



UNIVERSIDADE D
COIMBRA

Leandro Gomes de Oliveira

**DA AÇÃO ADMINISTRATIVA PARA
DECLARAÇÃO DE PERDA DE MANDATO
LOCAL**

VOLUME 1

**Dissertação no âmbito do mestrado em Ciências Jurídico-
Políticas/Menção em Direito do Ordenamento, do Urbanismo e do
Ambiente, orientada pelo Professor Doutor Jorge André de
Carvalho Barreira Alves Correia e apresentada à Faculdade de
Direito.**

Julho de 2021

1 2



9 0

FACULDADE DE DIREITO
UNIVERSIDADE DE
COIMBRA

LEANDRO GOMES DE OLIVEIRA

**DA AÇÃO ADMINISTRATIVA PARA DECLARAÇÃO DE PERDA DE
MANDATO LOCAL**

THE ADMINISTRATIVE ACTION FOR LOSS OF LOCAL MANDATE

*Dissertação apresentada à Faculdade de direito da
Universidade de Coimbra no âmbito do 2.º Ciclo de Estudos em
Direito (conducente ao grau de Mestre), na Área de
Especialização em Ciências Jurídico-Políticas/Menção em
Direito do Urbanismo, do Ordenamento e do Ambiente.*

*Orientador: Professor Doutor Jorge André de Carvalho
Barreira Alves Correia*

Coimbra, 2021

À memória de Manuel de Almeida Oliveira, meu pai.

AGRADECIMENTOS

Quero agradecer à minha família, que sempre me deu e nunca me cobrou. Obrigado por me terem permitido sonhar. Esta dissertação também é vossa.

Quero agradecer à Clara, a minha companheira de todas as horas. Obrigado por compreenderes as longas noites de trabalho, os fins-de-semana ausente e todos os demais desafios. Sem ti nada seria possível.

Quero agradecer ao meu orientador, Professor Doutor Jorge Alves Correia, que sempre me iluminou o «caminho», ouviu e apoiou nas horas difíceis. Muito obrigado por ter acreditado em mim.

Quero agradecer ao Professor Doutor Licínio Lopes Martins, que encarou o desafio sem hesitar.

Quero agradecer ao José Mendes Tavares, que ao longe se fez perto.

Quero agradecer àqueles que Coimbra me deu pelas intermináveis tertúlias, pelas incontáveis noites de estudo e pelo incansável apoio.

Quero agradecer à Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra, a minha eterna casa, a minha «alma mater, que um menino fez Homem e que a um «cego» permitiu ver.

Quero agradecer, por fim, às incansáveis funcionárias do catálogo.

Obrigado.

RESUMO

Com a presente Dissertação pretende-se descortinar o regime jurídico da *Ação Administrativa para Declaração de Perda de Mandato Local*, chamando à colação alguns dos «*problemas*» que aí se têm observado. Este é um tema particularmente pluridisciplinar, que reclama não só os contributos do Direito Processual Administrativo e Civil, como da Teoria Geral do Direito Administrativo, do Direito Administrativo Sancionatório, do Direito Autárquico e, até, de certo modo, do Direito Político.

Esta é uma *Ação* que se encontra irremediavelmente intrincada com o regime da tutela administrativa a que as AL se encontram sujeitas, ainda que entendamos que hodiernamente algumas das «*pontes clássicas*» entre as duas matérias já tenham ruído. Na verdade, ao longo da Dissertação fomos encontrando vários aspetos da Lei Tutelar Administrativa que, a nosso ver, necessitam de ser atualizados e/ou repensados, em ordem à correta prossecução do interesse público e à defesa da legalidade democrática.

Paralelamente, fomos também confrontados com as «*dificuldades processuais*» originadas pela adoção do regime processual aplicável ao contencioso eleitoral, que cremos não se adequar às especificidades desta *Ação* e que para as quais ainda não existem soluções doutrinárias e/ou jurisprudenciais amplamente consensuais e consolidadas.

Em vista disso, apoiados numa «*visão*» de direito comparado e numa análise jurisprudencial, procurámos fornecer um contributo jurídico-dogmático para este tema, com vista a uma melhor caracterização desta ação administrativa principal e urgente, cujo profundidade de estudo ainda se situa aquém do desejável.

Palavras-chave: Perda de Mandato Local – Tutela Administrativa – Autarquia Local – Autonomia Local – Direito Processual Administrativo – Descentralização.

ABSTRACT

The main aim of the present dissertation is to unfold some of the «*problems*» that can be found on the legal framework of the Administrative Action for Loss of Local Mandate. This is a multidisciplinary subject, that summons contributions from various legal areas: Administrative and Civil Procedural Law; General Administrative Law; Administrative Sanctioning Law, Local Law or Political Local.

This legal action is strongly connected with the theme and the legal framework of the Administrative supervision, truly a Government tutelage, in spite of we think that some of the «*old bridges*» between those themes have already collapse. Furthermore, we present a vast list of legal precepts in our Administrative tutelage Law that we believe aren't compatible anymore with the reality of the Administrative Procedural Law. Moreover, in some cases they are outdated and needed to be reconsidered, to assure the prosecution and the protection of the public interest.

At the same time, we were also confronted with the «*procedural difficulties*» arising from the adoption of the procedural regime applicable to electoral litigation, which we believe does not fit the specificities of this Action, for which there are still no widely consensual and consolidated doctrinal and/or jurisprudential solutions.

To that end, supported in recent rulings and in an overview of some our closest legal systems, we propose a few potential solutions to overcome that problem, although we recognize that finding more concrete and proper solutions will require furthermore investigation.

Keywords: Loss of Mandate – Administrative Tutelage – Local Government – Local Autonomy - Administrative Procedural Law – Decentralization.

ABREVIATURAS

AL – Autarquias Locais

AP – Administração Pública

CCDR – Comissão de Coordenação e Desenvolvimento Regional

CCDR-C – Comissão de Coordenação e Desenvolvimento Regional do Centro

CEAL – Carta Europeia de Autonomia Local

CGCT – Code Général des Collectivités Territoriales

CM – Câmara Municipal

CP – Código Penal

CPA – Código do Procedimento Administrativo

CPC – Código do Processo Civil

CPTA – Código do Processo dos Tribunais Administrativos

CRP – Constituição da República Portuguesa

DGAL – Direção-Geral das Autarquias Locais

DGF – Direção-Geral das Finanças

EEL – Estatuto dos Eleitos Locais

EL – Eleitos Locais

EMP – Estatuto do Ministério Público

ETAF – Estatuto dos Tribunais Administrativos e Fiscais

LEOAL – Lei Eleitoral dos Órgãos das Autarquias Locais

LTA – Lei Tutelar Administrativa

MP – Ministério Público

NRJAL – Novo Regime Jurídico das Autarquias Locais

PALOP – Países Africanos de Língua Oficial Portuguesa

PDM – Plano Diretor Municipal

PROT – Programa Regional de Ordenamento de Território

RJAL – Regime Jurídico das Autarquias Locais

RJAEL – Regime Jurídico da Atividade Empresarial Local e das Participações Locais

RJCIM – Regime Jurídico da Comunidade Intermunicipal

RJRFM – Regime Jurídico da Recuperação Financeira Municipal

STA – Supremo Tribunal Administrativo

STJ – Supremo Tribunal de Justiça

TAC – Tribunal Administrativo de Círculo

TAF – Tribunal Administrativo e Fiscal

TC – Tribunal Constitucional

TCAN – Tribunal Central Administrativo Norte

TCAS – Tribunal Central Administrativo Sul

ÍNDICE

RESUMO.....	7
ABREVIATURAS	9

PARTE I INTRODUÇÃO

1. Aproximação ao problema.....	14
2. Razão de ordem/Sequência.....	15

PARTE II DAS AUTARQUIAS LOCAIS

CAPÍTULO I – O Itinerário Histórico-Constitucional.....	18
1. As bases constitucionais das Autarquias Locais e do Sistema de Governo	18
1.1 Da <i>Constituição</i> de 1911 à <i>Constituição</i> de 1933	19
1.2 A atual <i>Constituição</i> de 1976	23
1.2.1 O <i>Poder Local</i> na <i>Constituição</i>	25
1.2.2 Do <i>conceito constitucional</i> de Autarquia Local.....	28
1.2.3 Dos <i>princípios constitucionais</i> das Autarquias Locais	31
a. O Princípio da Subsidiariedade	31
b. o Princípio da Descentralização.....	32
c. o Princípio da Autonomia Local	34
2. Breves notas sobre o traçado histórico dos <i>Municípios</i> , das <i>Freguesias</i> e das <i>Regiões Administrativas</i>	37
2.1 Do <i>Município</i>	37
2.2 Da <i>Freguesia</i>	40
2.3 Da <i>Região Administrativa</i>	42
2.3.1 Os <i>Distritos</i> , as <i>Assembleias Distratais</i> e os <i>Governadores Civis</i>	44
CAPÍTULO II – O Sistema de Governo Autárquico.....	47
1. O <i>Governo Autárquico</i> – Algumas notas introdutórias	47
1.1 O atípico <i>presidencialismo colegial</i>	48
2. Do <i>regime tutelar</i> das Autarquias Locais.....	59

2.1 A relação de tutela – o desenho de um conceito heterogéneo	60
2.2 Do regime constitucional.....	62
2.3 Da <i>Lei Tutelar Administrativa</i>	64
2.4 Das <i>entidades tutelares</i>	67
2.5 Considerações finais	71

PARTE III

DA AÇÃO ADMINISTRATIVA PARA DECLARAÇÃO DE PERDA DE MANDATO LOCAL

CAPÍTULO I – A construção de um Processo – Algumas notas jurisprudenciais.....	73
1. Breves referências introdutórias	73
2. Os temas da jurisprudência.....	74
2.1 O <i>contencioso</i> da Perda de Mandato Local no <i>TCAN, TCAS e STA</i>	75
2.1.1 Uma « <i>questão</i> » de violação da legalidade urbanística.....	75
2.1.2 Uma « <i>questão</i> » de Caducidade do direito à ação.....	77
2.1.3 Um « <i>problema</i> » de faltas injustificadas	80
2.1.4 Um caso de falta de apresentação da declaração de património, rendimentos e cargos <i>Socais</i>	81
2.1.5 Uma « <i>situação de inelegibilidade superveniente</i> »	85
2.1.6 Um « <i>problema</i> » de impedimentos	87
2.1.7 Uma « <i>questão</i> » de legitimidade ativa.....	92
2.1.8 Um « <i>problema</i> » de suplentes.....	98
2.2 Breves conclusões.....	101
CAPÍTULO II – A Perda de Mandato Local no Direito Comparado.....	105
1. Referências introdutórias.....	105
1.1 <i>O direito Espanhol</i>	105
1.2 <i>O direito Francês</i>	108
1.3 <i>O direito Italiano</i>	111
CAPÍTULO III – A configuração de um Processo Administrativo.....	115
SUBCAPÍTULO I – A jurisdicionalização da tutela administrativa.....	115
1. A <i>panjurisdicionalização</i> da tutela.....	115

2. Figuras afins	118
SUBCAPÍTULO II – Dos pressupostos processuais	120
1. Apreciação preliminar	120
2. Do Tribunal.....	121
2.1 A competência do Tribunal	121
3. Das Partes	125
3.1 A Personalidade Judiciária, Capacidade Judiciária e Patrocínio Judiciário.....	125
3.2 A Legitimidade Processual.....	127
3.2.1 A legitimidade processual ativa	128
a. Da ação particular	129
b. Da ação pública	131
3.3 A Legitimidade processual passiva	132
4. Do Processo	133
4.1 Tempestividade	133
5. Do pressuposto processual específico	134
6. A renúncia ao Mandato.....	136
SUBCAPÍTULO III – Dos elementos do processo	138
1. O Pedido e a Causa de pedir	138
2. Dos fundamentos	139
3. Da exclusão da sanção.....	141
SUBCAPÍTULO IV – Da marcha processual	144
1. O regime processual	144
2. Dos recursos	145
PARTE IV	
CONCLUSÃO	
1. Considerações finais.....	147
BIBLIOGRAFIA	150
JURISPRUDÊNCIA	159

PARTE I
INTRODUÇÃO

1. Aproximação ao problema

Nestas linhas introdutórias procuraremos oferecer ao leitor alguns *tópicos* ou *particularidades reveladoras* do *objeto*, da *razão de ordem* e da *pertinência* do estudo e consolidação da *ação administrativa para declaração de perda de mandato local*. Em face disto, como não poderia deixar de ser, o *objeto central* da presente dissertação concentra-se na análise dos trâmites processuais deste *aparente expediente tutelar*, o qual, sem prejuízo do *mediatismo jurídico e político* a que hodiernamente tem estado associado, ainda persiste pouco tratado na doutrina administrativista portuguesa, pelo que se impõe a presente dissertação.

Por conseguinte, procuraremos não só fornecer algumas respostas às muitas questões que têm sido suscitadas neste âmbito através da *dissecação* do regime processual e procedimental administrativo e de alguns *lugares comuns* do *processo civil*, como fazê-lo numa condição de *exclusiva juridicidade*, isto é, sem *resvalarmos* para outros campos a que a temática convida. De facto, não podemos deixar de notar que o tema *da perda de mandato local* poderá ser *permeável* a *sensibilidades políticas*, as quais, se convocadas para estes meandros, podem inquinar a análise rigorosa e técnica que se exige. Assim, procuraremos afastar-nos, tanto quanto possível, da convocação de aspetos externos ao *mundo jurídico* e focar-nos, decisivamente, na exclusiva reflexão jurídica que se impõe e que pretendemos.

Agregado à matéria da *perda de mandato*, surge, inevitavelmente, o tema do *poder local*, ou se preferirmos do *poder autárquico*. Efetivamente, são duas temáticas indissociáveis que se apoiam e limitam mutuamente e sem as quais não seria possível manter o sistema autárquico idealizado pelo legislador, na medida em que sem a *perda de mandato* não seria possível *controlar efetivamente* os EL, e que sem a existência de um *poder local verdadeiramente autónomo* a *ação para declaração de perda de mandato* perderia a sua

razão de ser. Em boa verdade, a experiência tem-nos demonstrado que à maior exigência de escrutínio e fiscalização da *atividade gestonária das AL*, que como veremos não raras vezes materializa-se num *escrutínio direto à atividade do Presidente da CM*, terá que corresponder, impreterivelmente, sob pena de obtermos resultados frustrados, a um maior *grau de responsabilização da(s) entidade(s) que o realiza*, a qual, bem entendidas as coisas, é *corporizada por todos nós, os/as cidadãos/as*.

Não se trata, naturalmente, da *proibição do recurso a este expediente*, mas possivelmente, isso sim, da imposição de *maiores condicionalismos e responsabilização* na sua utilização, com vista à *correção de algumas questões que são pertinentemente levantadas pela doutrina*.

Em suma, o *mundo autárquico* poderá, em certos termos, ser equiparado a um *campo minado* em que os diversos intervenientes, para ascenderem ao sucesso, terão que mapear meticulosamente o seu percurso, pelo que a presença e o labor do *artesão do direito* se afiguram indispensáveis para *alumiar o caminho* e a assegurar que os meios de reação são juridicamente adequados à realidade que *enfrentam*. Assim, no nosso caso concreto, procuraremos aferir da adequação, ou da falta dela, do atual *regime jurídico-processual da ação administrativa para declaração de perda de mandato local* face às diversas *entidades administrativas locais*, ou melhor, *aos órgãos autárquicos* a que se dirige.

2. Razão de ordem/Sequência

Realizada uma telegráfica primeira aproximação ao problema e esclarecido o *objeto* da presente dissertação, afigura-se-nos agora necessário dedicarmos umas breves palavras à justificação do tema e à explanação do *roteiro* por nós elegido para o tratamento do mesmo.

Ora, num período em que a contestação pública à vida política e, em geral, à gestão pública atinge novos patamares, fenómeno que, no nosso *horizonte de pensamento*, poderá ser compreendido pelos sucessivos equívocos e «*pecados*» dos decisores políticos, urge a necessidade de dotar o sistema de mecanismos de resposta céleres, coerentes e, sobretudo, equilibrados.

Assim, neste contexto, a *ação administrativa para declaração de perda de mandato local* assume uma particular relevância, na medida em que possibilita a concretização de um *justo equilíbrio* entre a necessidade de *monitorização, fiscalização da atividade autárquica* e «*prestação de contas*» pelos agentes político-administrativos, e o *direito de defesa*, de *resposta* e, num certo contexto, de *manutenção da autonomia e liberdade decisória* que se afiguram imprescindíveis ao regular exercício do mandato autárquico.¹ Todavia, apesar de assim o ser, a realidade é que o legislador não dispensou grande atenção à *delimitação do regime desta ação administrativa*, nem se observava na doutrina, até recentemente, grandes preocupações no tratamento desta.

Face a isto, entendemos que a atualidade e o peso público/político de que o tema se reveste justificam uma reflexão jurídica mais cuidada, a partir da qual seja possível extrair-se indícios suficientes que facultem ao legislador os *materiais essenciais* para o início do procedimento de *adequação*, ou quiçá de *reformulação*, do regime jurídico atual da *ação administrativa para declaração de perda de mandato local*.

Por conseguinte, a investigação das *particularidades jurídicas* da *ação administrativa para declaração de perda de mandato local*, que como vimos corporiza o *objeto essencial* da presente obra, não poderá ser levada a *bom porto* sem um esforço de compressão integral das *dificuldades* inerentes ao «*problema*», sendo certo que para tal é necessário não só mobilizar uma análise dos diversos expedientes previstos no processo administrativo para acautelar as muitas questões que são suscitadas a este propósito, como, e talvez principalmente, lançar mão de uma visão crítica e inovadora destes, acompanhada de um esforço de procura de *lugares comuns* em áreas fulcrais, como são os casos da *justiça constitucional*, da *justiça penal*, da *justiça civil* e até, em certa medida, do *sistema de governo autárquico*.

O foco principal estará direcionado à ilustração do pleito por meio do qual se desencadeará a *declaração (judicial) de perda de mandato local*, com especial atenção a algumas *zonas cinzentas* que assumem particular relevância nesta sede, designadamente a *legitimidade processual ativa*, os *prazos processuais*, a *admissibilidade de providências*

¹ Permite, no fundo, assegurar o *equilíbrio* e a correta «*execução*» do *contrato social* que alicerça todo o nosso sistema político-administrativo. Como bem escreve JORGE ALVES CORREIA, “*a democracia administrativa só se cumpre com a assunção de um dever de prestação de contas pelos responsáveis.*” Cfr. JORGE ALVES CORREIA (2015: 204).

cautelares, os recursos e os efeitos da condenação. Tomaremos especial cuidado no tratamento das controvérsias que nos são oferecidas nesta sede pelo *direito do urbanismo, do ordenamento do território e do ambiente*, sem esquecermos, todavia, as problemáticas concernentes à *tarefa gestonária designada ao Presidente da CM*, que não raras vezes suscitam relevantes questões em matéria de *impedimentos*.

Para tanto, repartiremos o «*corpo*» da dissertação em duas partes: A primeira relativa às *Autarquias Locais*, dedicada ao estudo das *bases constitucionais e legais das Autarquias locais e do sistema de governo municipal*, em especial do *atípico presidencialismo colegial* que aí vigora e que tanto justifica a presente dissertação; E a segunda concernente ao *estudo da tramitação processual da ação administrativa para declaração de perda de mandato local*, no âmbito do qual convocaremos os indispensáveis contributos do *direito comparado* e da *jurisprudência*.

PARTE II
DAS AUTARQUIAS LOCAIS

CAPÍTULO I
O ITINERÁRIO HISTÓRICO-CONSTITUCIONAL

1. As bases constitucionais das Autarquias Locais e do Sistema de Governo

O tema do *Poder Local* ocupa, e sempre ocupou, uma posição de destaque na *praxis constitucional portuguesa*, sendo mesmo possível encontrarmos *vestígios dessa tradição* em todos os *textos fundamentais* que o nosso ordenamento jurídico já conheceu, designadamente na *Constituição de 1822*, na *Carta Constitucional de 1826*, na *Constituição de 1838* e, por fim, nas *Constituições Republicanas de 1911, de 1933 e a de 1976*, atualmente em vigor.

Ora, face à suma importância de que se reveste a *tradição constitucional* para a edificação de todo o ordenamento jurídico e não sendo exceção o tema que abordaremos, não poderíamos deixar de lhe dedicar algumas palavras, ainda que necessariamente breves e sem prejuízo de nos interessar, sobretudo, um estudo mais aprofundado da *Constituição de 1976*.

Sem prejuízo do *capítulo do constitucionalismo português* ter sido inaugurado pela *Constituição de 1822*,^{2/3} que procedeu à *abolição da monarquia absoluta portuguesa* e

² Esta *Constituição*, à semelhança da que lhe sucedeu, a *Carta Constitucional de 1826*, já denotava a preocupação do legislador constitucional em conceder um mínimo de densidade jurídica às estruturas de *Poder Local*, dedicando-lhes o Capítulo II do Título VI, prescrevendo que “*haverá câmaras em todos os povos, onde assim convier ao bem público*” e atribuindo às *Câmaras* a competência de exercerem, em conformidade com a Lei, o *governo económico e municipal dos concelhos*. Para mais desenvolvimentos veja-se, CÂNDIDO DE OLIVEIRA (2013: 12-14) e PAULO FERNANDES (2012: 568).

³ A *Constituição de 1822* foi apelidada de «*bastante progressiva*» e «*excessivamente liberal*» entre outras coisas, por proceder à revogação, quase na sua totalidade, dos tradicionais privilégios feudais e eclesiais e por propugnar a *supremacia* do poder Legislativo das Cortes faces aos demais poderes.

principiou a *primeira experiência parlamentar portuguesa*, fortemente influenciada pela aventura espanhola de 1812 e pela experiência francesa de 1791 e 1795, a verdade é que só com o advento das *constituições republicanas* é que o assunto foi alvo de um tratamento mais adequado e sistemático.

1.1 Da *Constituição de 1911* à *Constituição de 1933*

A *Constituição de 1911*, aprovada em 21 de Agosto, dedicava o título IV às denominadas “*Instituições Locais Administrativas*”, sem se pronunciar, todavia, sobre a *divisão administrativa* a que o território estava subordinado, ainda que através de uma análise sistemática dos diversos preceitos constitucionais pudessem ser encontradas algumas *pistas* sobre o modelo de administração local desejado pelo legislador. Em boa verdade, não obstante a que o legislador no artigo 66.º da *Constituição* remetesse para legislação especial, a ser aprovada posteriormente, a definição das *atribuições* e a *organização dos corpos administrativos*, já era possível denotar uma preocupação em definir as bases gerais nas quais as estruturas de *Poder Local* deveriam assentar, sendo elas: a *independência*; a *autonomia face ao poder executivo central*; a *divisão dos poderes distritais e municipais entre deliberativo e executivo*; a *liberdade de referendo*; a *autonomia financeira* e a *restrição do poder de cognição dos tribunais de contencioso a meras questões de legalidade (por violação de leis gerais)*.

Assim, apesar do texto constitucional não se reportar direta e imediatamente à divisão administrativo do território, não deixava a *questão local e administrativa* ao abandono, bem pelo contrário, sendo exemplo paradigmático disso a nomeação de uma comissão⁴, presidida pelo histórico patriarca republicano do *Poder Local* José Jacinto Nunes, cuja tarefa principal era a redação de um *projeto de CA*, decorridos apenas 20 dias após o arranque da aventura republicana.⁵

⁴ Em 17 de Novembro de 1911, por proposta de José Jacinto Nunes, a *Câmara dos Deputados* do 2.º Governo republicano aprovou a renomeação da comissão originalmente designada pelo 1.º Governo, apelidando-a de *comissão da administração pública*, pelo que esta comissão original também assim poderá ser designada.

