vice-Prefeito, e ainda por um órgão com poder legislativo, a câmara municipal, neste caso integrada por vereadores, e todos eles providos através de votação direta para um mandato de quatro anos (artigo 29º, nº 1, da Constituição).

A legislação brasileira, e para além do que consta sobre tal matéria das respetivas leis orgânicas, prevê a possibilidade de ser declarada a perda de mandato em resultado da prática de atos traduzidos em ações, ou omissões, que se encontram tipificados na denominada *Lei de Improbidade Administrativa*, aprovada pela Lei nº

⁵⁸ Para maiores desenvolvimentos sobre a estrutura municipal brasileira, e de entre muitos, Fernando Dias Menezes de Almeida, *Institucionalização, Organização e Problemas do Poder Municipal no Brasil*, in *Jornadas de Direito Municipal Comparado Lusófono*, edição da AAFDL, Lisboa 2014, pp. 33-52; ou ainda, Fabrício Ricardo de Limas Tomio, *Autonomia Municipal e Criação de Governos Locais: A Peculiaridade Institucional Brasileira*, in *Revista da Faculdade de Direito da Universidade Federal do Paraná*, nº 42, 2005, pp. 103.

⁵⁹ Neste sentido, e de entre vários, é de conferir Maria Sylvia Zannella di Pietro (*Direito Administrativo*, Editora Atlas, S. Paulo, 2004, pp. 378), ou Raquel Melo Urbano de Carvalho (*Curso de Direito Administrativo*, Editora Podium, 2008, pp. 635).

8.429, de 2 de junho de 1992⁶⁰, que constitui um diploma geral de natureza financeira sancionatória aplicável ao mandato, cargo ou emprego público exercido na União, nos Estados, nos Municípios, e no Território Federal, ou ainda em entidades empresariais integradas no setor público, e que igualmente estabelece outro tipo de sanções em função dos valores protegidos em cada espécie de ilícito, e que no caso de determinar a cessação antecipada do mandato também prevê a eventual aplicação de uma sanção de suspensão de direitos políticos por um certo período de tempo.

Esse diploma estabelece um quadro sancionatório por os *atos de improbidade administrativa* que tipifica, que é independente de eventuais sanções penais, civis ou administrativas, e no qual, para além da aplicação da pena de perda de bens ou da obrigação de reparação, ou reintegração do dano, se tiver ocorrido, prevê igualmente a aplicação isolada, ou cumulativa, da sanção de perda do mandato e bem como de uma pena de natureza acessória, a de suspensão do exercício de direitos políticos nos seguintes termos:

a) No caso de se tratar de atos de improbidade que importem num enriquecimento ilícito, traduzido numa vantagem patrimonial indevida e que decorra do exercício do cargo ou mandato, uma suspensão de 8 a 10 anos.

b) Tratando-se de atos de improbidade que causem prejuízo ao erário público, o qual pode consistir numa perda patrimonial, num desvio, numa apropriação, ou num malbaratamento ou delapidação dos bens ou haveres da entidade em que se encontra provido o eleito, a suspensão pode ir de 5 a 8 anos.

c) No caso de atos de improbidade administrativa decorrentes da concessão ou aplicação indevida de um benefício financeiro ou tributário, a suspensão pode ir de 3 a 5 anos.

d) Por último, e tratando-se de atos de improbidade que atentem contra os princípios da administração pública, a suspensão pode também ir de 3 a 5 anos.

A aplicação das sanções referidas, quer da perda de mandato e quer da suspensão do exercício de direitos políticos por um determinado período, supõe um

⁶⁰ Este diploma foi objeto de sucessivas alterações introduzidas pelas Leis nº 11.107, de 2005, nº 12.120, de 2009, nº 13.019, de 2014, nº 13.146, de 2015, nº 13.204, de 2015, nº 13.650, de 2018, e ainda pelas Leis Complementares nº 116, de 2003, e nº 157, de 2016.

prévio procedimento administrativo para averiguação da prática do ato de improbidade administrativa e na fase subsequente, de natureza jurisdicional, a titularidade da iniciativa processual para a propositura da ação pertence ao Ministério Público, ou a uma outra pessoa juridicamente interessada, com a possibilidade do correspondente meio processual poder ser apresentado até ao prazo de cinco anos após o termino do exercício do mandato, numa solução com alguma semelhança com a que se verifica no caso português.

O mencionado diploma também impõe a obrigação de apresentação, no início de funções, de uma declaração de bens e valores que constituem o património privado dos agentes públicos mas no âmbito do poder executivo federal, com atualização anual e ainda na data em que ocorrer a cessação do mandato, e cujo incumprimento é sancionado com a aplicação da pena de demissão.

3. A situação em Cabo Verde

3.1. Enquadramento e análise

A organização da administração do poder local em Cabo Verde segue uma linha de enquadramento que tem alguma aproximação à da administração local portuguesa⁶¹, aliás o mesmo sucede com muita da legislação cabo-verdiana⁶², mas no caso da legislação autárquica regista-se a particularidade da divisão do respetivo território ser circunscrita a um único nível de entidade local, o município⁶³, inexistindo autarquia de grau inferior ou superior, e sendo que aquele integra como órgãos representativos a assembleia municipal, a câmara municipal e ainda o presidente da câmara municipal.

Os municípios dispõem de um regime jurídico próprio⁶⁴, e que para além da definição das respetivas atribuições e das competências dos seus órgãos representativos, também prevê a possibilidade de poder ocorrer a cessação do mandato, quer por

⁶¹ Sobre a evolução do poder local na transição do período da administração colonial para a independência de Cabo Verde é de conferir Wladimir Brito, *Institucionalização, Organização e Problemas do Poder Local*, in *Jornadas de Direito Municipal Comparado Lusófono*, edição da AAFDL, Lisboa, 2014, pp. 55.

⁶² A própria norma constitucional respeitante à tutela, que consta do artigo 232º, é quase uma cópia do artigo 242º, da constituição portuguesa.

⁶³ A constituição cabo-verdiana admite todavia, no seu artigo 227º, que possam ser criadas pelo legislador ordinário outro tipo de autarquias.

⁶⁴ O denominado *Estatuto dos Municípios* foi aprovado pela Lei nº 134/IV/95, de 3 de julho de 1995 (publicada no Boletim Oficial, Iª Série, nº 21, de 3 de julho de 1995).

renúncia ou quer por declaração de perda do mesmo, isto para além da possibilidade de se poder verificar igualmente a suspensão do mandato.

A declaração da perda de mandato encontra-se prevista no artigo 59º, do *Estatuto dos Municípios*, e pode resultar de um dos vários fundamentos tipificados no mencionado preceito legal. Aí se prevê, como fundamentos, a eventualidade de após a eleição ser identificada alguma incapacidade eleitoral passiva do eleito; ou a faltas injustificadas a sessões ou reuniões dos órgãos em causa; ou a circunstância de incorrerem, por ação ou omissão, em ilegalidade grave ou numa continuada prática de atos ilícitos, desde que verificados em procedimento de inspeção, inquérito ou sindicância ou expressamente reconhecidas por prévia sentença judicial definitiva; ou ainda pela circunstância de se recusarem, por três vezes seguidas ou cinco interpoladas, a desempenhar cargos ou funções para que sejam designados pela assembleia municipal ou pela câmara, desde que tal recusa seja tida por injustificada; ou ainda em resultado de condenação por crime punível com pena de prisão cujo limite máximo seja superior a dois anos; ou, e ainda, na eventualidade de, após a eleição, se integrarem em formação diversa daquela pela qual tenham sido apresentados a sufrágio; ou na eventualidade de suspenderem o mandato por mais de 365 dias.

Um outro fundamento de perda do mandato, e que se encontra previsto na disposição do nº 2, do artigo 59º, do mencionado *Estatuto dos Municípios*, consiste na verificação, em momento posterior ao da eleição do autarca, da prática por ação ou omissão de ilegalidade grave, ou de prática continuada de irregularidades, em mandato imediatamente anterior e exercido em qualquer órgão de qualquer município.

A competência para a declaração de perda de mandato, obrigatoriamente precedida de audiência do visado, pertence aos tribunais⁶⁵, nos termos do artigo 60º, nº 1, do *Estatuto*, o respetivo processo tem uma natureza urgente e encontra-se regulado pelo Decreto Regulamentar nº 2/98, de 2 de março.

Do regime aplicável ao processo para perda de mandato anota-se que se trata de ação de contencioso administrativo e de a legitimidade para a iniciativa processual ser

⁶⁵ Diversamente a competência para a dissolução dos órgãos autárquicos é do Governo e reveste a forma de resolução (artigo 135º do *Estatuto dos Municípios*).

conferida ao Ministério Público⁶⁶, mas ainda ao membro do Governo que exerça a tutela sobre as autarquias locais⁶⁷, ou em coligação por pelo menos de um terço dos membros do órgão a que pertence o eleito contra quem for apresentada a ação, e, por último, ainda pelo particular que invoque uma lesão decorrente de ilegalidade grave, ou reiterada, da autoria do eleito municipal e que constitua o fundamento para o processo.

4. A situação na Guiné-Bissau

4.1. Enquadramento e análise

A organização do poder local autárquico guineense constitui um exemplo da idiosincrasia do processo de construção do Estado de Direito na Guiné-Bissau, que se tem traduzido por sucessivas revisões constitucionais em resultado da instabilidade política e por alguma hesitação quanto ao modelo constitucional a adotar. A isto acresce idêntica hesitação quanto ao figurino a implementar na divisão e organização administrativa do país, e ainda com a particularidade de se encontrar ao lado de um poder local de carácter institucional, formalmente estabelecido mas ainda não totalmente implementado na prática, e com ele coexistindo, um outro poder local de base tradicional, também designado por poder local e que se encontrava já estabelecido no período da administração colonial portuguesa⁶⁸.

De qualquer forma a atual Constituição, de 1995, estabeleceu no seu artigo 106º, nº 1, um modelo de autarquias locais no qual se prevê seja integradas por municípios, e por entidades de nível inferior, as secções autárquicas e as juntas locais, e pela Lei nº 4/96, de 16 de setembro, foi regulado o regime da criação dos municípios e do estabelecimento dos respetivos limites que fixou o princípio do gradualismo, na criação e implementação dessas autarquias locais.

⁶⁶ De acordo com a disposição do nº 2 do artigo 4, do referido diploma, o Ministério Público tem o dever funcional de promover a ação no prazo máximo de 10 dias após o conhecimento dos fundamentos, que era a solução portuguesa que constava da Lei nº 87/89.

⁶⁷ Esta legitimidade do membro do Governo só ocorre na eventualidade do Ministério Público não promover a ação pública no prazo de caducidade de 10 dias, de que dispõe para o efeito.

⁶⁸ Para maior desenvolvimento sobre o atual estado da organização da administração autárquica guineense é de conferir Kafft Kosta (*Poder local – Institucionalização, organização e problemas*, in *Jornadas de Direito Municipal Comparado Lusófono*, edição da AAFDL, Lisboa, 2014, pp. 145).

Ao mesmo tempo pela Lei nº 5/96, de 16 de setembro⁶⁹, foi fixado o regime jurídico das autarquias locais mas com a particularidade de nele apenas se ter disciplinado as atribuições dos municípios, e a definição das competências dos respetivos órgãos, a assembleia municipal e a câmara municipal, ficando o regime das demais autarquias de grau inferior, o das secções autárquicas e o das juntas locais, de ser regulado posteriormente pelo Governo precedido de autorização legislativa, de acordo com o disposto no artigo 41º, do mencionado diploma.

Nesse diploma, e em sede de tutela administrativa, não foi prevista a possibilidade do mandato autárquico poder cessar através da perda do mesmo pois apenas foi contemplada, e no capítulo respeitante a *Disposições Comuns*, a possibilidade de ocorrer a cessação do mandato por renúncia, prevista no artigo 30º, e ou ainda a suspensão do mandato, mas que na eventualidade de ultrapassar cento e oitenta dias será a mesma considerada como renúncia ao mandato (artigo 31º, nº 3).

5. A situação em S. Tomé e Príncipe

5.1. Enquadramento e análise

Na organização do Estado São-tomense foi a Constituição de 1990⁷⁰ que fixou o atual modelo para a administração local autárquica assente em entidades locais diferentes para as duas ilhas que constituem o território deste país de língua oficial portuguesa do Golfo da Guiné, e isto porque para a ilha do Príncipe foi prevista uma autarquia com a natureza de região autónoma, enquanto no caso da ilha de São Tomé a organização da administração local é feita com base nos distritos, com o que, e como assinala Lourenço Vilhena de Freitas⁷¹, se retoma o sentido da divisão administrativa que já existia no final século XIX, visto que era esse o modelo então fixado pela *organização ultramarina de 1867*.

⁶⁹ Posteriormente alterada pela Lei nº 1/2011, de 12 de outubro.

⁷⁰ Este texto constitucional, que foi precedido de um anteprojeto da autoria do Professor Jorge Miranda, fixou os princípios estruturantes do sistema autárquico local (cfr., artigos 136º, e 137º), e constitui um marco significativo no estabelecimento de um poder local autónomo, que efetivamente não fora contemplado na anterior Constituição, de 5 de novembro de 1975.

⁷¹ *O Sistema das Autarquias Locais de São Tomé e Príncipe*, in *Jornadas de Direito Municipal Comparado Lusófono*, edição da AAFDL, Lisboa, 2014, pp. 159.

A organização da administração autárquica encontra-se regulada pela Lei nº 10/2005, de 15 de novembro, que aprovou a atual Lei-quadro das autarquias locais⁷², mas que se encontra assente numa base provisória na medida em que logo no artigo 1º, e noutras disposições do respetivo articulado, se faz a ressalva de que a estrutura fixada subsistirá enquanto se não proceder à nova divisão administrativa do país. Como se viu no caso da ilha do Príncipe é estabelecida uma região autónoma, ou seja, uma autarquia de tipo supramunicipal, mais precisamente supradistrital, e que inclusive é dotada de poderes legislativos e executivos próprios (cfr., artigo 3º) a fixar em *Estatuto Político-Administrativo* próprio⁷³. Por outro lado, no diferente modelo adotado para a ilha de São Tomé, com as autarquias locais a assumir a denominação de distritos, abre-se ainda a possibilidade de nas respetivas áreas urbanas virem a ser criadas novas categorias autárquicas, de nível inferior, ou ainda também a criação de *organizações populares de base territorial*, a que corresponderá igualmente uma natureza infradistrital (cfr., artigo 2º, nº 2 e 3).

As autarquias locais estão sujeitas a um regime de tutela administrativa que vai para além da mera tutela de legalidade fixada no artigo 8º, do mencionado diploma, e está prevista expressamente a forma de tutela inspetiva e até instituída uma tutela sancionatória, na qual se inclui a possibilidade da declaração da perda de mandato ou da dissolução do órgão deliberativo autárquico, que nesta vertente assume até um carácter singular, pois, e de acordo com o disposto no artigo 65º, o Governo, através do Conselho de Ministros, pode propor à Assembleia Nacional a dissolução dos órgãos deliberativos autárquicos fundada em razões de interesse público, mais concretamente, baseada em ações ou omissões ilegais graves, e em caso de aprovação tal autoriza o Governo a legislar, mediante Decreto-lei, para aplicação da medida tutelar de dissolução daquele órgão autárquico, o que implica de forma automática a igual dissolução do correspondente órgão executivo.

Em paralelo com essa possibilidade de dissolução do órgão autárquico deliberativo, e ainda em sede de tutela de natureza sancionatória, encontra-se também

⁷² Este diploma, a que doravante nos reportaremos, veio alterar a Lei nº 10/92, de 9 de setembro, e, embora sem o reconhecer expressamente, o mesmo procedeu a uma republicação do anterior diploma, e tal é o que se conclui face à menção de que passaria “...a ter nova redação que se publica em anexo a presente Lei...”.

⁷³ O atual Estatuto Político-Administrativo foi aprovado pela Lei nº 4/2010, de 18 de junho, e no mesmo também se prevê no respetivo artigo 27º a cessação, por declaração de perda, do mandato dos deputados da Assembleia Regional, cuja competência pertence ao Presidente da Assembleia Regional, após prévia audição do deputado, e com direito de recurso para o Plenário.

prevista a possibilidade de ser declarada a perda de mandato dos membros dos órgãos distritais, embora se mostre limitado o número de fundamentos, os quais, e de acordo com o disposto nas várias alíneas do nº 1, do respetivo artigo 54º, se circunscrevem: à identificação, após a eleição, de alguma incapacidade eleitoral passiva; ou à falta de assento no respetivo órgão durante cinco sessões consecutivas ou quinze interpoladas, salvo motivo justificado e como tal aceite pelo plenário do órgão; ou que incorram, por ação ou omissão, em ilegalidade grave ou numa continuada prática de atos ilícitos verificados em inspeção, inquérito ou sindicância, e expressamente reconhecidos por resolução do Conselho de Ministros; ou, ainda, e por último, na eventualidade de ocorrer a inscrição posterior em partido diverso daquele pelo qual fora apresentado a sufrágio.

A competência para declarar a perda de mandato dos membros dos órgãos distritais pertence à própria Assembleia Distrital, exceto quando se trate do fundamento previsto na alínea c), do nº 1, do artigo 54º, que respeita à imputação de ilegalidades graves ou à continuada prática de atos ilícitos, pois neste caso a competência é do Governo, e de alguma forma compreende-se que assim seja uma vez que a correspondente factualidade já é conhecida por esse órgão de soberania, pois supõe que a mesma tenha sido previamente verificada em procedimento de inspeção, inquérito ou sindicância, e expressamente reconhecida pelo Conselho de Ministros.

A declaração de perda de mandato nos termos referidos, ou pelo Governo ou pela Assembleia Distrital, é suscetível de recurso contencioso para os tribunais e nos termos gerais (artigo 54º, nº 3).

6. A situação em Angola

6. 1. Enquadramento e análise

O atual quadro legal do poder local angolano decorre da Constituição de 2010, que consagra em sede de organização do poder local o princípio da autonomia local, mas no plano efetivo, e como sublinha Carlos Feijó⁷⁴, não existe ainda um efetivo poder local instituído mas meras organizações locais do Estado, constituídas por órgãos

⁷⁴ *O poder local em Angola: Institucionalização, organização e problemas*, in *Jornadas de Direito Municipal Comparado Lusófono*, edição da AAFDL, Lisboa, 2014, pp. 121.

desconcentrados da Administração Estadual, e sem que tenham sido ainda estabelecidas autarquias locais dotadas de órgãos eleitos diretamente pelas populações.

A organização das entidades estaduais da administração local encontra-se regulada pela Lei nº 13/16 e pela Lei nº 15/16, ambas de 12 de setembro (publicadas no Diário da República, Iª Série, nº 155)⁷⁵, a primeira com as bases da organização administrativa do território e a segunda com o regime da organização e funcionamento dos órgãos da administração local, e das mesmas resulta uma estrutura de divisão do território em três escalões, compreendendo a província, o município, e um último de natureza inframunicipal, que poderá compreender a comuna, o distrito urbano, a vila, o bairro e a povoação.

De acordo com o disposto na Lei nº 15/16 essas entidades desconcentradas são integradas por órgãos colegiais, com natureza consultiva ou de auxílio e por órgãos singulares, com natureza executiva e que assumem a representação da Administração Estadual na respetiva entidade, o Governador Provincial, e o Administrador Municipal ambos providos por nomeação administrativa.

Em todo o caso não existe ainda uma organização autárquica do território e a sua futura institucionalização está sujeita ao princípio constitucional do gradualismo estabelecido no artigo 242º, da Constituição, do que decorre que a implementação de um poder local autónomo poderá ser feito de forma faseada, a qual competirá aos órgãos do poder central, particularmente à Assembleia Nacional, quanto à oportunidade da criação das autarquias locais, quanto ao estabelecimento das respetivas atribuições e às competências dos seus órgãos. Aliás, e em densificação de tal princípio constitucional, a mencionada Lei nº 15/16, refere expressamente que a implementação da organização e segmentação interna dos órgãos da administração local pode estar sujeita a modelos diferenciados considerando, e designadamente, a especificidade local.

7. A situação em Moçambique

7.1. Enquadramento e análise

⁷⁵ Este diploma procedeu à revogação do anterior regime da Administração Local do Estado que constava da Lei nº 17/10, de 29 de julho.

O sistema do poder local moçambicano posterior à independência, ocorrida em 1975 e no quadro do processo de descolonização português, não alterou na sua essência o sistema de organização administrativa que vinha período colonial, no qual as estruturas do poder local se apresentavam como uma extensão do poder central. A vontade de reforçar a unidade nacional do novo país e a circunstância do poder político ser assegurado por um sistema de partido único até vieram reforçar o centralismo da Administração do Estado e sem espaço para dar lugar a um poder local autónomo, situação que se manteve até à revisão constitucional de 1996, na qual foram introduzidas as bases que permitiram a posterior produção de vários diplomas para implementação de um processo de efetiva descentralização⁷⁶.

Dessa produção legislativa, e no que ora importa, saíram os diplomas sobre a implementação do regime jurídico das autarquias locais (Lei nº 2/97, publicada no Boletim da República, de 18 de fevereiro de 1997, 2º Suplemento, Iª Série, nº 7), sobre o regime jurídico da tutela administrativa do Estado sobre as autarquias locais (Lei nº 7/97, publicada no Boletim da República, de 31 de maio de 1997, 4º Suplemento, Iª Série, nº 22), e ainda o que estabeleceu o regime para a criação de municípios, de cidades e vilas em algumas circunscrições territoriais (Lei nº 10/97, publicada no Boletim da República, de 31 de maio de 1997, 4º Suplemento, Iª Série, nº 22).

O atual regime da tutela administrativa sobre as autarquias locais, regulado pela mencionada Lei nº 7/97⁷⁷, estabelece a possibilidade de ocorrer a cessação do mandato dos titulares dos órgãos autárquicos, por declaração de perda, a qual poderá resultar de um qualquer dos fundamentos que se encontram indicados nos respetivos artigos 9º e 10º, e nela está igualmente prevista a possibilidade de também ocorrer a dissolução dos órgãos das autarquias locais, como resulta da disposição do respetivo artigo 13º.

No que respeita à perda de mandato tanto a disposição do artigo 9º, como a que consta do nº 1, do artigo 10º, tipificam um fundamento que integra conceitos indeterminados e de uma forma que permite suscitar especial dificuldade no respetivo preenchimento. No primeiro caso ao prever que a sanção decorra *da prática, por ação*

⁷⁶ Para maiores desenvolvimentos sobre o processo de implementação da descentralização do poder político-administrativo moçambicano é de conferir Gilles Cistac, *Institucionalização, Organização e Problemas do Poder Local*, in *Jornadas de Direito Municipal Comparado Lusófono*, edição da AAFDL, pp. 77.

⁷⁷ Posteriormente alterada pela Lei nº 6/2007, de 9 de fevereiro, publicada no Boletim da República, Iª Série, nº 6, de 9 de fevereiro.

ou omissão, de ilegalidades graves no âmbito da gestão autárquica, ou de responsabilidade culposa pela inobservância das suas atribuições, ou da manifesta negligência no exercício das suas competências e dos respetivos deveres funcionais, e no segundo caso, na norma do nº 1, do artigo 10º, ao prever-se como fundamento de perda a prática de atos contrários à Constituição, a persistente violação da lei, a quebra grave da ordem pública e a condenação por crime punível com prisão maior. A seguir, e nas seguintes disposições do referido preceito, prevê-se como motivo de perda de mandato a circunstância de após a eleição serem colocados em situação que os torne inelegíveis ou se torne conhecida qualquer situação de inelegibilidade anterior à eleição; ou que sem motivo justificado deixem de comparecer a seis reuniões seguidas ou a doze reuniões interpoladas; ou que pratiquem individualmente alguns dos atos previstos no artigo 9º, do diploma em causa (que constitui um dos fundamentos sancionatórios que fixa uma clausula geral); ou que após a eleição se inscrevam em partido político diverso ou adiram a lista diferente daquela em que se apresentaram a sufrágio.

A disposição do nº 3, do artigo 10º, estabelece um fundamento de outra ordem ao prever a perda de mandato dos titulares de órgãos autárquicos que *no exercício das respetivas funções, ou por causa delas, se coloquem numa situação de incompatibilidade por intervirem em processo administrativo, ato ou contrato de direito público ou privado, relativamente ao qual tenham algum tipo de interesse, próprio ou de familiares*, que se encontra enumerado nas várias alíneas dessa disposição.

O preceito mencionado inclui na disposição do nº 5 um outro fundamento que decorre da possibilidade de *se verificar, em momento posterior ao da eleição, através de inspeção, inquérito, ou sindicância, ou qualquer meio judicial, da prática por ação ou omissão de ilegalidades graves ocorridas em mandato imediatamente anterior exercido num órgão de qualquer autarquia local.*

A declaração de perda de mandato é da competência do Conselho de Ministros, e suscetível de ser impugnada contenciosamente junto do tribunal administrativo, em processo que tem carácter urgente⁷⁸, mas essa declaração é precedida por um

⁷⁸ A impugnação contenciosa da declaração de perda de mandato constitui, no dizer de Fernando Loureiro Bastos (*Municípios, Legislação Autárquica e Contencioso Administrativo em Moçambique. Oito Problemas à Procura de Solução*, in Revista da Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa, Vol. XL, nº 1 e 2, Coimbra Editora, 1999, pp. 45), um dos vários problemas do contencioso administrativo

procedimento prévio que se encontra regulado pelo artigo 11º, e no qual se consagra o direito de defesa por parte do visado. Desse preceito decorre ainda que é da competência do ministro que no caso concreto exerce os poderes de tutela administrativa apresentar ao Conselho de Ministros a proposta de perda de mandato, seja daquele que superintende na função pública e na administração local do Estado, ou do que superintende a área do plano e finanças.

8. A situação em Timor-Leste

8.1. Enquadramento e análise

A configuração do atual modelo de poder local em Timor-Leste está ainda muito marcada pelo processo de descolonização da então província ultramarina portuguesa, que fora iniciado em 1975 mas que se viu logo interrompido pela invasão e ocupação do território pela Indonésia e que só veio a terminar em 1999, depois da realização de um referendo à população organizado sob os auspícios da Organização das Nações Unidas, e cujo resultado permitiu o acesso à independência.

A Constituição timorense, de 2002, consagrou no respetivo artigo 72º o princípio da descentralização administrativa do território⁷⁹, ao prever a instalação de um poder local constituído por pessoas coletivas de população e território dotadas de órgãos representativos, mas na realidade a respetiva implementação ainda está por concretizar em vários aspetos, e tanto que dos vários anteprojetos de diplomas respeitantes à organização do poder local apenas foi ainda aprovado pelo respetivo Parlamento Nacional o do regime da divisão administrativa do território, que consta da Lei 11/2009, de 7 de outubro, e que determinou a divisão do país em municípios, aos quais, e de acordo com o disposto no artigo 2º desse diploma, foi atribuído o estatuto de pessoas coletivas de território, dotadas de autonomia administrativa e financeira, e de órgãos representativos eleitos.

moçambicano, assumindo especial dificuldade a delimitação das situações suscetíveis de integrar alguns dos fundamentos que são fixados como conceitos indeterminados.

⁷⁹ Para maiores desenvolvimentos sobre o atual processo de implementação da descentralização administrativa é de conferir Jaime Valle, *O Poder Local em Timor-Leste*, in *Jornadas de Direito Municipal Comparado Lusófono*, edição da AAFDL, Lisboa, 2014, pp. 177.

Em todo o caso, e enquanto se aguarda pela efetivação desse processo de construção do poder local, o que supõe a aprovação de diplomas legais para regular o regime jurídico do governo local e o das eleições municipais, de que existem já propostas legislativas em curso, foi dado enquadramento legal a uma instituição do poder local tradicional denominado *suco*, que é constituído por várias aldeias compostas por um agregado familiar e ligadas ao *suco* por relações históricas e geográficas. Essa instituição comunitária vinha já do período colonial e tinha ocupado o lugar do *reino*, que constituía a forma de divisão administrativa que existia no início da colonização portuguesa do território.

Pela Lei nº 3/2009, de 8 de julho, foi definido o regime legal aplicável às lideranças comunitárias dos *sucos*, incluindo o da respetiva organização e bem como da execução do correspondente processo eleitoral. As lideranças dessa instituição, o Chefe de Suco e os Conselhos de Suco, são providas por sufrágio eleitoral para um mandato de seis anos e com a possibilidade de uma renovação do mesmo.