⁵ Esta comissão acabaria por apresentar à Assembleia Constituinte, em 15 de Agosto de 1911, um *projeto de CA* no qual figuravam os *governadores civis*, os *distritos* e se recuperavam as *juntas distritais*.

O *projeto de CA* não deixou de criar polarizações, verificando-se mesmo uma profunda divisão entre a *fação de deputados* que defendiam que a manutenção das *velhas instituições e divisões* já não se adequava à realidade, como é o caso de José Dias da Silva que entendia que nos deveríamos encaminhar para uma ideologia mais *federalista* ao nível do *Poder Local*, com a conseqüente divisão das povoações em *comunas, concelhos e distritos*, e a *fação de deputados* que entendiam que as *velhas instituições locais* poderiam servir de veículo à concretização da «*utopia municipalista*»⁶, à qual pertenciam, entre outros, Barbosa de Magalhães.⁷

Em todo o caso, alheamente a todas as discussões que eventualmente tenham sido geradas, a verdade é a redação do *projeto do código* acabou por não passar devido ao Parecer negativo do Senado⁸ n.º 214, acabando por ser adotada, em vez disso, a Lei Administrativa n.º 88 que apenas integrava extratos de artigos do *projeto de código*, sem realizar qual reforma profunda no que à organização administrativa diz respeito. O mesmo poderá ser dito relativamente ao restante período da I República, que excetuando a Lei n.º 621, de 23 de Junho de 1916, que procedeu à substituição das *paróquias civis* pelas *freguesias* e a *junta da paróquia* por *junta de freguesia* e o Decreto n.º 9356, de 8 de Janeiro de 1924, que eliminou a designação do cargo de administrador do concelho⁹, sem prejuízo de que este apenas tenha sido *formalmente extinto* nos termos do Decreto n.º 27424, de 31 de Dezembro de 1936, não conheceu qualquer outra reforma profunda nesta matéria.¹⁰ Seria necessário esperarmos até

Todavia, como era típico do período da I República, a instabilidade governativa ditou que os trabalhos da comissão só viriam ser retomados pelas mãos da já referida 2.ª comissão – *comissão da administração pública*, que no dia 13 de Fevereiro de 1912 apresentou o *projeto de CA* n.º 74 para ser discutido em plenário. Vd. JORGE ALVES (2010: 39).

⁶ Cfr. JORGE ALVES, *ob. cit.*, p. 44.

⁷ Ainda que este deputado entendesse que a manutenção das velhas instituições deveria cair paulatinamente, de modo a originar, conseqüentemente, uma *nova divisão administrativa*.

⁸ O *Senado* argumentou, inclusivamente, que poderia existir uma *impreparação cívica* devido à falta de tradição deste Instituto no nosso ordenamento. Cfr. JORGE ALVES, *ob. cit.*, p. 55.

⁹ A propósito da figura do *administrador do concelho*, escrevia Lobo D'Àvila que a sua criação deveu-se, em larga medida, ao facto de o presidente da câmara ser *historicamente* o vereador eleito mais votado e, portanto, não ser nomeado direta e livremente pelo Governo, o que impunha a necessidade de o Governo se fazer representar junto dos concelhos. Em sentido contrário, escrevia MARCELLO CAETANO que a figura dos administradores do concelho era justificada, não pela necessidade do Governo se fazer representar junto das estruturas locais de poder, mas sim devido às funções de policiamento de que estavam encarregues. Parece-nos que a *verdadeira justificação* para a figura dos administradores do concelho residia na necessidade de representação do Governo junto às estruturas concelhias, pois, como iremos ver mais adiante, só existiu verdadeiramente a extinção dos administradores do concelho quando as funções a eles inerentes foram transmitidas para os presidentes das CM, que passaram a ser nomeados pelo Governo. Cfr. LOBO D'ÀVILA, *Estudos de Administração*, Lisboa, 1874, p. 181. Apud CÂNDIDO DE OLIVEIRA, *ob. cit.*, p. 31.

¹⁰ Veja-se que o Decreto n.º 9356, de 8 de Janeiro de 1924, apenas eliminou a designação do cargo, pois, em verdade, as funções a ele inerentes continuaram a ser *materialmente* desempenhas, auferindo, inclusivamente, a remuneração correspondente.

ao texto constitucional de 1933 e ao *CA marcelista* de 1936-40 para conhecermos outras *verdadeiras alterações* em matéria de AL.

No que concerne à *Constituição da II República*, que entrou em vigor em 11 de Abril de 1933 no seguimento do *plebiscito nacional* efetuado no dia 19 de Março, eram os ímpetus autoritários e corporativistas que a caracterizavam.¹¹ Em boa verdade, eram precisamente essas características centralizadoras e corporativistas que cerceavam veementemente a *autonomia decisória, financeira* e até, de certo modo, *eleitoral* do *Poder Local*. De facto, sem prejuízo da constituição referir no parágrafo 3.º do artigo 5.º que a par das famílias e organismos corporativos também as AL eram “*elementos estruturais da Nação dos cidadãos,*” a realidade é que no Título VI, dedicado à “*divisão administrativa*” e às “*autarquias locais na metrópole,*” mais especificamente no artigo 127.º, prescrevia-se que a “*vida administrativa está sujeita à inspeção de agentes do Governo, podendo as deliberações dos respetivos corpos administrativos depender da autorização ou exigir a aprovação de outros organismos ou autoridades e ser submetidos a «referêndum».*”¹² Por conseguinte, vislumbra-se de fácil entendimento que a autonomia do *Poder Local*, tão oportunamente fomentada durante a I República, entrava em crise, aí permanecendo até à revolução de 25 de Abril de 1974.

Neste contexto, relativamente às *estruturas de Poder Local*, a *Constituição*, na sua redação original, capitulava no artigo 124.º que o “*território do Continente divide-se em concelhos, que se formam de freguesias e se agrupam em distritos e províncias (...)*” e no artigo 125.º que os “*corpos administrativos*” eram materializados pelas *Câmaras Municipais*, pelas *Juntas de Freguesia* e pelos *Concelhos de Província*.¹³ Desaparecia, por conseguinte, ainda que temporariamente, a referência constitucional à figura dos *Distritos*, que ficavam relegados ao papel de meras *circunscrições territoriais*.¹⁴ Solução idêntica era

¹¹ De acordo com JORGE ALVES CORREIA, um “*constitucionalismo reacionário e autoritário*”. Vd. JORGE ALVES CORREIA (2019: 167).

¹² Cfr. JOSÉ CALEJO (1971: 10 e 84). Note-se que se deverá ler os artigos citados da CRP de 1933 na redação que lhe foi concedida pela Lei n.º 3/71, de 16 de Agosto de 1971, publicada em Diário do Governo, 1.ª série, em 23 de Agosto 1971.

¹³ Nos termos dos artigos 284.º e 285.º do *código Marcellista*, na redação anterior à revisão de 1959, determinava-se que as *províncias* eram “*associações de concelhos com finalidades geográficas, económicas e sociais, dotadas de órgãos próprios para o prosseguimento de interesses comuns*” e que os seus órgãos eram o *conselho provincial* e a *junta de província*.

¹⁴ Deste modo, como escreve CÂNDIDO DE OLIVEIRA, “*a queda da I República em 1926 vai arrastar a do Distrito (...)*”. Cfr. CÂNDIDO DE OLIVEIRA, *ob. cit.*, p. 62. De facto, era o *conselho provincial* e a *junta de província* que substituíram, ainda que temporariamente, a figura do *Distrito*, que perdeu a qualidade de *Autarquia Local* que tinha adquirido durante a I República e ficou relegado ao papel de mera *circunscrição territorial*. A este propósito, MARCELLO CAETANO escrevia que era a *circunscrição territorial*, elemento

perfilhada no artigo 404.º do *código Marcellista*, não obstante de admitir a dotação desta *circunscrição territorial* de um representante do Governo Central, o *governador civil*.¹⁵

Todavia, em 1959, nos termos da Lei n.º 2100, de 29 de Agosto, a *Constituição* foi revista e da redação do artigo 215.º passou a constar que “*sem prejuízo da designação regional «províncias»*” Portugal continental encontrava-se sujeito a uma divisão administrativa que compreendia os *concelhos*, resultantes da aglomeração de *freguesias*, que por seu turno se agrupavam em *distritos*.¹⁶ Nos mesmos termos, também a redação do artigo 126.º foi sujeita a alteração, passando a capitular que os «*corpos administrativos*» eram as *CM*, as *juntas de freguesia* e as *juntas distritais*. Ora, daqui podemos inferir que a *província* perdera a qualidade de *autarquia local*, passando o Distrito a receber, novamente, essa qualidade. Com efeito, se dúvidas restassem quanto à verificação dessa situação, a nova redação do artigo 284.º do *código Marcellista*, conferida pela Lei n.º 42 536, de 28 de Setembro de 1959, iria afastá-las, pois passava a configurar os *distritos* enquanto “*peças morais de direito público*.”^{17/18}

Uma nota final, face a tudo o que vimos, vai para o facto de que a I República, sem prejuízo de todas as *instabilidades legislativas e governativas* que lhe possam ser indigitadas, conseguiu, de um modo particularmente satisfatório, fornecer os *indícios* ou *pistas* necessárias à alteração do *paradigma local* que até aí vigorava, colocando no centro do debate política a «*questão local*» e iluminando a suma importância de que esta se reveste no correto desenvolvimento do país. No entanto, não podemos deixar de referir que parte deste «*entusiasmo local*» foi abandonado durante a II República, em virtude do bloqueio político-legislativo à *autonomia local*, que marcou profundamente não só toda a experiência

comum a todas as autarquias, era um agregado de pessoas definido pela residência em certa circunscrição do território do Estado, isto é “*a fração do território do Estado que vai servir de base a certa pessoa coletiva de direito público (...)*” Cfr. MARCELLO CAETANO (2015: 309-310).

¹⁵ O *Governador Civil* era o agente responsável pela representação do Governo nos distritos e encarregue, por conseguinte, de *fazer de ponte de ligação* entre o Estado e as AL. Veja-se a este propósito, MARCELLO CAETANO, *ob. cit.*, p. 294-295.

¹⁶ É de notar, porém, que os *concelhos de Lisboa e do Porto* subdividiam-se em *bairros* e só depois em *freguesias*. Até 1969 só existiam os *bairros* de Lisboa e do Porto, porém, pelas mãos do Decreto-Lei n.º 49 268, de 26 de Setembro de 1969, que alterou o CA, previu-se a possibilidade de serem criados *bairros administrativos* em todas as cidades com mais de 100 000 habitantes. A decisão de criação destes *bairros administrativos* era atribuída ao Governo, mediante Decreto do Ministro do Interior.

¹⁷ Para mais desenvolvimentos, CÂNDIDO DE OLIVEIRA, *ob. cit.*, p. 62-63.

¹⁸ De acordo com a nova redação do artigo 285º do CA, conferida pelo mesmo diploma legal, os *distritos* eram integrados por dois órgãos, o *conselho de distrito* e a *junta distrital*.

administrativa da II República, como de igual modo as *políticas locais* do período inicial da III República.

1.2 A atual *Constituição* de 1976

A *constituição de 1976*, na senda do que refere GOMES CANOTILHO, insere-se numa “*linha de descontinuidade do direito constitucional português*.”¹⁹ De facto, em sintonia com a *praxis constitucional* portuguesa, a *constituição de 1976* rompeu, deliberadamente, com o sistema normativo vigente, fazendo *tábua rasa* não só dos procedimentos formais de *revisão* e/ou *alteração* constitucionais anteriormente vigentes, como dos *princípios político-constitucionais estruturantes*.²⁰ Insere-se, pois, no já longo “*ciclo de descontinuidade do constitucionalismo português*”²¹

Esta *constituição*, que foi aprovada no dia 2 de Abril de 1976 (tendo iniciado a sua vigência no dia 25 do mesmo mês) e que inaugurou *formalmente* a III República Portuguesa, foi, e continua a ser, um dos textos constitucionais mais *avançados* e «*perfeitos*» face aos seus pares europeus. Efetivamente, não são raras as vezes em que o nosso *texto fundamental*

¹⁹ Cfr. GOMES CANOTILHO (2019: 195).

²⁰ O Autor GOMES CANOTILHO refere uma clara distinção por um lado entre *continuidade* e *descontinuidade* constitucional e entre *descontinuidade formal* e *descontinuidade material*. Assim, para o insigne Autor Coimbrã, existe *continuidade constitucional* quando um sistema sucede ao outro mas mantém a matriz jurídica e política do sistema constitucional anterior, e, em sentido diametricamente oposto, existe *descontinuidade constitucional* quando o sistema constitucional sucessor rompe com a ordem constitucional anteriormente vigente. Em outra dimensão, existe *descontinuidade formal* quando o novo sistema constitucional é erigido em total abstração face aos mecanismos de *alteração* e *revisão* constitucionais previstos no sistema anterior, e existe *descontinuidade material* quando não só o novo sistema constitucional se alicerça num diferente *título de legitimação do poder constituinte* como realiza, conscientemente, uma *rutura com os princípios estruturantes* do sistema anterior. Verificamos, por conseguinte, que ao contrário de alguns Autores, como CARL SCHMITT, GOMES CANOTILHO entende que para se verificar uma situação de *descontinuidade material* é necessário nem tanto uma alteração do título de legitimação do poder constituinte, mas sim uma *profunda alteração* dos princípios constitucionais estruturantes. Por conseguinte, para o Autor só assim podemos verificar entre a *constituição de 1933* e a *constituição de 1976* uma situação de *descontinuidade material*, pois, formalmente, ambas surgiram enquanto *manifestação do poder constituinte democrático*, ainda que a primeira assente numa forma *plebiscitária* e a segunda numa forma *representativa*. Vd. GOMES CANOTILHO, *ob. cit.*, p. 197-198.

²¹ Cfr. GOMES CANOTILHO, *ob. cit.*, p. 196.

é tido como referência em matéria de *sistematização, programação* e até de *proteção de Direitos, Liberdades e Garantias*.

Face a isto, no plano do direito comparado a *constituição de 1976* representou uma «*originalidade*», isto é, uma inovação sem par que bebeu contributos de diversas origens, algumas diametralmente opostas.²² Com efeito, como nos ensina GOMES CANOTILHO, o texto constitucional absorveu contributos de dois grandes *blocos constitucionais*; Por um lado do designado *bloco das constituições ocidentais*; Por outro lado do denominado *bloco das constituições orientais/socialistas*.

Ora, da parte do *bloco ocidental* encontramos importantes contributos do *direito constitucional germânico*, designadamente do *Grundgesetz*, do *direito constitucional italiano*, com a sua *constituição de 1948* e ainda do *sistema constitucional francês*, sobretudo no que tange aos *esquemas semipresidencialistas*. Em outro sentido, por parte do *bloco socialista* encontramos importantes contributos extraídos dos sistemas constitucionais das ex-repúblicas comunistas, principalmente no que concerne ao *catálogo de direitos económicos, sociais e culturais*.²³

Não menos relevante é o facto de ter sido elaborada naquele que podemos apelidar do *mais democrático momento constituinte* da *praxis* constituinte portuguesa. Efetivamente, o facto desta *Constituição* ser produto *dos trabalhos* de uma *assembleia constituinte soberana*, que como veremos não está isenta de críticas, composta por *deputados constituintes* eleitos por sufrágio universal, direto e secreto, não passa despercebido, pois, em boa verdade, contribuiu ativamente para dotá-la de uma *ampla legitimidade democrática* que sustentou e caracterizou toda a posterior edificação do nosso ordenamento jurídico.

Deste modo, a referida *assembleia constituinte*, que no fundo representava o modelo clássico de *soberania constituinte*, tinha a particularidade de obedecer a uma ideia de *democracia dualista*, ou seja, por uma lado, como já evidenciamos, o *Povo* elegia por sufrágio direto e universal os deputados constituintes, os quais, por sua vez, tinham a exclusiva função de redigir o texto constitucional, ainda que com a particularidade de terem

²² E que serviu, como bem refere JORGE ALVES CORREIA, de *influência* a outros textos constitucionais democráticos, como é o caso da Constituição Brasileira de 1988. Vd. JORGE ALVES CORREIA (2019: 177 e ss)

²³ A este propósito veja-se JORGE MIRANDA, *Manual de direito constitucional*, Coimbra Editora, Vol. I, p. 352 e GOMES CANOTILHO, *ob. cit.*, p. 199.

competência adicional para o aprovar em termos definitivos e por isso receberem a designação de *assembleia constituinte soberana*.²⁴

Porém, não obstante aos elogios que possamos tecer a este método e à generalidade do *momento constituinte*, a realidade é que também podem ser tecidas duas grandes críticas. A primeira reside no facto da inexistência de um *referendum*, o que, hipoteticamente, pode ter afastado *parte da soberania popular* que se deveria manifestar na aprovação de um *texto constitucional de uma República democrática* e a segunda no facto de se verificar uma certa coação dos deputados constituintes pelas forças militares revolucionárias, no sentido de garantirem a inserção das *conquistas abrilistas* no texto constitucional. O perigo desta coação era maximizado pelo facto da assembleia constituinte ser soberana e por conseguinte qualquer permeabilidade, *consciente* ou *inconsciente*, dos deputados constituintes a *ideologias externas* tornar-se definitiva.²⁵

Em todo o caso, independentemente disto, o que verificamos é que existiu um grande esforço do legislador constitucional, não só em *sintetizar* um texto fundamental que respondesse e consolidasse as *ambições da nação portuguesa*, como que garantisse um *elevado grau de participação e colaboração da sociedade civil* na redação do mesmo.

1.2.1 O Poder Local na Constituição

A *Constituição de 76*, no que tange ao *Poder Local*, acompanhou a *praxis constitucional portuguesa* e dedicou-lhe, em exclusivo, o título VIII que se divide em 5 capítulos e 31 artigos, designadamente dos artigos 235.º a 265.º.²⁶

O título é inaugurado pelo artigo 235.º, de epígrafe «*autarquias locais*», que no seu primeiro número prescreve que a “*organização democrática do Estado compreende a*

²⁴ Para mais desenvolvimentos, JORGE MIRANDA (2020: 89-98).

²⁵ Por tudo, veja-se GOMES CANOTILHO, *ob. cit.*, p. 201 e 202.

²⁶ A expressão *poder local*, que não constava de nenhum projeto apresentado à já referida Assembleia Constituinte, teve a sua primeira aparição num Parecer da Comissão de Sistematização da Constituição de 4 de Julho de 1975.

existência de autarquias locais” e no segundo que “*as autarquias locais são pessoas coletivas territoriais dotadas de órgãos representativas, que visam a prossecução de interesses próprios das populações respetivas.*” Ora, mobilizando um simples *olhar superficial* sobre o preceito constitucional já podemos antever a importância e densidade jurídico-normativa que o *legislador constitucional* procurou imprimir às AL e que, diga-se, não encontra paralelo nas *constituições* anteriores.

De facto, se continuarmos a leitura dos preceitos integrados neste bloco constitucional, denominado por «*constituição administrativa*»²⁷, isto é, o conjunto de preceitos constitucionais cujo objeto direto e imediato é o direito administrativo, aqui em particular o *poder local*, verificamos, de imediato, que o artigo 236.º estabelece um elenco taxativo de entidades que no nosso ordenamento jurídico recebem a designação de *autarquia local*. Estamos, inequivocamente, diante daquilo que a doutrina e a jurisprudência identificam como o *princípio da tipicidade constitucional das AL*. A este propósito, o TC, no celebre aresto n.º 296/2013, entendeu que este *princípio constitucional* proíbe a criação de toda e qualquer entidade que, quer de uma perspetiva formal, quer de uma perspetiva material, se possa assemelhar às entidades aí referidas. Fica claro, por consequente, que apenas as entidades administrativas aí referidas podem adotar um regime material que comporte os elementos essenciais das AL (*população, território, órgãos representativos próprios e prossecução de interesses próprios*) e adotar formalmente essa designação. Assim, no presente, no ordenamento jurídico português recebem a designação de autarquia local a *Freguesia*, o *Município* e as *Regiões Administrativas*.²⁸

Demonstra-se ainda relevante dedicarmos algumas notas ao n.º3 do mesmo preceito constitucional, através do qual é aberta a porta à possibilidade de serem engendradas aquilo que a Autora MARTA REBELO designa por *autarquias especiais*, nas áreas urbanas e nas regiões autónomas.²⁹ Estas *autarquias especiais*, designadas por *entidades intermunicipais*

²⁷ Esta ideia de «*constituição administrativa*» reflete, na verdade, o elevado grau de pormenorização e atenção que o legislador constitucional despendeu na reflexão e regulamentação do sistema organizativo-administrativo português e, em geral, do sistema administrativo. De facto, como escreve PEDRO GONÇALVES, “*a Constituição contém normas que definem parâmetros e critérios de regulação da ação administrativa.*” Vd. PEDRO GONÇALVES (2020 -B: 347).

²⁸ Como veremos adiante, o *distrito não passa atualmente de uma mera circunscrição territorial temporária*, que apenas durará enquanto o projeto constitucional de regionalização não for concretizado.

²⁹ Cfr. MARTA REBELO (2007: 157).

nos termos do n.º 3 do artigo 63.º do RJAL,³⁰ constituem um verdadeiro *nível político-administrativo situado entre as AL e o Estado*³¹ que engloba tanto as *áreas metropolitanas* de Lisboa e do Porto, como as 21 *comunidades intermunicipais* que surgem enquanto resposta à evolução da sociedade e ao surgimento de novas “*formas de vida*”, ou melhor, “*à introdução de fatores de racionalidade económica no contexto do progresso técnico.*”³² De facto, estas entidades fomentaram, indubitavelmente, a transferência de algumas competências que antes eram de tratamento meramente local para a esfera supramunicipal, ou até nacional, como são exemplos o setor da energia e da segurança social.³³

Por fim, no que tange ao *esquema de governação autárquico*, o legislador constitucional de 1976 optou por um modelo de *ampla liberdade de atuação e conformação*, que somente é mitigado pela instituição de um sistema de *tutela administrativa*.³⁴

³⁰ No ordenamento jurídico português existem, atualmente, 23 entidades administrativas que se incluem na categoria de *entidades intermunicipais*. Por um lado, as duas já referidas *áreas metropolitanas*, criadas através da Lei n.º 44/91, de 2 de Agosto, que de acordo com o n.º 2 do seu artigo 1.º, revestem a natureza de “*pessoas coletivas de direito público de âmbito territorial e visam a prossecução de interesses próprios das populações de áreas dos municípios integrantes.*” Por outro lado, as 21 *comunidades intermunicipais*, criadas em 2008 e alvo de reforma em 2013 nos trâmites da Lei n.º 75/2013. As *comunidades intermunicipais* sempre foram um assunto alvo de grande controvérsia no nosso ordenamento jurídico. Com efeito, o diploma pioneiro nesta matéria, a Lei n.º 11/2003, de 13 de Maio, foi revogada pela Lei n.º 45/2008, de 17 de Agosto, que instituiu o regime jurídico do associativismo municipal. Atualmente o RJCIM consta da Lei n.º 75/2013, que não escapou à tendência controversa que sempre acompanhou a matéria das *comunidades intermunicipais*. Como feito, a proposta de Lei 104/XII, que deu origem ao Decreto n.º 132/XII, da Assembleia da República, foi submetido a fiscalização preventiva da constitucionalidade pelo Presidente da República, que sindicava a inconstitucionalidade do Decreto com base em duas grandes matérias. Por um lado, a matéria atinente à descentralização, que agora não importa trazer à colação, e por outro lado, a matéria concernente ao RJCIM. A propósito da segunda matéria, o Presidente da República sustentava que o RJCIM era análogo ao regime constitucional previsto para as AL, pois o legislador subtraía a possibilidade dos municípios constituírem as CIM que pretendessem (pois era o legislador que definia a qual CIM o município pertencia, de acordo com a sua localização geográfica, ainda que lhe fosse possível abandonar a CIM), e criava entidades administrativas que, em certa medida, iriam prosseguir interesses próprios mediante órgãos representativos próprios. No fundo, estavam reunidos todos os elementos essenciais que preenchiam o *conceito constitucional* de autarquia local. A todas estas indagações, o TC, no afamado aresto n.º 296/2013, respondeu afirmativamente, declarando o RJCIM inconstitucional por violação do *princípio da tipicidade constitucional das AL*. Refira-se, porém, que a verdade é que o Decreto, ainda que sujeito a algumas alterações, deu origem à Lei n.º 75/2013, a qual estabeleceu no anexo II que os municípios, em função da sua localização geográfica, pertencem a uma das 22 CIM existentes. A doutrina, a este propósito, fala em verdadeiras *AL atípicas* ou *associações de administração autónoma territorial*.

³¹ Vd. CÂNDIDO DE OLIVEIRA, *ob. cit.*, p. 243.

³² Cfr. MARTA REBELO, *ob. cit.*, p. 167.

³³ O associativismo municipal, ou melhor, a *liberdade de associação municipal* consta da CEAL, mas precisamente do artigo 10.º.

³⁴ Iremos realizar uma reflexão mais profunda sobre a temática num momento posterior da dissertação, todavia já nos encontramos em posição de adiantarmos algumas considerações sobre a matéria. A *tutela administrativa* é uma *relação administrativa intersubjetiva*, pois trata-se de uma relação estabelecida entre duas pessoas coletivas públicas distintas (e não entre órgãos de uma mesma pessoa coletiva pública, como é o caso da relação de *hierarquia*), e, quanto ao fim, pode ser distinguida entre *tutela de mérito* e *tutela de legalidade*. A propósito do conceito de *tutela administrativa*, FREITAS DO AMARAL escreve que “*a tutela*

Efetivamente, o legislador não *aprisionou constitucionalmente* as AL, optando antes por remeter a sua regulação para o legislador ordinário, como se verifica pelo n.º 1 do artigo 237.º da CRP que prescreve que “*as atribuições e a organização das autarquias locais, bem como a competência dos seus órgãos, serão regulados por lei, de harmonia com o princípio da descentralização administrativa.*” Veja-se, porém, que isto não significa que o legislador constitucional tenha deixado de se preocupar em sedimentar e consolidar as bases em que o *governo* das AL deve assentar, é precisamente o contrário.

Em boa verdade, no extenso rol de preceitos constitucionais atinentes ao Poder Local não faltam *pistas* sobre a matéria. Veja-se: a obrigatoriedade de cada AL ser incorporada por uma *assembleia dotada de poderes deliberativos* e um *órgão executivo colegial*, subordinado à assembleia; A obrigatoriedade dos membros da assembleia serem eleitos por *sufrágio direto, secreto e universal* aos cidadãos recenseados na área da autarquia, de acordo com o sistema da representação proporcional; A obrigatoriedade do presidente do órgão colegial ser o *primeiro candidato da lista mais votada*; A abertura da possibilidade de candidaturas a grupos de cidadãos sem qualquer integração em estruturas partidárias; A atribuição de *poder regulamentar próprio* às AL e, ainda, a *atribuição de competências de acordo com o princípio da descentralização*;³⁵

Em síntese, podemos inferir que a temática das AL não passou *constitucionalmente despercebida*, não obstante a que o legislador tenha compreendido que as AL necessitam de dispor de um *espaço de valoração próprio*, onde possam definir a sua *organização*, a sua *conformação* e até a sua *progressão*, o que não se demonstra necessariamente compatível com a prescrição de um regime constitucional mais detalhado e programático.

1.2.2 Do conceito constitucional de Autarquia Local

administrativa consiste no conjunto de poderes de intervenção de uma pessoa coletiva pública na gestão de outra pessoa coletiva, a fim de assegurar a legalidade ou o mérito da sua atuação.” Cfr. FREITAS DO AMARAL (2006: 880). Em sentido idêntico, escreve JOÃO CAUPERS que “*a relação de tutela administrativa entre duas pessoas coletivas públicas determina que os atos praticados pelos órgãos da pessoa tutelada se encontrem sujeitos à interferência de um órgão da entidade tutelar, com o propósito de assegurar a legalidade ou o mérito daqueles.*” Cfr. JOÃO CAUPERS (2009: 169).

³⁵ Veja-se, por tudo, os artigos 237.º n.º 1 e 239.º nrs. 1, 2, 3 e 4, da CRP.

Se conceito de *Autarquia*, em termos económicos, traduz-se em auto-suficiência, ou melhor, “na possibilidade que determinada entidade tem de se bastar a si própria em termos económicos,”³⁶ então, em termos político-administrativos, traduzir-se-á em *autonomia decisória e eleitoral*. Parece-nos, pois, que este conceito pretende refletir o campo de atuação autónoma sobre o qual está erigido a *estrutura do poder local*.³⁷

Assim, sem prejuízo de nos encontramos num estágio embrionário da *reflexão*, já podemos notar que um dos traços caracterizadores das *Autarquia locais*, e do seu conceito - que constitui uma *exclusividade do direito constitucional português*³⁸, reside no facto da sua *morfologia e conceção* estarem interconectadas às valorações político-administrativas que se verificam em cada período histórico. Com efeito, a *valoração jurídica* e, de certo modo, política, que está subjacente ao papel desenrolado pelas *AL* no contexto geral da atividade administrativa não é, nem poderá ser, idêntica num período histórico em que o *modelo de estado centralizador e autoritário* assume um maior ímpeto, face aquele em que o modelo de *estado descentralizado e democrático* assume a liderança.³⁹

Ora, no nosso ordenamento jurídico a *primeira aparição* do conceito de *Autarquia Local* deu-se na *Constituição* de 1933,⁴⁰ acabando o conceito por ser trasladado para a atual *Constituição* de 1976, que procedeu *materialmente* à implementação da III República Portuguesa, ainda que submetido a um tratamento constitucional substancialmente diverso daquele a que anteriormente estava sujeito e a uma nova compreensão das entidades aí inseridas. Neste seguimento, os Autores GOMES CANOTILHO e VITAL MOREIRA, nas

³⁶ Cfr. CASALTA NABAIS, *A Autonomia local (alguns aspectos gerais)*, Faculdade de Direito, Coimbra, 1990, p. 39, nota 63. Apud MARTA REBELO (2007: 155).

³⁷ Expressão utilizada no acórdão do Tribunal Constitucional n.º 432/93, que se refere às *AL* não apenas enquanto meras figuras da administração autónoma, como também enquanto verdadeiros elementos da estrutura do poder político, “*assumindo as normas que organizam o seu poder uma justificação eminentemente democrática e fundando-se o seu poder numa ideia de consideração e representação aproximada de interesses.*”

³⁸ Vd. JORGE ALVES CORREIA (2019: 236).

³⁹ Note-se que não pretendemos, de modo algum, afirmar a manifestação *pura e simples* de uma correlação entre Estado centralizado/autoritário e Estado descentralizado/democrático. Em verdade, estes são conceitos claramente distintos, não obstante, todavia, a que surjam, não raras vezes, associados à mesma realidade. É neste sentido que apresentamos os conceitos e não enquanto realidades estanques que têm, obrigatoriamente, que se verificar.

⁴⁰ Que revogou a *Constituição de 1911* na qual eram consagradas as denominadas *Instituições Locais Administrativas*. Para mais detalhes, veja-se, ALBERTO GARCIA/ELIANA PINTO/JOÃO FONSECA (2018: 17).

suas doudas anotações à Constituição da República Portuguesa, escrevem que as *AL* “são uma específica expressão política organizada das comunidades locais, das coletividades de cidadãos que residem na sua área territorial, para realização dos seus interesses comuns específicos, diferenciados dos de outras comunidades locais e dos da coletividade nacional global.”⁴¹

Destarte, mediante a mobilização desta douda definição conseguimos abduzir os elementos essenciais do *conceito constitucional de Autarquia local*, a saber: o *território*, a *população*, a *afirmação/prossecação de interesses próprios*, e, por fim, a *existência de órgãos representativos próprios* (que prossigam os interesses próprios dessa coletividade/população). De igual modo, a CCDRC, no Parecer n.º 159/04, estabeleceu que “a Constituição da República Portuguesa prescreve no seu artigo 235.º que (...) e defini-las como *peçoas coletivas territoriais dotadas de órgãos representativos, que visam a prossecação de interesses próprios das populações respetivas. São os quatro os elementos insertos neste conceito (...), o território, o agregado populacional, os interesses comuns e os órgãos representativos (...).*”⁴²

Em síntese, podemos notar que as *AL* fornecem a *espinha dorsal* sobre a qual está erigido todo o sistema de organização político-administrativo inerente ao Poder Local, que tem sido tradicional e sucessivamente mobilizado pelo legislador constitucional.⁴³

⁴¹ Cfr. GOMES CANOTILHO/VITAL MOREIRA (2010: 714-718). Em sentido idêntico, *ob. cit.*, CASALTA NABAIS, p. 48-50. Apud MARTA REBELO, *ob. cit.*, p. 155, define Autarquia Local enquanto “a capacidade de uma comunidade para se administrar a si própria, mediante o desenvolvimento de uma actividade com a mesma natureza e eficácia jurídica da actividade administrativa do Estado.” Veja-se ainda, FREITAS DO AMARAL (2006: 480), que as define enquanto “*peçoas coletivas públicas ou peçoas coletivas de população e território*”; MELO ALEXANDRINO (2020: 112), “a forma específica de organização territorial, na qual uma comunidade de residentes numa circunscrição territorial juridicamente delimitada dentro do território do Estado prossegue interesses locais, através do exercício de poderes públicos autónomos”; JOÃO CAUPERS (2009: 136), “*peçoas coletivas públicas de base territorial correspondentes aos agregados de residentes em diversas circunscrições do território nacional, que asseguram a prossecação de interesses comuns resultantes da proximidade geográfica, mediante a actividade de órgãos próprios representativos das populações*”.

⁴² Veja-se que este entendimento está em sintonia com o entendimento perfilhado pelo TC no acórdão n.º 379/96. Na realidade, a composição deste *conceito constitucional de Autarquia Local* é também evidenciado no ordenamento jurídico espanhol, designadamente no n.º 2 do artigo 11.º da Ley Reguladora de las Bases del Régimen Local, que estatui que “*son elementos del Municipio, el territorio, la población y la organización.*”

⁴³ João Caupers define o conceito de organização pública como “*grupo humano estruturado pelos representantes de uma comunidade com vista à satisfação de necessidades coletivas predeterminadas desta.*” Entende, assim, que o conceito é integrado por quatro elementos distintos, *um grupo humano; uma estrutura (modo peculiar de relacionamento dos vários elementos da organização entre si e com o meio social em que ela se insere); os representantes da coletividade; e, por fim, uma finalidade.* Cfr. JOÃO CAUPERS, *ob. cit.*, p. 117.

1.2.3 Dos princípios constitucionais das Autarquias Locais

O tratamento da *matéria autárquica* compreendida no texto constitucional chama à colação a tomada de algumas considerações, ainda que necessariamente pouco circunscritas, sobre os princípios constitucionais que norteiam “*o correto equilíbrio de forças entre a esfera de administração estadual e a esfera de administração local.*”⁴⁴

A ser assim, sem prejuízo da relevância de outros, iremos dedicarmos em particular a três *princípios constitucionais essenciais*, a saber: o *princípio da subsidiariedade*; o *princípio da descentralização*, e, por fim, o *princípio da autonomia local*. Ora, esta *tríade normativo-constitucional* desempenha uma verdadeira função de *traves-mestres* da nossa experiência constitucional democrática na medida em que permite não só assegurar a continuação do projeto constitucional gizado pelo legislador, que se caracteriza, não só mas talvez principalmente, por atribuir um amplo *campo de autonomia e independência* às AL, como, de igual modo, fomentar o *progressivo reforço do rol de competências* designado a estas. Logo, como referem os Autores GOMES CANOTILHO e VITAL MOREIRA, esta tríade constitui “*a espinha dorsal da conceção constitucional da autonomia local.*”⁴⁵

a. O princípio da subsidiariedade

O verdadeiro sentido do *princípio da subsidiariedade* distancia dos demais em análise. Efetivamente, diversamente dos restantes, o *princípio da subsidiariedade* não configura um normativo mediante o qual são atribuídas competências, mas sim um *modo específico de regulação do exercício de certas competências partilhadas entre o Estado e as AL*. Atua, por conseguinte, na regulação do leque de competências concorrentes atribuídas ao Estado e as AL.⁴⁶

⁴⁴ Cfr. LEANDRO DE OLIVEIRA (2020: 28).

⁴⁵ Cfr. GOMES CANOTILHO/VITAL MOREIRA, *ob. cit.*, p. 886. Os Autores entendem que a manifestação constitucional desta tríade postula “*uma certa policracia ou pluralismo de centros de poder, enquadrados numa complexa estrutura vertical do poder político e da administração.*”

⁴⁶ Vd. BRUNA MARQUES DUARTE (2016: 42).

Por conseguinte, este princípio prescreve que o exercício de uma competência integrada no rol destas competências concorrentes deverá ser atribuído à entidade administrativa melhor posicionada a exercê-la, de acordo com *critérios* previamente determinados, o que na grande maioria das situações resultará na prossecução dos interesses locais pela própria autarquia local, sem embargo de que a competência possa também ser atribuída ao Estado.^{47/48} Traduz-se, portanto, como já tivemos oportunidade de escrever, numa “*diretiva constitucional de proibição do exercício de uma determinada competência, por uma instância superior, quando essa competência pode ser executada de forma correta por uma instância inferior.*”⁴⁹ De resto, cabe ainda referir que nos encontramos em sintonia com a posição perfilhada na legislação europeia, designadamente na CEAL que no n.º 3 do seu artigo 4.º prescreve que “(...) *o exercício das responsabilidades públicas deve incumbir, de preferência, às autoridades mais próximas dos cidadãos.*”

b. O princípio da descentralização

O *princípio da descentralização*, na senda do que escrevem MARCELO REBELO DE SOUSA e ANDRÉ SALGADO MATOS, “*aponta ao legislador um caminho para a estruturação da administração pública.*”⁵⁰ Por conseguinte, ao contrário do anterior, este princípio já não cura da regulação do exercício de competências, mas sim da atribuição *per si* de competências, que em virtude de se reportarem a problemáticas específicas do *terreno autárquico*, devem pertencer à esfera de atuação das AL. Note-se, porém, que isto não significa, nem poderá significar, a deslocação de competências da *esfera estadual* para a *esfera local* numa grandeza de tal ordem cuja conclusão não possa ser outra senão a

⁴⁷ Note-se que não devemos confundir as problemáticas subjacentes ao *princípio da subsidiariedade* e ao *princípio da descentralização*, do qual trataremos de seguida. Com efeito, no *princípio da descentralização*, a problemática reside no facto de existirem um certo conjunto de competências, que por estarem subjacentes a interesses próprios e exclusivos das AL, devem para elas ser deslocadas. Aqui, no *princípio da subsidiariedade*, a problemática reside no facto de existir um rol de competências partilhadas entre o Estado e as AL e a necessidade de determinar, em cada caso, qual a entidade mais bem posicionada a exercer essa competência, tendo em conta critérios/padrões previamente estabelecidos. Deste modo, apesar das problemáticas serem *aparentemente próximas*, estas não se confundem.

⁴⁸ A este propósito poderá falar-se numa verdadeira *garantia constitucional da prossecução dos interesses locais pelas AL*.

⁴⁹ Cfr. LEANDRO DE OLIVEIRA, *ob. cit.*, p. 29. Veja-se ainda, BRUNA MARQUES DUARTE, *ob. cit.*, p. 42.

⁵⁰ Vd. MARCELO REBELO DE SOUSA/ANDRÉ SALGADO DE MATOS (2004: 139).

desconfiguração da esfera de atuação estadual e a consequente quebra da constitucionalmente imposta *unidade do Estado Português*. Significa, isso sim, que o esforço de articulação entre os *fenómenos descentralizadores* e de *unidade da ação administrativa na prossecução do interesse público* terá que ser maximizado, de forma a que produto seja um *justo equilíbrio* entre os diversos valores em concurso.⁵¹

Ademais, é ainda de referir que o conceito de *descentralização administrativa* mobilizado pelo legislador no n.º 1 do artigo 237.º da CRP, parece inclinar-se para o conceito de *descentralização territorial*, ou como escreve JORGE MIRANDA, “*descentralização local autárquica*.”^{52/53} Em boa verdade, acompanhando a posição de AFONSO D’OLIVEIRA MARTINS que escreve que “*o que a constituição contempla é um fenómeno de descentralização territorial, ou seja, transferência de responsabilidades ou atribuições de um ente público de base popular e territorial para a esfera de outros entes públicos da mesma natureza, mas com um âmbito popular e territorial mais reduzido,*” estamos em crer que o conceito de *descentralização administrativa* mobilizado pelo legislador, parece identificar-se com o conceito de *descentralização territorial (autárquica)*, pois, a nosso ver, o *comando constitucional* que o legislador procura imprimir mediante o preceito é o da necessidade de se realizar uma transferência, ou atribuição originária, de competências, que pertencendo à esfera de atuação estadual devem ser deslocadas para a esfera de atuação local ou que nunca tendo pertencido à esfera de atuação estadual, devem ser atribuídas originariamente à esfera de atuação local.⁵⁴

⁵¹ Neste sentido, JORGE MIRANDA (2004: 232). Veja-se também, BARBARA BARREIROS, (2016: 274-275).

⁵² Cfr. Miranda, Jorge, *ob. cit.*, p. 233.

⁵³ A propósito do conceito de descentralização, SÉRVULO CORREIA escreve que “*a descentralização significa o reconhecimento pelo Estado do direito das populações que integram os diversos tipo de comunidades locais, e regionais, de se organizarem em pessoas coletivas públicas de população e território, dotadas de órgãos representativos que prosseguem com autonomia os interesses próprios dessa comunidade.*” Identifica, assim, o conceito de descentralização administrativa com o conceito de *descentralização territorial*. Em sentido idêntico, MÁRIO ESTEVES DE OLIVEIRA entende que a descentralização “*é o processo através do qual se distribuem tarefas por pessoas coletivas ou organizações distintas do Estado e às quais se fixa um campo de atuação, territorial ou institucional, mais limitado do que o dele, pois reconhece-se que não se deve imputar apenas à pessoa coletiva estadual a responsabilidade pela direção e prossecução das finalidades que caem no âmbito da administração pública.*” Cfr. SÉRVULO CORREIA (1982: 126); MÁRIO ESTEVES DE OLIVEIRA (1984: 183). Veja-se ainda, ISABEL CELESTE FONSECA (2019: 151-166), PEDRO GONÇALVES (2020 -B: 518-528) e MARTA REBELO, *ob. cit.*, p. 46-47.

⁵⁴ Vd. AFONSO OLIVEIRA MARTINS, *La descentralización territorial y la regionalización administrativa em Portugal*, in: *Documentación Administrativa*, n.º 257 e 258, p. 258. Apud MARTA REBELO, *ob. cit.*, p. 66.

Estamos em crer, portanto, que a *visão constitucional* de descentralização administrativa elegida pelo legislador para o projeto do *Poder Local*, foca-se, sobretudo, na criação de *quadros autónomos de decisão* que possam movimentar-se num espaço próprio, mediante linhas orientadoras próprias e específicas. Materializa-se, por conseguinte, na “*afirmação musculada do princípio da autonomia local.*”⁵⁵

c. O princípio da Autonomia local

Se o *princípio da descentralização*, nas suas vestes de *princípio atribuidor* de competências às AL, constitui um dos eixos fundamentais do projeto constitucional, no outro vértice encontra-se o *princípio da autonomia local*, nas vestes de *mecanismo de garantia da independência e autonomia* das AL.^{56/57} De facto, como facilmente se depreende, para que possamos afirmar perentoriamente a «*liberdade das autarquias locais*» não basta que lhes sejam atribuídas/deslocadas um rol, mais ou menos extenso, de competências, como também se afigura necessário dota-las de uma *verdadeira autonomia* face à pessoa coletiva Estado.⁵⁸

A doutrina, na sua generalidade, visualiza neste princípio a materialização da versão contemporânea da velha máxima canónica *rex in regno suo est imperator*,⁵⁹ que no fundo traduz-se, como já tivemos oportunidade de escrever, no “*reconhecimento da existência de*

⁵⁵ Cfr. LEANDRO DE OLIVEIRA, *ob. cit.*, p. 30.

⁵⁶ Veja-se, a este propósito, o Acórdão do TC n.º 296/2013.

⁵⁷ O artigo 28.º da *Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland (grundgesets)*, que trata da Autonomia Administrativa dos Municípios na República Federal Alemã, evidencia bem a grande relevância e proteção conferida aos Municípios no âmbito do ordenamento jurídico alemão, reconhecendo-lhes, entre outras coisas, a garantia da prossecução de modo autónomo dos interesses/assuntos das comunidades onde se inserem.

⁵⁸ Note-se, todavia, que para alguma doutrina a *Autonomia Local* poderá materializar-se não só numa *autonomia administrativa*, típica da administração autónoma, como numa *autonomia político-administrativa*. Com efeito, JORGE MIRANDA entende que o *ponto fulcral* reside na distinção entre a *função política do Estado* e os *conceitos de descentralização e autonomia político-administrativa*, escrevendo que “*estas (Autarquias Locais) são deslocadas de mera instância administrativa para a instância política e para a direta subordinação aos princípios e preceitos constitucionais.*” Entende, portanto, que um «*fragmento*» da função política caberá também às AL, visto que estas prosseguem autonomamente interesses públicos de estrutura semelhante aos interesses radicados no Estado. Com mais dificuldades em reconhecer esta *autonomia político-administrativa* às AL encontra-se SÉRVULO CORREIA que entende que se trata apenas de uma “*autonomia de orientação,*” ainda que reconheça a necessidade de se assegurar uma livre apreciação dos *interesses próprios* das AL por estas. Vd. JORGE MIRANDA (2004: 230) e SÉRVULO CORREIA, *Devolução de poderes*, in: *Dicionário Jurídico da Administração Pública*, p. 656. Veja-se também, MÁRIO ESTEVES DE OLIVEIRA (1984: 21 e ss).

⁵⁹ Referimo-nos, entre outros, a Casalta Nabais, Cândido de Oliveira e Marta Rebelo.

um campo de atuação autónomo, e tendencialmente exclusivo (mas não absoluto), das autarquias locais, em matérias relativas a interesses locais.”^{60/61}

No que ao traçado histórico diz respeito, podemos encontrar vestígios da criação deste princípio que remontam à revolução liberal francesa de 1789, ainda que ao longo do tempo a *noção original do conceito* de autonomia local tenha sofrido diversas mutações. Assim sendo, a versão clássica ou original, tinha como referente normativo a relação estabelecida entre o poder local – associado à prossecução do complexo de interesses locais, e o poder estadual – associado à prossecução dos interesses do Estado/nação globalmente considerada. Por conseguinte, esta versão clássica procurava escrutinar o binómio local/nacional, que no fundo nada mais é do que o conjunto de relações administrativas complexas estabelecidas entre as AL, especialmente os municípios, e o Estado, com vista ao alargamento, *tendencialmente progressivo*, do leque de atribuições e competências a estas diferido.^{62/63}

Hodiernamente, parte da doutrina entende que o *sentido clássico* do conceito foi superado e, portanto, que o conteúdo atual do conceito é *essencialmente distinto* daquele que tinha na sua formulação original.⁶⁴ Entendem, pois, que o conceito deixou de se identificar com uma *autonomia-liberdade*, para passar a identificar-se com uma *autonomia-participação/colaboração*. Assim é para publicista francês CHARLES DEBBASCH, que escreve que “*as exigências do Estado-providência são de tal ordem que o planeamento e a programação plurianual são ferramentas indispensáveis ao desempenho das tarefas públicas, dada a escassez de recursos financeiros e ao imperativo de igualdade na satisfação das necessidades coletivas.*”⁶⁵ No fundo, o que o Autor pretende determinar, em concordância com essa parte da doutrina, é que a *colaboração/coordenação* das esferas de

⁶⁰ Cfr. LEANDRO DE OLIVEIRA, *ob. cit.*, p. 30. Para mais desenvolvimentos, FERNANDA OLIVEIRA (2016: 256-257).