Nesse diploma encontra-se também prevista a possibilidade de ocorrer a perda de mandato, quer para o Chefe de Suco e quer para os membros do Conselho de Suco, a qual poderá decorrer em função de um dos fundamentos tipificados na disposição do artigo 7º, ou seja, *se durante o mandato e sem autorização do Conselho de Suco deixarem de residir por mais de três meses consecutivos no suco ou na aldeia pela qual foram eleitos; se forem condenados judicialmente por sentença transitada em julgado por crime doloso a que caiba pena de prisão, independentemente da sua duração.*

9. O caso de Espanha

9.1. Enquadramento e análise

A organização da administração local espanhola encontra-se estabelecida na *Ley Reguladora de las Bases del Régimen Local*⁸⁰, e na mesma o município é considerado como a entidade local básica da respetiva organização territorial, com uma origem que entronca na Idade Média⁸¹, em situação semelhante à que ocorreu no caso português.

⁸⁰ A mesma foi aprovada pela Ley nº 7/1985, de 2 de abril, e que sofreu várias alterações posteriores.

⁸¹ Cfr., Luis Morell Ocana, *El Regimen Local Espanol*, Tomo I, Civitas, Madrid, 1988, p. 227-229, ou Jose Luis Rivero Ysern, *Manual de Derecho Local*, 3ª edição, Civitas, Madrid, 1997, p. 23.

Para além do município são também entidades da administração local, mas com natureza supramunicipal, a província, e ainda a *ilha*, neste caso tratando-se de uma estrutura administrativa que apenas está instituída para os Arquipélagos das Baleares e das Canárias⁸².

A estrutura da administração municipal nos municípios de regime comum⁸³ a mesma é composta pelo alcalde e pelos concejales, e no caso do ayuntamiento ter uma população superior a 5.000 habitantes estará dotado de outro órgão de natureza executiva, a *Junta de Gobierno Local*, que é integrado pelo alcalde e por *concejales*, em numero não superior a um terço dos mesmos e nomeados livremente por aquele e que funciona como órgão de apoio que detém as competências que o mesmo lhe delegar.

Além disso o município espanhol integra também na sua estrutura o denominado Pleno Municipal que é composto por todos os concejales e presidido pelo alcalde, o qual tem essencialmente uma função de controle e fiscalização dos órgãos do governo municipal.

A organização administrativa da província, enquanto entidade local supramunicipal, tem uma estrutura muito similar à do município, ao menos a que obedece ao seu regime comum, e da mesma resulta a que a mesma seja integrada por três órgãos. O *Pleno de la Diputación*, que é integrado pelo Presidente e por *Diputados*, eleitos através de sufrágio direto e universal, e ainda pela *Junta de Gobierno*, que por sua vez é integrada pelo respetivo Presidente e por um número de Diputados não superior a um terço do número legal dos mesmos e de livre escolha do Presidente.

A possibilidade de serem aplicadas algumas sanções aos membros dos órgãos da administração local encontra-se prevista, e logo na própria *Ley del Regimen Local*, que no seu artigo 78º prevê que os presidentes dos órgãos possam aplicar multas, aos respetivos membros, por faltas de comparência não justificada às sessões, ou pelo incumprimento reiterado das suas obrigações, e em termos a estabelecer pela legislação de cada Comunidade Autónoma, ou, e supletivamente, pela lei estadual, o que significa

⁸² A lei espanhola atribui ainda a condição de entidades locais a outras instituições, como as comarcas, ou outras entidades de agrupamento de municípios que possam ser criadas pelas Comunidades Autónomas, como as Áreas Metropolitanas e as Mancomunidades de Municipios.

⁸³ Nas circunscrições territoriais mais pequenas os municípios funcionam com uma estrutura organizacional mais simplificada, a que corresponde o denominado regime de *consejo abierto*.

que ao contrário do regime adotado no caso português as faltas injustificadas não constituem fundamento para perda de mandato.

Em todo o caso também a legislação espanhola prevê a possibilidade de ser declarada a perda de mandato dos membros das corporações locais, e para casos tipificados na respetiva *Lei Eleitoral*.

10. O caso de França

10.1. Enquadramento e análise

O sistema jurídico-político da administração territorial francesa compreende na sua estrutura três tipos de autarquias, o departamento, a região, e a comuna, sendo que esta corresponde ao município português e constitui a forma tradicional de organização autárquica local, caracterizada pela sua extensa fragmentação e por existirem algumas, sobretudo nas zonas rurais, com um reduzido número de habitantes, pois estão referenciadas mais de 36.000 comunas e das quais apenas 2% têm mais de 10.000 habitantes. Este modelo de organização administrativa não contempla uma autarquia de base inframunicipal, como sucede com a freguesia do sistema autárquico português, e isso bem se compreende em função do carácter pulverizado da comuna e da sua reduzida dimensão em muitos dos casos.

Deixando de lado o caso da região, e centrando-nos na comuna e na outra autarquia supramunicipal, o departamento, verificamos que a respetiva estrutura administrativa, que consta do Código Geral das Coletividades Territoriais, prevê num caso e noutro a instituição de dois tipos de órgãos, um de natureza colegial e deliberativo e outro de carácter executivo singular, com a particularidade de na comuna o respetivo presidente⁸⁴, o *maire*, assumir uma natureza dual por ser simultaneamente órgão da mesma e também o representante do Estado, num sistema próximo do que se encontrava estabelecido para o presidente da câmara municipal português no período do Estado Novo, e é nessa qualidade que ao *maire* são atribuídos poderes de polícia, de investigação criminal e de oficial do registo civil.

⁸⁴ O *maire* e os seus adjuntos não são eleitos de forma direta mas pelo conselho municipal, que constitui o órgão deliberativo do município.

No sistema autárquico francês encontra-se prevista a possibilidade de ser declarada a perda do mandato do eleito local com um carácter de sanção, que no respetivo regime é denominada de *demissão oficiosa*⁸⁵, tanto para os conselheiros municipais, membros do conselho municipal e que é órgão da comuna, como para os conselheiros departamentais, que integram o conselho departamental, e o qual constitui um dos órgãos do departamento. A declaração de perda pode resultar de um qualquer dos fundamentos que se encontram previstos no referido Código Geral das Coletividades Territoriais ou dos que também constam do Código Eleitoral.

O Código das Coletividades Territoriais prevê justamente no respetivo artigo L. 2121-5, e quanto aos conselheiros municipais, que a perda de mandato pode resultar da recusa injustificada dos mesmos em assegurar as funções que lhes forem atribuídas, e essa recusa poderá decorrer de faltas contínuas às sessões do respetivo corpo administrativo e depois de advertência da autoridade encarregue da convocatória. A competência para declarar a perda encontra-se atribuída ao tribunal administrativo de primeira instância, através de processo com natureza urgente e de cuja decisão é ainda possível apresentar recurso jurisdicional para o tribunal administrativo superior. Por outro lado, um regime em tudo idêntico está consagrado no artigo L. 3121-4 para os conselheiros departamentais, quanto à cessação do correspondente mandato no conselho departamental por declaração de perda, quer em termos de fundamento e quer quanto à competência para a declaração.

Do mesmo modo também o Código Eleitoral prevê a possibilidade de ser declarada a perda do mandato dos conselheiros municipais, e neste caso com fundamento numa inelegibilidade ou numa incompatibilidade, que se encontram indicadas nesse diploma, e que venham a verificar-se em data posterior à eleição. Na situação de inelegibilidade superveniente, que se encontra prevista no artigo L. 236 desse Código, já a mesma é declarada pelo Prefeito, o representante do Estado junto da autarquia, mas com possibilidade de reclamação para o tribunal administrativo, e da respetiva decisão judicial é ainda possível a apresentação de recurso jurisdicional para o Conselho de Estado.

⁸⁵ *Démission d'office* no léxico francês, mas que por simplicidade iremos referenciar doravante como perda de mandato, a correspondente figura do direito autárquico português.

A situação que ocorre quanto à verificação de uma incompatibilidade superveniente dos conselheiros municipais segue um regime procedimental muito semelhante, de acordo com o disposto no artigo L. 239 desse Código, isto porque também a declaração de perda do mandato é da competência do Prefeito, com igual direito de reclamação para o tribunal administrativo, e da sua decisão é ainda possível o recurso jurisdicional para o Conselho de Estado.

No caso do departamento, a outra autarquia local francesa de nível supramunicipal, a declaração de perda de mandato dos membros que integram o respetivo órgão deliberativo, os conselheiros departamentais, não assume um regime substancialmente muito diferente, de acordo com o disposto no artigo L. 205, do referido Código Eleitoral, pois que os casos de inelegibilidade superveniente determinam a perda do mandato, cuja competência pertence ao representante do Estado junto do departamento e dessa decisão cabe reclamação para o tribunal administrativo de primeira instância, e da respetiva decisão há ainda a possibilidade de ser apresentado recurso jurisdicional para o Conselho de Estado. Nota-se aqui também, e numa solução igualmente consagrada no sistema direito português, que este fundamento de perda também se verifica no caso da situação de inelegibilidade ser anterior à eleição mas só vir a ser conhecida pelo representante do Estado junto do departamento depois do registo da candidatura ou depois mesmo da eleição.

O Código Eleitoral também prevê que as situações de incompatibilidade, de carácter superveniente, possam constituir fundamento para a perda do mandato dos membros do conselho departamental, de acordo com o disposto no respetivo artigo L. 210, no qual é também deferida ao representante do Estado junto do departamento a competência para declarar essa perda, e da respetiva decisão administrativa cabe igualmente reclamação para o tribunal administrativo de primeira instância, e da correspondente sentença é também possível apresentar recurso jurisdicional para o Conselho de Estado.

No caso do *maire* e do presidente do conselho departamental, que constituem os órgãos singulares das correspondentes autarquias, a legislação francesa estabelece um regime diferente de cessação do mandato e que se pode explicar pela forma de provimento nos respetivos cargos.

CAPÍTULO IV

A estrutura da ação

1. A evolução da tutela sancionatória sobre as autarquias locais

1.1. Aspetos gerais

O atual modelo da tutela e do contencioso administrativo associado à perda do mandato autárquico constitui uma aquisição que vem na sequência da alteração do quadro jurídico-político da administração local em resultado da Revolução de 25 de Abril de 1974 e da sua posterior consolidação com a aprovação da Constituição de 1976, que consagrou aquilo a que já se chamou de uma democracia descentralizada⁸⁶, e que envolveu uma profunda transformação ao nível do poder local, instituído através das autarquias locais dotadas de uma efetiva autonomia administrativa e financeira e de um sistema de órgãos representativos diretamente eleitos pelas populações em concretização do princípio constitucional da autonomia das autarquias locais e da descentralização administrativa, cujo regime foi então consagrado nas disposições do artigo 237º, e seguintes, da CRP.

Nessa nova perspetiva do poder local democrático a tutela administrativa sobre as autarquias locais acabou por assumir um carácter residual, limitada a uma tutela de mera legalidade, em termos de finalidade, que não de mérito, como ocorria no período do Estado Novo, e exercida mediante a realização de ações inspetivas tendo em vista averiguar em sede de fiscalização do cumprimento da lei em matéria de gestão patrimonial e financeira, neste caso exercida através da Inspeção-Geral de Finanças, ou em matéria de administração geral, neste caso com a respetiva competência cometida à Inspeção-Geral das Autarquias Locais, e dessa atividade inspetiva poderia no limite determinar a aplicação de medidas sancionatórias, em casos muito restritos devidamente tipificados na lei, e tais sanções, no essencial, passavam pela dissolução do órgão autárquico ou pela perda de mandato do respetivo titular, consoante a responsabilidade

⁸⁶ Cfr., Jorge Miranda, *A Constituição de 1976*, Livraria Petrony, Lisboa, 1978, p. 438.

pela ação ou omissão, de natureza ilícita, fosse imputada ao órgão ou ao respetivo titular ou membro do órgão autárquico.

Em todo o caso nota-se que a possibilidade do exercício de uma tutela de natureza sancionatória, com o inerente poder de dissolver um órgão democraticamente eleito ou de fazer cessar o mandato saído do sufrágio eleitoral em função de uma medida de carácter sancionatório, foi encarada com a maior das cautelas pelo legislador, e tanto assim que nos primeiros diplomas sobre o poder local, saídos depois da aprovação da CRP, a matéria não foi sequer prevista ou quando o foi a mesma assumiu uma natureza muito esparsa.

1.2. A primeira legislação autárquica pós Constituição de 1976

Na primeira legislação saída após a aprovação da CRP, em concretização da disposição do artigo 303º (da redação originária), e que procedeu à regulação do novo regime da estrutura, competência e funcionamento dos órgãos das autarquias locais, concretizada através do Decreto-Lei nº 701-A/76, de 29 de setembro, não foi prevista qualquer medida de natureza tutelar sancionatória, quer quanto os órgãos das autarquias ou quer quanto aos respetivos membros, e será apenas no diploma de aprovação do novo regime eleitoral, também em execução daquela norma constitucional, que vamos encontrar o primeiro regime sobre a perda de mandato.

Com efeito, será no Decreto-Lei nº 701-B/76, também de 29 de setembro, no respetivo artigo 7º, e justamente sob a epígrafe *Perda do mandato*, que encontramos estabelecida a possibilidade de aplicação dessa forma de cessação do mandato mas apenas para duas situações, ou no caso dos eleitos, após a eleição, serem colocados em situação que os tornasse inelegíveis, ou ainda para os que, e sem motivo justificado, deixassem de comparecer a duas sessões ou a seis reuniões seguidas, isto de acordo com o disposto nas alíneas a) e b), respetivamente, daquele preceito.

A posterior Lei nº 79/77, de 25 de outubro, que estabeleceu o novo regime da administração local autárquica com o quadro de atribuições das autarquias e das competências dos respetivos órgãos, com a conseqüente revogação das disposições de sinal contrário do Código Administrativo de 1936-1940, já procedeu a uma regulação ainda que incidental da matéria da tutela administrativa, nos artigos 91º a 93º, mas

apenas estabeleceu como medida de tutela sancionatória a de dissolução dos órgãos autárquicos, e ainda assim para casos bastante limitados, mas nada nele foi previsto quanto a uma eventual perda de mandato.

Nesse diploma verificamos que a tutela administrativa sobre as autarquias é atribuída ao Governo e a exercer através do governador civil do distrito da área da sua jurisdição, e a medida tutelar de dissolução dos órgãos autárquicos, que pressupunha o prévio parecer da assembleia distrital, era suscetível de impugnação contenciosa por iniciativa de um qualquer dos membros do órgão dissolvido de acordo com o disposto no respetivo artigo 93º, nº 2.

1.3. O regime da declaração de perda de mandato no Decreto-Lei 100/84

A organização da administração autárquica vem a ser de novo alterada através do Decreto-Lei nº 100/84, de 29 de março, na sequência de uma autorização legislativa concedida ao Governo pela Lei nº 19/83, de 6 de setembro, com o propósito de efetuar uma revisão da Lei nº 79/77, e com o objetivo de consolidar um poder local autónomo, e por se ter compreendido que o anterior diploma continha diversas lacunas, deficiências de sistematização, e mesmo imperfeições técnico-jurídicas, tudo justificações que o próprio legislador levou ao preambulo do novo articulado, mas na verdade a própria Lei 79/77 já previa, no seu artigo 113º, nº 1, a sua revisão, a efetuar até à data de 31 de dezembro de 1978, mas que efetivamente não fora concretizada.

Ora deste novo regime da administração autárquica resulta que apesar do declarado objetivo de dele arredar a matéria da tutela administrativa, que constava da autorização legislativa dada pela Lei nº 18/83⁸⁷, e que constituía um dos propósitos confessados no próprio preambulo, na verdade ao definir um novo quadro normativo para o mandato autárquico nele acabou por se incluir precisamente o estabelecimento de um (novo) regime para a perda do mandato, e mantendo-se na Lei 79/77, na parte não revogada, a matéria respeitante aos fundamentos e competência para a medida tutelar de dissolução dos órgãos autárquicos, que continuou a ser regulada pelas disposições dos

⁸⁷ As referências da alínea e), do nº 1, ou da alínea a), do artigo 6º, desse diploma, com a indicação de que seria de rever autonomamente e em normativo próprio, davam a ideia de que a matéria da tutela administrativa sobre as autarquias locais seria fixada em diploma autónomo.

seus artigos 91º a 93º, e é esse regime que em termos de fundamentos de perda de mandato está na base do atual modelo da tutela administrativa sancionatória.

De acordo com o que de forma inovatória foi trazido pelo Decreto-Lei nº 100/84 em matéria de perda de mandato, e que consta do respetivo artigo 70º, verificamos que nele se encontra pois a base do atual quadro de fundamentos para a perda de mandato, isto porque do mesmo resulta que:

“... 1 - Perdem o mandato os membros eleitos dos órgãos autárquicos que:

a) Após a eleição, sejam colocados em situação que os torne inelegíveis ou relativamente aos quais se tornem conhecidos elementos supervenientes reveladores de uma situação de inelegibilidade já existente, mas não detetada, previamente à eleição;

b) Após a eleição, se inscrevam em partido diverso daquele pelo qual foram apresentados ao sufrágio;

c) Sem motivo justificado, deixem de comparecer a 2 sessões ou 6 reuniões seguidas ou a 6 sessões ou 18 reuniões interpoladas;

d) Se encontrem abrangidos pelo disposto no n.º 2 do artigo 81.º;

e) Incorram, por ação ou omissão, em ilegalidade grave ou numa prática delituosa continuada, verificadas em inspeção, inquérito ou sindicância.

2 - Compete ao plenário do órgão declarar a perda do mandato dos seus membros.

3 - A declaração de perda do mandato será obrigatoriamente precedida de audiência do interessado e é contenciosamente impugnável....”.

Encontramos pois neste preceito um significativo alargamento dos fundamentos que permitiam a aplicação da sanção de cessação do mandato ao titular do órgão autárquico, se comparado com o que inicialmente constava do Decreto-Lei nº 701-B/76, mas a sua declaração resultaria ainda de decisão administrativa do plenário do próprio órgão a que pertencia o membro ao qual seria aplicada a sanção, num modelo de autotutela, embora ao mesmo fosse concedida a garantia do direito à audiência contraditória e à igual garantia do direito à impugnação contenciosa da decisão de perda do mandato.

1.4. O regime da declaração de perda de mandato na Lei nº 87/89

A Lei nº 87/89, de 9 de setembro, que se afirmou como o passo seguinte na fixação de um novo regime para a tutela administrativa sobre as autarquias locais, e constitui também o antecedente legislativo da atual lei de tutela administrativa, a designada LTA, e dela ressalta como traço absolutamente inovador a implementação em diploma específico da matéria da tutela administrativa das autarquias locais, com unificação num único diploma dos dois regimes da cessação do mandato de natureza sancionatória, o da perda de mandato e o de dissolução de órgão autárquico⁸⁸, do que resultou que esse mesmo diploma tenha estabelecido os fundamentos de um e de outro, e, por outro lado, e nisso foi também absolutamente inovador, ao alterar a competência para a decisão da cessação do mandato nos dois regimes, e isto porque no caso da perda de mandato, e salvo uma exceção muito residual relativa a dois fundamentos, onde se manteve a competência da administração para a aplicação da sanção⁸⁹, a competência passou a ser cometida aos tribunais administrativos, o que significa que as medidas de tutela sancionatória passaram a partir daí a assumir uma natureza judicial.

Na eventualidade de ocorrer um dos outros demais fundamentos da perda de mandato, enumerados nas alíneas c) a e), do nº 1, e a) a h), do nº 2, do artigo 9º, a decisão de aplicação da sanção passou efetivamente para os tribunais administrativos, nos termos do artigo 10º, nº 1, e é neste aspeto que a Lei nº 87/89 assume aqui o momento de rotura com o sistema que vinha do Estado Novo por atribuir ao juiz administrativo a aplicação da sanção cuja competência era tradicionalmente deferida aos próprios órgãos da Administração⁹⁰, e, por outro lado, esse diploma, com a criação desse novo meio processual, veio também alterar o paradigma tradicional da relação processual administrativa que era pensada em torno de um conflito entre o particular e os órgãos da Administração Pública.

⁸⁸ Em concretização dessa alteração do novo figurino da tutela administrativa a norma do artigo 17º procedeu à revogação dos artigos 91º a 93º, da Lei nº 79/77, de 25 de outubro, que regulavam a tutela administrativa no modelo anterior, que incluía a dissolução dos órgãos autárquicos, e revogou também os artigos 70º, e o nº 2, do artigo 81º, do Decreto-Lei nº 100/84, que estabeleciam o anterior regime da perda de mandato.

⁸⁹ Nos casos previstos nas alíneas a) e b), do nº 1, do artigo 9º, ou seja, relativamente à perda com fundamento em situações de inelegibilidade superveniente ao ato eleitoral, ou só depois dele conhecidas, ou também no caso do fundamento se traduzir em faltas injustificadas a três sessões ou a seis reuniões seguidas, ou a seis sessões ou doze reuniões interpoladas, manteve-se a competência deferida aos próprios órgãos autárquicos, mas precedida de audição contraditória do interessado.

⁹⁰ Na Lei nº 87/89, e nos casos em que se mantinha a reserva de competência na administração, sempre continuava aberta a possibilidade de impugnação contenciosa da decisão de perda de mandato para o tribunal administrativo (cfr., artigo 12º, justamente sob a epígrafe *Impugnação contenciosa da perda de mandato*).

Com esse caráter inovador, o legislador da Lei nº 87/89, fixou então ao regime deste novo meio processual uma natureza *urgente*, e, por outro lado, através de uma cláusula genérica remeteu a respetiva tramitação para *os termos do recurso contencioso de anulação dos atos administrativos dos órgãos da administração local*, regulado na LPTA⁹¹, com a derrogação nalguns aspetos dessa tramitação processual, que particularizou nas várias disposições da norma do artigo 11º, da Lei nº 87/89.

A verdade é que o tempo e a prática judiciária em breve levaram a concluir que esse quadro normativo era ainda insuficiente, ou que pelo menos não fora preciso na densificação de alguns dos fundamentos da perda de mandato⁹², ou que a fixação de um caso de inelegibilidade como consequência da perda de mandato na norma do artigo 14º, nº 1, colocava decisões contraditórias entre o STA⁹³ e o Tribunal Constitucional, e, por outro lado, também não permitia resolver todas as questões impostas pela particularidade desse novo meio processual, o que tudo isso exigia do legislador novo trabalho para reponderação desses vários aspetos.

A isto acresce um outro problema de inconstitucionalidade concitado pelo novo modelo sancionatório ao manter na reserva da administração a competência para a decisão de perda de mandato nos dois casos circunscritos, nos termos do nº 3 do artigo 10º, e embora a correspondente decisão fosse suscetível de impugnação contenciosa através de um meio processual também de natureza urgente, de acordo com a disposição do artigo 12º, desse diploma, o certo é que esse modelo acabou por colocar a questão de saber se a continuação, ainda que residual, da competência nos próprios órgãos autárquicos para a declaração de perda do mandato não violava o princípio constitucional da reserva da função jurisdicional e o princípio constitucional da separação de poderes, o que não sucedia quanto aos demais fundamentos face à jurisdicionalização da competência para a aplicação da sanção.

⁹¹ A Lei de Processo nos Tribunais Administrativos (LPTA) fora aprovada pelo Decreto-Lei nº 267/85, de 16 de julho, mas manteve em vigor várias disposições de natureza processual do Código Administrativo de 1940, e que só vieram a ser revogadas pela Lei nº 15/2002, de 22 de fevereiro (artigo 6º, alínea a)), com a aprovação do Código de Processo nos Tribunais Administrativos.

⁹² A menção nos fundamentos de conceitos abstratos como “ilegalidade grave” suscitava especiais dificuldades de interpretação.

⁹³ Com o STA a sustentar a inconstitucionalidade dessa disposição por afrontar as normas dos artigos 18º, 2º, e 50º, nº 3, ambas da CRP (*Acórdão de 10.07.1990, relatado pelo Conselheiro Amâncio Ferreira, no processo nº 028498*), e com o Tribunal Constitucional a sufragar entendimento contrário e a obrigar à revisão do aresto do STA (*Acórdão de 24.03.1992, do mesmo relator e no mesmo processo*), o que dava uma imagem de um certo descrédito.

Esse problema da eventual inconstitucionalidade da norma do nº 3 do artigo 10º deu lugar a vários processos⁹⁴ e embora o STA não tenha perfilhado esse juízo de desconformidade com o texto constitucional⁹⁵ assistiu-se a uma divisão de posições no Tribunal Constitucional e embora com o Acórdão nº 320/93, de 02.10.1993 (*relatado pelo Conselheiro Mário de Brito, no processo nº 161/91*)⁹⁶ tenha logrado vencimento o entendimento de que não existia nesse particular uma inconstitucionalidade com o argumento de que a continuação ou a manutenção da aplicação da sanção de perda de mandato através de um órgão da administração era uma mera opção de política legislativa que estava na sua origem⁹⁷, e não qualquer outra, e ainda que a continuação desse regime para esses dois casos residuais com uma atuação de ordem administrativa era indiferente a opção de jurisdicionalização da sanção que fora tomada relativamente à competência quanto aos restantes fundamentos, e isto porque no fundo os tribunais ainda nesse caso, e como em vários outros, ainda estariam a exercer uma função administrativa.

1.5. O regime da declaração de perda de mandato na Lei 27/96 (LTA)

O passo seguinte da reforma da tutela administrativa deu-se com a posterior alteração do respetivo regime jurídico pela Lei nº 27/96, de 1 de agosto, a atual Lei de Tutela Administrativa (LTA), que procurou resolver alguns dos problemas que se mantinham em aberto quanto ao exercício da tutela administrativa sobre as autarquias locais e que o anterior diploma ainda não dera satisfação.

⁹⁴ Igual problema de inconstitucionalidade foi suscitado relativamente à disposição do artigo 14º, nº 1.

⁹⁵ Cfr., a título exemplificativo o Acórdão de 10.08.1994 (*relatado pelo Conselheiro Mário Torres, no processo nº 035186*).

⁹⁶ Idêntica posição seria acolhida noutros arestos (v.g., o Acórdão nº 573, de 16.04.1996, *relatado pelo Conselheiro Bravo Serra, no processo nº 457/94*).

⁹⁷ Em abono dessa posição sustentou-se no aresto em causa que "...não é por a competência para decidir sobre a perda do mandato, no caso que nos ocupa, pertencer agora aos tribunais que devemos concluir estar-se no domínio da função jurisdicional. Como dizem J.J. Gomes Canotilho e Vital Moreira, Constituição da República Portuguesa Anotada, 2ª edição revista e ampliada, 2º volume, 1985, nota II ao artigo 206º., não está excluída a possibilidade de atribuir aos tribunais, ao lado das suas funções jurisdicionais, 'funções de outra natureza'.

No sentido de que, no caso, não estamos no domínio da função jurisdicional pode citar-se o Professor Afonso Rodrigues Queiró, A função administrativa (na Revista de Direito e de Estudos Sociais, ano XXIV - n.ºs. 1-2-3, Janeiro-Setembro - 1977, pág. 1), nº. 2, b), V, A, quando diz que nos casos de decisões disciplinares ou de decisões punitivas de infrações das normas que fixam os deveres dos membros de órgãos colegiais de pessoas coletivas de direito público se trata, realmente, não de atuações jurisdicionais mas de atuações administrativas...".

Nesse aspeto essa revisão do regime da tutela constituía também de alguma forma uma exigência da própria adesão de Portugal à Carta Europeia da Autonomia Local⁹⁸, pois na norma do nº 2 do artigo 8 desse diploma de direito convencional impunha como limite do poder tutelar o respeito pelos *princípios constitucionais*, e na verdade o princípio da autonomia das autarquias locais, com consagração em vários preceitos da CRP, não parecia compaginável com a manutenção de uma tutela sancionatória na titularidade da administração.

A essa exigência acrescia ainda, e por outro lado, que a prática jurisprudencial também continuava a justificar a necessidade de clarificar o recorte de alguns dos fundamentos de perda de mandato, em particular com a concretização do suporte factual dos que eram previstos na base de uma fórmula de cláusula geral e que por isso não permitiam certeza e segurança na sua aplicação pelos tribunais suscitando por vezes decisões contraditórias.

Na discussão parlamentar desse diploma⁹⁹ ficou bem patente o propósito de desgovernamentalizar a tutela administrativa¹⁰⁰ e o que foi conseguido com o deferimento aos tribunais administrativos do exclusivo da competência para aplicação da sanção tutelar, de qualquer que fosse, e ainda o de uma melhor definição no recorte de alguns dos fundamentos de perda de mandato e de dissolução de órgãos autárquicos¹⁰¹.

Em todo o caso o que se constata é que o novo regime da tutela administrativa instituído pela LTA, e ao contrário do que era intenção do legislador, acabou por não dar uma solução cabal a todas as questões em discussão, particularmente por ter mantido a fórmula de conceito indeterminado, mais própria do direito administrativo, na forma de tipificação de alguns fundamentos, e disso será exemplo a menção de

⁹⁸ A mesma foi aprovada pela Resolução da Assembleia da República nº 28/90 (*publicada no DR, Iª Série, nº 245, de 23.10.1990*).

⁹⁹ A discussão na generalidade ocorreu na reunião plenária do dia 08.05.1996 (*Diário da Assembleia da República, de 09.05.1996, Iª Série, nº 67*), e a mesma incluiu a apreciação conjunta da proposta de lei nº 22/VII, da iniciativa do governo, e ainda os projetos de lei nº 113/VII, da iniciativa do PCP, e o com o nº 147/VII, da iniciativa do PSD. A aprovação global do diploma ocorreu na sessão de 27.06.1996 (*Diário da Assembleia da República, de 28.06.1996, Iª Série, nº 88*).

¹⁰⁰ Como foi confessado no debate pelo Ministro do Equipamento, do Planeamento e da Administração do Território pretendeu-se afastar a larga margem de discricionariedade do Governo no exercício da ação tutelar (cfr., ata da sessão parlamentar do dia 08.05.1996, in *Diário da Assembleia da República, Iª Série, nº 67, p. 28*).

¹⁰¹ A necessidade da fixação de pressupostos tipificados e mais objetivos era um dos problemas que decorria do anterior regime e que impunha maior certeza e segurança na sua definição.

ilegalidade grave, que consta da alínea i), do artigo 9º¹⁰², ou até a própria opção legislativa de inclusão de um ou outro dos fundamentos quando é possível divisar outro tipo de condutas de muito maior gravidade e que não foram incluídas como fundamento de tutela sancionatória. Neste particular cremos que é fortemente questionável que se mantenha como fundamento sancionatório a violação culposa de instrumentos de ordenamento do território ou de planeamento urbanístico, que por vezes assumem pouca gravidade se comparadas com outro tipo de condutas como a aprovação de *normas-medida* em planos urbanísticos, ou ainda se deixe de fora a conduta traduzida na própria aprovação desses mesmos instrumentos de planeamento urbanístico, como é o caso da aprovação de planos de pormenor com a derrogação do planeamento traçado no plano diretor municipal, o que pode assumir muito maior gravidade em particular se neles forem consagradas opções urbanísticas ou possibilidades de execução de operações urbanísticas gravemente lesivas do interesse público e em benefício exclusivo de particulares.

Do novo regime de tutela o que dele sobressai pois é a circunstância das medidas tutelares de natureza sancionatória, quer de perda de mandato e quer de dissolução de órgãos autárquicos, terem passado a ser em qualquer dos casos da exclusiva competência dos tribunais administrativos de círculo, de acordo com o disposto no respetivo nº 1, do artigo 10º¹⁰³, e a seguir os termos de um regime processual fixado no artigo 15º, a que foi mantido o carácter de urgência que já resultava da Lei nº 87/89, e regulada a sua tramitação por remissão para os termos dos recursos dos atos administrativos dos órgãos da administração local, muito embora com algumas especificidades.

Em todo o caso esta completa jurisdicionalização da sanção tutelar também não deixou também de levantar algumas reservas e até a suscitar a questão da sua eventual inconstitucionalidade material, e neste sentido se pronunciou André Folque¹⁰⁴ ao

¹⁰² Embora neste caso o legislador tenha procurado suprir a crítica com a menção de que essa ilegalidade (grave) se haveria de traduzir *na consecução de fins alheios ao interesse público*, mas tudo está em saber se isso traduz uma suficiente previsão e determinabilidade, como se exige a normas de tipo sancionatório, de modo a que o julgador esteja habilitado a identificar os factos suscetíveis de integrar esse tipo de ilícito.

¹⁰³ A norma do nº 2, do artigo 15º, deste diploma, continuou a mandar seguir, para estas ações, *os termos dos recursos dos atos administrativos dos órgãos da administração local*, com algumas exceções referenciadas nos números seguintes dessa norma, e em termos em tudo muito idênticos ao que já constava da Lei nº 87/89.

¹⁰⁴ Cfr., *A Tutela Administrativa nas relações entre o Estado e os Municípios*, Coimbra Editora, Coimbra, 2004, pp. 241-252.

sustentar que esse regime, com a subtração à administração da tutela sancionatória, conflituava com o princípio da repartição de poderes interadministrativos estabelecidos na Constituição e que atribuíam a competência para o exercício dos poderes de tutela ao Governo (artigo 199º, alínea d), da CRP), ou aos governos regionais (artigo 227º, nº 1, alínea m), da CRP), neste caso relativamente às autarquias locais das regiões autónomas, pelo que entendia que a redução da tutela sobre os eleitos locais “...a uma mera faculdade inspetiva, privando do seu exercício os órgãos da função administrativa, assenta numa lógica contrária às normas que disciplinam o instituto em questão...”¹⁰⁵.

Essa tese no sentido da inconstitucionalidade do novo figurino não suscitou adesões, nem na doutrina e nem na jurisprudência. Aliás, ainda no domínio da Lei nº 87/89 já Freitas do Amaral¹⁰⁶ aplaudira o sistema que veio a assumir a sua plenitude com a LTA por entender que a atribuição da competência ao órgão colegial de que fazia parte o eleito infrator provara mal na prática¹⁰⁷, e, por outro lado, na opção entre a atribuição de tal tipo de competência aos tribunais administrativos ou ao Governo esta última, para além de ser demasiado politizada, “...tinha o inconveniente de permitir suspeitar da imparcialidade do Governo quando o autarca a sancionar pertencesse a partido diferente do do Governo...”¹⁰⁸.

Igualmente Jorge Miranda e Rui Medeiros¹⁰⁹ não acompanharam aquele eventual juízo de inconstitucionalidade material do novo formato da sanção tutelar, mas com o argumento de que “...a jurisdicionalização das medidas tutelares constitui uma especial defesa dos titulares de órgão eleitos por sufrágio direto e universal...”¹¹⁰, o que nos conduz à ideia de que as garantias que são conferidas pelo processo judicial sobrelevam na comparação como as que resultam da aplicação da sanção por decisão administrativa. Em igual sentido da conformação constitucional aponta Melo

¹⁰⁵ *Ob. cit.*, p. 245.

¹⁰⁶ Cfr., *Curso de Direito Administrativo*, Vol. I, 2ª edição, Almedina, Coimbra, 2000, pp. 515-520.

¹⁰⁷ Segundo Freitas do Amaral (*ob. cit.*, p. 518) a prática demonstrava que quando estava em causa a eventual perda de mandato de um autarca que pertencia ao partido que detinha a maioria no correspondente órgão autárquico, em regra, a tendência era para o proteger por razões de solidariedade e obviar à aplicação de uma sanção ao infrator.

¹⁰⁸ *Ob. cit.*, idem p. 518.

¹⁰⁹ Cfr., *Constituição Portuguesa Anotada*, Tomo III, Coimbra Editora, Coimbra, 2007 (na anotação ao artigo 242º da CRP, respeitante à tutela administrativa, estes autores seguem a posição de Freitas do Amaral por entenderem ser a opção pelo modelo jurisdicional mais conforme ao interesse público).

¹¹⁰ Cfr., *ob. cit.*, p. 503.

Alexandrino¹¹¹, que subscreve a posição de Freitas do Amaral, e com a nota de que não existe em matéria de tutela administrativa uma reserva da administração em favor do Governo quanto ao exercício dos poderes de tutela sancionatória.

A jurisprudência, em particular a do Tribunal Constitucional, seguiu a posição dominante na doutrina e aliás neste ponto fora já essa a posição que obtivera vencimento ainda no domínio da Lei nº 87/89, pelo que também não vê problema de inconstitucionalidade na jurisdicionalização da nova tutela sancionatória. Como se sublinhou, ainda que incidentalmente, no Acórdão do Tribunal Constitucional nº 296/99 desse tribunal, com data de 12.05.1999 (*relatado no processo nº 557/97, e tirado por unanimidade*) “...A Constituição o que exige é que a *tutela* seja exercida apenas “*nos casos e segundo as formas previstas na lei*” (cf. Artigo 242º, nº 1). Ou seja: não podem aplicar-se medidas tutelares que não se encontrem previstas na lei (*pas de tutele sans texte*). E exige, bem assim, que, quando tais *medidas* assumam a natureza de *sanções*, a sua aplicação só tenha lugar em caso de prática de ações ou omissões graves”...”.

A essa ordem de argumentação acrescentamos nós que a teleologia da norma constitucional do nº 1 do artigo 242º, aponta no sentido de determinar que a lei ordinária possa escolher *os casos e as formas do exercício da tutela administrativa* sobre as autarquias locais, o que significa que a opção pelo legislador circunscrita neste caso concreto não permite formular um juízo de inconstitucionalidade no momento em que a lei ordinária concretiza essa mesma opção, para mais porque a tutela administrativa sobre as autarquias locais se não reconduz à de natureza sancionatória, e nem até à inspetiva apesar de só esta constar da LTA, e isto porque além disso existem outras situações em que a opção do legislador vai no sentido de deferir ao Governo a competência para a aplicação de uma sanção às autarquias locais e que não deixa também de se integrar em sede de tutela administrativa.

Aliás, o que sucede é que, e como André Folque¹¹² criticamente chamou a atenção, estamos a assistir a casos em que a administração abdica da plenitude das suas

¹¹¹ Cfr., *Direito das Autarquias Locais*, in *Tratado de Direito Administrativo Especial*, Vol. IV., Almedina, Coimbra, 2010, p. 264.

¹¹² Cfr., *ob. cit.*, p. 247, e na qual até aponta o exemplo do regime de tutela administrativa do governo sobre as instituições particulares de solidariedade em que a administração através dos seus órgãos de inspeção mantém o poder de fiscalização sobre essas entidades mas no caso de se justificar a aplicação de uma sanção de destituição dos órgãos dos respetivo corpos sociais já solicita a intervenção da autoridade judiciária (cfr., artigos 34º e 35º, do Decreto-Lei nº 119/83, de 25 de fevereiro, republicado pelo Decreto-Lei nº 172-A/2014, de 14 de novembro).

competências de que é titular à luz do princípio da autotutela declarativa, com a instituição da jurisdicionalização da vertente sancionatória na área da tutela administrativa, mas essa reserva não parece de acolher por se tratar de uma opção consciente e feita no pressuposto de que oferece melhores garantias de defesa ao próprio infrator e que afasta qualquer juízo de suspeita quanto à isenção ou imparcialidade da entidade decisora.

O ponto é que esta plena jurisdicionalização da vertente da tutela sancionatória não deixa de poder questionar se ainda aqui se poderá falar de tutela sancionatória, enquanto forma de tutela administrativa, o que é sobretudo mais evidente naqueles casos em que a aplicação da sanção não é precedida por um procedimento tutelar inspetivo, seja porque a ação administrativa foi apresentada oficiosamente pelo Ministério Público, no âmbito dos seus poderes de iniciativa processual em defesa da legalidade, tal como lho permite a CRP e o próprio EMP, ou porque a ação foi apresentada por uma qualquer das outras entidades a quem a LTA, no seu artigo 11º, nº 2, confere também legitimidade para a iniciativa processual no contencioso da perda de mandato.

Na verdade nesses casos falta de todo em todo a intervenção de uma entidade tutelar, o que para a doutrina constitui um dos pressupostos da tutela administrativa. Como ensinava Marcelo Caetano¹¹³ a tutela só se verifica se houver duas pessoas coletivas diferentes, e em igual sentido aponta Freitas do Amaral, ao referir que¹¹⁴, “...A tutela administrativa pressupõe a existência de duas pessoas coletivas distintas: a pessoa coletiva tutelar, e a pessoa coletiva tutelada;...”, e o que sucede é que em tais situações não existe qualquer intervenção da administração pelo que falta uma das partes da relação tutelar, o que nos leva a concluir que estamos aqui já perante um processo público sancionatório especial, com alguma similitude ao processo disciplinar da função pública ou ao direito de mera ordenação social, mas que também com eles se

¹¹³ É clássica a sua definição de tutela administrativa quando dizia que a mesma consistia no “...poder conferido ao órgão de uma pessoa coletiva de intervir na gestão de outra pessoa coletiva autónoma – autorizando ou aprovando os seus atos, fiscalizando os seus serviços ou suprindo a omissão dos seus deveres legais -, no intuito de coordenar os interesses próprios da tutela com os interesses mais amplos representados pelo órgão tutelar...” (*Manual de Direito Administrativo*, Vol. I, 10ª edição-reimpressão, Almedina, Coimbra, 1980, p. 230), claro que com a óbvia ressalva de que essa definição valia no âmbito do Código Administrativo de 1936-1940, onde a tutela abrangia tanto a legalidade como o mérito das entidades tuteladas.

¹¹⁴ Cfr., *Curso*, *ob. cit.*, p. 700, o qual apresenta uma definição de tutela administrativa como o “...conjunto dos poderes de intervenção de uma pessoal coletiva na gestão de outra pessoa coletiva, a fim de assegurar a legalidade ou o mérito da sua atuação...”

não confunde porque nele a sanção é aplicada pelos tribunais enquanto nestes, embora com a possibilidade da sua impugnação contenciosa, a decisão ainda é da própria administração.

Este processo público sancionatório especial, ao menos fora o caso da sanção decorrer de prévio procedimento tutelar inspetivo, parece pois que se afasta da tutela administrativa sancionatória e dela se autonomiza, com a particularidade dos ilícitos da responsabilidade dos eleitos locais constituírem a causa de pedir da ação para perda de mandato.

A completa jurisdicionalização da sanção acolhida na LTA é pois uma opção do legislador que justificava a especificidade do meio processual previsto no respetivo artigo 15º, com um modelo de tutela urgente em regime muito idêntico ao que já constava da Lei nº 87/89, e nele foi estabelecido, no essencial, que o rol de testemunhas e o requerimento de outros meios probatórios deveriam ser apresentados nos articulados, sem que cada parte pudesse apresentar mais de 5 testemunhas sobre cada facto e nem o total das mesmas fosse superior a 20 (nº 3); que não haveria lugar a especificação e questionário, nem a intervenção do tribunal coletivo e que os depoimentos seriam sempre reduzidos a escrito (nº 4), que em matéria de alegações e de prazos era aplicável o regime fixado para os processos de contencioso eleitoral no nº 2 e 3 do artigo 60º, do Decreto-Lei nº 267/85¹¹⁵ (nº 5); e, por último, que apenas caberia recurso da decisão final a pôr termo ao processo, a subir imediatamente, nos próprios autos, com efeito suspensivo e com a observância do regime fixado no nº 1 e 2 do artigo 115º, do indicado Decreto-Lei nº 267/85, de 16 de junho, em matéria de recursos urgentes (nº 5).

1.6. A reforma do contencioso administrativo de 2002-2004

¹¹⁵ Este diploma aprovou a Lei de Processo nos Tribunais Administrativos e só foi revogada pela alínea e), do artigo 6º, da Lei nº 15/2002, de 22 de fevereiro, o diploma de aprovação do CPTA, e será porventura esta remissão para o processo do contencioso eleitoral, quanto a alegações e prazos, que estará na origem da idêntica remissão que ocorreu com a alteração ao nº 1 do artigo 15º da LTA pelo Decreto-Lei nº 214-G/2015, de 2 de outubro.

O regime jurídico do contencioso administrativo veio a ser profundamente alterado com a reforma de 2002-2004¹¹⁶ e esse momento que poderia parecer constituir uma outra oportunidade para retomar o trabalho de revisão da *ação para perda de mandato* em sede de contencioso administrativo, mas a verdade é que este meio processual foi deixado de lado, para não dizer mesmo esquecido¹¹⁷, e não foi então aproveitada a possibilidade de rever e de atualizar o respetivo regime. Aliás, e como exemplo, nessa altura já não fazia qualquer sentido a manutenção de uma norma como a da parte final do n.º 4, do artigo 15.º, da LTA, que impunha a redução a escrito dos depoimentos de testemunhas, isto quando a gravação digital dos mesmos, para além de trazer inegáveis vantagens em termos de economia do processo, também oferecia maiores garantias em termos de genuinidade na recolha da prova e efetivamente os tribunais administrativos já estavam a fazer uma interpretação corretiva dessa disposição para evitar o anacronismo do registo escrito.

A isto acresce que também se não aproveitou a oportunidade para eventualmente integrar este meio processual no âmbito do CPTA, a par dos demais processos especiais ou dos processos urgentes principais¹¹⁸. Essa possibilidade ainda chegou a ser ponderada no âmbito do debate académico que precedeu a publicação do diploma que veio a instituir a reforma do contencioso administrativo. Ao menos Sérvulo Correia,¹¹⁹ e justificando-se com a frequência com que então estavam a ser instauradas, ainda sugeriu a hipótese de fixar no CPTA a ação para perda de mandato, ao lado de outras ações especiais, e para além dos dois meios processuais principais, a ação administrativa comum e a ação administrativa especial.

¹¹⁶ A Lei n.º 15/2002, de 22 de fevereiro, foi posteriormente alterada pela Declaração de Retificação n.º 17/2002, de 6 de abril, e pela Lei n.º 4-A/2003, de 19 de fevereiro, pelo que o CPTA só entrou em vigor em 1 de janeiro de 2004.

¹¹⁷ Na *Exposição de Motivos* que acompanhou a proposta de Lei apresentada pelo Governo à Assembleia da República, em julho de 2001, não é sequer feita qualquer alusão a este meio processual.

¹¹⁸ No CPTA foi estabelecido um título específico para os *processos urgentes*, o Título IV, no qual se regulou, do artigo 97.º ao 111.º, o regime de diversos processos agrupados em duas categorias, a das *impugnações urgentes* (contencioso eleitoral e contencioso pré-contratual), e a das *intimações* (para prestação de informações, consulta de processos ou passagem de certidões, e ainda para proteção de direitos, liberdades e garantias).

¹¹⁹ Cfr., *Unidade ou Pluralidade de Meios Processuais Principais no Contencioso Administrativo* (in *Estudos de Direito Processual Administrativo*, Lex, Lisboa, 2002), que corresponde ao texto de uma intervenção em 18.07.2000, em Lisboa, no Colóquio sobre a reforma do contencioso administrativo organizado pela Faculdade de Direito da Universidade Católica. Nesse trabalho o autor, e para além de defender a matriz dualista dos meios processuais principais, o que efetivamente então veio a ser consagrado, sugeria ainda a consagração de ações com diferente tramitação, entre as quais incluiu a ação de perda de mandato (*ob. cit.*, p. 209).

No entanto essa possibilidade não passou disso mesmo e a ação de perda de mandato continuou à margem do regime geral do contencioso administrativo. Daí apenas resultou, a partir da entrada em vigor do CPTA, a aplicação do novo mecanismo remissivo estabelecido na norma do respetivo artigo 191º, ou seja, a remissão antes feita para os termos do recurso contencioso de anulação dos atos administrativos dos órgãos da administração local no nº 2 do artigo 15º, da LTA, passou a reportar-se ao regime da nova ação administrativa especial.

Além disso, e embora tal não tenha ficado consignado expressamente, da revogação do Decreto-Lei nº 267/85 (o diploma que aprovara a LPTA), pelo artigo 6º, alínea e), da Lei nº 15/2002, também resultava necessariamente a alteração das normas dos nº 5 e 6, do artigo 15º, da LTA, de forma a considerar que a remissão que das mesmas constava passaria a ser feita para as correspondentes normas do CPTA respeitantes aos processos de contencioso eleitoral e de outros recursos urgentes, respetivamente, e, por ultimo, ainda com a aplicação à ação de perda de mandato das várias outras normas do CPTA respeitantes aos processos urgentes¹²⁰, e na ausência de indicação expressa do legislador foi esse o sentido adotado na prática judiciária.

1.7. O regime da declaração de perda de mandato na Proposta de Lei nº 25/XI

A necessidade de adaptar o regime da tutela administrativa, incluindo das correspondentes medidas tutelares, a novas realidades que foram surgindo no âmbito da administração local, em particular com o deferimento de novas competências às autarquias e a necessidade de enfrentar novas realidades, e ainda a igual necessidade de procurar novos mecanismos para a efetivação do exercício em tempo útil da tutela administrativa, de uma forma clara e eficiente, esteve na origem de uma tentativa de revisão da LTA concretizada com a apresentação na Assembleia da República de uma Proposta de Lei pelo Governo, no ano de 2010, e no âmbito da XIª Legislatura.

¹²⁰ Disso era exemplo a disposição nº 2 do artigo 36º, que fixou o trâmite em férias dos processos urgentes, a dispensa de vistos prévios, mesmo em fase de recurso jurisdicional, e ainda que os atos de secretaria fossem praticados no próprio dia, com precedência sobre quaisquer outros.

Essa Proposta de Lei com nº 25/XI¹²¹, apresentada pelo XIº Governo Constitucional, na XIª Legislatura, tinha justamente em vista modificar o regime jurídico da tutela administrativa e apresentava aspetos claramente inovadores, e de entre os mesmos constava a inclusão de outro tipo de fundamentos para a aplicação da sanção tutelar, como a não adoção de medidas de reposição da legalidade urbanística ou no caso de ser efetuada a realização de despesas sem prévio cabimento.

Ainda em matéria sancionatória constava da Proposta a possibilidade do tribunal poder optar pela aplicação da sanção de suspensão do exercício do mandato por um período de entre 6 a 18 meses, em substituição da declaração de perda de mandato, ou a possibilidade de no caso da prática, por ação ou omissão, de ilegalidades no âmbito da gestão das autarquias locais poder ser aplicada como sanção acessória a inelegibilidade, com uma incapacidade eleitoral e que não poderia exceder cinco anos, ou ainda também a possibilidade da suspensão do mandato poder constituir uma medida de coação aplicável aos autarcas no âmbito dos processos criminais abrangidos pela Lei nº 34/87, de 16 de julho. Um último aspeto da Proposta, claramente inovatório mas criticável, consistia em atribuir também aos serviços inspetivos competentes a legitimidade para propor a ação para perda de mandato, mas que se tivesse tido seguimento não deixaria de se traduzir numa governamentalização intolerável, ao conceder o direito de ação judicial a serviços integrados na dependência funcional do Governo com a possibilidade do mesmo poder ser utilizado como instrumento de combate político.

A Proposta em causa ainda chegou a ser discutida na generalidade na reunião plenária do dia 02.07.2010¹²², em conjunto com duas outras iniciativas legislativa sobre a mesma temática¹²³, mas não foi então aprovada e a requerimento do Grupo Parlamentar do Partido Socialista a mesma baixou à Comissão de Ambiente, Ordenamento do Território e Poder Local, pelo prazo de 45 dias, que foram sucessivamente prorrogados e que, posteriormente, na falta de outro desenvolvimento, sucedeu que aquela iniciativa legislativa acabou por caducar, na data de 19.06.2011, com o encerramento da referida Legislatura.

¹²¹ Cfr., a Exposição de Motivos e o articulado da Proposta, in, *app.parlamento.pt/webutils/docs/doc.doc*.

¹²² Cfr., Diário da Assembleia da República, Iª Série, nº 76, de 03.07.2010.

¹²³ Nesse contexto também o *Grupo Parlamentar do Bloco de Esquerda* apresentara uma iniciativa legislativa, o *Projeto de Lei nº 340/XI*, que igualmente baixou à referida Comissão Parlamentar, e na mesma Legislatura também o *Grupo Parlamentar do PCP* apresentara duas iniciativas legislativas, o *Projeto de Lei nº 141/XI* e o *Projeto de Lei nº 227/XI*, que ainda chegaram a ser aprovadas na generalidade mas que também acabaram por caducar no final dessa Legislatura.

Tratou-se, então, de uma nova oportunidade não aproveitada para a revisão de alguns aspetos do regime da tutela administrativa, que justificavam uma intervenção do legislador, em particular no recorte em detalhe mais preciso de alguns dos fundamentos, e na inclusão de outros fundamentos cuja prática também revela um alto grau de censura e que são de modo a justificar a aplicação de uma sanção tutelar.

1.8. A reforma do contencioso administrativo de 2015

A revisão do CPTA em 2015, ou se quisermos o novo diploma processual administrativo que resultou da aprovação do Decreto-Lei nº 214-G/2015, de 2 de outubro, e pelo qual se procedeu a uma alteração substancial do contencioso administrativo, que se antevia como uma nova possibilidade para clarificar, ou precisar, esses vários aspetos da ação para perda de mandato acabou por ver frustrada essa expectativa. Efetivamente havia especial interesse em ver clarificado pela via legislativa o regime deste processo na medida em que as suas lacunas, sucessiva e progressivamente sinalizadas, estavam a ser resolvidas pela via jurisprudencial com base em decisões jurisdicionais, e nalguns casos a solução encontrada fora objeto de significativa controvérsia e com decisões contraditórias nas várias instâncias¹²⁴, e portanto era expectável que o legislador pudesse intervir, ou para corroborar o sentido de uma decisão judicial que obtivera vencimento, ou para tomar partido pela posição vencida, ou ainda por uma outra qualquer que fosse mas de modo a dar solução pela via legislativa a essas questões trazidas ao contencioso da perda de mandato.

Ao invés disso, o legislador limitou-se a efetuar uma alteração minimalista e apenas no regime de remissão deste meio processual, que, e tal como antes, se manteve regulado por remissão, mas agora para os termos do *processo do contencioso eleitoral*¹²⁵, mas o certo é que tal não veio resolver efetivamente qualquer dos

¹²⁴ Estamos a pensar no caso decidido pelo Acórdão do STA, de 20.06.2012 (*relatado pelo Conselheiro Adérito Santos, no processo nº 027/12*), no qual se colocou o problema de saber se a perda de mandato fundada na prática de ilegalidade no âmbito da gestão autárquica supunha a prévia declaração judicial de tal ilegalidade, ou seja, a prévia invalidação judicial de ato administrativo ilegal em processo judicial prévio e que funcionaria como pressuposto processual, ou como condição de procedibilidade da subsequente ação de perda de mandato. Como se verá a solução tirada nesse aresto do STA foi contrária à decidida pela 1ª instância e que obtivera confirmação pelo Tribunal Central Administrativo.

¹²⁵ O artigo 9º, do Decreto-Lei nº 214-G/2015, alterou a redação da norma do nº 1, do artigo 15º, da Lei 27/96, ao estabelecer que: *As ações para declaração de perda de mandato ou de dissolução de órgãos autárquicos ou entidades equiparadas têm carácter urgente e seguem os termos do processo do contencioso eleitoral, previstos no Código de Processo nos Tribunais Administrativos*, e, por outro lado,

problemas. Ao contrário, essas lacunas mantêm-se, e nem ao menos se aproveitou para fixar em forma de lei a base jurisprudencial já consolidada pelos sucessivos arestos jurisprudenciais, e que vinham a definir a solução para algumas das questões que o quadro legal não resolvia.

Acresce, ainda, que o novo regime adotado, e perspectivado pelo legislador com um propósito *simplificador*¹²⁶, não é isenta de reparos e é até um pouco contraditório, isto porque o processo do contencioso eleitoral regulado pelo CPTA, doravante aplicável à ação para perda de mandato autárquico, foi pensado para dirimir de uma forma muito urgente conflitos centrados no ato eleitoral para designação de titulares de órgãos administrativos da Administração direta e indireta do Estado¹²⁷, em particular de estabelecimentos de ensino do nível secundário, politécnico ou superior, de serviços públicos, ou de associações públicas¹²⁸, ou seja, não abrange sequer o contencioso administrativo eleitoral autárquico pois não inclui no seu âmbito de aplicação o contencioso eleitoral respeitante à eleição política dos órgãos das autarquias locais, competência legalmente cometida à jurisdição comum e à constitucional.

Haverá também a considerar que os prazos previstos para a tramitação do processo de contencioso eleitoral, porque muitos curtos, na prática dificilmente serão efetivamente cumpridos na tramitação do processo para perda de mandato¹²⁹. Ao que

revoque as demais normas processuais, que fixavam o regime processual da ação de perda de mandato, e que constavam das subseqüentes disposições do mencionado artigo 15º.

¹²⁶ No preâmbulo do Decreto-Lei nº 214-G/2015, de 2 de outubro, é precisamente consignado que a alteração do artigo 15º, da Lei nº 27/96, de 1 de agosto, é *orientada pelo propósito simplificador de deixar de fazer corresponder uma forma de processo específica às ações de declaração de perda de mandato, submetendo-as, por remissão, aos termos do processo do contencioso eleitoral previstos no CPTA*. Mas na Exposição de Motivos da Proposta de Lei nº 331/XII (consultável in app.parlamento.pt/webuils/docs/doc), que correspondeu à iniciativa legislativa através da qual foi aprovada a Lei nº 100/2015, de 19 de agosto, mediante a qual foi dada a autorização para a revista do CPTA e da LTA falava-se na necessidade de harmonizar com o regime de contencioso do CPTA as várias disposições de diplomas avulsos.