⁶¹ Tal como escreve ANDRÉ FOLQUE, “*o conteúdo essencial é sobretudo garantir a garantia.*” Cfr. ANDRÉ FOLQUE (2004: 145).

⁶² Veja-se, neste sentido, LEANDRO DE OLIVEIRA, *ob. cit.*, p. 30.

⁶³ A Propósito da relevante distinção entre competências e atribuições, JOÃO CAUPERS escreve que “*as atribuições são os fins que a lei comete às pessoas coletivas e que as competências são os poderes jurídicos de que os órgãos de uma pessoa coletiva dispõem para prosseguirem as atribuições desta.*” JOÃO CAUPERS, *ob. cit.*, p. 156-157. Em sentido idêntico, VIEIRA DE ANDRADE escreve que atribuições são o “*conjunto de interesses públicos (finalidades) postos por lei a cargo de uma determinada pessoa coletiva pública*” e que competências são o “*conjunto dos poderes legalmente atribuídos a um órgão.*” Cfr. VIEIRA DE ANDRADE (2017: 94 e 95-96).

⁶⁴ Há quem fale a este propósito numa *crise conceptual*.

⁶⁵ Cfr. CHARLES DEBBASCH (1985: 205).

atuação locais com a esfera de atuação estadual, assume-se mais importante do que o reconhecimento da existência de uma entidade dotada de autonomia, que tenha como principal missão a prossecução dos *interesses específicos* de uma determinada comunidade, ainda que integrada no contexto geral da atividade administrativa nacional, diga-se na *administração autónoma*. Assim, nesta visão, a *planificação nacional integral* iria sobrepor-se às necessidades e individualidades locais.

Perante isto, sem prejuízo de reconhecermos a verificação de uma eventual *crise conceptual*, entendemos que o conteúdo deste princípio ainda deverá ser identificado com as suas *raízes clássicas*, pois, em verdade, o *real sentido* deste princípio prende-se com a delimitação do conjunto de entidades administrativas autónomas locais, que são responsáveis pela prossecução dos interesses particulares de uma determinada comunidade, com vista ao estabelecimento de um *efetivo polo decisório autónomo*.^{66/67} Todavia, para que a efetivação deste polo decisório autónomo seja concretizada, não basta a atribuição/deslocação de competências e a atribuição de um espaço próprio de atuação subjacente a uma certa *liberdade* constitucionalmente reconhecida. É necessário algo mais, sendo que esse «*algo mais*», reside, precisamente, na criação de meios de financiamento adequados, que permitam às AL atingirem, quiçá, uma *verdadeira autonomia financeira*.⁶⁸

⁶⁶ Note-se, porém, que isto não significa uma autonomia ou *liberdade* absoluta. De facto, apesar de se afirmar a necessidade jurídica e prática de se estabelecer um espaço próprio de atuação das AL, isto não significa que elas não sejam sujeitas a mecanismo de controlo, como é o caso da tutela. Em verdade, como veremos adiante, as AL estão sujeitas a uma tutela de legalidade. A este propósito, escrevem doutamente os Autores S. A. RIBEIRA PINTO e CÂNDIDO DE OLIVEIRA que “*a autonomia local traduz-se, desde logo, numa situação especial das autarquias locais em relação ao Estado. Esta situação especial manifesta-se numa relação de não subordinação das autarquias em relação ao Estado-Administração e na demonstração de que as Autarquias não são prolongamentos da administração central do Estado, fazendo antes parte da Administração Pública no seu sentido mais amplo.*” No mesmo sentido, VIEIRA DE ANDRADE, que recusa a teoria da *autonomia absoluta*, escreve “*está posta de parte, pela doutrina e jurisprudência, a possibilidade de haver uma autonomia absoluta, isto é, a definição de reservas absolutas de atribuições e competências decisórias das autarquias locais e do Estado (em especial dos municípios e do Estado), e também está posta de parte a ideia de que a autonomia local passa a ser apenas meramente participativa.*” Cfr. VIEIRA DE ANDRADE (2018: 270).

⁶⁷ A este propósito, o TC, no Acórdão 432/93, entende que os interesses próprios das populações “*justificam a autonomia e porque a justificam delimitam-lhe o conteúdo essencial.*” Veja-se também o acórdão do TC n.º 379/96.

⁶⁸ Veja-se que o assunto é abordado pela legislação europeia, designadamente na CEAL, que no seu artigo 4.º prescreve que “*dentro dos limites da lei, as autarquias locais têm completa liberdade de iniciativa relativamente a qualquer questão que não seja excluída da sua competência ou atribuída a uma outra autoridade,*” e que no seu artigo 9.º institui um conjunto de princípios económico-financeiros, prescrevendo que “*as autarquias locais têm direito, no âmbito da política económica nacional a recursos próprios adequados dos quais podem dispor livremente no exercício das suas atribuições.*” É ainda de referir que as disposições da CEAL não constituem, de forma alguma, *letra morta*. Com efeito, o legislador europeu instituiu mecanismos de controlo da aplicação das disposições da *carta* nos diversos ordenamentos jurídicos, ainda que,

2. Breves notas sobre o *traçado histórico* dos Municípios, das Freguesias e das Regiões Administrativas.

A CRP consagra no seu artigo 236.º aquilo que a doutrina e a jurisprudência têm designado por *princípio da tipicidade constitucional das AL*.^{69/70} Este princípio, como já vimos, impossibilita a criação de novas entidades administrativas que, quer de uma perspetiva material, quer de uma perspetiva formal, se possam assemelhar ao *regime das AL*. Por conseguinte, as *AL*, numa linha de continuidade da *praxis* autárquica portuguesa, são as *Freguesias*, os *Municípios* e as *Regiões Administrativas*.⁷¹

Face a isto, dedicaremos agora algumas páginas à realização de uma *visita histórica* pelos meandros das *AL*, com especial enfoque no *Município* e os nos seus *órgãos primários ou principais*,⁷² que configuram hoje os *órgãos autárquicos* mais interveniente na gestão da vida quotidiana dos cidadãos, revestindo-se, por conseguinte, de uma especial relevância.

2.1 Do Município

Se no tema das *autarquias especiais* são as *Comunidades Intermunicipais* que assumem a posição de maior notoriedade, no capítulo das *AL* é, seguramente, a figura do município que a assume. De facto, a doutrina é consensual em eleger esta figura como aquela

como escreve MARTA REBELO, “a dificuldade de verificação do respeito dos Estados signatários pela disposição das normas da Carta torna-se especialmente penosa (...) quando observamos o art. 9.º que estabelece um conjunto de princípios fundamentais relativos à matéria dos recursos financeiros, sem os quais a capacidade efetiva de regular e gerir os assuntos públicos é posta em causa.” No mesmo sentido, CÂNDIDO DE OLIVEIRA, escreve que “a autonomia local encontra-se em crise, não de conceitos, mas de dinheiros.”

⁶⁹ Recorde-se o enorme contributo dado pelo TC no celebre aresto 296/2013 para a densificação e caracterização deste *princípio constitucional*.

⁷⁰ Doutrina divergente é preconizada por MELO ALEXANDRINO, que entende que este artigo 236.º da CRP não encerra uma *lista taxativa* das *AL* em Portugal, mas sim uma mera indicação. Com efeito, defende o Autor a existência de uma *summa divisio* entre as “*Autarquias locais constitucionalmente impostas*” e as “*Autarquias Locais constitucionalmente consentidas*,” entendendo não só que podem ser constituídas outras *AL* em substituição das existentes, como serem constituídas outras realidades próximas às *AL*, ainda que não configurem *AL*. Cfr. MELO ALEXANDRINO, *ob. cit.*, p. 138 e ss.

⁷¹ Estamos a tratar, naturalmente, das ditas *Autarquias Locais regulares* e não das *Autarquias Especiais*, sobre as quais já escrevemos.

⁷² Expressão mobilizada por PEDRO GONÇALVES. Cfr. PEDRO GONÇALVES, *ob. cit.*, p. 851.

que assume a posição mais privilegiada no campo das *AL*, seja porque é aquela que é dotada de mais competências, seja porque é aquela que mais diretamente influi no quotidiano dos cidadãos. Não raras vezes, a doutrina refere-se ao município enquanto *autarquia-paradigma*, ilustrando não só a *centralidade* e o *poderio* de que este se reveste, como a *responsabilidade* e o *escrutínio* que sobre ele impendem.⁷³

A importância atribuída à figura do *Município* no seio da organização administrativa não é um fenómeno recente, visto ser possível encontrar-se vestígios dessa centralidade já no período do império romano em que os Municípios eram vistos como “*as cidades habitadas por pessoas não originárias de Roma, mas que detinham todas, ou parte, das prerrogativas dos cidadãos romanos.*”⁷⁴ Destarte, neste período histórico, o *Município* configurava uma estrutura que permitia em paralelo, tanto a afirmação de uma forte influência da política e do Direito Romano no poder local, como a manutenção dos costumes e tradições locais. Era, no fundo, como já escrevemos, “*um verdadeiro expediente de coesão territorial.*”⁷⁵

A referência ao *conceito de Município, per si*, não constava da redação originária da CRP que optava antes pela manutenção do tradicional *conceito de Concelho*, em concordância com o texto constitucional anterior datado de 1933 e a definição proposta no artigo 13.º do CA de MARCELLO CAETANO, designadamente: “*o concelho é o agregado de pessoas residentes nessa circunscrição, com interesses comuns e prosseguidos por órgãos próprios.*” Ora, a referência específica ao *conceito de Município* só se deu em 1977, pelas mãos da Lei n.º 79/77, de 25 de Outubro, que o definia enquanto “*pessoa coletiva territorial, dotada de órgãos representativos, que visa a prossecução de interesses próprios da população na respetiva circunscrição.*”⁷⁶ Assim a ser, o *Município* é o *herdeiro natural* do *concelho*, sem que verdadeiramente os possamos distinguir juridicamente. Configura, por conseguinte, em certos termos, a evolução de um *conceito primário* que lhe serviu de baluarte.⁷⁷

⁷³ Referimo-nos, entre outros, à Autora MARTA REBELO. Vd. MARTA REBELO, *ob. cit.*, p. 157.

⁷⁴ Cfr. L. M JAIME (2015: 52).

⁷⁵ Cfr. LEANDRO DE OLIVEIRA, *ob. cit.*, p. 8.

⁷⁶ Cfr. ALBERTO GARCIA/ELIANA PINTO/JOÃO FONSECA (2018: 17).

⁷⁷ Em boa verdade, como já doutamente escrevia MARCELLO CAETANO, os *conceitos de município* e *concelho* eram frequentemente mobilizados enquanto sinónimos, não se distinguindo propriamente. De facto, seria errado dizer que hodiernamente o *conceito de concelho* foi abandonado totalmente, pois alguma legislação ainda o continua a mobilizar, como é o caso da Lei da Reorganização Administrativa de Lisboa, que

À semelhança da experiência Portuguesa, também na experiência Espanhola é possível descortinarmos uma certa evolução conceitual e sistemática. Com efeito, o *El Estatuto Municipal*, de 8 de Março de 1924, concebia o município como uma *entidade natural*, ou seja, como um facto social anterior à estrutura estadual, não erigido pelo legislador e transcendendo-o até em certa medida.⁷⁸ Assim, a lei, quando a ele se reportava, apenas se limitava a reconhecer juridicamente uma entidade pré-existente. Independentemente disto, a verdade é que este binómio Estado-município foi abandonado na *Constituição* Espanhola de 1978, que optou antes pela prescrição de um sistema de *administraciones públicas multinível*. Este novo sistema, atualmente ainda em vigor, dividiu as *administraciones públicas* com base num critério territorial, dando origem à *administración das comunidades autónomas*, à *administración das comunidades locais*, que se subdividem em *municipios* e *provincias*, e à *administración estadual*.

Neste seguimento, afigura-se-nos ainda oportuno referirmos algumas particularidades da experiência municipal de alguns países PALOP, em particular de Moçambique. Nestes sistemas denota-se a vigência de um princípio especial, o *princípio do gradualismo municipal*.⁷⁹ Este princípio, típico de sistemas em que as estruturas de poder local não assumem um papel muito preponderante da vida política, prescreve que o *processo de municipalização* deve desenvolver-se de forma criteriosa, lenta e progressiva. Capitula, no fundo, que o *procedimento de municipalização* deverá encontrar-se fortemente condicionado pela administração central, de modo a que este poder centralizado não se dissipe nem seja corroído pela proliferação de estruturas de *Poder Local* que reivindicuem maior autonomia e independência, face aquele que a administração central entende ser desejável naquele determinado momento.⁸⁰

no seu segundo capítulo refere “*as freguesias do concelho de Lisboa*”, ou a Lei n.º 64/2019, de 16 de Agosto, que se reporta às “*freguesias do concelho de Vila Nova de Famalicão...*” Assim, como doutamente escreve PEDRO GONÇALVES, a *flutuação semântica* destes conceitos poderá dever-se ao facto do legislador ainda não ter assumido a irrelevância jurídica do conceito de *concelho* e consequentemente recusar-se a utilizar formulações como “*freguesia do município*.” Vd. MARCELLO CAETANO, *ob. cit.*, p. 315 e PEDRO GONÇALVES, *ob. cit.*, p. 846-847.

⁷⁸ Vd. CASTILLO BLANCO (2019: 75-76).

⁷⁹ Expressão mobilizado por OLIVEIRA ROCHA. Veja-se, a este propósito, OLIVEIRA ROCHA (2015: 114).

⁸⁰ Note-se que não pretendemos realizar qualquer crítica à edificação municipal verificada nestes sistemas. São, de facto, contextos políticos, sociais e até culturais completamente distintos daqueles que se verificam na tradição europeia, o que, inevitavelmente, traduz-se em experiências legislativas e governativas completamente distintas.

In fine, independentemente das considerações anteriores, é ainda de referir que a CRP no seu artigo 249.º prescreve que a *criação, modificação e extinção* de Municípios terá que ocorrer, impreterivelmente, por meio de uma Lei, que deverá ser precedida de consulta aos órgãos das autarquias visadas. Ademais, preceitua também o artigo 250.º que os municípios são dotados de dois órgãos, um com *funções deliberativas* – a *assembleia municipal* e outro com *funções representativas e executivas* – a *câmara municipal*.⁸¹ É de notar, no entanto, que redação originária da CRP contemplava um outro órgão municipal, o *conselho municipal*.⁸² Este órgão materializava um espaço “*representativo de sensibilidades, valores e interesses trans- ou extra-partidários, isto é, de dimensões da vida coletiva que os partidos tendem a não captar e, conseqüentemente, a não representar.*”⁸³ Todavia, como doutamente escreve BARBOSA DE MELO, acabou por “*morrer ingloriamente*” sem que as suas virtudes fossem comprovadas.

2.2 Da Freguesia

As *Freguesias*, na qualidade de *AL*, configuram, de certo modo, uma *inovação* do legislador português na medida em que na generalidade dos restantes ordenamentos jurídicos a *Autarquia Local* de grau inferior é o *Município*, não se verificando, por conseguinte, o binómio município-freguesia. Como escreve MIGUEL DE OLIVEIRA, são uma “*instituição muito peculiar do nosso país.*”⁸⁴

⁸¹ Não obstante de irmos tratar da questão com mais afinco num momento posterior da dissertação, já podemos deixar algumas notas sobre o assunto. A doutrina por vezes faz referência a um outro órgão municipal, o *presidente da CM*. Com efeito, apesar de não ser referido constitucionalmente enquanto tal, a doutrina, em respeito ao conjunto de competências que exerce e à importância das mesmas, vislumbra no *presidente da CM* um verdadeiro órgão municipal. Veja-se, entre outros, FREITAS DO AMARAL, *ob. cit.*, p. 478.

⁸² O *conselho municipal* era referido na redação originária do artigo 253.º da CRP, todavia, pelas mãos da Lei Constitucional n.º 1/82, de 30 de Setembro, que procedeu à primeira revisão constitucional, a sua redação foi modificada passando antes a prever que a instituição, em concreto, deste conselho consultivo dependeria de uma deliberação da assembleia municipal, e que as regras relativas à sua composição seriam definidas pelo legislador ordinário. Contudo, a verdade é não existiu qualquer deliberação dessas, e o legislador constitucional, na segunda revisão constitucional, operada pela Lei constitucional n.º 1/89, de 8 de Junho, optou pela eliminação definitiva da referência a este órgão municipal, nunca mais sendo *ressuscitado*.

⁸³ Cfr. BARBOSA DE MELO, (2007: 24).

⁸⁴ Cfr. P. M. OLIVEIRA, *As paróquias rurais portuguesas – Sua origem e formação*, Lisboa, 1950. Em sentido idêntico, CÂNDIDO DE OLIVEIRA, *ob. cit.*, p. 43.

O início do *traçado histórico* das *Freguesias* remonta a 1830, mais precisamente ao Decreto de Mouzinho de Albuquerque datado de 26 de Novembro de 1830, que instituiu, ainda que a breve trecho, as *juntas de paróquia*. Em boa verdade, quase de imediato após a sua implementação, as *juntas de paróquia* foram extintas por um Decreto de Mouzinho da Silveira, datado de 16 de Maio de 1832, sem prejuízo de que na realidade a *operatividade concreta* desse Decreto tivesse ficado circunscrita a uns meros meses, pois ele só iniciou a produção dos seus efeitos no final da guerra civil em 1834 e logo de seguida, em 1835, pela Carta de Lei de 25 de Abril de 1835, as *juntas de paróquias* foram repristinadas. Estas entidades administrativas, fortemente ligadas à religião católica e à *igreja*, como observamos pelo conjunto de competências que lhes eram deferidas⁸⁵, bebiam inspiração nas antigas paróquias eclesásticas, correspondendo, inclusive, em larga medida, os seus territórios aos territórios daquelas.⁸⁶ Esta realidade territorial, que naturalmente contou com alguns períodos mais favoráveis do que outros à consolidação destas entidades no contexto da organização administrativa, manteve-se até aos dias de hoje, existindo até ao momento imediatamente anterior à reorganização territorial, operada em 2013, 4260 freguesias.

Atualmente, no seguimento da referida reorganização territorial operada pela Lei n.º 11 -A/2013, de 28 de Janeiro, que procedeu à instituição das *uniões de freguesias*, existem 3092 freguesias,⁸⁷ sem prejuízo do *Executivo* encontrar-se a desenvolver projetos de dissolução de algumas das *uniões de Freguesias* anteriormente criadas, sem que esteja no horizonte, no entanto, a *reconfiguração da totalidade das freguesias agrupadas*.⁸⁸

No que tange à regulamentação constitucional, a CRP dedica-lhe o capítulo II, do título VIII, da parte III, que prescreve, entre outras coisas, que as freguesias são compostas por dois órgãos, sendo um deles dotado de funções *executivas* e *representativas* – a *junta de freguesia*, e o outro dotado de funções *deliberativas* – a *assembleia de freguesia*.⁸⁹

⁸⁵ Entre outras, a *administração dos bens da paróquia e da fábrica*.

⁸⁶ A este propósito, BARBARA BARREIROS, *ob. cit.*, p. 276-277.

⁸⁷ A Lei n.º 11 -A/2013 veio dar cumprimento ao disposto na Lei n.º 22/2012, de 30 de Maio. Esta Lei n.º 22/2012 foi sujeita a fiscalização sucessiva abstrata, pronunciando-se o TC, no Acórdão n.º 86/2013, pela sua não inconstitucionalidade.

⁸⁸ Veja-se, LEANDRO DE OLIVEIRA, *ob. cit.*, p. 11.

⁸⁹ O artigo 244.º da CRP prescreve a existência destes dois órgãos. Por sua vez, o artigo 245.º estatui que a *assembleia de freguesia* é o órgão deliberativo e o artigo 246.º que a *junta de freguesia* é o órgão executivo.

Finalmente, em último lugar, mas não menos importante, é o facto de que apesar das *Freguesias* serem presença assídua na *praxis* constitucional e legislativa portuguesa, a realidade é que só com o advento da CRP, que edifica um *verdadeiro Poder Local*, é que estas adquiriram, com carácter de definitividade, *uma verdadeira autonomia e independência face às restantes AL, em especial do Município*.⁹⁰

Em todo o caso, apesar de assim o ser, a realidade é que ainda se levantam na doutrina vozes completamente divergentes quanto ao papel desempenhado por estas *Autarquias* no quadro geral do nosso sistema administrativo-organizatório. Com efeito, MARIA JOSÉ CASTANHEIRA NEVES, que não reconhece uma *autonomia totalmente operativa* das freguesias, entende que não é possível desvelar-se uma clara distinção entre as competências prosseguidas pelos municípios e as prosseguidas pelas freguesias, admitindo, por conseguinte, a afirmação de uma certa *relatividade da atuação* das freguesias face à dos municípios.⁹¹ Em sentido divergente, Autores como FREITAS DO AMARAL, JORGE MIRANDA e CÂNDIDO DE OLIVEIRA, entendem que as freguesias prosseguem objetivos importantíssimos, claramente distinguíveis dos prosseguidos pelos municípios, sendo para tal dotadas de competências completamente diversas e distinguíveis, ainda que muitas vezes elas sejam cerceadas/impossibilitadas de as exercerem em virtude da escassez de recursos financeiros, humanos e até patrimoniais, a que estão subordinadas.

2.3 Da Região Administrativa

O *projeto de regionalização* é um dos temas administrativo-políticos hodiernos mais controversos na opinião pública e na *governança* em geral. É, de facto, um *nó górdio* cujo *corte jurídico* se afigura muito fraturante.

A *regionalização administrativa* não é um tema recente, nem tampouco uma temática esquecida, sendo-nos mesmo possível afirmar que cada vez que o *Executivo (lato sensu)*

⁹⁰ A *constituição de 1933* reservava às freguesias uma atuação meramente instrumental face aos municípios, que se encontravam, inclusive, num quadro de total dependência económico-financeira destes.

⁹¹ Cfr. MARIA CASTANHEIRA NEVES (2004: 124).

apresenta um projeto de reforma, reestruturação ou de simples modificação menor da organização da administração pública, a temática volta a ser *colocada na mesa de discussão*, ainda que nunca tenha sido alvo de um tratamento profundo e verdadeiramente circunscrito que permitisse, efetivamente, a sua *concretização e efetividade*.