¹²⁷ Face ao disposto na alínea m), do nº 1, do artigo nº 4º, do ETAF, a competência dos tribunais da jurisdição administrativa para dirimir litígios que tenham por objeto questões do contencioso eleitoral respeitante a órgãos de pessoas coletivas de direito público tem uma base residual e não inclui os atos do contencioso eleitoral autárquico, cuja competência é atribuída ao Tribunal Constitucional pela Lei nº 28/82, de 15 de novembro, cuja disposição do artigo nº 8, alínea d), estabelece que é da competência deste tribunal “...*Julgar os recursos em matéria de contencioso de apresentação de candidaturas e de contencioso eleitoral relativamente às eleições para o Presidente da República, Assembleia da República, assembleias regionais e órgãos do poder local*;...”.

¹²⁸ Segundo alguns autores seria ainda aplicável ao contencioso de entidades privadas quando o respetivo processo eleitoral esteja sujeito a uma *regulação especial de direito administrativo* (cfr., vg., Vieira de Andrade, *Justiça Administrativa, ob. cit.*, p. 244, nota 566).

¹²⁹ A natureza *acelerada e simplificada*, que resulta dos prazos processuais fixados no artigo 98º, nº 4, do CPTA, é claramente incompatível com a natureza da ação de perda de mandato, especialmente quando

acresce que o processo do contencioso eleitoral, e tal como vem regulado no CPTA, tem normas simplesmente inaplicáveis à ação para perda de mandato, e disso é exemplo a que disciplina a legitimidade ativa. É que o artigo 98º, nº 1, do CPTA, apenas refere que os processos podem ser intentados *por quem, na eleição em causa, seja eleitor ou elegível, ou, quanto à omissão nos cadernos ou listas eleitorais, também pelas pessoas cuja inscrição haja sido omitida*, ou seja, não faz qualquer alusão à possibilidade do Ministério Público assumir a titularidade da ação em causa, e não falta quem, como Vieira de Andrade¹³⁰, sublinhe que foi mesmo intencional a exclusão da possibilidade deste meio processual poder decorrer da ação pública, da ação popular ou mesmo da ação coletiva.

Ora em sede de perda de mandato cremos que não oferece dúvida quanto ao direito de iniciativa processual por parte do Ministério Público, e até mesmo a primazia do mesmo nos termos gizados pela LTA, o que significa que será seguramente a disposição do artigo 11º, nº 2, desse diploma, que contem um regime específico em termos de legitimidade ativa para a propositura desta ação¹³¹, e que continuará por isso a ser aplicável nessa matéria, e o mesmo vale quanto a outras normas de natureza adjetiva que constam da LTA e que necessariamente hão de continuar a ser aplicáveis¹³².

2. Outras figuras processuais afins

Dos elementos que ficaram alinhados em relação ao regime da ação para declaração de perda de mandato é agora tempo de dar conta da diferença de regime de

estiver em causa a necessidade de apreciação, a título incidental, de ilegalidades na gestão autárquica que ao menos ao nível da instrução justificam prazos mais alargados.

¹³⁰ Nesse sentido (*ob. cit.*, p. 245), mas de uma forma contraditória, e ainda nesse contexto, invoca um aresto do STA que respeita a uma ação de contencioso eleitoral que fora da iniciativa do Ministério Público (*loc. cit.*, nota 572). Em sentido claramente oposto se pronunciam Mário Aroso de Almeida e Carlos Alberto Fernandes Cadilha (*Comentário ao Código de Processo nos Tribunais Administrativos*, Almedina, Almedina, 2005, p. 497), que sustentam que o Ministério Público, apesar de não estar expressamente incluído no preceito em causa, não pode deixar de se assumir também como titular do direito de ação em defesa da legalidade e no quadro da sua competência estatutária, invocando para o efeito as disposições do artigo 219º, nº 1, da CRP, do artigo 1º, do EMP, e do artigo 51º, do ETAF), e tal posição parece-nos ser efetivamente a mais defensável, desde logo face à função de defesa da legalidade constitucionalmente atribuída ao Ministério Público.

¹³¹ O legislador seguramente não teve em conta a circunstância de que a mera remissão para os termos do processo do contencioso eleitoral poderia colocar questões de incompatibilidade de regimes, isto porque o artigo 15º, da Lei nº 27/96, não esgotava o elenco de normas adjetivas desse diploma aplicáveis à perda de mandato.

¹³² Estamos ainda a pensar na norma sobre a *tempestividade*, ou *oportunidade*, da ação, que tem uma regulação própria e distinta nas disposições do artigo 11º, nº 3 e 4, da LTA.

outros meios processuais com alguma afinidade à mesma e que assumem uma função semelhante quer porque a respetiva sanção pode determinar a cessação do mandato autárquico, ou quer ainda por poderem dar lugar à inibição para o exercício do cargo por um determinado período de tempo.

De entre tais meios processuais sobressai o da ação para dissolução de órgão autárquico, a que bastas vezes se tem feito alusão uma vez que o respetivo regime acompanha a par e passo o da perda de mandato por se integrarem ambos no âmbito da tutela de natureza sancionatória, mas que obviamente se não confundem e desde logo porque não existe uma total coincidência nos fundamentos das correspondentes ações pois os de perda de mandato incluem os da de dissolução e ainda outros mais, ou seja, integram quer os que constam dos artigos 8º e 9º, da LTA, e quer também os que estão previstos em legislação avulsa, no regime jurídico do controle público da riqueza dos titulares de cargos políticos (Lei nº 4/83, de 2 de abril), e ainda no regime jurídico de incompatibilidades e impedimentos dos titulares de cargos políticos e altos cargos públicos (Lei nº 64/93, de 26 de agosto).

Uma outra diferença sobressai entre esses meio processuais e que contende com o diferente efeito que decorre da execução das correspondentes sentenças, isto porque enquanto a perda de mandato dá lugar ao preenchimento da vaga nos termos do artigo 79º, da LAL, com a tomada de posse do candidato eleitoral seguinte da correspondente lista que fora apresentada a sufrágio, ou no caso de coligação, com a candidato seguinte do partido pelo qual fora proposto, mas no caso da dissolução haverá lugar a um novo sufrágio eleitoral, direto e universal, para constituição do novo órgão autárquico, e até pode ocorrer uma outra situação e que se verifica quando a dissolução for declarada relativamente ao órgão deliberativo da freguesia, uma vez que daí resulta automaticamente a dissolução da junta de freguesia (artigo 12º, nº 4, da LTA), o que se explica em função da forma de composição do órgão executivo da freguesia que emana da assembleia de acordo com o disposto no artigo 24º, da LAL, pois os vogais da junta são eleitos pela assembleia de freguesia e de entre os seus membros, do que resulta que a dissolução da assembleia tem aquele efeito de dissolução do outro órgão.

No âmbito da Lei nº 4/83, de 2 de abril, também encontramos um outro meio processual de natureza avulsa em sede de contencioso administrativo¹³³ e com alguma afinidade ao da perda de mandato autárquico, não porque dele decorra a idêntica cessação do mandato autárquico mas porque nesse caso a sanção que dele resulta determina a inibição para o exercício do cargo autárquico por um determinado período de tempo. Está aqui em causa a ação inibitória prevista na 2ª parte do nº 1, do artigo 3º, daquele diploma, que decorre do incumprimento da obrigação declarativa a que se alude na 1ª parte, do nº 1, do artigo 2º, do mesmo e que impõe na ocasião da cessação de funções dos eleitos locais sujeitos a esse regime jurídico, presidente e vereadores de câmara municipal, a obrigação de apresentação no prazo de 60 dias a contar da cessação de uma declaração atualizada dos seus rendimentos, do seu património e cargos sociais, sob pena de inibição por um período de um a cinco anos de cargo a que obrigue a tal declaração.

Esta ação inibitória prevista na Lei nº 4/83 segue o regime processual da ação de perda de mandato, naturalmente com as adaptações que hão de resultar da diferente natureza da sanção a aplicar pelo tribunal em função da diversidade do pedido e da causa de pedir desta ação, e efetivamente a jurisprudência do STA tem sublinhado essa aplicação remissiva daquele regime nos casos que lhe são submetidos para apreciação¹³⁴.

3. Os pressupostos processuais

3.1. Preliminares

A temática dos pressupostos processuais assume no quadro geral do direito processual civil, e no direito processual administrativo a mesma não constitui exceção, um especial significado por contender com a própria estabilidade da instância, e com o respetivo prosseguimento até à tomada de uma decisão sobre o mérito da causa como

¹³³ No sentido da atribuição da competência ao contencioso administrativo desta ação inibitória é de conferir o *Acórdão do Tribunal Constitucional nº 483/2014, DR, IIª Série, nº 230/2014, de 27.11.2014.*

¹³⁴ No Acórdão de STA de 11.10.2017 (*relatado pelo Conselheiro Madeira dos Santos, no processo nº 01045/17*) foi recusada a revista num caso em que o recorrente pretendia que na ação inibitória fosse aplicável o prazo de caducidade do direito de ação fixado no artigo 98º, nº 2, do CPTA, para o processo eleitoral, e que as instâncias tinham julgado ser inaplicável com o entendimento de que a matéria era de submeter ao prazo de caducidade de cinco anos previsto no artigo 11º, nº 4, da LTA, e essa recusa da admissão foi fundada na falta de credibilidade na aplicação desse prazo.

corolário lógico da pretensão introduzida em tribunal pela parte demandante. A questão em si mesmo não suscita especial dificuldade, e isto porque foi sedimentada pela doutrina¹³⁵ a ideia de que existem requisitos ou condições que são indispensáveis para que o tribunal possa apreciar do mérito da causa em função do pedido na mesma formulado pelo autor, os referidos *pressupostos processuais*, cuja falta, que por princípio é de conhecimento oficioso, e é perspectivada em sede de exceções, dilatórios ou perentórias, que constituem o anverso dos pressupostos, e, a verificar-se, impedem o juiz de conhecer da pretensão trazida a juízo e dão lugar à absolvição da instância. Isto, claro, sem prejuízo da possibilidade de nalguns casos essa falta ainda poder vir a ser suprida no decurso do processo e de ainda vir a permitir a tomada de uma decisão sobre o mérito da causa.

O direito processual administrativo adquiriu neste aspeto todo o *apport* do direito processual civil, aliás o CPC é de aplicação subsidiária ao contencioso administrativo, como decorre da disposição do artigo 1º, do CPTA, pelo que, e por princípio, a generalidade dos pressupostos processuais são comuns tanto ao processo civil como ao processo administrativo, e nalguns caso não encontramos qualquer diferença a assinalar, e disso será exemplo o caso de pressupostos como a personalidade ou a capacidade judiciárias, mas na verdade noutros casos sucede que embora os pressupostos processuais possam ser comuns os mesmos assumem no contencioso administrativo uma densidade própria, que os afasta em maior ou menor grau da matriz civilista, o que leva ao estabelecimento de uma quadro legal específico no CPTA, e disso é exemplo o patrocínio judiciário, que é sempre obrigatório no contencioso administrativo, ou o caso da legitimidade processual, tanto ativa como passiva, que possui igualmente um regime próprio.

Acresce, e ainda, que alguns desses pressupostos assumem também no âmbito da ação para perda de mandato um figurino próprio, que os afasta do modelo seguido para o processo administrativo, e nessa medida importará enquadrar a ação de perda de

¹³⁵ A título meramente exemplificativo, e de entre vários, na área do direito processual civil será de conferir os trabalhos de Manuel de Andrade (*Noções Elementares de Processo Civil*, Coimbra Editora, 1979), de Antunes Varela/Miguel Bezerra/Sampaio e Nora (*Manual de Processo Civil*, 2ª edição, Coimbra Editora, 1985), de João de Castro Mendes (*Lições de Processo Civil*, do ano de 1978/1979, edição da Associação Académica da Faculdade de Direito de Lisboa). Especificamente para o processo administrativo é de conferir os estudos de Vieira de Andrade (*Justiça Administrativa, ob. cit.*, Almedina), de Sérvulo Correia (*Contencioso Administrativo I, ob. cit.*, Editora Lex, Lisboa), ou ainda de Mário Aroso de Almeida (*Manual de Processo Administrativo, ob. cit.*, Almedina, Coimbra, 2017).

mandato no regime geral dos pressupostos processuais, mas sem prejuízo de sinalizar a especificidade que alguns deles assumem neste meio processual.

3.2. A competência do tribunal em razão da matéria, da hierarquia e do território

A competência do tribunal traduz-se num pressuposto respeitante ao foro que há de dirimir o litígio submetido para apreciação jurisdicional e que poderá ser perspectivada em função da matéria, da hierarquia e ainda do território. A mesma, e como é próprio do contencioso administrativo, é de conhecimento oficioso e prioritário (artigo 13º, do CPTA) em qualquer das suas espécies, o que significa que o tribunal deverá conhecer da mesma e antes de qualquer outra matéria.

A norma do artigo 11º, nº 1, da LTA, determina expressamente que o tribunal administrativo de círculo é a jurisdição competente para conhecer da ação de perda de mandato, ou seja a correspondente ação deverá ser apresentada na 1ª instância do tribunal da ordem jurisdicional administrativa.

A competência do tribunal em razão do território também não convoca especial dificuldade, isto apesar de não existir norma que de forma expressa a determine, porque ao estar o litígio integrado na área do contencioso administrativo autárquico, e reportado à extinção do mandato do titular de um órgão autárquico, a ação não pode deixar de ser apresentada no tribunal administrativo da área da sede da autarquia a que aquele pertence. Aliás, da aplicação por analogia da norma do artigo 20º, nº 1, do CPTA, também se chegará a essa conclusão, e de resto também em sede de contencioso eleitoral também se recorre ao critério em função da área da sede do órgão (nº 2, do artigo 20º, do CPTA) e compreende-se que assim seja.

3.3. Personalidade e capacidade judiciária

A personalidade e a capacidade judiciária não assumem também especial dificuldade ao nível desta ação porque, e desde logo, a disposição do artigo 8º-A, do CPTA, apresenta uma definição legal destes pressupostos que segue na linha da lei do

processo civil¹³⁶, ou seja, os mesmos consistem, e respetivamente, na suscetibilidade de ser parte e de estar por si em juízo, ao que acresce que tem personalidade judiciária quem tiver personalidade jurídica e que tem capacidade judiciária quem tiver capacidade de exercício de direitos.

Neste particular apenas se observa, e como nota dissonante no contencioso administrativo, uma peculiaridade que respeita à parte passiva da relação processual ao nível da personalidade judiciária porque escapa ao figurino tradicional, mas que decorre da igual especificidade da legitimidade passiva neste meio processual, pelo que importará compatibilizar os regimes da personalidade judiciária e da legitimidade passiva, em particular da disposição do n° 1, do artigo 10º, do CPTA, pois neste meio processual, no lado passivo, não encontramos uma pessoa coletiva de direito público ou um ministério, ou uma pessoa coletiva de direito privado que seja concessionária de um serviço público, mas o membro de um órgão de uma autarquia local cuja cessação do respetivo mandato constitui o objeto do pedido processual, e que por isso não tem no processo o mero estatuto de uma pessoa jurídica privada.

3.4. Patrocínio judiciário

No patrocínio judiciário, e por princípio geral que é aplicável ao contencioso administrativo, está em causa a circunstância das partes, e qualquer uma delas, necessitar obrigatoriamente (artigo 11º, n° 1, do CPTA)¹³⁷ de uma assistência técnica especializada, prestada por profissionais do foro, advogados, solicitadores ou licenciados em direito, ou em soliciatoria, com funções de apoio jurídico, e tal sucede mediante o estabelecimento de um mandato forense de forma a que as possam representar no processo, com a elaboração dos articulados e demais peças processuais da ação e representando-as nos atos do processo, *maxime* na audiência de discussão e julgamento.

¹³⁶ Essa norma do CPTA também remete expressamente para o regime do processo civil os aspetos relativos ao suprimento da incapacidade judiciária e à extensão da personalidade judiciária a entes desprovidos de personalidade jurídica, embora o faça de uma forma tautológica visto que a aplicação de tal regime já decorria da norma geral do artigo 1º, do CPTA, que determina a aplicação supletiva da lei processual civil ao contencioso administrativo.

¹³⁷ No domínio do processo civil já a situação é diversa face ao disposto nos artigos 40º, e 42º, ambos do CPC, isto porque, e fora dos casos em que é obrigatória a constituição de advogado, admite-se que as próprias partes possam pleitear por si em juízo, ou ser representadas por advogados estagiários, ou ainda por solicitadores, possibilidade que é conferida para as causas de maior simplicidade e relacionadas com o valor da alçada do tribunal.

Trata-se pois de um dos pressupostos processuais em relação ao qual também não ocorre nesta ação uma diferença de regime em relação ao que está estabelecido no contencioso administrativo para o patrocínio das partes, ou seja, as mesmas devem estar representadas em juízo através de um mandatário forense constituído para o efeito, mas também aqui existe uma peculiaridade relativamente ao Ministério Público, enquanto parte processual, a de autor, e isto porque a sua representação em juízo tem natureza orgânica, ou institucional, e não voluntária, pelo que a sua representação é assegurada através dos magistrados que integram o seu quadro e nos termos do disposto no artigo 52º, do ETAF.

3.5. A legitimidade processual

Na legitimidade, como pressuposto processual, importará determinar a identidade dos sujeitos que hão de intervir na lide processual, o que passa por sinalizar também aqui os traços específicos que ocorrem neste meio processual, seja no lado ativo, onde haverá que saber quem poderá propor a ação em juízo, seja ainda no lado passivo, neste caso contra quem deve ser proposta a ação, ou quem à mesma se pode opor em função do resultado pretendido pelo autor, embora neste particular, e como se verá, a questão não assuma especial dificuldade.

A legitimidade ativa neste meio processual não é determinável em função do regime geral do contencioso administrativo que consta do artigo 9º, do CPTA, isto porque, e tal como outras disposições especiais da lei processual administrativa derrogam o princípio base nele enunciado, e disso é exemplo a norma do artigo 55º, do CPTA, em matéria de impugnação de atos administrativos, que determina um regime próprio em matéria de legitimidade ativa, ou a do artigo 68º, em matéria de condenação à prática do ato devido, também a norma do artigo 11º, nº 2, da LTA, estabelece de forma diversa os termos da legitimidade para a propositura da ação de perda de mandato ao atribuir a mesma de forma concorrente e autónoma a três categorias de entidades. Em primeiro lugar deferindo-a ao Ministério Público, na sua qualidade de titular da ação pública administrativa, em segundo lugar, também a qualquer membro do órgão de que faz parte aquele contra quem for formulado o pedido, e, em terceiro lugar, ainda também a quem tenha interesse em demandar, especificando neste caso que tal interesse se exprime pela utilidade derivada da procedência da ação.

Em todo o caso a determinação da legitimidade ativa feita nos termos referidos não é isenta de alguns reparos pois, e antes de mais, assinala-se a circunstância da norma do artigo 11º, nº 2, da LTA, se afastar do sistema instituído para o processo do contencioso eleitoral uma vez que este tem uma disposição específica e diversa daquela, mais precisamente a que consta do artigo 98º, nº 1, do CPTA¹³⁸, o que convoca uma vez mais a incongruência da reforma de 2015 do contencioso administrativo, ao pretender unificar o regime processual destas duas ações que aparentemente só na urgência assumem identidade, mas vejamos, ainda nesta parte e em melhor detalhe, a identidade dos titulares da ação face ao instituído no nº 2, do artigo 11º, da LTA, e que sobretudo no seu último segmento pode permitir uma leitura equívoca.

3.5.1. A legitimidade ativa do Ministério Público

A afirmação da legitimidade do Ministério Público para propor a ação para declaração de perda de mandato não suscita qualquer dúvida ou reparo e desde logo porque a norma do artigo 11º, nº 2, da LTA, lhe atribui expressamente essa legitimidade, e até lhe confere uma primazia que decorre da circunstância de todo o regime da tutela administrativa pressupor a intervenção do Ministério Público na eventualidade de haver lugar à aplicação de uma sanção, no caso a perda do mandato, mas também a de dissolução do órgão autárquico, e este poder de iniciativa processual em defesa da legalidade constitui a mais relevante das funções do Ministério Público no âmbito do contencioso administrativo.

Em matéria de tutela administrativa e conforme estabelece o artigo 5º, da LTA, a mesma é da competência do Governo que a exerce através dos respetivos Ministérios e

¹³⁸ No processo do contencioso eleitoral é até questionável por alguns a legitimidade ativa por parte do Ministério Público, e no sentido da sua exclusão propende José Carlos Vieira de Andrade (*Justiça, ...ob. cit.*, p. 245), que sustenta a inadmissibilidade quer da ação pública, quer da ação popular ou quer ainda da ação coletiva, embora, e contraditoriamente, ao referir-se ao prazo da ação referencie um aresto do STA onde está em causa uma ação que fora proposta pelo Ministério Público (cfr., *Acórdão do STA de 27.11.2014, relatado no processo nº 0948/14, pela Conselheira Teresa de Sousa*). Em sentido oposto se pronunciam Mário Aroso de Almeida e Carlos Alberto Fernandes Cadilha (*Comentário ao CPTA, ob. cit.*, p. 497), os quais, e quanto à ação pública, assinalam que embora o Ministério Público não esteja expressamente identificado no artigo 98º, nº 1, do CPTA, não pode deixar de lhe ser reconhecido o direito de iniciativa processual em defesa da legalidade e como titular de um direito enquadrável numa garantia constitucional e estatutária, à luz do disposto no artigo 219º, nº 1, da CRP, e no artigo 1º, do EMP. A nosso ver, e embora efetivamente a norma do artigo 98º, nº 1, do CPTA, não aponte expressamente para a legitimidade processual ativa por parte do Ministério Público cremos que a mesma não poderá ser excluída face à competência em matéria de defesa da legalidade atribuída a essa magistratura.

dos serviços inspetivos nos mesmos integrados, mas a mesma reconduz-se fundamentalmente a uma mera tutela inspetiva porque apenas lhe são conferidos poderes de fiscalização, que se traduzem na possibilidade de realizar inspeções, inquéritos e sindicâncias, mas o certo é que na fase subsequente do procedimento tutelar, e na eventualidade de haver lugar a aplicação de uma sanção por se ter apurado fundamento que dê lugar à aplicação da mesma, já a competência é deferida ao Ministério Público por não ter sido atribuída ao Governo legitimidade para propor a correspondente ação administrativa.

No atual regime da tutela administrativa, e face ao sistema de jurisdicionalização das medidas de tutela sancionatória¹³⁹, o Governo pode fiscalizar as autarquias locais mas não tem legitimidade para exercer o direito de ação com vista à aplicação de sanções aos eleitos locais ou aos próprios órgãos autárquicos.

Ao deferimento daquela competência ao Ministério Público não é seguramente alheia a circunstância deste órgão de justiça assumir a titularidade da ação pública administrativa, como um corolário da defesa da legalidade democrática, e que lhe é constitucional e estatutariamente cometida pelas disposições do artigo 219º, nº 1, da CRP, e do artigo 1º, do EMP, o que significa que tem o poder de iniciativa processual para vir a juízo apresentar o pedido de aplicação da sanção referida.

3.5.2. A legitimidade ativa de qualquer membro do órgão de que faz parte aquele contra quem for formulado o pedido

¹³⁹ De qualquer forma tem-se assistido nos últimos tempos a uma acrescida ingerência na autonomia das autarquias locais, em particular dos municípios, com a aplicação em legislação avulsa de medidas que relevam em sede de tutela sancionatória sobre as autarquias, e particularmente em matéria de natureza financeira. É disso exemplo a disposição do artigo 153º, nº 7, da recente Lei nº 114/2017, de 29 de dezembro (Lei do Orçamento de Estado para 2018), que determinou a medida de retenção de 20% do duodécimo das transferências correntes mensais do Fundo de Equilíbrio Financeiro para os municípios, no casos dos mesmos e até 31 de maio de 2018, se não substituírem aos proprietários e outros produtores florestais em operações de gestão de combustível, que as não realizaram até à data de 15 de março anterior, com a execução coerciva dos trabalhos que se mostrem necessários.

Para essa situação, que passa pela instituição de novas sanções tutelares em matéria financeira, têm chamado à atenção vários autores (v.g., André Folque, *Indisciplina normativa na tutela das autarquias locais*, in *Direito Regional e Local*, nº 5, janeiro/março de 2009, pp. 37-46, que se focou na aplicação de uma sanção, traduzida na retenção mensal até 20% do respetivo duodécimo do Fundo de Equilíbrio Financeiro, decorrente do incumprimento pelos municípios dos planos de reequilíbrio e dos seus deveres acessórios, que foi estabelecida pela disposição do artigo 17º, nº 1, do Decreto-Lei nº 38/2008, de 7 de março), e o mesmo problema foi suscitado por Vital Moreira (cfr., *Empréstimos municipais, autonomia local e tutela governamental*, in *Direito Regional e Local*, nº 03, julho/setembro de 2008, pp. 25-44).

A LTA atribui também na referida norma do artigo 11º, nº 2, a legitimidade para propor esta ação a um *qualquer membro do órgão de que faz parte aquele contra quem for formulado o pedido*, e este direito de iniciativa processual não suscita especial dificuldade interpretativa, e compreende-se a atribuição dessa legitimidade em função do melhor conhecimento que os demais titulares do órgão autárquico possam ter dos fundamentos para a propositura da ação de perda de mandato e do interesse em poder ver excluído um eleito individualmente responsável por atos altamente censuráveis e dessa forma pretenderem ser dissociados de alguma suspeita quanto à responsabilidade pelos correspondentes factos¹⁴⁰. Por outro lado, e à partida, não está excluída a possibilidade de vários membros do órgão em causa se poderem apresentar em coligação uma vez que na disposição do artigo 12º, nº 1, alínea a), do CPTA, se admite que vários autores se possam coligar quando *a causa de pedir seja a mesma e única*, de qualquer forma também na lei processual civil, que sempre seria aqui aplicável a título subsidiário, se admite igualmente como requisito para a coligação de autores precisamente quando a causa de pedir seja a mesma e única (artigo 36º, nº 1, do CPC).

Esta possibilidade do exercício do direito de ação por parte de um qualquer ou de vários dos membros do órgão de que também faz parte o demandado não tem na prática sido muito utilizada e isso compreende-se em razão de uma certa solidariedade institucional entre os membros dos órgãos autárquicos que só se não verifica num quadro de uma guerrilha política ou de uma completa rotura, e é por isso que têm sido muito escassos os casos em que houve uma iniciativa processual com essa configuração. De todo o modo é de referenciar o processo que correu termos no TAF de Mirandela¹⁴¹ em que a ação foi apresentada em coligação por um vereador da câmara municipal e por um particular contra o respetivo presidente da câmara municipal com vista à declaração de perda do mandato do mesmo.

3.5.3. A legitimidade ativa, de quem tenha interesse direto em demandar

¹⁴⁰ Esta opção do legislador tem algum paralelo com a legitimidade conferida ao presidente de órgão colegial, pelo artigo 21º, nº 4, do CPA, de impugnar deliberações do órgão a que preside e que considere ilegais.

¹⁴¹ Cfr., o Acórdão do TCA Norte, de 09.06.2010 (*relatado pelo Desembargador Carlos Luís Medeiros de Carvalho, no processo nº 00172/09.9BEMDL*), e neste aresto a coligação de autores não foi sequer problematizada.

A indicada norma da LTA que estabelece a legitimidade para a iniciativa processual prevê ainda uma terceira situação, e de uma forma genérica, ao conferir a legitimidade para a propositura da ação a quem revele um interesse direto em demandar, ao que o legislador concretiza na linha de uma conhecida fórmula tabular¹⁴², de que esse interesse se exprime pela utilidade derivada da procedência da ação. Trata-se de uma situação a apreciar de forma casuística, mas que na sua avaliação impõe que o interesse seja imediato e que dele resulte ou possa resultar para o autor algum tipo de vantagem, patrimonial ou não patrimonial. Na avaliação do mesmo já se decidiu no Acórdão do TCA Norte, de 08.06.2006 (*relatado pelo Desembargador Carlos Luís Medeiros de Carvalho, no processo nº 00461/05.1BEPNF*), que esse interesse do particular terá de se traduzir numa utilidade imediata, pelo que será de excluir a legitimidade nos casos em que da procedência da ação para o autor apenas resulte um benefício mediato, eventual ou meramente conjuntural.