Ora, a CRP, na redação original do artigo 256.º, impunha a criação desta *autarquia regional* e determinava que a área de cada *região administrativa* deveria corresponder às das *regiões-plano*, ou seja, daria lugar à criação da *região administrativa Norte*, *região administrativa do Centro*, *região administrativa de Lisboa e vale do Tejo*, *região administrativa do Alentejo*, e, por fim, à *região administrativa do Algarve*. Nestes termos, como doutamente escreveu BARBOSA DE MELO, as regiões administrativas seriam dadas como “*pessoas coletivas territoriais, dotadas de competências para resolver os assuntos próprios dos cinco espaços geográficos e sociais assim definidos, para contrabalanço do poder efetivo do Estado Central.*”⁹² Todavia, a realidade é que antes da concretização desse projeto de regionalização o preceito foi alvo de uma alteração que fez com que deixasse de prever indicações sobre a área territorial das, por ainda instituir, regiões administrativas, passando aí a prever-se que poderiam ser engendradas quantas *Regiões* o “*legislador ordinário viesse a considerar útil.*”⁹³

Assim, neste contexto, em 1991, foi elaborada a denominada «*Lei-Quadro das Regiões Administrativas*» – A Lei n.º 56/91, de 21 de Agosto, que curava, sem prejuízo de outras coisas, dos *órgãos a serem instituídos em cada região administrativa*, das suas *atribuições e competências* e ainda do seu *regime eleitoral*.⁹⁴ Uma das coisas que fora deixada de parte era a repartição territorial, isto é, a referência ao número concreto de regiões administrativas a serem instituídas, o que aliás não foi de estranhar, pois, em verdade, à semelhança do que sucede atualmente, as forças políticas dominantes da altura não conseguiram chegar a um consenso, fomentando-se na opinião pública um acesso debate sobre a oportunidade e a dignidade do projeto de regionalização. Em consequência, na reforma constitucional de 1997, a formulação do artigo 256.º foi mais uma vez alterada,

⁹² Cfr. BARBOSA DE MELO (2007: 26).

⁹³ Vd. BARBOSA DE MELO (2007: 26).

⁹⁴ Esta Lei-Quadro prescrevia que em cada região administrativa deveriam ser constituídos três órgãos: um órgão executivo – as *Juntas regionais*; um órgão deliberativo – as *Assembleias Regionais*, e, ainda um terceiro órgão responsável pela representação do Governo nesta circunscrição regional – os *Governadores Civis Regionais*.

passando a ditar a realização *obrigatória de um referendo nacional sobre a implementação, em abstrato, das regiões administrativas e, em concreto, sobre a provável região administrativa a ser constituída na sua área de recenseamento.*

Neste seguimento, em 1998, através de uma maioria parlamentar constituída por forças políticas pertencentes ao quadrante esquerdo do espectro político, surgiu a proposta de regionalização vertida na Lei n.º 19/89, de 28 de Agosto, que idealizava a criação de oito regiões administrativas, a saber: a *região Entre-Douro e Minho*, a *região de Trás-os-Montes e Alto Douro*, a *região da Beira Litoral*, a *região da Beira Interior*, a *região da Estremadura e Ribatejo*, a *região de Lisboa e Setúbal*, a *região do Alentejo* e a *região do Algarve*. O projeto acabou por não passar no referendo nacional a que foi submetido em 8 de Novembro desse ano, chumbando, em larga medida, tanto a criação em *abstrato* das regiões administrativas, como a criação, em *concreto*, de cada uma delas.

Estamos em crer que este chumbo ilustrou a *morte pré-anunciada* dos projetos de regionalização, pois, em virtude de toda a controvérsia a que a regionalização e os seus projetos estiverem sujeitos, parece-nos que a opinião pública encontra-se irremediavelmente contaminada pelos *fantasmas da regionalização*.⁹⁵

2.3.1 Os Distritos, as Assembleias Distritais e os Governadores Cívicos

O tema das regiões administrativas impõe que tragamos à colação, ainda que telegraficamente, três outras problemáticas: Os *Distritos*; As *Assembleias Distritais* e os *Governadores Cívicos*.

Desta feita, importa, *ab initio*, referir que os *Distritos*, consagrados no n.º 1 do artigo 291.º da CRP, constituem uma *mera divisão administrativa*, não configurando, portanto, *AL*,

⁹⁵ Como escreve BARBOSA DE MELO, “o território nacional continua a sofrer de sérios desequilíbrios políticos, administrativos e sociais que resultam (...) da falta de concretização do modelo autárquico preconizado pelos Constituintes. Daí injustiças na repartição dos recursos, desfazamento na promoção da igualdade de oportunidade e distorções na qualidade de vida, que uma regionalização adequada poderia, provavelmente, evitar ou atenuar.” Vd. BARBOSA DE MELO (2007: 27).

podendo-se-lhes acrescentar a qualidade de temporários, isto é, os *Distritos* são meras *divisões administrativas temporárias do território português*, que apenas se manterão em vigor enquanto as *regiões administrativas não forem implementadas em concreto*.

Atualmente existem 18 distritos, nomeadamente os distritos de *Aveiro; Beja; Braga; Bragança; Castelo Branco; Coimbra; Évora; Faro; Guarda; Leiria; Lisboa; Portalegre; Porto; Santarém; Setúbal; Viana do Castelo; Vila Real e Viseu*, sendo que cada um deles é integrado por um órgão dotado de funções deliberativas – as *Assembleias Distritais*. Estas *Assembleias* foram instituídas pela Lei n.º 79/77, de 25 de Outubro, em particular pelos artigos 82.º a 90.º, que posteriormente foi densificada pelo Decreto-Lei n.º 5/91, de 1 de Agosto. Nos dias de hoje, após a reforma de 2014, o seu regime jurídico consta da Lei n.º 36/2014, de 26 de Junho, que, em clara tentativa de subtrair a (pouca) importância que lhes restava, esvaziou-as da maioria dos seus recursos financeiros, patrimoniais e humanos.^{96/97}

Para encerrar o ponto, no que concerne à figura dos *Governadores Civis*, que constituem, aliás, a principal razão pela qual chamamos à colação estes três temas, cabe esclarecer que estes eram responsáveis pelo exercício de relevantes competências, tais como a *representação do Estado* e o *exercício do poder de tutela na circunscrição distrital*.⁹⁸ Em todo o caso, independentemente disto, a realidade é que esta figura foi *materialmente extinta* em 2011, quando o primeiro-ministro Pedro Passos Coelho decidiu não nomear nenhum Governador Civil, não obstante à manutenção da sua *referência constitucional*. De facto, é precisamente em virtude da manutenção dessa referência constitucional que alguma doutrina, a nosso ver de forma errónea, proclama a *desconformidade constitucional desse ato*.⁹⁹

⁹⁶ Veja-se, sem prejuízo da relevância de outros, o artigo 11.º desta lei que institui uma *clausula de exclusão automática*: “as assembleias distritais extinguem-se automaticamente com a instituição em concreto das regiões administrativas ou em caso de revisão constitucional por força da qual seja revogada a imperatividade da respetiva existência.” Como escreve MELO ALEXANDRINO, esta Lei teve em vista o “desmantelamento material, não formal, das assembleias distritais.” Cfr. MELO ALEXANDRINO (2016: 58).

⁹⁷ JOÃO CAUPERS escreve que “são uma reminiscência inexplicável de um passado que teima em não se deixar enterrar, não se sabe bem o que são, mas sabe-se que não deviam existir há muito.” Cfr. JOÃO CAUPERS, *ob. cit.*, p. 122.

⁹⁸ Atente-se no n.º 3 do artigo 291.º da CRP.

⁹⁹ Esta temática da *constitucionalidade*, ou melhor da *inconstitucionalidade*, parece-nos necessitar de mais alguns reparos. Ora, o primeiro reparo vai justamente para o facto de não podermos refletir sobre um tema que não existe. De facto, os *termos constitucionais* e *inconstitucionais* são aplicados, exclusivamente, à qualificação de normas, ou à sua ausência, não sendo, portanto, aplicáveis a atuações materiais, como é o caso da atuação do primeiro-ministro de não proceder à nomeação de *Governadores Civis*. Destarte, à atuação do primeiro-ministro jamais poderá ser dirigida a temática da constitucionalidade ou inconstitucionalidade. Ainda

No nosso horizonte de pensamento, a atuação do primeiro-ministro não deve ser alvo de qualquer reparo, pois, em boa verdade, com a não nomeação dos governadores civis e a consequente *extinção material* dessa figura, o primeiro-ministro limitou-se a «*matar algo que já estava morto*». De facto, os *Governadores Civis* foram pensados para um contexto económico, político e social em que abundavam as dificuldades de comunicação e coordenação e no qual se manifestava, por conseguinte, uma necessidade imperiosa do Governo Central fazer-se representar juntos das estruturas distritais, ou regionais no caso dos *governadores civis regionais*. Ora, a nosso ver, não se poderá argumentar que atualmente num país como nosso, que é dotado de uma franca reduzida extensão territorial e em que se denota uma facilidade de acesso às comunicações virtuais instantâneas, seja imperioso uma estrutura de representação do Governo junto das estruturas locais ou regionais. Bem se vê, portanto, que somente operou a uma ***mera adaptação do sistema político-administrativo à realidade em que ele está inserido e deve acompanhar.***

assim, por interesse académico da matéria, cogitando que a extinção da figura tivesse sido levada a cabo por uma Lei, ou seja, encarando uma *extinção formal* da figura e não uma *extinção material*, sempre entenderíamos que não poderia ser advogada a inconstitucionalidade de tal norma, pois, o preceito constitucional que refere a figura dos governadores civis integra-se, não no *conteúdo imperativo*, mas sim no *conteúdo pedagógico* ou *orientador* da CRP, constituindo, portanto, *meras diretrizes, orientações*, à atuação do legislador ordinário. Note-se, porém, que isto não significa que o legislador ordinário pode afastar-se, *levianamente*, do preceito constitucional. Significa, isso sim, que o legislador ordinário pode, *justificadamente*, descontinuar um projeto de organização administrativa idealizado pelos Constituintes quando este já não se adequar à realidade, sem que para tal tenha que mobilizar os pesados trâmites da revisão constitucional.

CAPÍTULO II

O SISTEMA DE GOVERNO AUTÁRQUICO

1. O Governo Autárquico – Algumas Notas introdutórias

O sistema de governo das AL, em especial dos *Municípios*, é mais intrincado do que aquilo que poderia resultar de uma *primeira visita* às *coordenadas* constitucionais e legislativas sobre a matéria. Face a isto, não poderíamos adensar-nos no tema que aqui nos traz sem melhor compreendermos o *ardiloso sistema de governo municipal*, que não raras vezes é *armadilhado* por jogos e jogatas partidárias e que deslinda na figura do *presidente da CM* a manifestação última do *atípico presidencialismo colegial*, visto que é precisamente aí que reside o *campo de aplicação* da *ação administrativa* de que estamos a tratar.

Destarte, tal como escreve o General RAMALHO EANES, “os governos autárquicos são escolas de formação e seleção de líderes políticos (...)”¹⁰⁰ São, por conseguinte, antes de tudo o resto, o *vaso comunicante* entre uma população local específica e o Governo central que, quer queríamos aceitar ou não, ainda constitui para muitos uma realidade longínqua/inalcancável e até, de certo modo, inalterável por meio do seu voto. O mesmo já não se poderá dizer em relação ao *governo autárquico*, visto este se fixa junto das populações que o elegem e é liderado por personalidades conhecidas e populares entre os/as eleitores/as, os/as «*filhos/as da terra*». A isto junta-se, ainda que por vezes num sentido erróneo, uma sensação de proximidade, ou se preferirmos, uma *sensação de que o voto é dirigido a algo mais palpável e próximo* e não a uma *estrutura abstrata e longínqua sita lá na «longe Lisboa»*.

Em síntese, afastados alguns casos isolados em que o *governo autárquico* é uma «*iniciação às vicissitudes governativas*», a verdade é que este configura uma autêntica *escola prática* de liderança, que instrui ao mais alto nível os nossos quadros políticos,

¹⁰⁰ Cfr. RAMALHO EANES (2007: 170).

preparando-os não só para assumirem um cargo de *gestão mais alarga*, quiçá *nacional*, como a administrarem o maior escrutínio público a que os decisores políticos têm estado sujeitos.

De facto, sem prejuízo de todas as *virtudes que podem assacadas ao sistema governativo autárquico*¹⁰¹, a realidade é que uma maior proximidade às populações tem que exigir, proporcionalmente, um maior escrutínio da sua atividade, visto que da relação *fraterna* que daí decorre poderá fomentar-se, de certo modo, um sentimento de *impunidade e proteção institucional* nos *EL*, podendo este ser agudizado pelo sistema de *presidencialismo colegial*.

1.1 O atípico *presidencialismo colegial*

O sistema de governo municipal português, ao qual subjaz uma manifesta preferência por órgãos (governativos) colegiais em detrimento de órgãos (governativos) singulares, encerra em si algumas *particularidades jurídicas e estruturais* que importam ser assinaladas. Por conseguinte, *prima facie*, para contextualização da temática afigura-se-nos relevante recuperarmos um pouco daquilo que já escrevemos acerca do *Município*.

Ora, nos trâmites do artigo 250.º da CRP, que evidencia de forma perfeita a aludida «*preferência do legislador*» por órgãos administrativos colegiais, o *Município* é integrado por dois órgãos de natureza idêntica, diga-se *colegial*, com funções demarcadamente dispare. Por um lado, temos a *CM* dotada de *funções executivas e representativas* e, por outro lado, temos a *Assembleia Municipal* – um «*verdadeiro parlamento local*», investida em *funções deliberativas*. Note-se, porém, que nem sempre assim se sucedeu. De facto, como já referimos, a redação original da CRP consagrava um outro órgão, também de natureza colegial, denominado de *conselho municipal*. Todavia, este *órgão municipal* foi um fracasso categórico e na segunda revisão constitucional, operada em 1989, o legislador optou pela sua eliminação definitiva da redação do artigo 250.º.

¹⁰¹ Tais como a hodierna tendência de uma certa “*governance multiagente*.” Isto é, a «*ideia*» de convocar à *gestão autárquica* várias entidades, designadamente os *particulares*, numa *lógica de partilha de responsabilidades e colaboração*. Vd. JORGE ALVES CORREIA (2009: 43)

Face a isto, não nos restam grandes dúvidas da veracidade da existência de uma «preferência do legislador» pelos órgãos colegais em detrimento dos órgãos singulares no governo municipal, sendo certo que essa preferência não é infundada nem arbitrária. Em verdade, estamos em crer que quando o legislador constitucional optou pela consagração de *um modelo de governo municipal colegial* fê-lo consciente de uma agenda específica, isto é, *a eliminação e superação do trauma municipal* que marcou toda a II República.

Como é sabido, durante o período do *Estado Novo* o *governo municipal* era tendencial, se não efetivamente, um mero *fantoché* do poder central, pois, bem vistas as coisas, até o *presidente da CM* era diretamente nomeado pelo *Executivo central*.^{102/103} A presidência camararia configurava, portanto, um *cargo revestido de confiança política* e não de eleição livre e direta, como deveria ser em ordem à manutenção da *garantia* de um *poder municipal livre e autónomo* e à obtenção de um justo equilíbrio entre a *governo central* e o *governo autárquico*. Ademais, o *CA marcelista*, num ímpeto de descontinuidade com a *praxis autárquica portuguesa*, assumia não só o *presidente da CM* como um *órgão autónomo da administração municipal* que, como evidenciava o artigo 76.º, era responsável tanto pela coordenação e orientação da ação municipal, como pela superintendência da

¹⁰² O artigo 71.º do CA de MARCELLO CAETANO prescrevia que “o presidente da câmara e o vice-presidente, serão nomeados de entre os respectivos munícipes, de preferência vogais do conselho municipal, antigos vereadores ou membros das comissões administrativas municipais ou diplomados com um curso superior.”

¹⁰³ Escrevia MARCELLO CAETANO que “o presidente da câmara é livremente nomeado pelo Governo, devendo ser escolhido (...) de entre os munícipes do respetivo concelho – e, de preferência, vogais do conselho municipal, antigos vereadores ou membros das comissões administrativas municipais ou diplomados com um curso superior.” Cfr. MARCELLO CAETANO, *ob. cit.*, p. 334.

execução das deliberações da câmara, como o *magistrado administrativo do concelho*.^{104/105/106}

Nesta linha, compreendemos a atitude prevencionista adotada pelo legislador constitucional em 1976 que ao instituir um *modelo municipal de total colegialidade* pretendia, na verdade, suprimir a possibilidade de *ressurreição de velhos problemas* que advinham da desmensurada *força individual* detida pelo *presidente da CM*, ainda que como veremos de seguida esse projeto tenha sido alvo de sérios desvios, pois, de facto, aquilo que hodiernamente se observa no *sistema de governo municipal* não é o regime de *total colegialidade* idealizado pelo legislador constitucional, mas sim um *modelo de presidencialismo colegial* ou de «hiperpresidencialismo»¹⁰⁷, construído ao longo da nossa experiência democrática.¹⁰⁸

¹⁰⁴ Veja-se as alterações operadas após o 25 de Abril de 1974 ao CA nesta matéria, que, entre outras coisas, pelas mãos dos artigos 53.º e 54.º da Lei n.º 77/79, de 25 de Outubro e do Decreto-Lei n.º 701 – B/26, de 29 de Setembro, passou a *desconsiderar* o *presidente da CM* como órgão autónomo do poder municipal e a determinar que o cargo de *presidente da CM* deixaria de ser um cargo de nomeação para passar a ser um cargo de eleição, designadamente o *primeiro candidato da lista mais votada* nas eleições autárquicas.

¹⁰⁵ As *novas vestes* atribuídas ao *presidente da CM* durante a II República faziam com que ele se apresentasse não só como um eixo essencial da administração concelhia, como, de igual modo, da representação do Governo na administração local, adotando, inclusive, as *vestes de administrador magistrado administrativo*, em clara substituição do *administrador do concelho*. Recorde-se, todavia, que esta não era uma solução inédita do *sistema municipal português salazarista*, pois, em boa verdade, estava em sintonia com as funções tradicionalmente atribuídas aos *juízes de fora* e àquilo que se verifica na experiência espanhola com o *Alcalde*, na experiência francesa com o *Maire*, na experiência italiana com o *Sindaco* e na experiência alemã com o *Bürgermeister*. A este propósito, MARCELLO CAETANO escrevia que “*nem só no distrito o Governo tem um delegado seu: também nos concelhos é assim considerando o presidente da câmara, em quem se reuniram as funções primitivamente atribuídas à presidência da câmara e ao delegado governamental designado por «administrador do concelho»*». Cfr. MARCELLO CAETANO, *ob. cit.*, p. 294.

¹⁰⁶ MARCELLO CAETANO definia a figura dos *magistrados administrativos* enquanto “*delegados do Governo nas circunscrições, que actuam como órgãos locais da administração geral e comum do Estado*.” Na versão original do CA Marcelista apenas três figuras recebiam a denominação de *magistrados administrativos*: os *presidentes de câmara*; os *governadores civis* e os *administradores de bairros*, nos bairros de Lisboa e do Porto. Cfr. MARCELLO CAETANO, *ob. cit.*, p. 294.

¹⁰⁷ Vd. JORGE ALVES CORREIA (2019: 281).

¹⁰⁸ Questões análogos foram colocadas relativamente à figura do *presidente da junta de freguesia*. Nos trabalhos preparatórios da CRP refletiu-se acerca do verdadeiro papel desta figura no contexto geral da organização administrativa, pois pareciam estar em confronto duas finalidades antinómicas: por um lado pretendia-se que o *presidente da junta de freguesia* reunisse o conjunto de elementos essenciais a uma atuação expedita, eficiente e operacional dos assuntos da freguesias, e por outro lado impunha-se, ao máximo, o estabelecimento de mecanismos que permitissem afastar os *perigos das tentações autoritárias*. Pretendiam, no fundo, por um lado aquilo que BARBOSA DE MELO define como um *líder de comando*, e por outro lado um bom respeitador da democracia e da ordem constitucional democrática estabelecida. Assim, a coordenação das duas finalidades aparentemente contraditórias somente foi possível com a instituição do mecanismo da colegialidade, em que o presidente da junta é eleito diretamente pelos cidadãos eleitores recenseados numa determinada freguesia, mas é eleito, não individualmente, mas num sistema de listas, cuja lista que encabeça é a mais votada. Esta solução constava da redação do artigo 247.º da CRP, todavia, na quarta revisão constitucional operada pela Lei constitucional n.º 1/97, a redação foi alterada e deixou de prever, não obstante a que solução idêntica seja consagrada no artigo 11.º da Lei Orgânica n.º 3/2008, de 17 de Agosto (9.ª versão

Com efeito, a legislação ordinária, que naturalmente acompanha os *comandos constitucionais devidos*, não reconhece a existência de um terceiro órgão municipal, não o mencionando nem no RJAL, nem no NRJAL. Todavia, apesar de assim o ser, ou melhor, apesar de o legislador ordinário em consonância com o legislador constitucional não se referir ao *presidente da CM* enquanto órgão autárquico autónomo, a realidade é que o rol de competência que lhe é designado tem sido de tal modo alargado que podemos hoje afirmar, convictamente, que ele ocupa, a título individual, o *pináculo da gestão municipal*.

Curiosamente, a primeira legislação que definiu as atribuições das *AL* e as competências dos respetivos órgãos, a Lei n.º 79/77, de 25 de Outubro, seguiu exemplarmente as indicações constitucionais e o *presidente da CM* não era, de modo algum, um órgão autónomo, atrevido-nos a escrever, até, que ele não era efetivamente muito relevante no panorama da gestão autárquica, pois, de acordo com o artigo 64.º, apenas detinha um campo reduzido de funções que não iam mais além de meros expedientes de coordenação e representação.¹⁰⁹ Não deixa, de facto, de ser curioso, pois, de um modo geral são as primeiras legislações que tendem a ser revestidas de uma *natural confusão* e nesta matéria sucedeu-se precisamente o contrário, visto que aparentemente a dita «*natural confusão*» somente se materializou num momento posterior, diga-se bem posterior.

Ora, assim é porque a legislação que sucedeu a esta, designadamente o Decreto-Lei n.º 100/84, de 29 de Março¹¹⁰, procedeu à atualização e reforço das atribuições das *AL* e das competências dos respetivos órgãos, no seu artigo 53.º, de epígrafe “*competências do presidente da câmara municipal,*” conservando, no entanto, na generalidade as soluções consagradas na Lei anterior. O mesmo se poderá dizer em relação à Lei n.º 18/91, de 12 de Junho, que também no seu artigo 53.º tratava das competências do *presidente da CM*, ainda que tenha alargado o leque de competências que lhe era atribuído, passando a incluir neste a *autorização do pagamento de despesas orçamentadas*.¹¹¹

da lei eleitoral dos órgãos das *AL*). Vd. BARBOSA DE MELO (2007: 23), CÂNDIDO DE OLIVEIRA, *ob. cit.*, p. 270 e JORGE ALVES CORREIA (2019: 280-281).

¹⁰⁹ Veja-se a este propósito a definição de *órgão administrativo* proposta por VIEIRA DE ANDRADE: “*figura organizativa, dotada de poderes consultivos, decisórios ou de fiscalização, capaz de preparar, manifestar ou controlar as manifestações de vontade – isto é, os actos jurídicos – imputáveis ao ente público.*” Cfr. VIEIRA DE ANDRADE, *ob. cit.*, p. 94.

¹¹⁰ Autorizado pela alínea a) do artigo 1.º da Lei n.º 19/83, de 6 de Setembro.

¹¹¹ Atentas as parcas alterações introduzidas pela Lei n.º 18/81, não estamos em crer que é aí que radica o *verdadeiro reforço de competências* presidenciais que nos permita observar a transição de modelos, designadamente o abandono do modelo de *total colegialidade* e a confirmação do modelo de *presidencialismo*

Destarte, no nosso horizonte de pensamento, *o verdadeiro reforço das competências presidências* que esteve na origem da referida «*natural confusão*» surgiu pelos trâmites do RJAL - a Lei n.º 169/99, de 18 de Setembro, que no seu artigo 68.º alargou consideravelmente o leque de competências atribuído ao *presidente da CM*, efetivando o início do atual modelo de *governo municipal*, que já apelidamos de *presidencialista colegial*. É aqui que efetivamente, a nosso ver, o legislador ordinário deu a última machada no modelo de *total colegialidade* preconizado pelos constituintes para o sistema municipal.

Com efeito, o RJAL, que ainda se mantém vigor apesar de parcialmente revogado pela Lei n.º 75/2013, de 12 de Setembro - o NRJAL, alargou substancialmente o leque de competências atribuídas ao *presidente da CM*, passando nele a incluir competências como a “*determinação da instrução dos processos de contra-ordenação e aplicar as coimas*”; “*conceder licenças policiais ou fiscais*”; “*embargar e ordenar a demolição de quaisquer obras, construções e edificações efetuadas por particulares ou pessoas coletivas, sem licença ou inobservância das condições dela constantes, dos regulamentos, das posturas municipais ou medidas preventivas, de normas provisórias, de áreas de construção prioritária, de áreas de desenvolvimento urbano prioritário e de planos municipais de ordenamento território plenamente eficazes*”; “*modificar ou revogar os atos praticados por funcionários ou agentes afetos aos serviços da câmara*,” e, até, “*gerir os recursos humanos dos estabelecimentos de educação e ensino (...)*.”¹¹² Repare-se, no entanto, que apenas nos estamos a referir ao rol de competências que a lei designa como *próprias do presidente da CM*, isto é, aquele complexo de competências que a lei atribui diretamente ao *presidente*, sem prejuízo da possibilidade de delegação nos vereadores. Efetivamente, este rol não esgota o leque de competências exercidas pelo *presidente da CM*, pois, como nos mostra o artigo 65.º, a *CM* pode delegar no *presidente* e nos *vereadores* grande parte do seu *extenso* rol de competências previsto no artigo 64.º. Por conseguinte, na prática, as competências realmente exercidas pelo *presidente* excedem aquelas que o legislador contemplou enquanto *próprias*, cravando, definitivamente, a posição desta figura no centro do *governo autárquico*.

colegial, ao contrário de CÂNDIDO DE OLIVEIRA que aqui visualiza um “*importante reforço dos poderes presidenciais*,” Vd. CÂNDIDO DE OLIVEIRA, *ob. cit.*, p. 270

¹¹² Veja-se também o artigo 72.º que estabelece que o *presidente da câmara*, sem prejuízo dos poderes de fiscalização de outros serviços específicos, é responsável pela coordenação dos serviços municipais com o objetivo de assegurar a sua eficácia e o seu pleno funcionamento.

O mesmo poderá ser dito em relação ao NRJAL, na redação que lhe foi dada pela Lei n.º 50/2018, de 16 de Agosto, que no artigo 35.º prescreve um extenso rol de competências próprias do *presidente da CM* que, em termos genéricos, correspondem ao rol de competências previsto no RJAL. Ademais, à semelhança do regime anterior, também o NRJAL estabelece no artigo 34.º a possibilidade da *CM* delegar uma grande fatia da extensa lista de competências próprias que lhe são atribuídas no artigo 33.º, no *presidente da CM*, o qual, mais uma vez, aparece enquanto figura destacada da gestão autárquica.

Face a isto, estamos em crer que atualmente o *presidente da CM*, tendo em perspetiva a extensa lista de competências próprias e *potencialmente* delegadas, apesar de assim o não o ser referido constitucional ou ordinariamente, é um verdadeiro *órgão autárquico individual* que ocupa, incontestavelmente, o círculo mais íntimo e reservado do poder municipal.^{113/114} É, no fundo, o *maestro* da grande *orquestra* que é o poder municipal.¹¹⁵

¹¹³ Em sentido idêntico VIEIRA DE ANDRADE escreve que “*Os municípios constituem a figura mais relevante, tendo como órgãos a Assembleia Municipal, a Câmara Municipal e o Presidente da Câmara Municipal.*” Cfr. VIEIRA DE ANDRADE, *ob. cit.*, p. 122. Veja-se, ainda, FERNANDA OLIVEIRA e FIGUEIREDO DIAS que escrevem que “*cada uma das autarquias locais têm órgãos respetivos (...) no município, a câmara municipal, a assembleia municipal e o presidente da câmara municipal.*” FERNANDA OLIVEIRA/FIGUEIREDO DIAS (2017: 83). Há que notar, no entanto, que mesmo antes deste reforço de competências, que a nosso ver é o *marco decisivo*, já existiam na doutrina avanços no sentido de considerarem o *presidente da câmara municipal* um verdadeiro órgão autárquico. Vd. FREITAS DO AMARAL, *ob. cit.*, p. 478. Em sentido contrário, BARBARA BARREIROS, continua a não visualizar no *Presidente da Câmara Municipal* um *terceiro órgão municipal autónomo*. Vd. BARBARA BARREIROS, *ob. cit.*, p. 279-280.

¹¹⁴ A este propósito afigura-se-nos necessário dedicarmos algumas notas à posição perfilhada pelo Autor PEDRO GONÇALVES, que entende não ser líquido que o legislador constitucional tenha *deixado em branco* a figura do *presidente da câmara* enquanto órgão municipal *primário ou principal*. Com efeito, entende o Autor que o legislador constitucional ao referir no n.º 3 do artigo 239.º da CRP que o “*primeiro candidato da lista mais votada para a assembleia ou para o executivo (...)*,” está a referir-se indiretamente à figura do presidente enquanto órgão autárquico autónomo, sendo possível extrair idêntica solução a partir restantes dados constitucionais e das sucessivas revisões. O Autor avança ainda que a *praxis eleitoral* e de *funcionamento das autarquias locais* demonstra de igual modo a centralidade desta figura no panorama municipal, fazendo dele, inegavelmente, um órgão municipal primário. Ora, como não poderia deixar de ser, reconhecemos o maior mérito a esta posição, todavia não podemos deixar realizar alguns reparos. Assim, a nosso ver, essa posição, à semelhança da nossa, encaixa-se numa *análise material do regime* e não numa *análise formal do regime*, pois, do ponto de vista formal, não nos parece que o legislador constitucional e ordinário queira indicar o *presidente da CM* enquanto órgão autárquico autónomo. Se assim o fosse, nas sucessivas revisões constitucionais, o legislador constitucional teria optado por referi-lo, que não o fez, e o legislador ordinário teria optado por inseri-lo enquanto órgão autárquico no RJAL ou no NRJAL. Destarte, a nosso ver, só partindo desta visão material é que podemos perspetivar o *presidente* enquanto *órgão municipal primário*. Veja-se, PEDRO GONÇALVES, *ob. cit.*, p. 854-854.

¹¹⁵ Ainda que com algumas anotações, o mesmo poderá ser escrito acerca dos *presidentes das CCDR's*. Com efeito, os *presidentes* destes serviços periféricos da administração direta do Estado, como nos revela as sucessivos diplomas legais relativos à matéria, concentram em si um importante e robusto rol de competências, de tal como que assumem uma posição primordial na gestão destes serviços periféricos. De facto, a legislação que procedeu à criação destes serviços, e consequentemente à extinção das *comissões de coordenação regionais* e das *direções regionais do ambiente e do ordenamento do território*, o Decreto-Lei n.º 104/2003, de 23 de Maio, consagrava no artigo 11.º uma extensa lista de competências *próprias* dos

Para finalizar, há referir também que a centralidade adquirida paulatinamente pelo *presidente da CM* não o isenta, seja de que perspectiva for, da submissão a um forte *regime de fiscalização e escrutínio* da sua atividade no âmbito da gestão municipal. Efetivamente, o *presidente da CM* está sujeito a um regime de *dupla fiscalização*, visto que é fiscalizado não só pela *Assembleia Municipal*, como também pelos *vereadores* integrantes da *CM* por ele presidida.¹¹⁶

Ora, a *Assembleia Municipal*, que como já é sabido configura o *órgão municipal deliberativo*, é composta, por imposição constitucional e ordinária (artigo n.º 251 da CRP e artigo 42.º n.º 1 da Lei n.º 169/99), por um conjunto de membros eleitos diretamente, necessariamente em número superior aos *presidentes das juntas de freguesia* integradas nesse município que por inerência do cargo integram esta *Assembleia*, sendo que esse número, de acordo com n.º 2 do artigo 42.º da Lei n.º 169/99, não pode ser inferior ao triplo do número de membros efetivos da *CM*. Assim, a composição da *Assembleia Municipal* está diretamente dependente da composição da *CM*, a qual, nos termos do n.º 2 do artigo 57.º do referido diploma legal, no Município de Lisboa é composta por 16 vereadores mais o presidente, no Município do Porto por 12 vereadores mais o presidente, nos Municípios com

presidentes, acompanhado com a possibilidade de delegação de algumas competências financeiras do *conselho administrativo* (órgão colegial com funções deliberativas) nestes, de acordo com o n.º 8 do artigo 13.º. Solução semelhante foi consagrada no Decreto-Lei n.º 134/2007, de 27 de Abril, que revogou o diploma anterior, à exceção da matéria referente à delegação de competências do *conselho de coordenação intersectorial* (órgão colegial que substituiu o *conselho administrativo*). Atualmente, a Lei orgânica das CCDR's, o Decreto-Lei n.º 228/2012, de 25 de Outubro, reduziu, substancialmente, o leque de competências próprias dos *presidentes*, transferindo algumas destas para o *conselho de coordenação intersectorial*. Ora, com esta redução de competências, apesar da centralidade do *presidente* não ser afastada, a realidade é que ela fica comprometida, o que, a nosso ver, é algo positivo pois contribui para uma *maior democracia deliberativa*, não obstante a que conseguimos observar uma *agenda governativa secundária* nesta modificação. De facto, nas legislações anteriores o legislador sempre optou por um modelo de *nomeação direta* pelo Governo dos *presidentes* das CCDR's, mediante RCM, o que atualmente não se verifica. É verdade, todavia, que a redação original da Lei orgânica que atualmente regimenta estes serviços ainda prescrevia esse modelo de nomeação, e até contemplava um leque mais reduzido de competências próprias do presidente do que aquelas que atualmente prescreve, mas isso não significa que na realidade as novas competências sejam preponderantes, que não o são, nem que o novo método de eleição seja *mais democrático*, ou como é frequentemente dito, ainda que erroneamente, mais *descentralizado*, porque também não o é. Este novo modelo de eleição, introduzido pelo Decreto-Lei n.º 27/2020, de 17 de Junho, que aditou à redação da Lei orgânica os artigos 3.º -A, -B, -C, -D, -E, -F, -G, -H e -I, estabelece que os *presidentes* são nomeados por RCM, no seguimento dos resultados do procedimento eleitoral levado a cabo por um *colégio eleitoral*, composto pelos presidentes das câmaras, presidentes das assembleias municipais, vereadores municipais e deputados municipais (incluindo aqueles que o são por inerência de cargo, os presidentes das juntas de freguesia), das autarquias integradas na área geográfica de atuação da CCDR. Assim, na nossa humilde opinião, parece-nos que a redução de competências próprias atribuídas aos *presidentes das CCDR's* reflete uma *certa preparação* do executivo para a transição de modelo de eleição, que apesar de não representar mais do que uma mera *simulação de democracia*, retira, de algum modo, influência ao executivo na *direção* deste seu órgão periférico.

¹¹⁶ A este propósito, CÂNDIDO DE OLIVEIRA (2005: 144).

100.000 ou mais eleitores por 10 vereadores mais o presidente, nos Municípios com mais de 50.000 e menos de 100.000 eleitores por 8 vereadores mais o presidente, nos Municípios com mais de 10.000 e até 50.000 eleitores por seis vereadores mais o presidente e, por fim, nos Municípios com 10.000 ou menos eleitores, por 4 vereadores e o presidente.¹¹⁷ Por conseguinte, na maioria dos casos o número de *deputados municipais* será dado pelo produto resultante da multiplicação por três do número de membros da *CM*, só se excetuando os casos em que o *Município* é territorialmente mais amplo e conseqüente o número de *deputados municipais* por inerência de cargo, os *presidentes das juntas de freguesia*, ser mais elevado, sendo necessário nesses casos, para cumprimento da imposição constitucional de maioria de membros eleitos diretamente, adicionar mais destes membros até que formem uma maioria de mais um em relação aos demais, isto é, ao *deputados municipais por inerência*.¹¹⁸

Em todo o caso, independentemente disto, o certo é que a *Assembleia Municipal* é incumbida do exercício de uma indispensável tarefa de *fiscalização da atuação da CM*, incluindo o seu *presidente*, levando, inclusive, a que parte da doutrina a tenha designado como o “*centro da democracia local*.”¹¹⁹ De facto, nos termos das alíneas a) e c) do n.º 2 do artigo 25.º da Lei n.º 75/2013, que derivam do n.º 1 do artigo 239.º da CRP (e, em certos termos do n.º 2 do artigo 3.º da CEAL) que capitula a existência de uma *assembleia eletiva dotada de poderes deliberativos* e um *órgão executivo colegial* perante ela responsável, verificamos que a *Assembleia Municipal* além de assumir as *vestes de órgão deliberativo*, assume também as *vestes de órgão fiscalizador*, ainda que isto nos faça suscitar algumas questões.¹²⁰ Em boa verdade, o modelo de composição elegido pelo legislador para esta assembleia, que não encontra paralelo nos restantes ordenamentos jurídicos, dificulta a efetividade desta função de fiscalização, pois, por um lado os *deputados municipais* por

¹¹⁷ Em boa verdade, como se escreve na doutrina, “*as assembleias municipais, tal como as câmaras municipais do país, não existem num plano de igualdade de facto, apenas numa igualdade jurídica. Não apresentam todas a mesma dimensão, não importam todas o mesmo volume de trabalho.*” Vd. SIMONETTA AFONSO, A Assembleia Municipal de Lisboa, in: *As Assembleias Municipais e a Reforma do Poder Local*, NEDAL, p. 17.

¹¹⁸ CÂNDIDO DE OLIVEIRA já se pronunciou neste sentido. Vd. CÂNDIDO DE OLIVEIRA, *ob. cit.*, p. 133.

¹¹⁹ Vd. CARLOS AMORIM (2009: 37).

¹²⁰ Ainda que na prática as *competências deliberativas* sejam, de certo modo, ofuscadas pela falta de um qualquer poder de iniciativa relevante que seja vinculativo do órgão executivo municipal, diga-se da câmara municipal. Como escreve SIMONETTA AFONSO, “*a intervenção da assembleia municipal é fortemente reativa em vez de pró-ativa, limitando-se a inquirir, expor, recomendar e requerer.*” Cfr. SIMONETTA AFONSO, *ob. cit.*, p. 27.

inerência de cargo tendem a prosseguir as posições que sejam (mais) oportunas aos interesses das *freguesias* pelas quais foram eleitos, relegando para um segundo plano a prossecução dos interesses municipais e, por outro lado, os *deputados municipais eleitos por sufrágio direto e universal* aos cidadãos recenseados naquele Município não gozam de *legitimidade democrática suficiente* que lhes permitam escrutinar de modo efetivo a atuação da CM e do seu presidente, pois, bem visto o regime jurídico, não têm legitimidade para destituir nem o *presidente*, nem o *executivo camarário*.¹²¹

É certo, porém, que de acordo com a alínea l) do n.º 1 do artigo 53.º da Lei 169/99, que ainda se encontra vigente, uma das competências de que a *Assembleia Municipal* é dotada é precisamente a apresentação de *moções de censura* à CM, que tanto podem ter como fundamento ações imputadas à CM, como ações imputadas a qualquer um dos seus membros. Todavia, ao contrário daquilo que se encontra estatuído na alínea f) do n.º 1 do artigo 195.º da CRP, de acordo com a qual a apresentação de uma *moção de censura* ao *Executivo* têm como efeito político a demissão do mesmo, o legislador em relação às *AL*, especialmente em relação Municípios, nada disse, nem quis dizer.

Com efeito, no seguimento da 4.ª revisão constitucional operada pela Lei constitucional n.º 1/97, de 20 de setembro, que, entre outras coisas, reformulou todo o artigo 239.º aditando-lhe vários números, passando um deles a prescrever, designadamente o terceiro, que os *requisitos de constituição e destituição* do órgão executivo municipal seriam determinados por lei ordinária, mas manteve incólume o *tradicional* método de eleição do *presidente da CM*, que continua a ser o primeiro candidato da lista mais votada nas eleições autárquicas, o legislador deixou «*em branco*» uma boa oportunidade de introduzir alterações significativas nesta matéria ou de produzir legislação que acautelasse devidamente algumas destas «*questões locais*», nomeadamente a questão dos *efeitos das moções de censura à CM e ao seu Presidente*.

Efetivamente, não nos parece que o legislador queira dizer algo sobre a matéria, ou pelo menos algo que represente um verdadeiro avanço científico e político na matéria, pois, como se viu em 2005, no seguimento do fracasso do *Projeto de Lei 28/X*, não existe esse

¹²¹ A problemática dos *deputados municipais por inerência adensa-se* quando o *presidente da CM* seja de uma “cor” política e os respetivos *deputados* sejam de outra. Surgem, frequentemente, aquilo que a doutrina costuma designar por *bloqueios políticos*.

interesse. De facto, o referido projeto de Lei desenhava uma profunda reforma no *sistema de governo autárquico*, com especial enfoque no modelo de funcionamento e organização da CM, prescrevendo, entre outras alterações relevantes, que os *vereadores* seriam nomeados pela Assembleia Municipal *sob proposta do presidente da câmara*; que os *vereadores* seriam escolhidos entre os *deputados municipais* eleitos por sufrágio direto e universal aos cidadãos recenseados no município; que os poderes de fiscalização da atividade do executivo camarário, incluindo o seu presidente, atribuídos à Assembleia Municipal seriam reforçados e, principalmente, que a ***apresentação de uma moção de censura à CM por iniciativa de 1/5 dos deputados municipais***, para que cuja aprovação seria exigida uma maioria qualificada de 2/3 dos deputados em efetividade de funções (ainda que só participassem na votação os deputados eleitos diretamente), ***teria como consequência política imediata a destituição dos vereadores da CM, sem prejuízo de lhes ser reconhecida a possibilidade de retomarem o mandato de deputados municipais***. Para o presidente da CM a consequência da aprovação de uma *moção de censura* não era a *destituição*, pois é proibida constitucionalmente, visto que o *presidente* não poderá ser outro se não o candidato da lista mais votada nas eleições autárquicas, mas sim a atribuição da responsabilidade de apresentar uma nova composição camarária no prazo de 10 dias,¹²² sendo que na eventualidade dessa nova composição camarária ser rejeitada pela Assembleia Municipal, haveria lugar a eleições intercalares.¹²³ Em todo o caso, a realidade é que este Projeto de Lei deu origem à Lei orgânica n.º 3/2005, que continha apenas um único artigo e que em nada alterava o paradigma do *sistema de governo autárquico*, optando o legislador, mais uma vez, por ***«engavetar» projetos ambiciosos de reforma do sistema de governação municipal***.

Face ao exposto, entendemos que independentemente de ser atribuída competência à Assembleia Municipal para promover *moções de censura* à atuação da CM, a verdade é que o facto dos efeitos decorrentes dessa *moção* serem muito circunscritos, não envolvendo em caso algum a destituição do executivo camarário - *uma verdadeira responsabilidade política*

¹²² Veja-se a este propósito a redação proposta no projeto de Lei 28/X, dos artigos 226.º, 227.º, 232.º, 233.º e 234.º da Lei orgânica n.º 1/2001, de 14 de Agosto.

¹²³ Algo próximo ao regime que vigora no *ordenamento jurídico italiano*, em que nos termos do artigo 52.º do *Texto Unico Delle Leggi Sull'Ordinamento Degli Enti Locali*, a aprovação de uma *moção de censura* tem como efeito o afastamento do *Sindaco* e a convocação de eleições.

*sem poder de destituição*¹²⁴, afeta, indubitavelmente, o correto exercício da competência de fiscalização atribuída à Assembleia Municipal^{125/126}

Assim, mais do que nunca, descortinamos no plano jurídico-político uma necessidade imperiosa de realizarmos um estudo cuidado e devidamente ponderado do *iter* processual da ***ação administrativa para declaração de perda de mandato local***, visto que esta configura, como acabamos de observar, ***o único método juridicamente admissível para escrutinar e controlar, efetivamente, a atuação do presidente da CM.***

Posto isto, para concluirmos o tema da *dupla fiscalização* a que o *presidente da CM* está sujeito, importa refletirmos agora sobre a fiscalização exercida pelos *vereadores* da CM que preside.

Os *vereadores*, à semelhança dos *deputados municipais* eleitos por sufrágio direto, nos termos do artigo 13.º da LEOAL, são eleitos de acordo com o método de representação proporcional correspondente à média mais alta de Hondt, o que se traduz, na prática, que a CM não configura um órgão autárquico de composição política homogénea, pois existe a eleição de *vereadores* de vários quadrantes políticos e não necessariamente apenas daquele que obteve mais votos, que será, naturalmente, eleito *presidente da CM*.¹²⁷

¹²⁴ Vd. JORGE ALVES CORREIA (2019: 281, nota 347).

¹²⁵ Posição idêntica à nossa é perfilhada por JORGE ALVES CORREIA que entende que “*a câmara municipal é politicamente responsável perante a assembleia municipal, mas é uma responsabilidade imperfeita porque esta não pode demitir aquela.*” Em sentido contrário, FREITAS DO AMARAL entende que quando o legislador refere que o executivo é responsável perante a assembleia, quererá dizer, naturalmente, que a assembleia tem o poder de destituição sobre a câmara. Ademais, refere o Autor que do conjunto de competências atribuídas à assembleia municipal em relação à atividade da câmara municipal, poderá ser extraída a mesma conclusão, pois, visto que a assembleia é responsável pela aprovação do orçamento municipal, se ela não o aprovar o executivo só poderá percorrer dois caminhos, demite-se ou sujeita-se às imposições da assembleia. Igualmente, os Autores GOMES CANOTILHO e VITAL MOREIA, nas suas doudas anotações ao artigo 243.º da CRP, escrevem que o poder de fiscalização da assembleia terá que incluir, quase necessariamente, sob pena de ficar esvaziado de conteúdo e relevância, o poder de demissão do executivo municipal, ainda que acabem por reconhecer que a eleição direta do presidente da CM e dos vereadores cause algumas questões. Cfr. JORGE ALVES CORREIA (2019: 281), GOMES CANOTILHO/ VITAL MOREIA (2010: 734), FREITAS DO AMARAL (2006: 578-579). Veja-se ainda, BARBARA BARREIROS, (2016: 278-279).

¹²⁶ O que se materializa, de certo modo, numa «*crise*» do tradicional “*princípio da fiscalização parlamentar da atividade administrativa*” – aqui devidamente adaptado à Assembleia Municipal, que se aproxima a um *parlamento local*. No fundo, um esbater da “*responsabilidade institucional, interorgânica ou de “incumbência”*” a que tipicamente o *Executivo* (municipal) se encontra adstrito para com o Parlamento (municipal) Cfr. JORGE ALVES CORREIA (2015: 201-202).

¹²⁷ Como bem regista JORGE ALVES CORREIA, trata-se do caso único em que um órgão executivo colegial é abrangido tanto pelo método de eleição diretiva – *vereadores*, como pelo método de eleição semidirecta – *presidente da CM*.

Por conseguinte, dentro do próprio executivo municipal existem vereadores que formam um *verdadeiro bloco de oposição*, fazendo desta configuração governativa uma *peculiaridade* do nosso sistema municipal que em nada contribui para a estabilidade e «bom ambiente» que se afiguram necessários a uma coerente e correta gestão municipal.¹²⁸ De facto, não raras vezes, quando não é possível alcançar-se uma maioria partidária, ou de coligação, o *governo municipal* é alvo de bloqueios por parte desta «*oposição executiva*», só sendo possível superá-los mediante acordos pontuais, que, em todo o caso, só são passíveis de serem alcançados devido à posição *privilegiada e fortificada* do *presidente da câmara*, que, como vimos, não pode ser destituído pela *Assembleia Municipal* e muito menos pelos *vereadores municipais*.¹²⁹

2. Do regime tutelar das Autarquias Locais

As *AL*, sem embargo do espaço de liberdade e autonomia que lhe é reconhecido, estão sujeitas a um regime tutelar, o qual, como é *típico nestas andanças*, padece de algumas «*idiossincrasias*» que importam atentar.