No âmbito da discussão parlamentar da Proposta de Lei nº 25/XI, na XIª Legislatura¹⁴³, e na qual foi incluída a discussão do Projeto de Lei nº 340/XI, que fora apresentado pelo grupo parlamentar do Bloco de Esquerda, previa-se nesta iniciativa legislativa que fosse também conferida legitimidade a *qualquer eleitor, no pleno gozo dos seus direitos civis e políticos, recenseado na circunscrição correspondente à autarquia*, mas essa hipótese não nos parece de merecer acolhimento na medida em que se alargaria de forma exponencial os termos da legitimidade e isso poderia ser um abrir da porta para a *judicialização da política autárquica* pela possibilidade de utilização do processo judicial como instrumento do combate político e por daí poder resultar alguma instabilidade na gestão autárquica¹⁴⁴.

3.5.4. A legitimidade processual passiva

O pressuposto da legitimidade agora perspectivado em função do lado passivo da relação processual não suscita qualquer dúvida, e tanto assim que a LTA, ao reportar-se à legitimidade não declara *expressis verbis* contra quem deve ser proposta a ação, por

¹⁴² Segue-se nessa disposição o conceito estabelecido no artigo 30º, do CPC, para a definição de legitimidade ativa, e ainda na mesma linha do disposto para o contencioso administrativo no artigo 30º, nº 1 e 2, do CPTA.

¹⁴³ Diário da Assembleia da República, Iª Série, nº 76, de 03.07.2010.

¹⁴⁴ Por razão um pouco idêntica também já tomámos posição pelo afastamento da possibilidade de conferir legitimidade ativa aos serviços inspetivos, o que constava da Proposta de Lei 25/XI.

ser evidente que ela deverá ser apresentada contra a outra parte na relação material controvertida na linha do que resulta do disposto no n° 1 do artigo 10° do CPTA, e face ao que se dispõe no quadro da LTA tal é o membro do órgão autárquico que por ação, ou por omissão, seja individualmente responsável pela prática da ilegalidade ou por um qualquer fundamento que seja suscetível de determinar como consequência sancionatória a cessação do respetivo mandato, e isto ao contrário do que sucede com a ação para dissolução do órgão em que a ação é proposta contra o próprio órgão da pessoa coletiva autárquica ao qual assiste a correspondente legitimidade passiva.

3.6. A tempestividade

A tempestividade, ou oportunidade, outro dos pressupostos processuais, assume também uma especial importância e isto porque a ação, e por razões de ordem pública e de paz social, não pode ser proposta a todo o tempo, o que significa que a sua apresentação em juízo para além do prazo legalmente estabelecido para o efeito obsta a que o tribunal possa tomar uma decisão sobre o mérito da causa. A intempestividade da ação, o anverso deste pressuposto, corresponde por isso a uma exceção que importa na consequente extinção, por caducidade, do direito de ação.

Este pressuposto apresenta na ação de perda de mandato um recorte específico, na medida em que a LTA fixa um prazo próprio para a sua propositura que se afasta do regime traçado no CPTA para qualquer dos demais meios processuais, seja o que é fixado para a ação administrativa de natureza impugnatória, na norma do artigo 58°, do CPTA, ou para a ação de condenação à prática de ato devido, cujo prazo de propositura consta do artigo 69°, ou ainda para a ação sobre contratos, que neste caso consta do artigo 77°-B, ou até mesmo do prazo estabelecido para o contencioso eleitoral que, como se estabelece, no artigo 98°, n° 2, e na falta de disposição especial, é de sete dias a contar da data em que seja possível o conhecimento do ato ou da omissão¹⁴⁵.

¹⁴⁵ A determinação da data em que seja possível o conhecimento do ato ou da omissão não é isenta de alguma dificuldade, e tanto assim que no já citado Acórdão do STA de 27.11.2014 (*relatado pela Conselheira Teresa de Sousa, no processo n° 0948/14*), se entendeu que o termo *a quo* do prazo do Ministério Público se deve fazer com referência à publicitação dos resultados eleitorais, por se considerar que outro entendimento, que fora sufragado pelas instâncias, é de modo a atingir resultados absurdos com o prolongamento por tempo indeterminado do prazo de impugnação dos atos eleitorais.

Efetivamente, e neste particular, a LTA estabelece um regime próprio para a oportunidade do exercício do direito de ação pois no artigo 11º, nº 4, é fixado um prazo de cinco anos, cujo termo *a quo* toma por referência a data em que ocorreram os factos que integram os fundamentos da ação, prazo esse que assume um caráter geral para todos os demandantes.

Sucedo é que, e para além desse prazo de caducidade, de natureza geral, está ainda estabelecido um outro prazo, mas específico para a ação pública da iniciativa do Ministério Público, e que tem um carácter diferente do prazo anterior, isto é, no caso da ação pública proposta pelo Ministério Público, a mesma deverá ser apresentada dentro daquele prazo de cinco anos, mas a isso acresce que a ação também deverá ser proposta no prazo máximo de 20 dias após o conhecimento dos respetivos fundamentos da ação, de acordo com o disposto no nº 3, do artigo 11º, da LTA¹⁴⁶.

Ora se o primeiro dos prazos não parece revestir especial dificuldade, e dele resulta que a ação da iniciativa de um qualquer membro do órgão ou de iniciativa particular pode ser apresentada, ou até nem o vir a ser, em função de um juízo de oportunidade, que permite uma ponderação em termos de se e quando pode a mesma ser apresentada em juízo, obviamente sempre dentro daquele prazo de cinco anos, mas já o segundo prazo, que é específico para a iniciativa processual do Ministério Público, permite suscitar algumas dúvidas interpretativas.

A iniciativa processual do Ministério Público decorre de um *dever funcional*, o que exclui a formulação de um eventual juízo de oportunidade sobre o exercício do direito de ação, mas entendemos que esse prazo de 20 dias tem a natureza de um prazo de caducidade¹⁴⁷, e isto porque à luz do princípio estabelecido no artigo 298º, nº 2, do

¹⁴⁶ No âmbito da Lei nº 87/89, de 9 de setembro, esse prazo era de dez dias, de acordo com o disposto no respetivo artigo 11º, nº 1, *in fine*.

¹⁴⁷ Em sentido contrário Ernesto Vaz Pereira (*ob. cit.*, p. 54, e alinhando nessa posição é de conferir o decidido no *Acórdão do TCA Norte, com data de 08.03.2007, relatado pelo Desembargador Carlos Luís Medeiros de Carvalho, no processo nº 00110/06.0BEBRG*, e ainda no *Acórdão do TCA Norte, com data de 27.06.2014, relatado pelo Desembargador Luís Migueis Garcia, no processo nº 02796/13.0BEPRT*). Sustenta aquele autor que aquele prazo tem natureza meramente ordenadora ou disciplinar, e cujo incumprimento apenas será suscetível de relevar em sede disciplinar, mas sem qualquer consequência de ordem processual, designadamente a de extinção do direito de ação se o mesmo for exercido para além daquele prazo, mas não cremos ser tal a lidima interpretação da disposição em causa. Aliás, outros arestos têm sufragado posição justamente oposta, curiosamente em arestos relatados em processos do TCA Sul e que têm considerado tratar-se de um prazo de caducidade do direito de ação (cfr., *Acórdão do TCA Sul, de 05.11.2009, relatado pela Desembargadora Teresa Sousa no processo nº 05576/09, ou o Acórdão do TCA Sul, de 29.03.2012, relatado pela Desembargadora Ana Celeste Carvalho no processo nº 08673/12*),

Código Civil, quando a lei fixa um determinado prazo para o exercício de um direito serão de aplicar ao mesmo as regras da caducidade e tal vale, também por regra, para os prazos de propositura de ações, e o mesmo é também contado nos termos do artigo 279º, do Código Civil, como é próprio dos prazos para o exercício do direito de ação e como expressamente se refere no artigo 58º, nº 2, do CPTA.

Este prazo de caducidade de 20 dias permite colocar uma outra dúvida e quanto à forma de fixação do respetivo termo inicial, isto é, o mesmo conta-se a partir da data em que o Ministério Público tem conhecimento da situação suscetível de determinar a perda de mandato, ou se, e para além disso, o mesmo só se conta quando também tiver em seu poder os correspondentes meios de prova de modo a corroborar aquele fundamento e a instruir a petição da ação, o que significa que a solução para esta questão passará mais uma vez pelo recurso à figura civilística da caducidade, na qual, e de acordo com o disposto no artigo 329º, do Código Civil, o respetivo prazo, e na eventualidade da lei não fixar outra data, só começa a correr no momento em que o direito puder legalmente ser exercido.

A possibilidade do cabal exercício do direito de ação, que é concretizado com a apresentação em juízo da petição inicial, impõe que a mesma seja instruída com os pertinentes elementos de prova (cfr., v.g., artigo 79º, nº 3, do CPTA), pelo que só quando o Ministério Público tiver em seu poder os meios probatórios da ação é que começa a correr aquele prazo especial de caducidade não relevando para esse efeito uma mera informação ou conhecimento sobre a existência dos fundamentos da ação¹⁴⁸.

3.7. O eventual pressuposto processual específico

A acrescer aos pressupostos mencionados chegou a ser ainda ser suscitada pela jurisprudência a existência no atual modelo da ação de um outro pressuposto processual

o que permite concluir que estamos em presença de duas linhas jurisprudenciais opostas entre os dois Tribunais Centrais, sem que o problema ainda tenha sido colocado junto do STA em recurso de revista.

¹⁴⁸ Em situação com alguma similitude também ao Ministério Público é concedido o direito a uma prorrogação do prazo para contestar na ação administrativa, nos termos do disposto no artigo 82º, nº 4, do CPTA, na linha do que já constava do artigo 569º, nº 4, do CPC, quando careça de informações ou de elementos para sustentar a sua intervenção processual e sem que isso possa traduzir uma violação do principio da igualdade das partes ou do direito a um tratamento justo e equitativo tal como se encontra previsto no artigo 6º, da Convenção Europeia dos Direitos do Homem (aprovada para ratificada pela Lei nº 65/78, de 13 de outubro).

específico¹⁴⁹ e de carácter positivo, traduzido o mesmo na imposição ao autor da ação da prévia invalidação, em precedente ação administrativa (especial) e com trânsito em julgado, do ato administrativo ilegal nos casos em que a prática do mesmo constituísse o fundamento da ação para a perda de mandato. Essa eventualidade equacionada pela jurisprudência acabou por ser solucionada pelo STA em sede de recurso de revista e na sequência do Acórdão de 19.04.2012 (*relatado pelo Conselheiro Santos Botelho, no processo n.º 027/12*), que admitiu esse recurso por entender que a questão assumia relevância jurídica e social. A solução tirada pelo STA, e diga-se desde já que em termos que merecem a nossa inteira concordância porque uma decisão de sinal contrário redundaria na prática na inviabilidade do exercício da tutela sancionatória no caso do fundamento da ação respeitar à prática de atos administrativos ilegais, e por maior que fosse a sua gravidade, pois a exigência da prévia invalidação dos mesmos mediante declaração judicial inviabilizaria seguramente o posterior exercício da ação administrativa nessas condições face ao termos do prazo de caducidade previsto no n.º 4 do artigo 11.º, da LTA.

O assunto em si foi pois resolvido e com acerto pelo Acórdão do STA, de 20.06.2012 (*relatado pelo Conselheiro Adérito Santos, no processo n.º 027/12*) mas ainda assim justifica-se que seja revisitado pelo interesse na sedimentação da solução encontrada. A questão em si resume-se em poucas palavras, um presidente de uma autarquia aprovara a execução de diversas operações de construção urbana em violação do que estava estabelecido em normas do plano diretor municipal e do plano regional de ordenamento do território aplicáveis para o local e fê-lo contrariando o sentido de pareceres técnicos dos serviços camarários, factualidade que levou á apresentação pelo Ministério Público junto do tribunal administrativo de primeira instância de uma ação para perda de mandato.

A ação referida veio a ser julgada improcedente em primeira instância e igual juízo veio a ser confirmado no TCA Sul, pelo Acórdão de 27.10.2011 (*relatado pelo*

¹⁴⁹ No domínio da Lei n.º 87/89 era configurado um pressuposto processual específico, ou condição de procedibilidade, na disposição da alínea c), do n.º 1, e do n.º 3, do artigo 9.º, ao exigir-se que a ilegalidade grave ou a prática continuada de irregularidades, verificadas em inspeção, inquérito ou sindicância, fossem expressamente reconhecidas pela entidade tutelar de modo a permitir o exercício da ação pública por parte do Ministério Público, e neste sentido se pronunciou o Acórdão do STA, de 29.06.1993, relatado pelo Conselheiro Artur Maurício, no processo n.º 32 330, publicado em Apêndice ao DR, de 19.08.1996, de fls. 3870 a 3877 (cfr., em igual sentido o *Acórdão do STA, de 12.01.1995, relatado pelo Conselheiro Mário Torres, no processo n.º 36 292, publicado em Apêndice ao DR, de 18.07.1997, de fls. 282 a 297*).

Desembargador Paulo Pereira Gouveia, no processo nº 07928/11), com o entendimento de que se verificava a falta de um requisito prévio da ação, um requisito de admissibilidade da instância ou pressuposto processual específico, e mais concretamente a prévia declaração de nulidade dos atos administrativos em ação administrativa especial a tramitar de acordo com o disposto no CPTA em que figuraria como parte ré a autarquia local. Ora, o STA, pelo referido Acórdão de 20.06.2012 veio a acolher a posição sustentada pelo Ministério Público nas várias instâncias, e no sentido de que a falta da prévia declaração judicial da ilegalidade de atos em que se fundamenta a ação para declaração de perda de mandato, não constitui um pressuposto processual cuja falta constitua exceção dilatória inominada e que determine a absolvição da instância.

De facto o STA situou a questão nos seus precisos termos ao acolher o entendimento de que a apreciação da ilegalidade dos atos da responsabilidade do eleito local não pode estar dependente da anterior invalidação dos mesmos noutra processo a correr segundo a tramitação normal do CPTA, e relevando ainda que relativamente a atos de gestão urbanística, como era o caso, o exercício do direito de ação do correspondente meio judicial impugnatório, que não tem carácter urgente, depende de um prazo de caducidade de 10 anos, de acordo com o disposto no artigo 69º, nº 4, do RJUE, o que é claramente incompatível com a natureza urgente da ação de perda de mandato e com o prazo de caducidade fixado para a sua propositura.

À argumentação aduzida no aresto importará ainda acrescentar que, e pelo menos relativamente aos casos para os quais a lei fixa a forma de invalidade mais grave, a de nulidade, e será a pensar nestes que a LTA tipifica na alínea c), do artigo 9º, o fundamento traduzido na violação culposa *de instrumentos de ordenamento do território ou de planeamento urbanístico*, sempre do respetivo regime resultaria a admissibilidade do seu conhecimento incidental na ação face ao disposto no nº 2, do artigo 162, do CPA, o qual, e como é próprio da nulidade, admite o conhecimento incidental da mesma por qualquer tribunal e em qualquer processo.

De qualquer modo, e excluído esse caso, cremos que ainda assim é de configurar a existência de um pressuposto processual específico da ação de perda de mandato, ao menos quando a sua instauração resulte de um prévio procedimento inspetivo tutelar. É que em tal eventualidade na disposição do nº 4 do artigo 6º, da LTA, prevê-se que o

membro do Governo, e antes de remeter ao representante do Ministério Público o relatório da ação inspetiva, deve notificar o visado para no prazo de 30 dias apresentar por escrito a alegação que tiver por conveniente e juntar com a mesma os documentos que considere relevantes, portanto este direito ao contraditório¹⁵⁰ funciona como condição de procedibilidade da ação, ou pressuposto processual específico da ação, de carácter positivo, que no caso de se não verificar constitui uma exceção dilatória inominada que impede o conhecimento pelo tribunal do mérito da causa e dá lugar à absolvição do réu da instância, nos termos do disposto no nº 1 e 2 do artigo 89º do CPTA.

4. A ação pública da iniciativa do Ministério Público

A propósito do pressuposto da legitimidade processual ativa já se viu que o nº 2, do artigo 11, da LTA, estabelece para o exercício da ação de perda de mandato uma legitimidade plural e concorrential na qual se atribui ao Ministério Público o correspondente direito de ação que decorre da função de defesa da legalidade democrática que constitucionalmente lhe é atribuída pela norma do nº 1 do artigo 219º, da CRP¹⁵¹, a par de várias outras atribuições, mas neste particular, e como sublinha Sérvulo Correia¹⁵², embora a atribuição da titularidade da ação pública administrativa não resulte de forma expressa dessa norma constitucional está nela insista pois “...*Se o Ministério Público existe, designadamente, para se encarregar desta defesa, que sentido faria privá-lo do acesso aos tribunais por iniciativa própria, reduzindo-o a uma intervenção suplementar, dependente do prévio exercício do direito de ação por particulares?...*”.

O exercício desse direito de ação pública apresenta-se ainda como um direito estritamente vinculado nos termos e condições que resultam do estatuto dessa magistratura e à luz do princípio da autonomia, constitucionalmente consagrado na

¹⁵⁰ Este contraditório não substitui o próprio contraditório do procedimento inspetivo, que consta do artigo 12º, do regime jurídico dos serviços de inspeção, auditoria e fiscalização dos serviços da administração direta e indireta do Estado, aprovado pelo Decreto-Lei nº 276/2007 de 31 de julho, e do próprio regulamento de inspeção da Inspeção-Geral de Finanças.

¹⁵¹ A norma constitucional menciona um quadro genérico de atribuições que vai da representação do Estado ao exercício da ação penal, e que inclui a defesa de diversos interesses como a representação de incapazes, incertos, ou de ausentes, ou ainda o patrocínio dos trabalhadores e seus familiares, mas a norma remete para a lei geral a densificação dos interesses que ao Ministério Público incumbe defender.

¹⁵² Cfr., *A reforma do contencioso administrativo e as funções do Ministério Público*, in *Estudos em homenagem a Cunha Rodrigues*, Vol. I, Coimbra Editora, Coimbra, 2001, pp. 306.

disposição do nº 2 do artigo 219º da CRP, o que quer dizer que em função desse quadro estatutário a intervenção processual do Ministério Público¹⁵³ é exercida em obediência ao princípio da legalidade pelo que na posse de elementos e dos correspondentes meios de prova, que integrem um qualquer dos fundamentos suscetíveis de determinar a aplicação da sanção de perda de mandato, não lhe é lícito optar entre propor ou deixar de propor a ação, ou de assumir uma qualquer outra conduta configurada segundo um princípio de oportunidade, isto porque se encontra adstrito a um *dever funcional*, o de apresentar em juízo a ação e num prazo máximo de 20 dias, contados a partir da data do conhecimento dos respetivos fundamentos, com o enquadramento já referido, e de acordo com a disposição do nº 3 do artigo 11º da LTA, que funciona como um prazo especial de caducidade do direito de ação pública.

A autonomia constitucional de que beneficia o Ministério Público tem uma outra consequência ao nível do exercício da ação pública e no domínio do processo que releva no âmbito da sua relação com o membro do Governo que tem a competência em matéria de tutela sobre as autarquias locais. É que no caso de o processo ser instaurado na sequência do envio ao Ministério Público do relatório de uma ação inspetiva o mesmo não está vinculado ao tipo de conclusões tiradas nesse relatório, do que resulta que lhe é legítimo considerar que os factos apurados não integram qualquer um dos fundamentos que permitem a aplicação da sanção de perda de mandato, ou que integram fundamento diverso do apontado no relatório de inspeção¹⁵⁴, ou ainda que os elementos de prova são insuficientes para apresentar a ação e justificam uma atividade instrutória complementar, tudo isso são posições possíveis do Ministério Público perante a comunicação do membro do Governo a que se refere no nº 6 do artigo 6º da LTA, e sem que este lhe possa dar ordens ou instruções quanto ao tipo de conduta que deverá assumir processualmente.

A aquisição pelo Ministério Público da informação, do conhecimento, ou também da prova, sobre os fundamentos da ação poderá decorrer de várias formas, aliás nem a norma que lhe atribui aquela legitimidade e nem as demais que constam da LTA

¹⁵³ Para maiores desenvolvimentos sobre a especificidade da ação pública administrativa no âmbito da perda de mandato autárquico é de conferir o nosso trabalho, *Alguns aspetos da natureza e fundamentos da ação pública administrativa para perda de mandato autárquico*, in Revista do Ministério Público, nº 150, pp. 13 a 17.

¹⁵⁴ O próprio tribunal também poderá, num segundo momento e no âmbito do processo, fazer uma diferente qualificação do fundamento invocado na ação pelo Ministério Público à luz do princípio *ius novit curia*, se entender que os factos invocados integram fundamento diverso do apontado na petição da ação.

nada refere nesse aspeto¹⁵⁵. Sucede é que, e à luz do regime jurídico da tutela administrativa a fonte principal dessa informação resultará de um prévio procedimento realizado em sede de tutela, seja em resultado de uma inspeção, seja de um inquérito, ou seja de uma sindicância, procedimentos cuja competência seja encontra atualmente atribuída à Inspeção-Geral de Finanças (cfr., artigo 11º, nº 2, alínea h), do Decreto-Lei nº 117/2011, de 15 de dezembro, e ainda o artigo 2º, nº 3, alínea a), do Decreto-Lei nº 96/2012, de 23 de abril) na sequência da extinção da Inspeção Geral da Administração Local, o serviço inspetivo que antes tinha atribuída essa competência em sede de tutela administrativa sobre as autarquias locais.

Neste sentido a LTA prevê justamente que os relatórios das ações inspetivas sejam remetidos pelo membro do Governo competente ao representante do Ministério Público junto da jurisdição competente¹⁵⁶ quando estejam em causa situações suscetíveis de fundamentar a perda do mandato, ou a dissolução de órgãos autárquicos ou de entidades equiparadas (cfr., nº 3 e 6, do artigo 6º, da LTA), embora no caso de se prefigurar uma situação suscetível de determinar a perda do mandato o competente membro do Governo deva determinar, e antes da remessa dos relatórios ao Ministério Público, a prévia audição do titular do órgão autárquico visado para efeitos do exercício do correspondente direito de audição prévia. Para o efeito referido o mesmo deve ser notificado para, no prazo de 30 dias, apresentar alegações escritas e ainda para apresentar os documentos que considere relevantes (nº 4, do artigo 6º, da LTA), e compreende-se que assim seja por nos encontrarmos em sede de direito sancionatório.

A informação levada ao Ministério Público quanto à verificação de situações suscetíveis de determinar a perda do mandato autárquico em resultado de um procedimento tutelar inspetivo é muito condicionada pelo resultado da atividade

¹⁵⁵ Neste mesmo sentido se pronuncia o Parecer do Conselho Consultivo da Procuradoria-Geral da República, emitido na sessão de 22.02.1990, e de que foi relator o Conselheiro Padrão Gonçalves (consultável, in www.pgr.pt).

¹⁵⁶ Essa remessa dos relatórios de ações inspetivas ao Ministério Público justifica-se quando, e para além de, na eventualidade de no decurso das mesmas tiverem sido recolhidos elementos suscetíveis de determinar a aplicação da sanção de perda de mandato, ou ainda também se tiver sido adquirida matéria com relevância criminal, particularmente de uma *notitia criminis* de um tipo legal de natureza pública, ou ainda também em sede de ilicitude administrativa, neste caso também por estar em causa a competência do Ministério Público enquanto titular da ação pública penal, ou da ação pública administrativa, e é justamente por isso que o dispositivo do artigo 6º, nº 3, *in fine*, da LTA, se refere ao Ministério Público *legalmente competente* e sem precisar a jurisdição em causa. Aliás, o membro do governo, na eventualidade de estar configurada a ocorrência de fundados indícios da prática de um crime de natureza pública tem mesmo o dever legal de efetuar essa comunicação, sob pena do seu comportamento omissivo poder configurar a prática, por ele mesmo, de um ilícito de natureza criminal.

inspetiva e a prática vem demonstrando que a mesma tem sido progressivamente muito reduzida, no que não constitui exceção à acentuada degradação dos serviços de fiscalização ou de auditoria da Administração Pública. A isto acresce que a extinção do serviço inspetivo da administração que detinha a competência em matéria de tutela administrativa sobre as autarquias locais, e a sua integração na Inspeção-Geral de Finanças, que detinha a competência em matéria de tutela financeira, não favoreceu essa atividade e veio condicionar a sua atuação e desde logo dada a diversidade de culturas dos dois serviços inspetivos.

Essa atividade de fiscalização em sede de tutela administrativa justificaria a adoção de medida legislativa para obviar a algumas situações que constituem entorses ao funcionamento da tutela inspetiva, e de que será exemplo a gestão dos *timings* da divulgação pública dos relatórios de inspeção, ou o retardamento no cumprimento do dever de remessa, ou de forma atempada, dos relatórios das ações inspetivas ao Ministério Público e com isso conseguir que só lhe venham a ser presentes depois de ter terminado o mandato do autarca visado nessa ação e com a consequente inviabilidade da iniciativa processual por impossibilidade da lide.

Neste particular uma outra possibilidade também de *jure condendo* seria a de impor que fosse comunicado ao Ministério Público o início do procedimento inspetivo, para que lhe fosse possível um efetivo controle sobre a conclusão do mesmo.

O Ministério Público também poderá obter a informação sobre os fundamentos da ação *ex officio*, ou seja através da sua própria atividade, por exemplo, na eventualidade de no decurso de diligências realizadas para apuramento de um ilícito administrativo, ou até em sede de inquérito criminal, a verificação da prática por ação ou omissão de ilegalidades no âmbito do exercício da gestão das autarquias locais, e mostrando-se identificada a autoria de tal sorte de ilegalidades, não pode deixar de determinar o Ministério Público a desencadear o mecanismo processual para propor a correspondente ação administrativa sancionatória.

A estas duas formas de aquisição da informação acresce ainda uma outra possibilidade de conhecimento dos fundamentos da ação e que poderá resultar da representação que lhe seja feita por particulares ou por associações cívicas, em especial por aquelas que exercem uma atividade na área da administração local.

5. A ação pública da iniciativa de qualquer membro do órgão de que faz parte aquele contra quem for formulado o pedido

A ação de perda de mandato que seja proposta por um qualquer membro, ou até por vários em coligação, do órgão de que faz parte aquele contra quem seja feito o pedido não assume especial relevância numa perspectiva dogmática, aqui relevando a circunstância de que está em causa uma ação que emerge de uma relação intraorgânica e que na sua origem não tem alguma ligação com o procedimento tutelar inspetivo.

6. A ação particular

O terceiro tipo de ação, que pode resultar de uma iniciativa particular, também não tem assumido especial relevância de ordem prática por não ter significado tal tipo de iniciativa processual pois apenas demos conta de uma ação com esta configuração ao mencionar o correspondente tipo de legitimidade.

7. Os elementos estruturais da ação (as partes processuais, o pedido e a causa de pedir)

A relação jurídica processual, na ação para perda de mandato e á semelhança do que sucede quanto aos demais meios processuais, *maxime* nos que têm uma base condenatória, supõe a verificação de vários elementos que se apresentam como essenciais para a validade do processo, para a estabilidade da instância, e que são requisitos para que o tribunal possa vir a emitir um juízo de pronúncia no litígio que lhe é presente pela parte que dá início ao desenvolvimento da lide, e tais elementos têm de ser presentes logo na própria petição inicial, sob pena de nulidade do processo por ineptidão daquela e até da rejeição da própria petição pela secretaria do tribunal, neste caso face ao disposto no artigo 80º, do CPTA.

Os elementos em causa são constituídos pelas partes ou sujeitos processuais, que são identificados em função da legitimidade para os termos do processo, pelo pedido formulado pelo autor e ainda pela causa de pedir do mesmo, neste caso constituída pelas

razões de facto e de direito que fundamentam a pretensão processual, tudo de acordo com o disposto nas alíneas b), f), e g), do nº 2 do artigo 78º, do CPTA.

A identificação dos sujeitos não convoca especial dificuldade à luz do modelo da nossa estrutura de processo de base *canelutiana*, ou seja, impõe-se a identificação do sujeito ativo, aquele que vem a juízo apresentar a sua pretensão, e do outro lado, o sujeito passivo da referida relação, que no nosso caso há de ser, e necessariamente, o eleito local em relação ao qual é pedida a aplicação da medida sancionatória.

A estrutura do modelo processual desenhado para a perda de mandato não permite perspetivar a existência de partes acessórias. Do lado do autor não se descortina a possibilidade do mesmo ser coadjuvado por um terceiro, um assistente, embora seja já possível perspetivar uma coligação ativa, mas do lado do réu não é de configurar a intervenção de terceiro com a qualidade de concontrainteresado, neste caso porque, e de acordo com o disposto no artigo 57º, do CPTA, isso faria supor a identificação de um terceiro com um prejuízo direto em função da procedência da ação, ou com legítimo interesse na manutenção da situação estatutária do demandado.

A questão do pedido também não suscita especial dificuldade ou particular dúvida neste tipo de processos porque pela própria natureza do litígio o mesmo deverá corresponder ao efeito pretendido pela pretensão jurisdicional solicitada pelo autor ao tribunal, que no caso desta ação ele corresponde à da aplicação de uma sanção que se traduz na perda do mandato decorrente de uma infração que corresponde a um dos fundamentos. De um modo geral a cada ação corresponde a apresentação de um pedido simples, mas é possível configurar a apresentação de pedidos cumulados, e disso será o caso do pedido de perda de mandato de presidente da junta de freguesia e de membro da assembleia municipal pois da oblação daquele mandato resultará na igual cessação do de membro do órgão deliberativo do município.

Em todo o caso e em função da natureza deste meio processual já não é de configurar a possibilidade de ser apresentado um pedido de natureza cautelar.

7.1. A causa de pedir (os fundamentos da ação)

A estrutura desta ação como em geral da ação administrativa impõe que o autor indique na petição inicial os factos essenciais que constituem a causa de pedir, com a indicação dos factos e das razões de direito que lhe servem de fundamento, como resulta da disposição da alínea f), do nº 2, do artigo 78º, do CPTA. É claro que os factos levados ao processo hão de variar de caso para caso, pois dependem da situação concreta, mas o que ressalta na perda de mandato é que face à natureza sancionatória do pedido essas razões de direito, ou fundamentos, embora possam ser de vária ordem terão de integrar um qualquer dos que se encontram indicados de uma forma taxativa, com uma clausula de *numerus clausus*, nas disposições que preveem a aplicação da sanção da perda de mandato, seja na LTA, em sede de tutela sancionatória, mais precisamente nas disposições dos respetivos artigos 8º e 9º, e bem assim como na Lei nº 4/83, de 2 de abril, em matéria de controlo público de riqueza dos titulares de cargos políticos, e também ainda na Lei nº 64/93, de 26 de agosto, neste caso no âmbito do regime jurídico de incompatibilidades dos titulares de cargos políticos e altos cargos públicos, que também determinam essa sanção pelo incumprimento pelos eleitos locais de obrigações declarativas a que estão vinculados e que se acham estabelecidas nos referidos diplomas.

Essa tipologia de fundamentos, que é de ordem variada, e cujo grau de desvalor também pode ser maior ou menor, e que, como se verá, nalguns casos nem convoca questões de facto ou de direito que assumam especial complexidade, mas vejamos quais são eles.

7.1.1. A falta de comparência, sem motivo justificado, a 3 sessões ou 6 reuniões seguidas, ou a 6 sessões e a 12 reuniões interpoladas

Ao fazer o percurso histórico sobre a cessação do mandato dos eleitos locais já se verificou que as faltas dos mesmos, a sessões ou reuniões dos órgãos autárquicos, e desde que não justificadas, constitui seguramente um dos mais antigos fundamentos que determinam a perda do mandato autárquico. A razão do mesmo decorre do desinteresse pelo exercício do cargo e com a conseqüente violação do dever de comparência a que se encontram obrigados os eleitos, constituindo a falta o tipo de ilícito, o qual só se não verifica se a mesma for considerada justificada.

Trata-se de um fundamento que não assume especial controvérsia, e tanto que apesar do mesmo ser porventura o que vem invocado no maior número de processos, o certo é que são muitos escassos os casos de decisões jurisdicionais sobre a questão que subam em recurso aos tribunais superiores, e isso resulta, a nosso ver, da circunstância do desinteresse pelo exercício do cargo também se repercutir no igual desinteresse pelo resultado da instância¹⁵⁷.

O mesmo tem a sua previsão na disposição da alínea a), do nº 1, do artigo 8º, da LTA, e pressupõe tanto a falta injustificada do eleito local a 3 sessões ou a 6 reuniões seguidas, ou a 6 sessões ou 12 reuniões interpoladas, como ainda pressupõe, para que a falta releve para efeitos de aplicação da sanção, que a respetiva convocatória tenha sido efetuada com o prazo de antecedência e de acordo com a forma legalmente prevista no RJAL, e não por uma outra qualquer forma de convocação, mesmo que se entenda ser a mesma mais prática ou mais expedita¹⁵⁸.

Por outro lado, e uma vez que só relevam, para efeitos de perda de mandato, as faltas que sejam consideradas injustificadas, o RJAL tem previsto um procedimento respeitante à justificação de faltas e assim é que, e relativamente à assembleia de freguesia, refere o artigo 13º, nº 2 e 3, desse diploma, que o pedido de justificação é dirigido à mesa no prazo de cinco dias a contar da data da sessão ou da reunião em que a falta tenha ocorrido, e da deliberação da mesa cabe recurso para o plenário da assembleia de freguesia, e por sua vez da deliberação deste é admissível impugnação contenciosa para o tribunal administrativo. No caso da justificação das faltas a reuniões da junta de freguesia é da competência da própria junta tal justificação (artigo 19º, alínea c), do RJAL).

O regime da (in)justificação de faltas a sessões ou reuniões dos órgãos do município é em tudo muito idêntico ao do da freguesia, ou seja, e quanto à assembleia municipal, o pedido de justificação é dirigido por escrito à mesa, no prazo de cinco dias a contar da falta e da respetiva deliberação da mesa cabe recurso para o plenário (artigo 29º, nº 2 e 3, e artigo 26º, nº 1, alínea b), ambos do RJAL), e no que respeita à câmara

¹⁵⁷ Anota-se um dos poucos processos com esta causa de pedir que subiram ao STA e o qual precisamente correu à revelia por falta de contestação do réu (*Acórdão de 17.06.2003, relatado pelo Conselheiro Alberto Augusto Oliveira, no processo nº 0994/03*).

¹⁵⁸ Nalgumas autarquias, ou nas de menor dimensão, ou que constituem zonas de dormitório, constata-se que é usual a prática de efetuar as convocatórias através de *correio eletrónico*, ou até por *sms*, mas esta prática não tem base legal pelo que a falta do eleito convocado nessas condições não releva para efeitos de perda de mandato.

municipal é da competência da mesma tanto a marcação das faltas dos seus membros como a respetiva justificação (artigo 39º, alínea c), do RJAL).

A matéria das convocatórias também tem o seu regime definido no próprio RJAL, ou seja, no caso da assembleia de freguesia, tanto as respetivas sessões ordinárias como as extraordinárias devem ser convocadas com a antecedência prevista para cada caso¹⁵⁹, por edital e por carta com aviso de receção ou por protocolo (artigo 11º, nº 1, do RJAL). A convocatória para as reuniões da junta de freguesia tem um regime um pouco diferente porque neste caso, relativamente às reuniões ordinárias e face ao disposto nos artigos 20º e 21º, do RJAL, ou a junta delibera sobre os dias e horas das mesmas, podendo para tanto fixar dia e hora certos, e neste caso basta-se a publicitação através de editais, o que dispensa outras formas de convocação, ou então, na falta de tal deliberação, compete ao próprio presidente da junta de freguesia designar o dia e hora certos das reuniões ordinárias e publicitar o decidido mediante editais. Na eventualidade de ocorrer alguma alteração já a comunicação aos membros da junta deverá ser feita com pelo menos três dias de antecedência e através de carta com aviso de receção ou de protocolo.

A convocação para as reuniões extraordinárias das juntas de freguesia já obedece a um regime diferente, que consta do artigo 22º, nº 2, do RJAL, e essa comunicação é feita a todos os membros da junta por edital e por carta com aviso de receção ou protocolo.

No caso dos órgãos do município o regime de convocatória das sessões ou reuniões dos respetivos órgãos é em tudo muito similar, ou seja, as sessões ordinárias da assembleia municipal são convocadas com uma antecedência mínima de oito dias¹⁶⁰, e também por edital e carta registada ou protocolo (artigo 27º, nº 1, do RJAL), e as

¹⁵⁹ A contagem do prazo de antecedência das convocatórias está sujeita às regras previstas no Código Civil, não se suspendendo nos sábados, domingos e feriados, face ao disposto no artigo 137º, do RJAL, que para efeitos desse diploma, e salvo disposição em contrário, determina a regra da continuidade dos prazos, com o consequente afastamento do regime previsto no artigo 87º, do CPA (cfr., e neste sentido, o Acórdão do STA, de 10.11.2016 (relatado pelo *Conselheiro Fonseca da Paz*, no processo nº 01144/16).

¹⁶⁰ Esse prazo de oito dias é contado de forma contínua, como decorre do disposto no artigo 137º, do RJAL, e para a respetiva contagem não releva a data da entrega ou da notificação da convocatória, mas a da expedição da convocatória, e a falta que venha a ocorrer por não ter sido observado esse prazo mínimo legal, e desde que seja o mesmo invocado, não é de considerar como injustificada. Neste sentido se decidiu no *Acórdão do Tribunal Central Administrativo Sul, de 10.05.2018, relatado pela Desembargadora Sofia David, no processo nº 774/07.8BELRA*, ao sufragar a ideia de que a dinâmica das sessões municipais impõe o referido prazo mínimo para a convocatória das mesmas, o que não permite atribuir à falta dada com esse fundamento um juízo de censura negativo correspondente à não justificação da falta, ainda que o mesmo se não verifique por erro de interpretação do faltoso.

sessões extraordinárias são convocadas da mesma forma, mas com um diferente regime de convocatória (artigo 28º, do RJAL).

A convocação das reuniões da câmara municipal já obedece a um modelo diferente, face ao disposto nos artigos 40º, e 41º, do RJAL, ou seja, e quanto às reuniões ordinárias, as mesmas devem ter lugar em dia e hora certos, que são designados logo na primeira reunião subsequente à instalação do órgão, e objeto de publicitação através de edital, o qual deve ainda constar em permanência no sítio da *Internet* do município, considerando-se convocados por essa forma todos os membros da câmara municipal. As eventuais alterações, para além de deverem ser devidamente justificadas, devem ser comunicadas aos membros do órgão com pelo menos três dias de antecedência e por protocolo.

A convocação das reuniões extraordinárias da câmara municipal segue o regime previsto no artigo 41º, do RJAL, ou seja, a convocatória é feita com dois dias de antecedência e por protocolo, e além disso também se impõe a igual publicitação no sítio da *Internet* do município.

A comunicação ao Ministério Público das faltas injustificadas marcadas aos eleitos locais, e quando sejam relevantes para efeitos de eventual perda de mandato, segue um regime diferente nos vários órgãos autárquicos. No caso da freguesia as faltas dos membros da junta são primeiro comunicadas pelo respetivo presidente à assembleia de freguesia (artigo 18º, nº 1, alínea q), do RJAL), e num segundo momento é da competência do presidente da assembleia de freguesia comunicar ao Ministério Público essas faltas que lhe foram previamente comunicadas, e bem assim como comunicar as próprias faltas dos membros da assembleia de freguesia (artigo nº 14º, nº 1, alínea h), do RJAL).

A situação é um pouco diferente quando estão em causa as faltas nos órgãos do município, pois neste caso as faltas injustificadas a sessões da assembleia municipal devem ser comunicadas pelo seu presidente ao Ministério Público, nos termos do disposto no artigo 30º, nº 1, alínea i), enquanto as faltas injustificadas a reuniões da câmara municipal devem ser participadas pelo respetivo presidente (artigo 35º, nº 1, alínea e), também do RJAL).

7.1.2. A colocação do eleito local, após a eleição, em situação que o tornaria inelegível, ou relativamente ao qual se tornem conhecidos elementos reveladores de uma situação de inelegibilidade já existente, e ainda subsistente, mas não detetada previamente à eleição

O fundamento que consta da norma da alínea b), do n.º 1, do artigo 8.º, da LTA, constitui, e tal como o anterior, um dos mais comuns ou que ocorre com maior frequência, e que por isso se apresenta como uma constante no contencioso da perda de mandato. A disposição em causa identifica duas possibilidades mas que se referem ao mesmo quadro de ilicitude e que está associado a casos de inelegibilidade ou de incapacidade eleitoral passiva do eleito local, que vêm a ocorrer após o ato eleitoral, ou que já antes dele se verificavam mas que só depois da eleição vêm a ser detetadas.

O primeiro segmento da norma refere-se assim à possibilidade de, e depois da eleição, o eleito, titular do mandato, se colocar numa situação de inelegibilidade para o cargo autárquico, e aqui, como refere António Cândido de Oliveira¹⁶¹, estão compreendidas as causas de inelegibilidade, geral ou especial, que assumem num caso e noutra uma incapacidade eleitoral passiva do cidadão eleitor e que se encontram previstas na Lei Eleitoral para os Órgãos das Autarquias locais (LEOAL)¹⁶² em matéria de inelegibilidades e nos respetivos artigos 6.º¹⁶³ e 7.º¹⁶⁴.

¹⁶¹ *Direito das Autarquias Locais, ob. cit.*, p. 193

¹⁶² A Lei Eleitoral para os Órgãos das Autarquias Locais foi aprovada pela Lei Orgânica n.º 1/2001, de 14 de agosto, sofreu várias alterações e tem a sua última redação dada pela Lei Orgânica n.º 1/2017, de 2 de maio.

¹⁶³ Dispõe este preceito, e sob a epígrafe *Inelegibilidades gerais*, que:

1 - São inelegíveis para os órgãos das autarquias locais:

- a) O Presidente da República;
- b) O Provedor de Justiça;
- c) Os juízes do Tribunal Constitucional e do Tribunal de Contas;
- d) O Procurador-Geral da República;
- e) Os magistrados judiciais e do Ministério Público;
- f) Os membros do Conselho Superior da Magistratura, do Conselho Superior do Ministério Público, da Comissão Nacional de Eleições e da Alta Autoridade para a Comunicação Social;
- g) Os militares e os agentes das forças militarizadas dos quadros permanentes, em serviço efetivo, bem como os agentes dos serviços e forças de segurança, enquanto prestarem serviço ativo;
- h) O inspetor-geral e os subinspetores-gerais de Finanças, o inspetor-geral e os subinspetores-gerais da Administração do Território e o diretor-geral e os subdiretores gerais do Tribunal de Contas;
- i) O secretário da Comissão Nacional de Eleições;
- j) O diretor-geral e os subdiretores gerais do Secretariado Técnico dos Assuntos para o Processo Eleitoral;
- l) O diretor-geral dos Impostos.

2 - São igualmente inelegíveis para os órgãos das autarquias locais:

- a) Os falidos e insolventes, salvo se reabilitados;
- b) Os cidadãos eleitores estrangeiros que, em consequência de decisão de acordo com a lei do seu Estado de origem, tenham sido privados do direito de sufrágio ativo ou passivo.

Em todo o caso existe uma exceção a este princípio estabelecida em homenagem ao direito ao emprego público ou ao direito à carreira, e relativamente a casos específicos de lugares de direção na administração pública e cujo provimento não determina a perda do mandato. Referimo-nos à disposição do nº 3, artigo 3º, do Estatuto dos Eleitos Locais, que dispõe que *não perdem o mandato* os funcionários da administração central, regional e local que, *durante o exercício de permanência*, forem colocados, por motivos de admissão ou promoção, nas situações de inelegibilidade previstas na alínea h), do nº 1, do artigo 6º¹⁶⁵, ou nas alíneas a), e b), do nº 1, do artigo 7º¹⁶⁶, da LEOAL.

O segundo segmento da mencionada norma alude ao mesmo tipo de situação, mas numa outra perspetiva, ou seja a situação de inelegibilidade já ocorria mas era desconhecida à data do sufrágio eleitoral e só depois dele veio a ser conhecida, e aqui estão incluídas todas as situações de inelegibilidades já mencionadas, mas, e além disso, é igualmente possível equacionar a possibilidade do eleito, no caso de se tratar de presidente de câmara municipal e de junta de freguesia, já ter completado o limite de mandatos possível à luz do disposto na Lei nº 46/2005, de 29 de agosto, e dar-se o caso da situação não ter sido despistada no procedimento eleitoral e só ser detetada em data posterior ao sufrágio eleitoral.

A situação de inelegibilidade geral mais comum, ou pelo menos a que ocorre nalguns casos após a eleição e vem a ser apreciada no âmbito do contencioso da perda

¹⁶⁴ Nesta disposição, e sob a epígrafe *Inelegibilidades especiais*, prevê-se que:

1 - Não são elegíveis para os órgãos das autarquias locais dos círculos eleitorais onde exercem funções ou jurisdição:

a) Os diretores de finanças e chefes de repartição de finanças;
b) Os secretários de justiça e administradores judiciários;
c) Os ministros de qualquer religião ou culto;
d) Os funcionários dos órgãos das autarquias locais ou dos entes por estas constituídos ou em que detenham posição maioritária, que exerçam funções de direção, salvo no caso de suspensão obrigatória de funções desde a data de entrega da lista de candidatura em que se integrem.

2 - Não são também elegíveis para os órgãos das autarquias locais em causa:

a) Os concessionários ou peticionários de concessão de serviços da autarquia respetiva;
b) Os devedores em mora da autarquia local em causa e os respetivos fiadores;
c) Os membros dos corpos sociais e os gerentes de sociedades, bem como os proprietários de empresas que tenham contrato com a autarquia não integralmente cumprido ou de execução continuada.

3 - Nenhum cidadão pode candidatar-se simultaneamente a órgãos representativos de autarquias locais territorialmente integradas em municípios diferentes, nem a mais de uma assembleia de freguesia integradas no mesmo município.

¹⁶⁵ Estão aqui em causa os cargos de inspetor-geral e de subinspetores-gerais de Finanças, ou ainda os de diretor-geral e de subdiretores gerais do Tribunal de Contas.

¹⁶⁶ Neste caso a exceção abrange os cargos de diretor de finanças e de chefe de repartição de finanças, e ainda os de secretário de justiça e de administrador judiciário.

de mandato, e neste contexto suscita alguma controvérsia, prende-se com a declaração de falência ou de insolvência do eleito. A jurisprudência administrativa tem acompanhado a posição já sedimentada pelo Tribunal Constitucional quanto ao entendimento que a restrição à capacidade eleitoral abrange tanto o caso em que a insolvência tem natureza culposa e como aquele em que a mesma é qualificada como fortuita, e ainda que essa incapacidade determina a inelegibilidade até que venha a ocorrer a exoneração do passivo restante nos termos previstos no artigo 244º, do Código da Insolvência e da Recuperação de Empresas (CIRE)¹⁶⁷.

Neste aspeto, e como paradigma da referida jurisprudência constitucional, é de referenciar o Acórdão nº 532/2017, de 11.09.2017 (*relatado pelo Conselheiro Gonçalo de Almeida Ribeiro, no processo nº 843/2017*), no qual se considerou que a inelegibilidade que decorre da declaração de insolvência “...constitui um indício forte de que o visado revelou, no passado recente, imprudência e ineptidão na gestão do seu património...”, e ainda que “...o facto de a insolvência ser fortuita não implica de modo algum que ela não tenha resultado de gestão imprudente; com efeito, a insolvência culposa nos termos do artigo 186º do CIRE, pressupõe o dolo ou culpa grave do devedor, o que significa que é ainda qualificada como fortuita a situação de insolvência que tenha sido provocada por simples imprudência, o que será verdade, segundo a experiência comum, num número significativo de casos...”, do que resulta que a lei determina uma presunção de falta de idoneidade dos insolventes, a qualquer dos títulos, para tomar parte no exercício do poder local.

O STA¹⁶⁸ tem acolhido sem reserva esse entendimento ao considerar que a inelegibilidade que resulta da declaração da falência ou insolvência, cuja sobrevivência é fundamento para a declaração de perda do mandato, e o qual só cessa com a decisão final tomada no processo de insolvência a determinar a exoneração do passivo restante do insolvente, nos termos do indicado artigo 244º, do CIRE, aqui fazendo uma interpretação atualista da norma estabelecendo que a mesma corresponderá à reabilitação referenciada na alínea a), do nº 2, do artigo 6º, da LEOAL.

¹⁶⁷ Este diploma foi aprovado pelo Decreto-Lei nº 53/84, de 18 de março, sofreu várias alterações, e tem a atual redação dada pela Lei nº 8/2018, de 2 de março.

¹⁶⁸ A título meramente exemplificativo será de conferir o Acórdão do STA, de 21.11.2013 (*relatado pelo Conselheiro Rui Botelho, no processo nº 01260/13*), ou ainda o Acórdão desse tribunal de 27.11.2014 (*relatado pelo Conselheiro José Veloso, no processo nº 0963/14*).

Dos demais casos de inelegibilidade geral nem temos registo de contencioso associado a qualquer dos respetivos fundamentos, o que de resto se compreende por se tratar de casos especialmente evidentes, e que por isso logo são despistados no procedimento da candidatura eleitoral autárquica.

Este fundamento compreende também os vários casos de inelegibilidades especiais, que se encontram previstas no artigo 7º, da LEOAL, e que respeitam a situações associadas ao exercício pelos eleitores de cargos de chefia nos serviços locais de finanças, da justiça¹⁶⁹, ou de ministros de qualquer religião ou culto, de funcionários de órgãos autárquicos ou de empresas municipais, ou ainda no caso de existirem relações contratuais entre a autarquia e o eleitor ou entre aquela e sociedades de que o eleitor seja sócio ou nas quais exerça o cargo de gerente, neste caso em obediência ao princípio constitucional da imparcialidade que impede a celebração de negócios em “causa própria”, ou seja entre a autarquia em que o eleito exerce o cargo e o mesmo ou a empresa de que é sócio ou gerente¹⁷⁰.

7.1.3. A inscrição pelo eleito local, e pós a eleição, em partido diverso daquele pelo qual o mesmo fora apresentado ao sufrágio eleitoral

No fundamento referenciado sob a alínea c), do nº 1, do artigo 8º, da LTA, pretende-se tutelar a relação de confiança, ou de fidelidade, que deverá existir entre os cidadãos eleitores e os eleitos, de modo a que o rompimento dessa relação ou desse vínculo, que comprometia o eleito perante o eleitorado com o programa eleitoral que

¹⁶⁹ No caso tratado no Acórdão do STA de 16.11.2017 (*relatado pela Conselheira Maria do Céu Neves, no processo nº 0946*) esteve justamente em apreciação a situação de um funcionário judicial que tinha a categoria de escrivão de direito, à data em que foi eleito como membro de uma assembleia de freguesia, e que no decurso do mandato foi nomeado secretário de justiça. A situação determinara a perda do mandato mas nas instâncias discutira-se a questão da data em que produzia efeitos a declaração de perda, se no início do mandato, se no momento da nomeação para o cargo que determinava a perda, ou se, como foi o sentido da decisão final, os efeitos só relevavam depois do trânsito em julgado da sentença.

¹⁷⁰ Numa ação proposta pelo Ministério Público no TAF de Sintra esteve precisamente em apreciação este tipo de fundamento. O eleito local, membro de uma assembleia municipal, estabeleceu uma relação contratual entre uma empresa de que era sócio-gerente e a respetiva autarquia, e pelo Acórdão do TCA Sul, de 01.10.2009 (*relatado pela Desembargadora Cristina dos Santos, no processo nº 05498/09*) fixou o entendimento de que a LEOAL, na alínea c), do nº 2, do artigo 7º, restringe o direito político de um membro da assembleia municipal celebrar contratos, quer por si ou quer pela empresa de que seja sócio ou sócio-gerente, com a autarquia de que é parte desse órgão próprio, em aplicação, óbvia, do princípio constitucional da imparcialidade consagrado no artigo 266º. nº 2, da CRP, não admitindo a celebração de negócios “em casa própria”, isto é, na autarquia em que o sócio ou gerente exerce um cargo político autárquico.

Em todo o caso, e em sentido contrário, fora decidido no Acórdão do STA, de 05.02.2003 (*relatado pelo Conselheiro Jorge de Sousa, no processo nº 0137/03*).

fora apresentado pelo partido pelo qual concorrera, e pelo qual foi eleito, e o qual se traduziu na inscrição do mesmo num partido diferente daquele pelo qual se apresentara a sufrágio, e fora eleito, constitui precisamente o tipo de ilícito que determina neste caso a sanção de perda de mandato.

Trata-se de fundamento também comum a outro tipo de mandatos que decorrem do sufrágio eleitoral, como é, e designadamente, o caso do mandato parlamentar. De acordo com o disposto no artigo 160º, nº 1, alínea c), da CRP, constitui causa de perda do mandato do deputado a inscrição do mesmo em partido diverso daquele pelo qual fora apresentado a sufrágio.

Neste fundamento não estão incluídas outras situações possíveis de conjecturar, suscetíveis de revelar igual censura e igualmente relacionadas com ações de desvinculação do eleito do partido de que era militante e pelo qual concorrera, por exemplo a situação em que o eleito, ainda no exercício do mandato, se desvincula do partido e passa a assumir o estatuto de independente, ou ainda, e mantendo este estatuto aceita a sua candidatura ao sufrágio eleitoral seguinte por outra força partidária, ou ainda do caso do eleito que integrara como independente uma lista de cidadãos e que após o sufrágio passa a integrar uma diferente bancada autárquica.

Esta tipologia de situações, e outras mais possíveis de conceptualizar, que igualmente poderiam suscitar um eventual juízo de censura ético-política, não são todavia de modo a determinar a perda de mandato pois a natureza sancionatória da norma não admite uma interpretação analógica, o que significa que no tipo de ilícito em causa apenas abrange o comportamento do eleito traduzido na *inscrição em partido diverso*¹⁷¹.

7.1.4. O não cumprimento, sem causa legítima de inexecução, de decisões transitadas em julgado dos tribunais

Este tipo de fundamento, que constitui um dos vários referenciados no catálogo do artigo 9º, da LTA, em que se estabelecem as causas de dissolução dos órgãos

¹⁷¹ Foi precisamente esta a posição acolhida no Acórdão do STA, de 10.07.2003 (*relatado pelo Conselheiro João Cordeiro, no processo nº 01054/03*), no qual se faz apelo à natureza sancionatória da disposição da LTA, e ainda à interpretação que vem sendo feita relativamente ao artigo 160º, nº 1, alínea c), da CRP, quanto à perda do mandato parlamentar, e em termos que merecem a total concordância.

autárquicos, é também suscetível de determinar a perda de mandato face ao teor da norma remissiva estabelecida na alínea d), do n.º 1, do artigo 8.º, da LTA, uma vez que dela resulta que os fundamentos da dissolução de órgãos podem determinar a perda de mandato se forem da autoria ou da responsabilidade individual do membro do órgão.

Neste caso o tipo de ilícito pretende conferir tutela ao princípio constitucional da obrigatoriedade do cumprimento das decisões judiciais transitadas em julgado, o qual abrange todas as decisões jurisdicionais e de todas as instâncias, mas assume especial relevância em sede de contencioso administrativo, e tanto que no CPTA, para além de possibilitar a eventual justificação pela inexecução dos julgados, prevê também, nas disposições dos artigos 158.º e 159.º, que o desrespeito pelas decisões judiciais pode fazer incorrer os seus autores em responsabilidade civil, criminal e disciplinar.

Em todo o caso importará referir que só se verifica este fundamento no caso de esse incumprimento assumir uma atuação dolosa ou no mínimo de culpa grave, e não uma mera culpa ou simples negligência de que resulte um retardamento na execução da decisão judicial, e foi esse o entendimento acolhido no Acórdão do STA, de 07.12.2011 (*relatado pelo Conselheiro Costa Reis, no processo n.º 0859/11*)¹⁷² em que estava em causa a execução de uma ordem de penhora de parte do vencimento de um presidente de junta de freguesia cujo retardamento veio a inviabilizar a penhora.

7.1.5. A dedução de obstáculo à realização de inspeção, inquérito ou sindicância, à prestação de informações ou de esclarecimentos, e ainda quando recuse facultar o exame aos serviços e a consulta de documentos solicitados no âmbito do procedimento tutelar administrativo

Este tipo de fundamento está diretamente relacionado com a ação de fiscalização efetuada no âmbito da tutela administrativa sobre as autarquias locais, cuja titularidade compete ao membro do Governo responsável pela área das Finanças e em coadjuvação com o membro do Governo responsável pela área da administração local autárquica, e o mesmo decorre do incumprimento dos deveres de informação e cooperação estabelecidos no artigo 4.º, da LTA.

¹⁷² De qualquer forma a decisão tomada teve um voto de vencido por entender um dos vogais que os factos apurados traduziam um propósito de frustrar a penhora e que por isso integravam o fundamento previsto nas alíneas a), e i) do artigo 9.º (aplicável *ex vi* do artigo 8.º, n.º 1, alínea d), ambos da LTA).

Este fundamento pretende assim sancionar o eleito que, com dolo ou culpa grave, viola o dever de informação e cooperação a que está obrigado, impedindo de uma forma ativa a efetivação dessa ação de fiscalização com a recusa na prestação de esclarecimentos e de informações¹⁷³.