Por conseguinte, há que reparar, desde logo, que o *regime de tutela* a que as *AL* estão subordinadas, em obediência ao facto de estas integrarem a *administração autónoma (territorial)*, a qual é precisamente caracterizada por uma parca ou reduzida *interferência*

¹²⁸ Note-se que a maioria, se não a totalidade (pelo menos nos casos da existência de uma maioria partidária), dos vereadores que compõem a «*oposição executiva*» não são vereadores em regime de permanência. Há, de facto, que distinguir claramente entre vereadores em regime de permanência, a tempo inteiro ou parcial, e os restantes vereadores. O artigo 58.º da Lei n.º 169/99 ilustra na perfeição esta realidade, referindo-se claramente à possibilidade de existirem vereadores a tempo inteiro e tempo parcial, fazendo corresponder dois vereadores a tempo parcial a um vereador a tempo inteiro, oscilando entre um máximo de 4 e um mínimo de 1 vereador em regime de permanência, sem prejuízo da possibilidade da *CM* deliberar a ampliação destes valores. Naturalmente, a escolha dos vereadores em regime de permanência pertence ao presidente da *CM*, o qual fixa também as competências que lhe serão atribuídas, podendo tratar-se tanto de competências *próprias* ou *delegadas*, dando assim origem a *delegações* ou *subdelegações* nos vereadores. Os restantes vereadores não abrangidos, ficam responsáveis não só pela participação no *quórum* que forma a vontade da *CM*, como, e tal vez principalmente, responsáveis por fiscalizar a atuação do presidente e dos vereadores em regime de permanência, cumprindo-se, desse modo, o sistema da *dupla fiscalização*. Veja-se a este propósito o entendimento perfilhado pelo TCAN no acórdão processo n.º 01569/05.9BEPRT, de 13.01.2012.

¹²⁹ A este propósito, CÂNDIDO DE OLIVEIRA (2013: 272).

estadual, terá, impreterivelmente, que cingir-se ao conteúdo mínimo possível, ou por outras palavras, a uma *mera tutela de legalidade*.¹³⁰

2.1 A relação de tutela – O desenho de um conceito heterogêneo

A relação de tutela, *latu sensu*, é uma **relação administrativa intersubjetiva**, isto é, **uma relação administrativa estabelecida entre órgãos administrativos pertencentes a entes públicos distintos**. Contudo, só isto não basta para distingui-la de outras relações administrativas afins, pois, em verdade, no seio das *relações administrativas intersubjetivas* podemos encontrar dois tipos de relações distintas: a *superintendência* e a *tutela*. Assim, a distinção *essencial* entre estas duas relações administrativas, que em nada comungam senão no facto ambas serem qualificáveis enquanto *intersubjetivas*, reside por um lado na sua *intensidade jurídica*, ou se preferirmos na sua *densidade normativa*, e, por outro lado, ainda que com alguns reparos, nos seus *intervenientes*.¹³¹

Destarte, a *superintendência*, ou a *tutela de orientação*,¹³² é tipicamente exercida por “*órgãos de pessoas coletivas de fins múltiplos (Estado, Regiões autónomas e autarquias locais), relativamente a órgãos de pessoas coletivas de fins específicos*,”¹³³ as quais, em última instância, constituem verdadeiras *administrações indiretas* das primeiras, ou seja,

¹³⁰ Em virtude deste «*espaço próprio*», reconhecido constitucionalmente no artigo 242.º da CRP e típico da *administração autónoma*, jamais poderia ser engendrado um sistema tutelar de mérito, pois o *sentido* e a *oportunidade* da atuação das *AL* é algo que somente a elas concerne, não intervindo aí o *Executivo*. De facto, como escreve FERNANDA OLIVEIRA, a “*administração autónoma consiste na administração de interesses públicos próprios de certas coletividade ou agrupamentos infra estaduais (de natureza territorial, profissional ou outra), por meio de corporações de direito público ou de outras formas de organização representativa, dotadas de poderes administrativos que exercem sob responsabilidade própria, sem sujeição a um poder de direção ou de superintendência do Estado (através do Governo) nem a formas de tutela de mérito*.” FERNANDA OLIVEIRA (2016: 254-255). Em sentido idêntico, VITAL MOREIRA (2003: 78-79).

¹³¹ Como escreve ANDRÉ FOLQUE, “*se são ambas relações interadministrativas que pressupõem, como tal, a personalidade jurídica e alguma autonomia administrativa do sujeito passivo, e se ambas devem resultar expressas e determinadas na lei, em tudo o mais divergem (...)*.” Cfr. ANDRÉ FOLQUE (2004: 429).

¹³² Cfr. VIEIRA DE ANDRADE (2017: 98).

¹³³ Vd. VIEIRA DE ANDRADE, *ob. cit.*, p. 98. Ainda sobre a *superintendência*, MÁRIO AROSO DE ALMEIDA escreve que “*na relação de superintendência uma entidade tem o poder de fixar diretivas, ou seja, linhas de rumo sobre o modo de realização das atribuições de outra*.” Cfr. MÁRIO AROSO DE ALMEIDA (2020 -B: 45), Em sentido idêntico, FERNANDA OLIVEIRA e FIGUEIREDO DIAS, entendem que “*a superintendência é o poder conferido ao Estado (...) ou a outra pessoa coletiva de fins múltiplos, como as autarquias, de definir os objetivos e guiar a atuação das pessoas coletivas de fins singulares colocadas por lei na sua dependência*.” Cfr. FERNANDA OLIVEIRA/FIGUEIREDO DIAS, *ob. cit.*, p. 92.

institutos públicos, entidades públicas empresariais, entre outros. Assim, o principal *poder administrativo* envolvido nesta relação, como não podia deixar de ser, é o *poder de orientação*, que se caracteriza pela emissão de diretrizes e orientações vinculativas que condicionam e influenciam a atuação da entidade orientada.

Em sentido diverso, a *relação administrativa de tutela* é tipicamente caracterizada pela manifestação de um *poder de fiscalização*, atribuído à entidade tutelar sobre a entidade tutelada, a qual, em regra, pertence à *administração autónoma*.¹³⁴ Repare-se, porém, que esta definição necessita de ser entendida em termos próprios, pois, por um lado é também possível configurar-se uma relação de tutela no âmbito da *administração indireta* e, por outro, porque também é possível configurar-se uma relação de tutela que não se baste com um mero *poder de fiscalização*, abrangendo também um *poder normativo, integrativo, sancionatório, substitutivo e impugnatório*, ou até, em casos mais raros, uma *verdadeira tutela de mérito* em que é atribuído ao órgão tutelar o *poder de controlar a oportunidade e o mérito* da atuação do órgão tutelado (cfr. n.º 3 do artigo 142.º e n.ºs 1 e 2 do artigo n.º 177 do CPA).^{135/136}

Por conseguinte, quando nos referimos à *relação tutelar*, podemos estar a referir-nos, na realidade, a uma *vasta gama de relações administrativas intersubjetivas configuradas de modo demarcadamente diverso*, inclusive ao nível dos seus *destinatários*.

¹³⁴ A propósito da definição do conceito de *tutela*, PEDRO GONÇALVES, escreve que a tutela é uma “*relação jurídica estabelecida por lei entre duas entidades da Administração Pública, na qual uma delas dispõe de poderes legais de fiscalização e de intervenção sem carácter orientador, exercidos no quadro de uma apreciação da legalidade ou do mérito da gestão administrativa autónoma à entidade tutelada.*” Cfr. PEDRO GONÇALVES, *ob. cit.*, p. 910 e 911. Em sentido idêntico, FERNANDA OLIVEIRA escreve que a *tutela administrativa* consiste “*no conjunto de poderes de controlo de uma pessoa coletiva pública na gestão de outra pessoa coletiva pública, a fim de assegurar a legalidade e/ou mérito da sua atuação.*” Cfr. FERNANDA OLIVEIRA (2016: 258).

¹³⁵ Note-se que de acordo com estes preceitos do CPA, para que uma relação tutelar envolva outros poderes que não o de fiscalização, será necessário que tal esteja expressa, ou especialmente, previsto na lei. No fundo, «*pas de tutele sans texte, pas de tutele au-delà du texte.*»

¹³⁶ A propósito da *tutela de mérito*, escreve MÁRIO AROSO DE ALMEIDA que “*quando coexiste com uma relação de superintendência, a relação de tutela permite ainda verificar se as diretivas traçadas pelo ente que exerce a tutela, no exercício do seu poder de supervisão, estão a ser devidamente cumpridas e se o interesse público atribuído por lei àqueles sujeitos está a ser prosseguido da melhor forma.*” Cfr. MÁRIO AROSO DE ALMEIDA, *ob. cit.*, p. 45.

2.2 Do regime constitucional

Como já tivemos oportunidade de observar, a CRP é integrada por conjuntos de preceitos constitucionais cujos objetos reportam-se, direta e imediatamente, a realidades bem distintas, podendo mesmo falar-se em verdadeiras «*constituições dentro da constituição*». Ora, uma «*dessas constituições*», como já vimos, é precisamente a «*constituição administrativa*», interessando-nos agora nesta sede, convocar, sobretudo, os preceitos relativos à organização administrativa do Estado.

Nestes termos, o artigo 242.º da CRP, de epígrafe “*tutela administrativa*,” prescreve que as AL estão sujeitas a um regime de tutela, que consiste somente na “*verificação do cumprimento da lei por parte dos órgãos autárquicas*,” que as “*medidas tutelares restritivas da autonomia local são precedidas de um parecer de um órgão autárquico*” e ainda que a “*dissolução de órgãos autárquicos só pode ter por causa ações ou omissões ilegais graves*.”¹³⁷ Ora, face aos termos expostos, verificamos de imediato que o *regime de tutela administrativa* idealizado pelo legislador constitucional para as AL desenvolve-se numa trajetória que se afasta, inequivocamente, da fixação abstrata de uma «*superioridade administrativa*» do poder central sobre o poder local, ou da consagração de um *poder orientador*, para se aproximar, isso sim, de uma *função de zelo ou de cumprimento da lei*, que em todo o caso há-de ser interpretada em sentido amplo, incluindo não só os *atos legislativos formais*, como também os *regulamentos da UE* e até as *normas emanadas por outros órgãos autárquicos* que devam respeitar.^{138/139}

Assim, num primeiro momento, tendo em linha de conta o exposto, diríamos que o regime de tutela administrativa idealizado pelo legislador constitucional para as AL materializar-se-ia numa *típica função administrativa de controlo levada a cabo pelo Estado, ou por serviços desconcentrados, sobre as AL, cuja finalidade última reside na verificação*

¹³⁷ No artigo 127.º da *constituição de 1933* prescrevia-se que “*a vida administrativa das autarquias locais está sujeita à inspeção de agentes do Governo, podendo as deliberações dos respetivos corpos administrativos depender da autorização ou exigir a aprovação de outros organismos ou autoridades (...)*.”

¹³⁸ Veja-se a este propósito, GOMES CANOTILHO/VITAL MOREIRA, *ob. cit.*, p. 746 e 747.

¹³⁹ A doutrina, designadamente VITAL MOREIRA, entende que o carácter restritivo da tutela de legalidade deve ser estendido a toda a administração autónoma, englobando não só as AL como a administração autónoma corporativa, as associações públicas. O Autor recusa, assim, expressamente uma *tutela de mérito* sobre qualquer setor da administração autónoma, seja ela territorial, seja ela corporativa. Vd. VITAL MOREIRA (2003: 206 e ss).

do cumprimento da lei (latu sensu) por estas, podendo para tal mobilizar poderes de intervenção ou gestão, ainda que em caso algum poderes de orientação ou direção.

Todavia, como é natural nestas «*andanças*», uma apreciação mais profunda do regime constitucional e ordinário leva a que cheguemos a uma conclusão diversa, ou *tendencialmente diversa*. Efetivamente, estamos em crer que nos nrs.º 2 e 3 do artigo 242.º da CRP foi introduzido um desvio à *típica pura função fiscalizadora/inspetiva* associada à relação tutelar, pois, como já vimos, o legislador alude à possibilidade de serem implementadas *medidas tutelares restritivas* e à possibilidade de serem *dissolvidos órgãos autárquicos em caso de ações ou omissões ilegais graves*, convocando assim, de certo modo, poderes *interventivos, sancionatórios e até substitutivos* para a relação tutelar, afastando-a, conseqüentemente, de uma *típica relação de carácter exclusivamente fiscalizador/inspetivo*.^{140/141}

Urge notar, porém, que isto não significa, nem poderá significar, a consagração de uma *atípica tutela de mérito* onde as entidades tutelares seriam responsáveis por apreciar não só a *legalidade* da atuação da entidade tutelada, como, em certa medida, o *mérito, a oportunidade e a pertinência* dessa atuação. Aliás, como bem concluiu o TC no acórdão n.º 949/2015, de 22 de Outubro, a CRP no n.º 1 do artigo 242.º ao prescrever que a tutela administrativa fica circunscrita à «*verificação do cumprimento da lei*», ***não significa, necessariamente, que estejamos perante uma tutela administrativa de carácter meramente inspetivo***, o que aliás seria contrário aos restantes números do preceito, ***mas sim algo mais abrangente, “a rejeição constitucional de uma intervenção controladora do mérito da atuação autárquica no que respeita aos seus poderes de autonomia.”***

Deste modo, acompanhando de perto os ditames da doutrina, designadamente VIEIRA DE ANDRADE e, em particular, PEDRO GONÇALVES, entendemos que a tutela exercida pelo *Governo* sobre as *AL* é, sem qualquer espaço de dúvida, uma *tutela de*

¹⁴⁰ A este propósito, PEDRO GONÇALVES, *ob. cit.*, p. 912 e 913. Veja-se também, CÂNDIDO DE OLIVEIRA (1998: 11 e ss). Em sentido contrário, MÁRIO AROSO DE ALMEIDA, escreve que “*já em relação às Autarquias Locais, a Constituição e a lei atribuem ao Estado poderes de tutela da legalidade, que, no entanto, se concretizam apenas no plano inspetivo.*” Cfr. MÁRIO AROSO DE ALMEIDA, *ob. cit.*, p. 52. Em sentido idêntico, veja-se ISABEL CELESTE FONSECA, *ob. cit.*, p. 168-169.

¹⁴¹ Não se confundindo, no entanto, com aquilo que a doutrina designa por “*Tutela em sentido impróprio.*” De facto, apesar de no nosso horizonte de pensamento o conceito de tutela afastar-se, de certo modo, do *tradicional poder inspetivo*, não se deverá confundir com outros «*entendimentos*» da tutela que se prestam a mais equívocos. Repudiamos, por conseguinte, as conceções de *tutela legislativa, tutela de execução, tutela técnica e tutela contratual*. Para mais desenvolvimentos veja-se, ANDRÉ FOLQUE, *ob. cit.*, p. 451-455.

legalidade, ainda que reforçada com alguns poderes *sancionatórios*, *integrativos*, *substitutivos* e de *acompanhamento*, que a afastam da *típica relação tutelar de mera fiscalização/inspeção*, sendo certo que, em todo o caso, esses poderes têm de estar devidamente inscritos em diploma legal, sob pena de violação do **princípio da tipicidade legal das medidas de tutela**.¹⁴²

2.3 Da Lei Tutelar Administrativa

Como ficou claro, no nosso entendimento, o regime constitucional reserva às AL uma *tutela administrativa* que, da perspectiva do *critério finalista*, pode ser qualificada enquanto *tutela de legalidade* e que, da perspectiva do *critério material ou do conteúdo*, pode ser qualificada, com os reparos indicados, enquanto *integrativa*, *inspetiva*, *substitutiva*, *sancionatória* e de *acompanhamento*, mas nunca *anulatória*. Assim, nesta senda, a Lei n.º 27/96, de 1 de Agosto, que densifica o regime constitucional de tutela, estatui no artigo 2.º que a tutela administrativa “*consiste na verificação do cumprimento das leis e regulamentos por parte dos órgãos e dos serviços das autarquias locais e entidades equiparadas*.”¹⁴³

Ora, esta definição legal vai precisamente ao encontro aquilo que temos vindo a escrever, sem prejuízo de o legislador ordinário, em sintonia com o legislador constitucional,

¹⁴² Cfr. VIEIRA DE ANDRADE, *ob. cit.*, p. 99 e PEDRO GONÇALVES, *ob. cit.*, p. 876-882. De facto, acompanhando na totalidade a douta doutrina de PEDRO GONÇALVES, há que notar que a tutela administrativa a que as AL estão sujeitas não se limita a uma mera atividade inspetiva. Porém, afigura-se-nos necessário referir que a maioria dos casos em que os poderes de *acompanhamento*, de *integração* e de *substituição* serão mobilizados, recaem no âmbito da designa *tutela financeira*, isto é, a observação do cumprimento de normas de natureza financeira, e não no âmbito da *tutela administrativa stricto sensu*. Parece-nos, contudo, que quando o legislador se refere à tutela administrativa, estará na verdade a fazê-lo no sentido lato do termo, englobando não só a tutela administrativa propriamente dita como a tutela financeira, pois, em boa verdade, se assim o não fosse, não teria transferido a responsabilidade da realização da tutela das autarquias, da extinta IGAL para a IGF. Assim, há que entender este conceito de tutela administrativa num sentido lato, entendendo-se que quando o legislador refere no artigo 62.º do RJAEL a possibilidade da IGF requerer a dissolução oficiosa da empresa local quando o município, enquanto sócio, o deveria ter feito e não o fez, ou quando o legislador no artigo 42.º do RJUE faz depender o licenciamento da operação de loteamento em área não abrangida por *plano municipal ou intermunicipal* de um parecer prévio favorável da CCDR responsável, estamos perante uma verdadeira tutela administrativa que integra poderes *integrativos* e *substitutivos*, não obstante a que se verifique sempre uma limitação à apreciação do cumprimento da lei e nunca do mérito ou oportunidade da atuação, nem da anulação dos atos praticados pelas entidade tuteladas. Veja-se também a este propósito, FERNANDA OLIVEIRA/FIGUEIREDO DIAS, *ob. cit.*, p. 93 e 94.

¹⁴³ Refere o artigo 1.º, n.º 2, que para efeitos da LTA, são entidades equiparadas a AL, as áreas metropolitanas, as assembleias distritais e as associações de municípios de direito público.

apenas se pronunciar quanto ao *fim* da tutela administrativa, nada dizendo quanto ao seu *conteúdo*, isto é, quanto ao *complexo de poderes que a entidade tutelar poderá mobilizar na sua atuação com vista ao cumprimento do fim pretendido pelo legislador para a relação tutelar*.

De facto, não nos devemos permitir ao «*erro fácil*» de escrevermos que o legislador se pronuncia sobre o «*conteúdo*» da *tutela* em virtude desta lei consagrar, como estatui o legislador, “*o regime jurídico da tutela administrativa a que ficam sujeitas as autarquias locais e entidades equiparadas, bem como o respetivo regime sancionatório,*” fazendo-nos acreditar que de algum modo este diploma anuncia um dos eventuais *poderes/conteúdos* integrados nesta relação administrativa, visto que isso não poderia estar mais incorreto, pois as duas «*eventuais medidas tutelares sancionatórias*» aí referidas, designadamente a *perda de mandato* (art. 8.º) e a *dissolução de órgãos* (art. 9.º), há muito que o deixaram de ser, se é que a *perda de mandato* alguma vez o foi.¹⁴⁴

Com efeito, no que tange à sanção de *perda de mandato*, já o n.º 2 do artigo 70.º do Decreto-Lei n.º 100/84, de 29 de Março, determinava que a competência para a aplicação desta sanção recaia sobre o *plenário do órgão* de cujos membros pretendiam a *retirada de mandato*.^{145/146} Por sua vez, a Lei n.º 87/89, de 9 de Setembro, que procedeu à revogação do

¹⁴⁴ A propósito da distinção e utilização cumulativa destas duas «*medidas tutelares sancionatórias*», atente-se à sentença do TAF de Castelo Branco, ao acórdão do TCAS de 07/03/2013 e ao acórdão do STA n.º 0645/13, de 30/04/2013, todos relativos ao mesmo caso, a partir dos quais é possível extrair-se uma «*regra positiva*» quanto à mobilização conjunta destas figuras, pois a “*sanção aplicável ao titular do órgão individualmente responsável pela falta descrita no art. 9.º (da LTA) não é apresentada, na letra da lei, como excluindo a sanção de dissolução aplicável ao próprio órgão.*” Resulta, portanto, que se necessário, atendendo ao facto destas «*sanções*» terem como espetro de aplicação realidades distintas, podem ser utilizadas de modo cumulativo, sancionando tanto o órgão autárquico no seu conjunto, como um ou vários dos seus membros a título individual. O que é de suma importância, pois, como veremos adiante, a *perda de mandato* acarreta outros «*prejuízos*» que não só a perda de mandato, tais como a *perda temporária* ou *suspensão* da capacidade eleitoral passiva.

¹⁴⁵ O que não deixa de ser curioso, visto que na Lei n.º 77/79, de 25/10/1977, não era deferida competência aos órgãos autárquicos, nem aos seus plenários, nesta matéria. Denota-se, por conseguinte, se assim o quisermos entender, um certo retrocesso naquilo que deveria ser um «*continuo procedimento de judicialização da aplicação de sanções*». De facto, por assim o ser, é que o tema não passou incólume ao crivo do STA, que no seu famoso aresto n.º 025076, de 15/03/1988, proferido no seguimento da sentença do TAC de Lisboa que declarou nula e de nenhum efeito uma deliberação da CM que declarara a perda de mandato de um dos seus vereadores, considerou que a Lei n.º 79/77 não atribuíra, de modo algum, competência aos órgãos autárquicos nesta matéria e que uma deliberação dos mesmos sobre a matéria enferma de um *vício de usurpação do poder*, gerador de nulidade. Ademais, estatuiu também que em matéria de atribuições e competências, devido aos princípios do direito eleitoral, não é admissível o recurso à *interpretação analógica* para a prática do ato, pelo que, em caso algum, a competência recairia no espetro de atuação destes.

¹⁴⁶ No que tange «*à perda de mandato*» dos “*membros eleitos do órgão autárquico Câmara Municipal,*” estabelece o STA no Acórdão n.º 026797, de 02/05/1989, que a competência é “*exclusivamente do seu plenário, constituindo reconhecimento expresso da entidade tutelar de qualquer ação ou omissão*”

referido Decreto-Lei, prescrevia no n.º 1 do artigo 10.º que a competência para a *declaração de perda de mandato*, na generalidade dos fundamentos, recaia sobre *os tribunais administrativos de círculo*. Solução equivalente, excetuando a diferenciação de fundamentos, foi consagrada no artigo 11.º da LTA, que difere competência para a *declaração de perda* aos tribunais administrativos de círculo.

Deste modo, no nosso horizonte de pensamento, a *sanção de perda de mandato local* nunca foi encarada pelo legislador como uma medida *tutelar administrativa (sancionatória)*, ao contrário da *sanção de dissolução de órgão autárquico*, que já no artigo 93.º da Lei n.º 79/77, de 29 de Março, era encarada como uma *medida tutelar administrativa*, visto que o legislador atribuía expressamente competência ao *Governo* para *dissolver órgãos autárquicos* quando se verificassem um dos fundamentos aí referidos, sem prejuízo, no entanto, de tal decisão ser sempre passível de impugnação contenciosa.¹⁴⁷ Solução idêntica acabou por ser consagrada nos artigos 13.º, 14.º e 15.º da Lei n.º 97/89, de 9 de Setembro, só se alterando verdadeiramente o paradigma aquando da aprovação da LTA, que no artigo 11.º judicializou todo o processo de *dissolução de órgãos autárquicos* e atribuiu competência exclusiva aos tribunais administrativos de círculo nessa matéria.