A partir da extinção da Inspeção-Geral da Administração Local e da sua fusão com a Inspeção-Geral de Finanças pertence a esta entidade a competência para realização do procedimento de fiscalização em matéria tutelar sobre as autarquias locais.

7.1.6. A violação culposa de instrumentos de ordenamento do território ou de planeamento urbanístico válidos e eficazes

Este fundamento de perda de mandato, que se encontra tipificado na disposição da alínea c), do artigo 9º, da LTA, é também um dos mais referenciados na prática judiciária e foi a propósito do mesmo que se colocou no já citado Acórdão do STA de 20.06.2012 (*relatado pelo Conselheiro Adérito Santos, no processo nº 027/12*) uma das questões dogmáticamente mais interessantes no domínio da ação para perda de mandato, a da eventual necessidade da prévia invalidação do ato administrativo de gestão urbanística da autoria do eleito local, em meio processual autónomo e como condição de procedibilidade ou pressuposto processual específico daquela ação.

Neste fundamento está sobretudo em causa a autoria de atos de licenciamento de operações urbanísticas que afrontem de forma grave e ostensiva planos de ordenamento ou de planeamento, como a autorização para construção em zonas *non edificandi*, particularmente no caso de espaços classificados como Reserva Ecológica Nacional ou Reserva Agrícola Nacional, ou com outro tipo de condicionantes que impediam a construção, ou ainda também da aprovação de índices de construção muito superiores aos consentidos para o caso, e cujo grau de censura é agravado na eventualidade do ato em causa ter sido precedido por informações dos serviços autárquicos no sentido do indeferimento da pretensão urbanística¹⁷⁴.

¹⁷³ Neste sentido é de conferir o Acórdão do STA, de 12.01.1995 (relatado pelo Conselheiro Mário Torres, no processo nº 036292).

¹⁷⁴ No mencionado Acórdão do STA de 20.06.2012, relatado no processo nº 027/12, esteve precisamente em causa a situação do titular de um órgão autárquico que contrariara pareceres técnicos dos serviços

A invocação no processo de tal tipo de ilegalidades impõe o conhecimento incidental das mesmas o que significa que isso implicará que seja feita a correspondente produção de prova, o que parece pouco consentâneo com os prazos de tramitação previstos para o contencioso eleitoral e aqui aplicáveis. É que o prazo de cinco dias, tanto para a contestação da ação¹⁷⁵ e como para a decisão, ou a redução para três dias dos restantes prazos processuais (nº 4 do artigo 98º, do CPTA), afigura-se que poderá trazer alguma dificuldade na intervenção processual do demandado e basta pensar que se idêntica ilegalidade estivesse em causa numa ação administrativa de tipo impugnatório a parte disporia de um prazo de 30 dias para apresentar a sua contestação nos termos do nº 1 do artigo 82º, do CPTA, o que também nos leva aqui a pensar na justeza da opção do legislador na escolha do processo eleitoral como o formato processual para a ação de perda de mandato.

7.1.7. A exigência de forma culposa, em matéria de licenciamento urbanístico, de taxas, mais-valias, contrapartidas ou compensações não previstas na lei

No fundamento previsto na alínea d), do artigo 9º, da LTA, pretendeu-se sancionar uma prática usual em muitas das autarquias locais e que se traduzia em exigir sobretudo a promotores imobiliários, para aprovação de operações de licenciamento de construção urbana, particularmente nas de maior impacto, o pagamento de taxas, mais-valias, contrapartidas ou compensações, sem base legal para tanto ou para além do que sobre a matéria se encontra previsto no RJUE.

Essa prática traduzia-se ainda por vezes na imposição ao promotor, e como condição para a aprovação da operação urbanística de loteamento, da realização pelo mesmo de infraestruturas, ou de equipamentos coletivos, ou de obras de arte, e sem que nalguns casos tivessem até qualquer tipo de conexão com o empreendimento em causa.

municipais, e com o que violara normas do plano diretor municipal e do plano regional de ordenamento do território aplicáveis nos casos.

¹⁷⁵ Este prazo para a contestação afigura-se especialmente curto na eventualidade do demandado não ter tido qualquer intervenção na fase pré-processual, designadamente porque poderá acontecer que a ação não resulte de um prévio procedimento tutelar inspetivo.

7.1.8. A não elaboração ou não aprovação do orçamento de forma a entrar em vigor no dia 1 de janeiro de cada ano, salvo ocorrência de facto julgado justificativo

Neste fundamento, previsto na alínea e), do artigo 9º, da LTA, está em causa um tipo de ilícito que não convoca especial dificuldade interpretativa, e está em linha com os ilícitos previstos sob as alíneas f), g) e h), do mesmo preceito, apenas se evidenciando a tautologia que decorre da menção de que se não verifica o ilícito se ocorrer facto julgado justificado, e isto porque isso já decorre da disposição do artigo 10º, da LTA.

Aliás, e neste particular a jurisprudência do STA tem justamente vindo a sublinhar que o citado normativo não convoca especial dificuldade, e com isso até num caso se recusou a admitir o recurso de revista, nos termos do disposto no artigo 150º, nº 1, do CPTA, precisamente por entender que a questão não assume a natureza de *excepcionalidade*, que é requisito daquele recurso, como se vê do Acórdão daquele tribunal, de 17.10.2006¹⁷⁶ (*relatado pelo Conselheiro António Samagaio, no processo nº 01008/06*), de cujo sumário se respiga que “...a questão da interpretação dos normativos legais sobre os pressupostos da dissolução do órgão autárquico e da perda de mandato do presidente da junta de freguesia, por esta não ter apresentado a proposta do orçamento anual – alínea a), do nº 2, do artigo 34º, da Lei nº 169/99, de 18/09, na redação da Lei nº 5-A/02, de 11/01, e artigos 7º, 8º, e alínea e), do artigo 9º, da Lei nº 27/96, de 1/08 – não assume importância fundamental dado não revestir relevância jurídica nem social, ante a não complexidade interpretativa de tais normativos e a circunstância de não se terem suscitado conflitos de interesse neste domínio, apesar do respetivo regime jurídico se encontrar em vigor há já alguns anos...”.

Neste tipo de fundamentos existe alguma dificuldade em individualizar a responsabilidade de um membro do órgão autárquico porque podem estar em causa situações de incumprimento imputáveis aos serviços administrativos da autarquia, sabido que algumas delas por vezes não estão dotadas de suficientes quadros técnico, ou ainda da possibilidade da responsabilidade ser imputável aos próprios órgãos com competência para aprovação dos instrumentos de gestão.

¹⁷⁶ Em igual sentido, embora no caso estivesse em causa a dissolução de órgão autárquico, se decidiu no Acórdão do STA, de 11.10.2012 (*relatado pelo Conselheiro Pais Borges, no processo nº 0879/12*).

7.1.9. A não apreciação, ou a não apresentação a julgamento, no prazo legal, das respetivas contas

Trata-se também aqui de um fundamento que releva para efeitos de perda de mandato, e ao mesmo tempo também para efeitos de dissolução do órgão autárquico, mas no caso da perda a responsabilidade terá de ser diretamente imputável ao eleito local, que não ao próprio órgão, e sem prejuízo da falta poder igualmente determinar a eventual responsabilidade financeira sancionatória pelo incumprimento de obrigação declarativa perante o tribunal de contas de acordo com o disposto no artigo 66º, nº 1, alínea a), e 2, da Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas.

Neste condicionalismo é que, e quanto à freguesia, recai sobre a assembleia a competência para apreciação e votação dos documentos de prestação de contas (artigo 9º, nº 1, alínea b), do RJAL), e, posteriormente, é da competência da respetiva junta a remessa das contas ao Tribunal de Contas (artigo 16º, nº 1, alínea vv), do RJAL).

A situação não é muito diferente no caso do município porque nele compete à assembleia municipal a apreciação e votação dos documentos de prestação de contas (artigo 25º, nº 2, alínea l), do RJAL), mas já é da competência da câmara municipal o envio ao Tribunal de Contas das contas do município (artigo 33º, nº 1, alínea ww), do RJAL).

Deste fundamento não existe registo de qualquer processo em que tenha sido determinada a perda de mandato, mas já foi com base nele que ocorreu a dissolução do órgão executivo de uma freguesia perante um quadro factual em que tudo apontava no sentido de haver lugar a uma causa de justificação. Com efeito, no Acórdão do TCA Sul de 24.04.2013 (*relatado pela Desembargadora Cristina dos Santos, no processo nº 09817/13*) entendeu-se que as causas a que se alude no nº 1 do artigo 10º, da LTA, só relevam se se tratar de causas objetivas de inexigibilidade por funcionamento anormal dos serviços, e sendo assim foi julgado que a sanção de dissolução de órgão autárquico, confirmada nesse aresto, por ter uma natureza objetiva releva perante o incumprimento de lei expressa, independentemente da apreciação subjetiva do comportamento dos titulares dos órgãos, e no caso fora demonstrado que o presidente da junta de freguesia sofria de patologia do foro psíquico contraída no exercício profissional de militar

colocado em teatro de guerra, e fora isso que o impedira de remeter a contabilidade da autarquia para o Tribunal de Contas. Pela nossa parte não cremos ter sido aquela a melhor interpretação do preceito em causa porque a sanção, mesmo em caso de dissolução, supõe uma apreciação à luz do princípio da culpa, pelo que só uma atuação dolosa ou com culpa grave dos membros do órgão em causa pode justificar a aplicação da sanção.

7.1.10. A ultrapassagem dos limites legais do endividamento da autarquia, salvo ocorrência de facto julgado justificativo ou regularização superveniente

Este fundamento, que objetivamente é suscetível de determinar a perda de mandato, não assume na prática especial relevo pela dificuldade que existe em individualizar uma responsabilidade que resulta do exercício de uma competência que pertence a um órgão coletivo, pois no caso do município, embora sob proposta da câmara municipal, é da competência da assembleia municipal a autorização para a contratação de empréstimos (artigo 25º, nº 1, alínea f), do RJAL), e no caso da freguesia, ainda que sob proposta da respetiva junta, a competência para a autorizar a contrair empréstimos e a proceder a aberturas de crédito pertence à assembleia de freguesia (artigo 9º, nº 1, alínea c), do RJAL), pelo que a intervenção dos dois órgãos coletivos das autarquias contribui de alguma forma para diluir a responsabilidade individual dos respetivos membros, e a isto também acresce que a sanção só será de aplicar se não houver um motivo justificativo¹⁷⁷, o que redundará na dificuldade pela responsabilização com este fundamento e tanto assim que não é possível sinalizar na prática forense qualquer caso que com base nele tenha determinado a perda de mandato.

Em todo o caso sempre existe a possibilidade de aplicação da referida sanção ou de outras medidas sancionatórias em sede de tutela em matéria financeira ou até da efetivação de responsabilidade financeira sancionatória pela ultrapassagem dos limites legais de endividamento das autarquias o que tem sido assumido com especial preocupação em função da sua relevância de termos de dívida pública, e de

¹⁷⁷ Num dos poucos arestos onde este fundamento esteve em apreciação decidiu-se que a ultrapassagem dos limites do endividamento fundada no objetivo de pagar dívidas constituía motivo justificado para essa ultrapassagem e excluía a aplicação da perda de mandato com tal fundamento (*Acórdão do TCA Norte, de 18.03.2011, relatado pela Desembargadora Ana Paula Portela, no processo nº 00422/10.9BEVIS*).

compromissos internacionais assumidos pelo Estado com vista à sua redução, e tanto assim que têm sido implementadas medidas legislativas para corrigir essa situação¹⁷⁸.

7.1.11. A ultrapassagem dos limites legais dos encargos com o pessoal, salvo ocorrência de facto não imputável ao órgão visado

Este fundamento pretende também sancionar a inobservância das regras que relevam em matéria de encargos financeiros, neste caso de encargos com o pessoal, mas também aqui ocorre alguma dificuldade na possibilidade da imputação individual da correspondente responsabilidade aos membros dos órgãos autárquicos, por se tratar mais de resultado do exercício de competências dos próprios órgãos ou dos serviços autárquicos, e tanto assim é que não foi identificada qualquer ação proposta com tal tipo de fundamento.

7.1.12. Na eventualidade de incorrer, por ação ou omissão dolosas, em ilegalidade grave traduzida na consecução de fins alheios ao interesse público

Este fundamento previsto na alínea i), do artigo 9º, pretende sancionar comportamentos traduzidos em ação ou omissão dolosa que assumam uma especial gravidade, a qual, e como refere António Cândido de Oliveira¹⁷⁹, deverá ser perspetivada em função de um critério de cidadão médio, ao que ainda se exige que a mesma tenha em vista fins alheios ao interesse público, sejam eles do próprio eleito ou de terceiros¹⁸⁰.

¹⁷⁸ É disso exemplo a disposição do artigo 41º, nº 1, da Lei nº 50/2012, de 31 de agosto, na qual se estabelece que os empréstimos contraídos pelas empresas do setor empresarial local, ou o endividamento líquido das mesmas, relevem para os limites da capacidade de endividamento dos municípios em caso de incumprimento das regras de equilíbrio financeiro estabelecidas para tais empresas, ou ainda do estabelecimento de mecanismos para a recuperação financeira das autarquias que constam da Lei nº 73/2013, de 3 de setembro, diploma que fixou o atual regime financeiro das autarquias locais e das entidades intermunicipais.

¹⁷⁹ Cfr., *Direito das Autarquias Locais*, ob. cit., p. 192. Refere ainda este autor ser também de incluir neste fundamento as situações referenciadas sob as alíneas a) a h), do artigo 9º, da LTA, mas não nos parece ser essa a lidima interpretação do que está estabelecido nesta alínea i), que tem inequívoca autonomia face às demais situações elencadas no artigo 9º.

¹⁸⁰ Esta disposição tem correspondência com a da alínea c), do nº 1, do artigo 9º, da Lei nº 87/89, que apenas mencionava ilegalidade grave, o que suscitava dificuldades interpretativas aos tribunais no preenchimento desse conceito, pelo que a menção no novo tipo de sanção de que a ilegalidade se tenha

Entendemos que cabem aqui condutas dos eleitos que integrem a violação ostensiva de alguns dos princípios da atividade administrativa, e que importem num elevado grau de censurabilidade, como os da transparência, da imparcialidade ou ainda da prossecução do interesse público, ou que evidenciem situações de forte opacidade geralmente associadas a comportamento em matéria de urbanismo¹⁸¹, de ordenamento do território ou de contratação pública.

A nossa jurisprudência, e também quanto a este tipo de fundamento, tem vindo a sinalizar, casuisticamente, alguns dos comportamentos que podem ser enquadrados no mesmo, e, não deixam de sublinhar que a sanção só deve ser aplicada em função de um igual juízo de adequação e de proporcionalidade, e quando for de considerar que o comportamento do eleito local foi de tal forma grave que conduziu a um corte definitivo na relação de confiança entre o eleito e o respetivo corpo eleitoral autárquico.

Neste sentido, e de entre muitos, considerou-se que integra tal fundamento o comportamento de um vereador com o pelouro do urbanismo e do ordenamento do território que, e durante mais de um ano, se absteve de tomar qualquer decisão para reposição da legalidade perante a realização dos trabalhos de construção para execução de uma obra particular, que não fora objeto de qualquer licenciamento municipal, designadamente não determinando o embargo dos trabalhos em causa, ou a abertura do competente procedimento contraordenacional, e que inclusive veio também a propor perante a câmara municipal fosse aprovada a pretensão urbanística do promotor contra o parecer técnico dos serviços da autarquia que propunham o indeferimento da mesma (Cfr., *Acórdão do STA, de 08.10.2009, relatado pelo Conselheiro Freitas Carvalho, no processo n° 0574/09*).

Outro caso, e com igual enquadramento no mesmo fundamento, foi o decidido no aresto do TCA Sul (*Acórdão de 10.10.2013, relatado pelo Desembargador Coelho da Cunha, no processo n° 10263/13*)¹⁸², em que a participação de um vogal de uma

traduzido na *consecução de fins alheios ao interesse público* tenha melhorado substancialmente a densificação do conceito.

¹⁸¹ No domínio da Lei n° 87/89 considerou-se que o licenciamento de obras para a construção de cinco prédios para habitação coletiva e comércio, a implantar em três prédios inscritos em cinco artigos matriciais pertencentes a três proprietários, sem a prévia aprovação da operação de loteamento urbano, que era obrigatória no caso, traduzia ilegalidade grave para efeitos de declaração de perda de mandato nos termos da alínea c), do n° 1, do artigo 9°, daquele diploma (*Acórdão do STA, de 12.01.1995, relatado pelo Conselheiro Anselmo Rodrigues, no processo n° 036434*).

¹⁸² Em todo o caso, em sentido oposto, e numa situação muito próxima mas no âmbito da Lei n° 87/89, de 9 de setembro, decidiu-se no *Acórdão do STA, de 27.12.1995* (relatado pelo Conselheiro Adelino Lopes,

junta de freguesia na discussão e subsequente deliberação pela junta em causa de atribuição de um subsídio a uma agremiação desportiva de que aquele era presidente justificava o decretamento da perda do corresponde mandato.

7.1.13. A intervenção do eleito em procedimento administrativo, ato ou contrato de direito público ou privado, relativamente ao qual se verifique impedimento legal, visando a obtenção de vantagem patrimonial para si ou para outrem

A matéria referenciada no fundamento sancionatório previsto no nº 2 do artigo 8º, da LTA, decorre do regime das incompatibilidades e impedimentos a que se encontram sujeitos os membros dos órgãos autárquicos, quer respeitem a si próprios e quer ainda a sociedades em que detenham participações, e que se assumem como um corolário do princípio constitucional da imparcialidade previsto no artigo 266º, nº 2, da CRP, e que é densificado em vários diplomas da legislação ordinária, em particular pelo Estatuto dos Eleitos Locais (EEL)¹⁸³, pelo Código do Procedimento Administrativo (CPA)¹⁸⁴, pelo Regime Jurídico de Incompatibilidades e Impedimentos dos Titulares de Cargos Políticos e Altos Cargos Públicos¹⁸⁵, e ainda pela Lei Eleitoral dos Órgãos das Autarquias Locais¹⁸⁶.

Este quadro legislativo com um completo sistema de impedimentos pretende garantir a imparcialidade, a isenção e também a independência dos membros dos órgãos autárquicos no exercício das suas funções.

no processo nº 039140), que “...*não têm interesse relevante nos termos do artigo 9, nº 2, da Lei 87/89, de 9/9, impeditivo da sua participação em atos que determinam a atribuição pela Câmara Municipal de dotação a uma Associação sem fins lucrativos os vereadores daquela Câmara que exercem funções nos órgãos diretivos daquela Associação quando esta se destina a prosseguir fins não lucrativos de interesse geral com âmbito local que interessam primordialmente à comunidade municipal...*”.

¹⁸³ Este estatuto foi aprovado pela Lei nº 29/87, de 30 de junho, e foi sucessivamente alterado pela Lei nº 97/89, de 15 de dezembro, pela Lei nº 1/91, de 10 de janeiro, pela Lei nº 11/91, de 17 de maio, pela Lei nº 11/96, de 18 de abril, pela Lei nº 127/97, de 11 de dezembro, pela Lei nº 50/99, de 24 de junho, pela Lei nº 86/2001, de 10 de agosto, pela Lei nº 22/2004, de 17 de junho, pela Lei nº 52-A/2005, de 10 de outubro, e pela Lei nº 53-F/2006, de 29 de dezembro.

¹⁸⁴ Este diploma tem a sua atual redação dada pelo Decreto-Lei nº 4/2015, de 7 de janeiro.

¹⁸⁵ Foi aprovado pela Lei nº 64/93, de 26 de agosto, e tem a sua atual redação dada pela Lei Orgânica nº 1/2011, de 30 de novembro.

¹⁸⁶ Este diploma foi aprovado pela Lei Orgânica nº 1/2001, de 14 de agosto, e tem a sua atual redação dada pela Lei Orgânica nº 2/2017, de 2 de maio.

7.1.14. A verificação, em momento posterior ao da eleição, da prática, por ação ou omissão, em mandato imediatamente anterior dos factos mencionados na alínea d), do nº 1, e no nº 2, do artigo 8º, da LTA

Neste fundamento encontra-se previsto o caso do ilícito, melhor de um dos que constam ou da alínea d), do nº 1, do artigo 8º, ou das várias alíneas do artigo 9º, da LTA (*ex vi* dos nº 2 e 3, do artigo 8º), ser da autoria do eleito mas ter ocorrido no decurso do anterior mandato exercido pelo mesmo, noutra autarquia e eventualmente noutro órgão da mesma autarquia, e só ter sido verificado em momento posterior ao da nova eleição.

Esta disposição sancionatória, na aparência bem simples, pode na prática vir a colocar algumas dúvidas interpretativas porque se é claro que na mesma se pensa na perda de mandato com a mesma natureza e também na mesma autarquia pode vir a suceder que a perda corresponda ao mandato que se encontrava a ser exercido em diferente autarquia, e aliás foi precisamente esse o caso já analisado a propósito da questão da eventual existência de um pressuposto processual específico nesta ação.

7.1.15. A não apresentação de declaração de rendimentos, património e cargos sociais, em sede de controlo público da riqueza de titulares de cargos políticos

Este fundamento, também integrado em legislação avulsa, na Lei nº 4/83, de 2 de abril, e em matéria de controlo público da riqueza de titulares de cargos políticos, pretende sancionar o incumprimento de uma obrigação declarativa que consiste no dever de apresentação no Tribunal Constitucional, no prazo de 60 dias a contar do início do exercício de funções, de uma declaração com a menção dos respetivos rendimento, e ainda do seu património e cargos sociais, com os conteúdos a que se alude no artigo 1º, da citado diploma, e ainda de uma idêntica declaração, e também no prazo de 60 dias, mas neste caso no final da cessação de funções (cfr., artigo 2º, nº 1)¹⁸⁷.

A eventualidade do incumprimento da obrigação declarativa no final do mandato, que não foi renovado, não determina obviamente a perda do mandato mas a aplicação de uma sanção de tipo sucedâneo, a de inibição pelo período de um a cinco

¹⁸⁷ No caso dos titulares de cargos políticos e equiparados com funções executivas é também imposta a obrigação de uma renovação anual da declaração em causa (artigo 2º, nº 3 e 4).

anos para o exercício de cargo a que obrigue à apresentação da declaração em causa (artigo 3º, nº 1).

No caso dos eleitos autárquicos, e para efeitos do citado diploma, apenas se considera como cargo político o de *presidente* e o de *vereador da câmara municipal*, e é pois apenas sobre estes que recai a mencionada obrigação declarativa, atento o disposto no artigo 4º, nº 1, alínea n), e que constitui um afloramento dos princípios da transparência, da confiança e da prossecução do interesse público.

Pretende-se, com este controlo, que também é público, visto que as declarações podem ser consultadas por qualquer cidadão e é livre a divulgação do seu conteúdo (artigos 5º, nº 1, e 6º, nº 1), que se possa saber qual era a situação do eleito aquando do início do mandato, da sua eventual evolução e da sua situação no final do mesmo.

Este regime de controlo apresenta várias fragilidades, e é claramente impressiva a forma como é tratado o comportamento traduzido em omissões ou inexatidões das declarações, o qual, e face ao disposto no artigo 6º-A (na redação dada pela Lei nº 25/95, de 18 de agosto), será objeto de participação pelo Presidente do Tribunal Constitucional ao representante do Ministério Público junto do mesmo tribunal *para os efeitos tidos por convenientes*, o que diz vem do tratamento superficial da questão. Aliás, este tipo de controlo não tem evitado algumas patologias neste domínio, com o aparecimento de alguns titulares de cargos autárquicos, ou de familiares muito próximos dos mesmos, com sinais de pública e ostensiva riqueza, claramente incompatíveis ou com a remuneração do cargo que exercem ou com a sua situação financeira e patrimonial anterior ao início do mandato.

A sanção de perda de mandato não decorre automaticamente do mero incumprimento da obrigação declarativa, pois na eventualidade de ser constatada a falta, o Tribunal Constitucional, enquanto entidade depositária, deverá notificar o titular do cargo para a apresentar no prazo de 30 dias consecutivos, e só na situação de incumprimento culposo dessa apresentação é que caberá a aplicação da sanção.

A jurisprudência das várias instâncias, e quanto a este fundamento, tem sido constante no entendimento de que é pressuposto para aplicação da sanção a prova de

que o eleito foi notificado, ou que teve efetivo conhecimento da notificação¹⁸⁸, que lhe foi dirigida para apresentar, no prazo de 30 dias consecutivos, a declaração em causa no Tribunal Constitucional, e, em segundo lugar, que a mesma deve ser apresentada nesse prazo e não depois da entrada em tribunal da ação para perda de mandato.

Por outro lado, e já na caracterização do incumprimento como culposos, o outro dos pressupostos, se tem notado algumas divergências quanto ao preenchimento do conceito em causa.

7.1.16. A não apresentação de declaração de inexistência de incompatibilidades e de impedimentos

Este fundamento para a declaração de perda de mandato é um dos que se encontra fora do âmbito da LTA e previsto em legislação avulsa, mais precisamente na Lei nº 64/93, de 26 de agosto, e no âmbito do regime jurídico respeitante ao controlo de incompatibilidades e de impedimentos dos titulares de cargos políticos e de altos cargos públicos, e ao qual dos eleitos locais apenas estão sujeitos o presidente e o vereador a tempo inteiro das câmaras municipais, face ao disposto no artigo 1º, nº 1 e 2, alínea f), daquele diploma, daquele diploma, e ainda os membros das juntas de freguesia que exerçam o mandato em regime de permanência e a tempo inteiro, neste caso de acordo com o disposto no artigo 12º, da Lei nº 11/96, de 18 de abril¹⁸⁹, os quais são os únicos membros de órgãos autárquicos considerados titulares de cargos políticos para aquele efeito.

De acordo com o estabelecido nesse regime jurídico, os eleitos locais mencionados, e nos 60 dias posteriores à tomada de posse, têm a obrigação de proceder ao depósito no Tribunal Constitucional¹⁹⁰ da referida declaração de inexistência de incompatibilidades ou impedimentos, e da qual deverá constar a menção de todos os

¹⁸⁸ O STA vem sufragando o entendimento, de uma forma reiterada e contínua, de que a procedência da ação supõe a alegação e prova de que o eleito local em causa teve um conhecimento efetivo da notificação expedida pelo Tribunal Constitucional, não se bastando com a mera prova da remessa da notificação. Neste sentido, e de entre vários, é de conferir o Acórdão com data de 05.12.2007 (*relatado pelo Conselheiro João Belchior, no processo nº 0804/07*), no qual estava em causa a situação de um vereador de uma câmara municipal cuja notificação fora recebida por um funcionário da autarquia

¹⁸⁹ Este diploma, cuja última redação consta da Lei nº 36/2004, de 13 de agosto, aprovou o regime jurídico aplicável ao exercício do mandato dos membros das juntas de freguesia.

¹⁹⁰ No caso dos titulares de altos cargos públicos o procedimento de controle é da competência da Procuradoria-Geral da República, nos termos do disposto no artigo 11º, do referido regime jurídico.

cargos, funções e atividades profissionais exercidas pelo eleito em causa, e ainda com a igual menção de quaisquer participações sociais de que o mesmo seja titular.

O incumprimento dessa obrigação declarativa não determina a imediata instauração da ação para declaração de perda de mandato, isto porque, na eventualidade de um comportamento omissivo, e de acordo com o disposto no artigo 12º, do citado diploma, o Tribunal Constitucional deverá então notificar o faltoso para, e no prazo de 30 dias, apresentar a declaração em falta e com a cominação mencionada.

A oblação do mandato, e também neste caso, não decorre do mero incumprimento da obrigação declarativa, esse incumprimento tem de assumir natureza culposa, o que significa que importará fazer uma averiguação sobre as circunstâncias em que ocorreu essa falta, o que exclui a aplicação do regime sancionatório na eventualidade das mesmas integrarem uma causa de justificação ou de exclusão da culpa.

No cumprimento desta obrigação declarativa é possível ainda configurar uma outra patologia, para a qual já chamaram a atenção Ana Paula Marçalo e José Manuel Meirim¹⁹¹, e que consiste na circunstância da declaração ter sido efetivamente apresentada mas conter informação falsa, prestada de modo intencional e de forma a induzir em erro quanto à efetiva situação do eleito. Sustentam aqueles autores, e com o que se concorda, que nesse caso esse quadro factual é suscetível de integrar a prática de um ilícito de natureza criminal, o de falsas declaração, p. e p. pelo artigo 256º, nº 1, alínea b), do Código Penal, na modalidade de falsificação intelectual, por se tratar de um documento genuíno com uma informação relevante sobre o estatuto sócio-profissional do eleito mas que é falsa.

A interpretação sufragada por esses autores também nos parece correta uma vez que esse tipo de conduta assume um desvalor ético-penal que não poderá deixar de ser considerado.

¹⁹¹ Cfr., *Incompatibilidades e Impedimentos de Titulares de Altos Cargos Públicos e de Cargos de Direção Superior*, Coimbra Editora, Coimbra, 2007, p. 108.

8. A marcha do processo e algumas questões incidentais

8. 1. Aspetos gerais

A tramitação processual da ação de perda de mandato respeita o regime do processo eleitoral, nos termos já mencionados face à remissão feita no nº 1, do artigo 15, da LTA, para esse meio processual, e daí resulta que lhe é aplicável o modelo de tramitação do mesmo em sede de ação administrativa urgente e enquadrada pelos parâmetros da urgência estabelecida no CPTA, e ainda com a aplicação das disposições dos capítulos II e III do título II respeitantes à ação administrativa (alínea a) do nº 1 do artigo 97º).

Desse modelo ressalta a imposição de prazos muito curtos, como são os que constam do nº 4, do artigo 98º, do CPTA, de cinco dias para a contestação e igual prazo para a decisão do juiz ou do relator, ou para este submeter o processo a julgamento, e do prazo de três dias para os restantes casos, em conjugação com a igual aplicação de outras normas da urgência, o que implica que *a ação corra no período de férias judiciais, com dispensa de vistos prévios, mesmo em fase de recurso jurisdicional e que os atos de secretaria sejam praticados no próprio dia, com precedência sobre quaisquer outros, e que o seu julgamento tenha prioridade sobre os demais* (nº 2 e 3, do artigo 36º, do CPTA). Em todo o caso esse regime de urgência justificará alguma modelação casuística em função do tipo de fundamento invocado pelo autor ou dos termos da contestação que venha a ser apresentada pelo réu.

É que importará considerar que na eventualidade de ser invocada matéria de exceção pelo réu, na respetiva contestação, haverá lugar a notificação do autor para resposta a essa matéria, e também no caso de ser requerida produção de prova nos articulados poderá impor-se a realização audiência para produção da mesma e até haver lugar a audiência final, caso haja lugar a prestação de depoimentos de parte, a inquirição de testemunhas ou a prestação de esclarecimentos verbais por parte de peritos, mas tudo isto é questão que só pode ser analisada no caso concreto e daí que caiba ao juiz do processo um importante papel no sentido de determinar a modelação da tramitação mais adequada em função da especificidade da causa e da natureza urgente da mesma.

8.2. A eventual revelia

A falta de contestação pelo réu ou também a falta de impugnação especificada dos factos articulados pelo autor não tem no âmbito desta ação um efeito cominatório ou de confissão dos mesmos, por ser de entender que estamos no domínio dos chamados direitos indisponíveis, e cremos ser essa a solução que decorre da natureza da ação e da aplicação do regime da contestação na ação administrativa, nos termos do artigo 83º, do CPTA. É verdade que a reforma de 2015 veio alterar a versão inicial¹⁹² desse diploma ao fazer uma distinção entre a falta de contestação, a que será aplicável o regime do CPC (artigos 567º e 568º), e a falta de impugnação especificada, a que se aplica o disposto no nº 4, do artigo 83º, do CPTA, mas num caso e noutro a posição omissiva do réu não dará lugar ao efeito cominatório porque está em causa a eventual aplicação da sanção traduzida na quebra de um mandato que resulta do sufrágio eleitoral, e no domínio do direito sancionatório o silêncio do infrator não releva como efeito confessorio, do que resulta que essa posição do réu apenas determina que o juiz possa apreciar livremente a mesma para efeitos probatórios¹⁹³.

No domínio da vigência da LPTA chegou a colocar-se o problema do efeito processual da falta de contestação e na altura a jurisprudência dividiu-se na solução a dar ao mesmo. No Acórdão do STA de 29.05.2003 (*relatado pelo Conselheiro Rui Botelho, no processo nº 0993/03*) entendeu-se que na falta de contestação seria de aplicar o regime previsto no artigo 840º, do Código Administrativo (aplicável *ex vi* alínea a), do artigo 24º, da LPTA) para os recursos de atos administrativos dos órgãos da administração local do qual decorria a confissão dos factos articulados pelo autor (aí recorrente), mas já noutro Acórdão desse tribunal, de 17.06.2003 (*relatado pelo Conselheiro Alberto Augusto Oliveira, no processo nº 0994/03*) foi justamente chamada à colação a aplicação ao caso do regime dos direitos indisponíveis do que resultaria a ineficácia da vontade das partes para a obtenção do efeito pretendido pelo autor, e parece-nos ser essa a melhor solução numa interpretação que terá de ter em conta a

¹⁹² Na versão inicial do artigo 83º, nº 4, do CPTA, quer a falta de contestação e quer a falta de impugnação especificada, que tinham um regime único, não determinavam a confissão dos factos articulados pelo autor na respetiva petição inicial e davam ao tribunal o poder de apreciar livremente essa conduta para efeitos probatórios.

¹⁹³ Nesse sentido se pronunciou o Acórdão do TCA Sul, de 16.12.2015 (*relatado pela Desembargadora Helena Canelas, no processo nº 12693/15*), ao sublinhar que perante a falta de contestação fica a valer o principio da livre apreciação da prova.

harmonia do sistema e a circunstância da matéria se circunscrever no âmbito do direito sancionatório.

8.3. A renúncia ao mandato autárquico

A outra questão incidental da ação de perda de mandato respeita ao efeito processual que decorre para a lide da apresentação pelo réu, no decurso da mesma, da renúncia ao mandato autárquico, o que coloca a questão de saber se a mesma continua a ter alguma utilidade, ou, ao contrário, se com isso é de declarar a extinção da instância por inutilidade ou impossibilidade superveniente da lide.

Esse problema assumiu alguma acuidade no domínio da Lei nº 87/89 porque da perda de mandato decorria como efeito acessório um caso de inelegibilidade, que constava do respetivo artigo 14º, e da qual resultava, no essencial, que os membros de órgãos autárquicos que perdessem o mandato não podiam ser candidatos nos atos eleitorais que viessem a ter lugar no período de tempo correspondente a um novo mandato completo e em qualquer órgão autárquico.

Em função desse efeito da perda de mandato, com a imposição de uma incapacidade eleitoral passiva, a questão deveria ser perspectivada ao nível do direito sancionatório, e foi nesse sentido que a jurisprudência foi acolhendo o entendimento de que a renúncia não determinava nesse caso a inutilidade da lide, pois a inelegibilidade que resultava da perda do mandato pressupunha uma decisão judicial sob pena de inconstitucionalidade. Nesse sentido, e de entre vários, se pronunciou o Acórdão do STA, de 25.02.1993, e que mereceu anotação de Gomes Canotilho na Revista de Legislação e Jurisprudência (Ano 125º, nº 3825, Coimbra, 1993, pp. 370).

Sucedo é que presentemente já se não coloca esse problema uma vez que da perda de mandato, face ao regime da LTA e da norma do seu artigo 12º, não determina como efeito da decisão a inelegibilidade eleitoral que constava da Lei nº 87/89, e daí que a renúncia apresentada no decurso da ação leva à falta de objeto da mesma e determina, como consequência, a inutilidade superveniente da lide.

8.4. As causas de não aplicação da sanção

Em remate desta parte sobre a decisão de aplicação da sanção importa dar uma palavra sobre a possibilidade da mesma não ser aplicada por ocorrer uma das causas que constam da disposição do artigo 10º, da LTA, que funcionam como causas de justificação e, ou, de exculpação, e que devem ainda ser conjugadas com outros princípios do direito administrativo sancionatório, como o da culpa, o da proporcionalidade, o da igualdade, o da justiça ou o da imparcialidade.

O menção nesta cláusula geral da ressalva de que não haverá lugar a perda de mandato, ou de dissolução do órgão autárquico, quando nos termos gerais de direito, se verifiquem causas de justificação do facto ou de exclusão da culpa, torna um pouco redundante a idêntica referência feita em vários dos fundamentos da sanção de que a mesma poderia ser aplicada mas sempre *salvo ocorrência de facto julgado justificativo* (v.g., alíneas e), f), g), h), do artigo 9º), pois que essa ressalva já resulta da cláusula geral do artigo 10º da LTA.

Em todo o caso o certo é que nalguns dos fundamentos a observância dos princípios que resultam dessa cláusula impõem uma maior cautela na sua aplicação, e isto porque nalguns deles a sua aplicação supõe um maior grau de objetividade, visto que a sanção se aplica por si e sem que se exija aquele juízo de ponderação e isso é muito notório quando estão em causa situações de inelegibilidade superveniente e que operam independentemente de um tal juízo¹⁹⁴.

¹⁹⁴ António Cândido de Oliveira, *ob. cit.* p. 193.

CAPÍTULO V

Conclusões finais:

Os elementos que se deixaram alinhados no presente trabalho cremos que permitem retirar várias conclusões, e por isso, pela nossa parte, e sem prejuízo de outras que do mesmo resultem, parece ser possível formular as seguintes:

A perda do mandato autárquico, que constitui uma das formas possíveis de cessação antecipada do mandato e que se distingue das demais pelo seu carácter sancionatório, traduz a evolução no direito autárquico português de um sistema de punição dos membros dos órgãos da administração local em função de vários fundamentos tipificados na lei e que podem ir do incumprimento de obrigações, ou da prática, por ação ou omissão, de ilegalidades (graves) no âmbito da gestão autárquica, e essa possibilidade tem os seus antecedentes nas mais antigas compilações do direito nacional e com maior ou menor desenvolvimento nunca deixou de ser uma constante nos sucessivos diplomas que regularam a organização da administração local, e, além disso, constitui também uma figura com acolhimento no direito comparado.

No atual regime de tutela administrativa previsto pela LTA resultou uma opção do legislador ordinário pela jurisdicionalização da tutela sancionatória através da qual foi cometida aos tribunais administrativos a competência exclusiva para a aplicação da sanção de perda de mandato aos membros dos órgãos autárquicos, e tal constituiu uma solução que também resultou da evolução do regime da tutela numa deriva para a judicialização perante as insuficiências de anteriores opções legislativas em que tal competência estava deferida à administração estadual ou, e num sistema de autotutela, aos próprios órgãos autárquicos.

A norma do nº 1 do referido artigo 242º, da CRP, ao determinar que a tutela administrativa sobre as autarquias locais seja exercida nos casos e segundo as formas previstas na lei concedeu ao legislador ordinário a possibilidade de poder optar, como o fez, pela atribuição de poderes de tutela sancionatória aos tribunais e sem que daí decorra o incumprimento dos princípios constitucionais que respeitam à autonomia das autarquias locais, e, por outro lado, este modelo em si mesmo também não afronta qualquer dos princípios que emanam da Carta Europeia do Poder Local, de que Portugal

foi subscritor, e a nosso ver é não só o que melhor permite afastar qualquer juízo de suspeita quanto a uma eventual falta de imparcialidade, que poderia resultar da atribuição de uma competência sancionatória a órgãos da administração estadual ou da própria administração local, e é também o que melhor assegura a garantia de defesa dos próprios eleitos locais.

O que sucede é que esta solução traduz um novo paradigma da tutela de natureza sancionatória na medida em que a administração se autolimita ao deferir aos tribunais uma competência que se apresentaria como um corolário lógico da tutela administrativa, na titularidade do Governo, e vai até mais longe ao possibilitar que o contencioso da perda de mandato possa decorrer na ausência de um prévio procedimento tutelar inspetivo, porquanto ao atribuir a legitimidade para o exercício do correspondente direito de ação, nos termos do nº 2 do artigo 11º, da LTA, quer ao Ministério Público, cuja intervenção em defesa da legalidade lhe permite intervir oficiosamente, quer a um qualquer membro do órgão de que faz parte aquele contra quem for formulado o pedido, ou quer ainda a um particular, ainda que com a ressalva de que tenha de ter um interesse direto em demandar, em qualquer destes casos permite que a aplicação de uma sanção oblativa do mandato autárquico resulte de um mecanismo que escapa totalmente ao controle da administração

Esse novo quadro do modelo da perda de mandato leva pois a pensar se verdadeiramente ainda aqui se pode falar de tutela administrativa, ao menos com a configuração que tradicionalmente lhe é dada pela nossa doutrina administrativa, pois, e no seguimento do ensino do professor Marcelo Caetano, sempre se entendeu que a tutela pressupõe uma relação entre dois órgãos de duas pessoas coletivas, o órgão tutelar e o órgão tutelado, o que não existe naqueles casos em que a sanção não resulta de prévio procedimento tutelar inspetivo.

A previsão em regime de *numerus clausus* dos fundamentos que são suscetíveis de determinar a aplicação da sanção, tal como a mesma se encontra nas disposições dos artigos 8º e 9º, da LTA, e bem assim como nas disposições avulsas, que constam quer do regime jurídico de controle publico da riqueza dos titulares de cargos políticos e quer ainda do regime jurídico de incompatibilidades e impedimentos dos titulares de cargos políticos e altos cargos públicos, em conjugado com a fixação no artigo 10º, da LTA, de uma clausula que prevê a não aplicação da sanção na eventualidade de se verificarem

causas de justificação ou de exclusão da culpa, e, ainda, e por último, a própria circunstância da sanção resultar de uma decisão judicial em cujo processo onde são concedidas ao réu as garantias de defesa instituídas para o contencioso administrativo, em particular o direito ao contraditório e o igual direito a um processo justo e equitativo, constitui tudo isso elementos que nos permitem concluir que ao cabo e ao resto não estamos já verdadeiramente em sede de tutela administrativa.

Estamos sim numa área do domínio do direito público sancionatório especial, com alguma aproximação ao processo disciplinar da função pública ou até ao processo de mera ordenação social, mas diferente de qualquer deles porque neste caso a sanção não é aplicada por uma autoridade administrativa, mas pelo tribunal, e tem a particularidade de o tipo de ilícito da responsabilidade do eleito local ser fixado em termos de *numerus clausus* e constituir a causa de pedir da ação em que a sanção vem a ser aplicada.

De qualquer forma passados que são mais de vinte anos sobre a data da aprovação da LTA cremos que se justifica uma reponderação do regime da perda de mandato então instituído, com uma intervenção legislativa que possa incidir particularmente em três dos aspetos desse regime.

Em primeiro lugar, na parte respeitante ao procedimento tutelar inspetivo que precede a vertente sancionatória da tutela, nos casos em que ele ocorre, de modo a que seja orientado à luz do princípio da legalidade e ainda dada ao Ministério Público, enquanto titular da ação pública administrativa, algum tipo de controle sobre o desenvolvimento do mesmo, e com a possibilidade de poder requisitar diligências complementares caso tenha por insuficientes os elementos instrutórios recolhidos no procedimento tutelar e que lhe for remetido.

Em segundo lugar, com uma avaliação da tipologia dos fundamentos de perda de mandato, por se justificar a inclusão de algumas condutas que assumem especial gravidade em termos ético-sociais, em particular no domínio do urbanismo e do ordenamento do território, ao que acresce ser de reponderar a possibilidade de estabelecer uma cláusula de inelegibilidade, por um certo período de tempo, para os casos em que a perda de mandato tenha resultado da prática de factos de especial gravidade, num formato idêntico ao que esteve previsto no n.º 1 do artigo 14.º da Lei n.º 87/89.

Ainda em matéria de inelegibilidades cremos que não faz sentido a inclusão num diploma sobre a tutela administrativa a inserção da norma que consta do artigo 13º da LTA, porque o lugar próprio seria no diploma sobre crimes de responsabilidade previstos pela Lei nº 34/87, de 16 de julho, por se tratar de matéria do foro criminal, ou e eventualmente, no domínio da legislação eleitoral autárquica.

Em terceiro, e último lugar, com uma avaliação do regime processual da ação de perda de mandato, por ser claro que a remissão feita para o processo do contencioso eleitoral não resolve alguns dos problemas, porque ainda que se justifique uma tramitação urgente a verdade é que alguns dos prazos especificamente previstos para essa ação são especialmente curtos, o que se pode compreender em função da necessidade de dar estabilidade ao ato eleitoral mas que dificilmente são compagináveis com as garantias de defesa a conceder num processo de carácter sancionatório, aliás, e de outra forma, sempre seria preferível a opção pela tramitação urgente prevista no nº 4 do artigo 37º do CPTA, a aplicável aos processos urgentes previstos em legislação avulsa.

BIBLIOGRAFIA

ALBUQUERQUE, Martim de/Ruy de Albuquerque, *História das Instituições do Direito Português*, lições ao 1º ano jurídico de 1981/1982 (texto policopiado).

ALBUQUERQUE, Martim de/Ruy de Albuquerque, *História do Direito Português I*, lições ao 1º ano jurídico de 1984/1985 (texto policopiado).

ALBUQUERQUE, Ruy de/Martim de Albuquerque, *História das Instituições do Direito Português*, lições ao 1º ano jurídico de 1981/1982 (texto policopiado).

ALBUQUERQUE, Ruy de/Martim de Albuquerque, *História do Direito Português*, lições ao 1º ano jurídico de 1984/1985 (texto policopiado).

ALEXANDRINO, José de Melo, *Direito das Autarquias Locais*, in *Tratado de Direito Administrativo Especial*, Vol. IV, Almedina, Coimbra, 2010, pp. 11 ss.

ALMEIDA, Fernando Dias Menezes de, *Institucionalização, Organização e Problemas do Poder Municipal no Brasil*, in *Jornadas de Direito Municipal Comparado Lusófono*, edição da AAFDL, Lisboa 2014, pp. 33 ss.

ALMEIDA, Mário Aroso de, *O Novo Regime do Processo nos Tribunais Administrativos*, 3ª edição, Almedina, Coimbra, 2004.

- *Manual de Processo Administrativo*, Almedina, Coimbra, 2017

ALMEIDA, Mário de, *Código Administrativo Prático*, Coimbra Editora, Coimbra, 1923.

AMARAL, Diogo Freitas do, *A Função Presidencial nas Pessoas Coletivas de Direito Público*, in *Estudos de Direito Público em Honra do Professor Marcello Caetano*, Edições Ática, Lisboa, 1973, pp. 11 ss.

- *Curso de Direito Administrativo*, Vol. I, 2ª edição (4ª reimpressão), Almedina, Coimbra, 2000.

ANDRADE, José Carlos Vieira de, *A Justiça Administrativa*, Almedina, 16ª edição, Coimbra, 2017.

BASTOS, Fernando Loureiro, *Municípios, Legislação Autárquica e Contencioso Administrativo em Moçambique. Oito Problemas à Procura de Solução*, in *Revista da Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa*, Vol. XL – nº 1 e 2, Coimbra Editora, 1999, pp. 46 ss.

BRITO, Wladimir, *Cabo Verde: Institucionalização, organização e problemas do poder local*, in *Jornadas de Direito Municipal Comparado Lusófono*, edição da AAFDL, Lisboa, 2014, pp. 53.

CAETANO, Marcelo, *História da Codificação Administrativa*, in *Estudos de História da Administração Pública Portuguesa*, Coimbra Editora, Coimbra, 1994, pp. 359 ss.

- *Manual de Direito Administrativo*, Vol. I, 10ª edição (reimpressão), Livraria Almedina, Coimbra, 1980.

- *História do Direito Português*, Vol. I, Editorial Verbo, Lisboa, 1981.

CISTAC, Gilles, *Moçambique: Institucionalização, organização e problemas do poder local*, in *Jornadas de Direito Municipal Comparado Lusófono*, edição da AAFDL, Lisboa, 2014, pp. 75.

COLLAÇO, João Maria Tello de Magalhães, *Notas a Um Projeto de Código Administrativo*, Coimbra, 1919.

CORREIA, José Manuel Sérvulo, *Direito Administrativo II (Contencioso Administrativo)*, *Relatório sobre programa, conteúdos e métodos de ensino, apresentado no concurso para professor associado da Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa*, Lisboa, 1993.

- *A Reforma do Contencioso administrativo e as Funções do Ministério Público*, in *Estudos em homenagem a Cunha Rodrigues*, Vol. I, Coimbra Editora, Coimbra, 2002.

- *Direito do Contencioso Administrativo I*, Lex, Lisboa, 2005.

CUNHA/José M. Damião/Marta Portocarrero/André Folque/Flávia Novera/José Tavares, *Tutela administrativa e responsabilidade dos titulares de órgãos autárquicos*,

in *Jornadas dos 40 anos do Poder Local*, coordenação de António Cândido de Oliveira e de Carlos José Batalhão, AEDRL, Braga, 2017, pp. 207 ss.

CUNHA, Ricardo Sousa, *A construção do poder local em Timor-Leste*, in *Direito Regional e Local*, nº 12, outubro/dezembro 2010

FEIJÓ, Carlos, *Poder Local em Angola – Institucionalização, Organização e Problemas*, in *Jornadas de Direito Municipal Comparado Lusófono*, edição da AAFDL, Lisboa, 2014, pp.123.

FOLQUE, André, *A Tutela Administrativa nas relações entre o Estado e os Municípios*, Coimbra Editora, Coimbra, 2004.

- *Indisciplina normativa na tutela das autarquias locais*, in *Direito Regional e Local*, nº 05, janeiro/março de 2009.

FOLQUE, André/Marta Portocarreo/Flávia Noversa Loureiro/José F. F. Tavares/José M. Damião da Cunha, *Tutela administrativa e responsabilidade dos titulares de órgãos autárquicos*, in *Jornadas dos 40 anos do Poder Local*, coordenação de António Cândido de Oliveira e de Carlos José Batalhão, AEDRL, Braga, 2017, pp. 207 ss.

FONSECA, Guilherme Frederico Dias Pereira da/Fernando Brandão Ferreira Pinto, *Direito Processual Administrativo Contencioso*, 2ª edição, Elcla Editora, Porto 1992.

FONSECA, Isabel Celeste M., *Direito Processual Administrativo, Roteiro Prático*, Almeida & Leitão, Porto, S/D.

- *Dos Novos Processos Urgentes no Contencioso Administrativo (Função e Estrutura)*, Lex, Lisboa, 2004.

- *Processo Temporalmente Justo e Urgência. Contributo para a autonomização da categoria da tutela jurisdicional de urgência na justiça administrativa*, Coimbra, 2009.

FREITAS, Lourenço Vilhena de Freitas, *O Sistema das Autarquias Locais de São Tomé e Príncipe*, in *Jornadas de Direito Municipal Comparado Lusófono*, edição da AAFDL, 2014, pp. 159 ss.

GARCIA, Maria da Glória Dias, *Do Conselho de Estado ao Atual Supremo Tribunal Administrativo*, Lisboa, 1998.

GOMES, Fernando, *Alguns aspetos da natureza e fundamentos da ação administrativa para perda de mandato*, in *Revista do Ministério Público*, nº 150, Lisboa 2017, pp. 11 ss.

KOSTA, Kafft, *Poder local – Institucionalização, organização e problemas*, in *Jornadas de Direito Municipal Comparado Lusófono*, edição da AAFDL, Lisboa 2014, pp. 137 ss.

LIMA, António Pedrosa Pires de, *A Tutela Administrativa nas Autarquias Locais*, 2ª edição, Coimbra Editora, 1968.

LOUREIRO/Flávia Novera/Marta Portocarrero/André Folque/José F. F. Tavares/José M. Damião da Cunha, *Tutela administrativa e responsabilidade dos titulares de órgãos autárquicos*, in *Jornadas dos 40 anos do Poder Local*, coordenação de António Cândido de Oliveira e de Carlos José Batalhão, AEDRL, Braga, 2017, pp. 207 ss.

MEDEIROS, Rui/Jorge Miranda, *Constituição Portuguesa Anotada*, Tomo III, Coimbra Editora, Coimbra, 2007.

MENDES, João de Castro, *Direito Processual Civil*, Apontamentos das lições dadas na Faculdade de Direito de Lisboa ao curso jurídico de 1978/1979, edição da AAFDL.

- *Direito Comparado*, Lições dadas na Faculdade de Direito de Lisboa, ao curso jurídico de 1982/1983, edição da AAFDL.

MIRANDA, Jorge, *A Constituição de 1976, Formação, Estrutura, Princípios Fundamentais*, Livraria Petrony, Lisboa 1978.

MIRANDA, Jorge/Rui Medeiros, *Constituição Portuguesa Anotada*, Tomo III, Coimbra Editora, Coimbra, 2007.

MOREIRA, Vital, *Empréstimos municipais, autonomia local e tutela governamental*, in *Direito Regional e Local*, nº 03, julho/setembro,

NEVES, Maria José Leal Castanheira, *Governo e Administração Local*, Coimbra Editora, 2004.

- *Os Eleitos Locais*, 2ª edição, Braga, 2017.

NOGUEIRA, José Duarte Nogueira, *Municipalismo e Direito, Considerações Histórico-Jurídicas Sobre o Direito Local*, in *Estudos em homenagem a Cunha Rodrigues*, Vol. II, pp. 459 ss.

OCANA, Luis Morell, *El Regimen Local Espanol*, Tomo I, Civitas, Madrid, 1988.

OLIVEIRA, António Cândido de, *Direito das Autarquias Locais*, 2ª edição, Coimbra Editora, Coimbra, 2013.

PEREIRA, André Gonçalves, *Contribuição para uma Teoria Geral do Direito Municipal*, dissertação apresentada no curso complementar de ciências político-económicas, da Faculdade de Direito de Lisboa, edição policopiada, Lisboa, 1959.

- *Administração e Direito Ultramarino*, lições dadas na Faculdade de Direito de Lisboa ao 3º ano jurídico de 1969/1970, edição da AAFDL, Lisboa, 1969.

PEREIRA, Ernesto Vaz Pereira, *Da Perda de Mandato Autárquico, Da Dissolução de Órgão Autárquico*, Almedina, Coimbra, 2009.

PINTO, Fernando Brandão Ferreira/Guilherme Frederico Dias Pereira da Fonseca, *Direito Processual Administrativo Contencioso*, 2ª edição, Elcla Editora, Porto 1992.

PORTOCARRERO, Marta/André Folque/Flávia Novera Loureiro/José F. F. Tavares/José M. Damião da Cunha, *Tutela administrativa e responsabilidade dos titulares de órgãos autárquicos*, in *Jornadas dos 40 anos do Poder Local*, coordenação de António Cândido de Oliveira e de Carlos José Batalhão, AEDRL, Braga, 2017, pp. 207 ss.

RODRIGUES, Maria Teresa Campos, *Aspetos da Administração Municipal de Lisboa no Século XV*, separata dos números 101 a 109, da *Revista Municipal*, Lisboa, 1968.

SÁ, Victor de, *A Reforma Administrativa Liberal Que Precedeu a de Mousinho da Silveira*, in <http://ler.letras.up.pt/uploads/ficheiros/1950>.

SALGADO, Nuno da Silva, *Tutela Administrativa sobre as Autarquias Locais – Perspetivas Futuras*, in *Boletim da IGAT (Inspeção-Geral da Administração do Território)*, nº 4, Ano 2, dezembro 1989, pp. 3 ss.

TAVARES/José F. F./Marta Portocarrero/André Folque/Flávia Novera/José M. Damião da Cunha, *Tutela administrativa e responsabilidade dos titulares de órgãos autárquicos*, in *Jornadas dos 40 anos do Poder Local*, coordenação de António Cândido de Oliveira e de Carlos José Batalhão, AEDRL, Braga, 2017, pp. 207 ss.

TOMIO, Fabricio Ricardo de Limas, *Autonomia Municipal e Criação de Governos Locais: A Peculiaridade Institucional Brasileira*, in *Revista da Faculdade de Direito da Universidade Federal do Paraná*, nº 42, 2005, pp. 103 ss.

VALLE, Jaime, *O Poder Local em Timor-Leste*, in *Jornadas de Direito Municipal Comparado Lusófono*, edição da AAFDL, Lisboa, 2014, pp.177 ss.

XAVIER, Joana Lobo, *Tutela Administrativa das Autarquias Locais*, in *Direito Administrativo das Autarquias Locais*, Coimbra Editora, Coimbra, 2010, pp.191 ss.

YSERN, Jose Luis Rivero, *Manual de Derecho Local*, Civitas, 3ª edição, Madrid, 1997.

ZBYSZEWSKI, João Paulo, *Regime de Atribuições e Competências das Autarquias Locais*, JVS, 2ª edição, Lisboa, 2005.

Jurisprudência citada

As várias citações ou referências a acórdãos do STA, dos Tribunais Centrais Administrativos e do Tribunal Constitucional, são consultáveis na base de dados do ITIJ (www.de.mj.pt).