Por conseguinte, parece-nos que só com o advento da LTA, e a total judicialização deste processo – como escreve ANDRÉ FOLQUE, a designada *panjurisdicionalização da tutela* -, é que a *sanção de dissolução de órgãos autárquicos* deixou de ser configurada

integrante de ilegalidade grave ou prática delituosa continuada, verificada em inspeção inquérito ou sindicância, uma condição para o plenário daquele órgão poder, por aqueles motivos, declarar a perda de mandato de um dos seus membros eleitos.” Destarte, para além da competência para a declaração de perda de mandato recair, única e exclusivamente, sobre o plenário da CM, configurava também «*conditio sine qua non*» para a atuação deste plenário o *reconhecimento por parte da tutela* de uma ação ou omissão que justificasse tal medida.

¹⁴⁷ Solução idêntica, excetuando o recurso contencioso, já era consagrado no CA Marcelista, que nos artigos 378.º a 381.º trata desta matéria. Efetivamente, no artigo 378.º o legislador estabelecia uma série de fundamentos cuja verificação habilitava o *Governo* a dissolver os *corpos administrativos*, mediante *decreto fundamentado*, o qual deveria indicar se o *presidente da câmara* era abrangido pela dissolução ou não (379.º). Ademais, conforme nos demonstra o artigo 381.º, a dissolução poderia acarretar uma consequência, aquilo que o legislador designava por *regime de tutela*. Este regime de tutela, que era decretado pelo Governo quando as *irregularidades que fundamentaram a dissolução eram de molde que comprometiam gravemente os interesses locais*, consistia na instituição de uma *comissão administrativa* nomeada pelo Governo, cujo mandato duraria até ao final do *quadriénio* do órgão substituído (art. 385.º), podendo, contudo, ser prolongada até ao final do *quadriénio* seguinte se se tratasse de um *distrito* e se verificassem novos fundamentos para a aplicação da medida ou não fosse possível reunir os *órgãos eletivos de administração local*. Tratando-se de um *concelho* ou *freguesia*, no caso de se verificarem uma dessas condições, a sanção era a *extinção* e conseqüente *anexação* ao *concelho* ou *freguesia* vizinha (art. 387.º). Tudo isto estava em sintonia com o artigo 132.º da *constituição de 1933*, que estabelecia que “*os corpos administrativos só podem ser dissolvidos nos casos e nos termos estabelecidos nas leis administrativas.*”

enquanto *medida tutelar administrativa*, para passar a configurar uma *verdadeira ação administrativa autónoma*, independente da relação de tutela estabelecida entre o Governo e as AL.¹⁴⁸

É assim manifesto que o legislador comete um grave erro ao indiciar os *artesãos do direito* num *trilho enganador*, pois, em verdade, a LTA apenas prescreve o *modus operandi* da tutela, ou seja, os instrumentos fornecidos pelo legislador à entidade tutelar com vista à efetivação da operação de controlo da legalidade, que são as *inspeções*, as *sindicâncias* e os *inquéritos* e não qualquer *expediente sancionatório* hipoteticamente mobilizável no âmbito da relação tutelar, como é o caso da possibilidade conferida à DGAL de *reter verbas* que deveriam ser atribuídas aos Municípios, em virtude destes incumprirem o programa de ajustamento municipal, nos termos do artigo 50.º do RJRFM.

Melhor estaríamos se o legislador optasse pela retirada do regime da *perda de mandato* e da *dissolução de órgãos autárquicos* da LTA e os contemplasse, juntamente com o regime processual a que eles estão sujeitos (e que estudaremos mais à frente), num diploma autónomo e bem articulado, de modo a evitar-se as *presentes e futuras* (muitas) dificuldade que se suscitam nessa matéria.

2.4 Das entidades tutelares

Após termos visitado o *conceito*, o *regime constitucional* e a *lei tutelar administrativa*, caber-nos-á visitar agora os *intervenientes desta relação administrativa intersubjetiva*.

Tratando-se a *tutela* de uma *relação administrativa intersubjetiva*, tratar-se-á então, naturalmente, de uma relação administrativa em que cujos eixos fundamentais repousam em dois *órgãos administrativos pertencentes a pessoas coletivas distintas*, em que o *órgão tutelar* será dotado de *competências mais genéricas e abstratas* em relação ao *órgão*

¹⁴⁸ Para mais desenvolvimentos, veja-se: ANDRÉ FOLQUE, *ob. cit.*, p. 241-252 e FREITAS DO AMARAL (2006: 638).

tutelado¹⁴⁹ Ora, como já apontamos, segundo a alínea d) do artigo 199.º da CRP, compete ao *Governo*, com os seus *Ministérios* e serviços *desconcentrados*, como é caso da extinta *inspeção geral das autarquias locais (IGAL)* e a atual *inspeção geral das finanças (IGF)*, exercer as competências tutelares, as quais, recordemos, só têm como *finalidade* a averiguação do cumprimento da Lei (*latu sensu*) pelas AL.¹⁵⁰

Historicamente, como nos revelam os artigos 373.º, 374.º, 375.º e 376.º do *CA marcellista*, a competência para o exercício da *atividade inspetiva*, que constituía a base do regime tutelar, era deferida ao *Ministério das Finanças* e à *DGF*, ao *Ministério do Interior*, ao *Governador Civil* e, por fim, ao *Presidente da CM*. Ao *Ministério do Interior* era atribuída competência inspetiva no âmbito da atividade geral das AL. Ao *Ministério das Finanças*, por meio da *DGF*, de acordo com artigo 670.º do mesmo diploma, cabia a responsabilidade inspetiva de todos os serviços contabilísticos, orçamentais, financeiros e de tesouraria dos corpos administrativos. Aos *Governadores Cívicos* era atribuída competência inspetiva sobre a atividade dos *presidentes de câmara* e *presidentes das juntas distritais*, sendo responsáveis por comunicar todos os dados sobre irregularidades que tivessem detetado, incluindo os *rumores públicos* conhecidos sobre essas matérias (art. 375.º, n.º 2). Por fim, aos *Presidentes da Câmara* eram atribuídas competências inspetivas sobre as *juntas de freguesia* e *serviços paroquiais*, com obrigatoriedade de comunicar todas as irregularidades conhecidas aos respetivos *governadores cívicos*.¹⁵¹

Por seu turno, a Lei n.º 79/77, que procedeu à revogação dos preceitos relativo à tutela administrativa do código *Marcellista*, preceituava no artigo 91.º que a competência inspetiva era superintendida pelo *Ministério das Finanças*, pelo *Ministério da Administração Interna* e, enquanto subsistisse a divisão distrital, pelos *Governadores Cívicos*.

¹⁴⁹ Neste sentido, escreve ANDRÉ FOLQUE que “o poder de tutela administrativa postula um controlo administrativo em sentido próprio, compreendido numa relação jurídica que tem como sujeito ativo uma pessoa coletiva pública de fins mais vastos e indiferenciados que os do sujeito passivo, ocorrendo, porém, uma continuidade substancial entre a essencialidade dos fins do segundo e da primeira.” Vd. ANDRÉ FOLQUE, *ob. cit.*, p. 451.

¹⁵⁰ O artigo 199.º da CRP reporta-se ao conjunto de *competências administrativas* designadas ao *Governo*. Ao lado destas *competências administrativas*, que não se reconduzem as meras funções executivas, são também atribuídas ao *Governo* *competências políticas* (art. 197.º da CRP) e *competências legislativas* (198.º da CRP).

¹⁵¹ Há que chamar a atenção para uma particularidade que se fazia sentir nos Concelhos de Lisboa e do Porto em que a competência inspetiva sobre as juntas de freguesia pertenciam ao *Governador Civil* responsável por esses Distritos, em coordenação com os *administradores de bairros*, e não ao presidente da câmara.

Na verdade, este diploma só dedicava dois artigos à tutela administrativa, os artigos 91.º e 92.º, não percorrendo, por conseguinte, de forma exaustiva a matéria, limitando-se apenas a desenvolver parcamente as bases gerais do regime de tutela administrativa previsto pelo legislador no texto constitucional aprovado um ano antes.

Em sentido diverso, a Lei n.º 87/88, de 9 de Setembro, designada por lei da «*tutela administrativa das autarquias locais e das associações de municípios de direito público*», regulava de uma forma mais detalhada os trâmites em que a relação tutelar deveria ocorrer, prescrevendo não só as entidades tutelares, como também os *expedientes tutelares* em que essas entidades se poderiam apoiar com vista à realização dos fins pretendidos pelo legislador. De facto, logo no artigo 3.º, o legislador preconizava claramente que os *expedientes tutelares* eram as *inspeções*, as *sindicâncias* e os *inquéritos*, e no artigo 2.º que o fim da tutela era “*assegurar a verificação do cumprimento das leis e regulamentos por parte dos órgãos autárquicos (...)*.” De igual modo, no artigo 5.º, prescrevia que as entidades tutelares, isto é, as entidades administrativas responsáveis por assegurar a relação tutelar, eram o *Governo*, através do *Ministério das Finanças* e do *Ministério do Planeamento e da Administração do Território* e os *Governadores Civis*, enquanto que a divisão distrital subsistisse.¹⁵²

Hodiernamente, a matéria relativa à tutela administrativa está compreendida na Lei n.º 27/96, de 1 de Agosto, que no artigo 5.º de epígrafe «*titularidade dos poderes de tutela*», estatui que a competência tutelar pertence ao *Governo*, mediante atuação articulada entre o *Ministro das Finanças e Equipamento* e do *Ministro do Planeamento e Administração do Território*. Há que notar, no entanto, que por força dos sucessivos diplomas legais sobre a matéria este preceito necessita de algumas notas atualizadoras.¹⁵³

Por conseguinte, *primaefacie*, importa recordar que quando este diploma foi elaborado a *entidade governamental* responsável pela atividade inspetiva das AL era a *Inspeção-Geral da Administração do Território*, criada pelo Decreto-Lei n.º 130/86, de 7 de

¹⁵² Ademais, no artigo 6.º, ainda se previa que o Governo era competente para determinar a realização de inspeções, sindicâncias ou inquéritos, às AL e associações de municípios, por sua própria iniciativa, sob proposta do Governador Civil, ou a solicitação dos próprios órgãos autárquicos e no seguimento de queixas fundamentadas dos particulares.

¹⁵³ De facto, este diploma apenas foi alvo de duas alterações, uma pela Lei Orgânica n.º 1/2011 e outra pelo Decreto-Lei n.º 214 -G/2015, não tendo nenhuma delas incidido, realmente, sobre o conteúdo tutelar, pelo que se afigura normal esta disposição necessitar de alguns «*reparos atualizadores*».

Junho, que foi posteriormente substituída pela IGAL, instituída pelo Decreto-Lei n.º 326 - A/2007, de 28 de Setembro. A IGAL, que era a *formal herdeira* da IGAT, pois, na realidade, nada mais era do que a sua *evolução natural*,¹⁵⁴ constituía um *serviço central da administração direta do Estado dotado de autonomia administrativa*, com responsabilidade na tutela administrativa e financeira das AL e do setor empresarial local (n.º 1 do artigo 3.º).

Hoje, a entidade governamental responsável pela prossecução dessas atribuições é a IGF, na medida em que a Lei Orgânica n.º 96/2012, de 23 de Abril, que aprova a sua orgânica, extinguiu a IGAL, arrecadando para si essas atribuições. Efetivamente, o artigo 12.º refere-se diretamente a essa problemática, determinando que a “*IGF sucede nas atribuições da IGAL.*” Ademais, refere esse diploma, no n.º 6 do artigo 2.º, que a IGF prossegue as atribuições respeitantes às AL na *dependência funcional* dos ministros responsáveis pelas pastas das finanças e da administração local autárquica.

Ora, analisando a Lei orgânica do XXII Governo Constitucional, o Decreto-Lei n.º 169 -B/2019, verificamos que na alínea c) do n.º 1 do artigo 17.º é atribuída competência nesta matéria ao *Ministro de Estado e das finanças* e que, por sua vez, na alínea d) do n.º 2 do artigo 21.º é atribuída competência à *Ministra da Modernização do Estado e da Administração Pública*. Assim, de acordo com o n.º 8 do artigo 17.º, cabe ao *Ministro de Estado e das Finanças*, em coordenação com a *Ministra da Modernização do Estado e da Administração Pública*, exercerem a direção sobre a IGF no âmbito da tutela inspetiva sobre as AL.

Aqui chegados, *num golpe de desatenção*, poderíamos ser levados a escrever que as *entidades tutelares* circunscrevem-se ao *Ministério das Finanças*, ao *Ministério da Modernização do Estado e da Administração Pública* e à IGF, todavia, no seguimento da posição por nós perfilhada e explanada quanto ao «*conteúdo*» da tutela, isso configuraria um *erro crasso*, na medida em que se é verdade, que sem prejuízo da relação tutelar ter apenas como «*fim*» o *controlo/fiscalização da legalidade* da atuação dos órgãos autárquicos, que os *poderes tutelares* mobilizáveis para atingir esse «*fim*» são variados, então também as *entidades responsáveis pelo exercício desses poderes* serão variadas.

¹⁵⁴ A este propósito, o artigo 13.º prescrevia que a “*IGAL sucede nas atribuições da IGAT.*”

De facto, bem vistas as coisas, cingirmo-nos apenas aquelas três entidades como as únicas *entidades tutelares* seria reconhecermos, no fundo, que a relação de tutela a que as AL estão sujeitas apenas envolveria um *poder inspetivo*, deixando de parte todos os demais *poderes*, sejam eles *integrativos*, *sancionatórios*, *substitutivos* ou outros.

Em síntese, configuram *entidades tutelares* não só as entidades responsáveis pelo exercício do *poder inspetivo* integrado na relação tutelar, como todas as outras entidades responsáveis pelo exercício dos demais *poderes* aí integrados, como é o caso da DGAL que é responsável pela prossecução do *poder de acompanhamento*.¹⁵⁵

2.5 Considerações finais

O *regime tutelar* a que as AL estão subordinadas, nos termos em que o temos vindo a descrever é, definitivamente, um «*mundo*» repleto de sucessivos diplomas legais que nem sempre atingem a *maturidade* e *pormenorização jurídica* desejável e de um *permanente clima de tensão* entre a impreterível necessidade de *fiscalização da legalidade do governo local* e o respeito do *espaço de autonomia reconhecido às AL*.

Efetivamente, apesar de o *amplo campo de atuação autonómica*, oportunamente reconhecido pelo legislador constitucional às AL, jamais poder ser colocado em causa pela legislação ordinária, não significa que as AL estejam *isentas de qualquer condicionamento* ou *controlo* da sua atividade, pois não o estão, nem poderão estar. Em boa verdade, é precisamente nesse ponto que as grandes dificuldades jurídicas emergem, visto que não se adivinha fácil o desenvolvimento de um mecanismo jurídico que permita alcançar duas finalidades *potencialmente inconciliáveis*.

O certo é que, não obstante a isso, estamos em crer que o legislador conseguiu engendrar um regime jurídico que se aproxima suficientemente de um «*regime-paradigma*»

¹⁵⁵ A orgânica da DGAL encontra-se prevista no Decreto Regulamentar n.º 2/2012, de 16 de Janeiro, com a redação que lhe foi conferida pelo Decreto Regulamentar n.º 6/2014, de 10 de Novembro. Aí verificamos, nomeadamente no artigo 2.º, que a DGAL tem por missão coordenar e executar medidas de apoio à administração local e reforçar a cooperação entre esta e a administração central.

que contempla e considera ambas as finalidades, permitindo por um lado *concretizar e efetivar o necessário controlo da legalidade da atuação das AL* e, por outro lado, *assegurar e proteger a autonomia do Poder Local que configura um dos traços caracterizadores do nosso sistema autárquico*.

Para finalizar, só queremos deixar uma nota de reforço às considerações que já tecemos sobre o facto de o legislador confundir sistematicamente, nos diversos diplomas legais, a *tutela administrativa* com aquilo que designa, a nosso ver erroneamente, de *sanções tutelares*.

Em boa verdade, se nos permitíssemos à *ousadia* de fornecer algum contributo nesta sede, seria o de «*chamar à atenção do legislador*» para a necessidade imperiosa de uma reforma da LTA, por ventura da qual fosse eliminada da redação deste diploma a referência às «*sanções tutelares*», passando estas a constar, juntamente com o regime administrativo-processual a que estão sujeitas e que há muito demanda um estudo mais sério e aprofundando das suas *particularidades processuais*, de um diploma autónomo e bem articulado, que fomentasse *certezas e não dúvidas jurídicas*.

PARTE III

**DA AÇÃO ADMINISTRATIVA PARA DECLARAÇÃO DE PERDA DE
MANDATO LOCAL**

CAPÍTULO I

**A CONSTRUÇÃO DE UM PROCESSO – ALGUMAS NOTAS
JURISPRUDENCIAIS**

1. Breves referências introdutórias

Se é verdade que o estudo das *bases constitucionais das Autarquias Locais* se afigura como uma *conditio sine qua non* da correta compreensão de todo o restante regime jurídico das AL, também assim se afigura o estudo da diversa *produção jurisprudencial* no que concerne à compreensão integral das diversas questões que nos são oferecidas pelo regime jurídico a que a *ação administrativa para declaração de perda de mandato* está subordinada. De facto, tudo aquilo que já escrevemos em relação à centralidade da «*matéria constitucional*» para a consolidação e compreensão do «*problema das Autarquias Locais*», poderá aqui ser convocado, *tout court*, para explicarmos o porquê da necessidade de realizarmos agora um cuidadoso *estudo jurisprudencial*.

Efetivamente, não podemos olvidar, nem ignorar, que o tema da *perda de mandato* e da *dissolução de órgãos autárquicos*, independentemente do cariz político, administrativo ou social que lhe possa ser assacado, nada mais é do que um tema de *processo administrativo* no qual os *tribunais*, e a prática jurídico-processual que isso envolve, configuram o seu verdadeiro escopo e espaço natural de desenvolvimento. Por outras palavras, sem prejuízo do atendimento às especiais *circunstâncias* e «*cuidados*» que as sensibilidades políticas e sociais ligadas ao tema exigem, a verdade é que este se reconduz a um mero expediente administrativo-processual, cujo tratamento a ser concedido pelas diversas instâncias

judiciais integradas na *Jurisdição Administrativa e Fiscal* não se poderá distanciar, substancialmente, do tratamento que recebem as restantes problemáticas aí integradas e dirimidas.¹⁵⁶

Ora, é precisamente partindo desta perspetiva que os diversos TAC's, TAF's e tribunais superiores, designadamente: o TCAN; o TCAS; o STA e, não menos importante, o TC, têm contribuído ativamente com os seus doutos arestos para a construção e consolidação da *ação administrativa para declaração de perda de mandato local*, incluindo a *mitigação e superação* das «*típicas dificuldades*» interpretativas de alguns conceitos que necessitam de um maior *refinamento* ou *densificação*, tenham eles *teor político*, tenham eles *teor jurídico-administrativo*.

2. Os temas da jurisprudência

A experiência jurisprudencial portuguesa em matéria de *perda de mandato* tem-se demonstrado algo eclética na abordagem aos diversos «*problemas*» que lhe têm sido sucessivamente oferecidos. Em face disto, deparamo-nos com Sentenças e Acórdãos que se aproximam de modo vincadamente diverso aos vários pressupostos de aplicação desta «*sanção*», o que gera *resultados* também eles vincadamente díspares. Todavia, tal circunstância não deve ser encarada como infeliz, precisamente pelo contrário, pois só demonstra o nível de preparação e atenção despendida pelos nossos/as Venerados/as Juízes/as a esta questão, que apesar antiga é ainda repleta de *zonas cinzentas*, não se limitando a replicarem argumentos e «*visões*» já tecidas, mas antes a construírem novas abordagens e «*caminhos*», quiçá mais bem conseguidos, que paulatinamente enriquecem o nosso acervo jurisprudencial sobre a temática.

¹⁵⁶ Em boa verdade, ao *processo (avulso) de declaração de perda de mandato local* estão sempre latentes «*interesses*» de carácter diverso, o que influencia, naturalmente, o modo de tratamento de algumas questões, isto é, exigem do julgador um *esforço acrescido de zelo e fundamentação*, visto que na realidade estamos perante uma *ação administrativa* que poderá desencadear a *perda de mandato de um membro de um órgão autárquico democraticamente eleito*. Justifica-se, portanto, uma maior exigência de fundamentação e ponderação.

2.1 O contencioso da Perda de Mandato Local no TCAN, TCAS e STA.

A tarefa que ora se nos solicita, designadamente a de elaboração de um «*mapa jurisprudencial*» em matéria de perda de mandato, arrosta-se, de imediato, com um sério problema: o extenso e inabarcável acervo jurisprudencial sobre o tema.

Em face disto, por uma questão de equilíbrio, aquilo a que nos propomos em substituição do impraticável «*olhar*» detalhado sobre cada Acórdão, é a realização de uma apreciação mais circunscrita de alguns Acórdãos que pelas suas *particularidades, matéria, atualidade* ou até mesmo *dificuldades processuais*, cremos reunirem uma importância *científica e jurídica* acrescida.

Nestes termos, realizaremos a aludida apreciação por ordem cronológica, partindo dos mais antigos para os mais recentes.

2.1.1 Uma «*questão*» de violação da legalidade urbanística;

O primeiro aresto que trazemos à colação foi emitido pelo STA, na data de 20-06-2012, no âmbito do Proc. n.º 027/2012, e teve como procedência um Acórdão do TCAS, datado de 27-10-2011, e uma Sentença do TAF de Loulé.¹⁵⁷ A matéria controvertida *objeto do processo* situava-se ao nível da *legalidade urbanística*, ou melhor, à *violação* desta, designadamente por meio de uma conduta reiterada de um Presidente de CM que prestava *informações prévias favoráveis* à realização de atos de gestão urbanística que violavam, indiscriminadamente, o PROT do Algarve e o PDM da Município em causa, à revelia dos Pareces técnicos que eram emitidos nos diversos *procedimentos de informação prévia*.

Destarte, diante destes factos, o TAF de Loulé, numa atuação que podemos catalogar de algo incompreensível, *julgou a ação improcedente* por entender que não fora provada a

¹⁵⁷ Configura, portanto, um Acórdão proferida pelo STA a título de *recurso de revista*, que apesar de integrar o catálogo de *recursos ordinários*, somente é admitido a título excecional. Em boa verdade, como bem escrevem os Autores LÍCINIO LOPES MARTINS e JORGE ALVES CORREIA, “no *recurso de revista*, que é excecional face à regra do duplo grau de jurisdição, os poderes de apreciação do tribunal de recurso estão limitados à aprovação de questões de direito, pelo que o tribunal de revista se limita a aplicar o direito aos fatos materiais fixados pelos tribunais inferiores, sem dispor do poder de modificar as decisões sobre a matéria de facto que por eles foram proferidas.” Cfr. LÍCINIO LOPES MARTINS/JORGE ALVES CORREIA (2019: 304). Em sentido idêntico, MÁRIO AROSO DE ALMEIDA (2020 -B: 427).

gravidade e a «culpa» necessária para que à atuação do réu pudesse ser imputada medida sancionatória tão grave e limite como é a *perda de mandato*.

Inconformado com o *teor da Sentença*, o MP interpôs recurso de apelação para o TCAS, que não foi aceite, alegando que a conduta desenvolvida pelo autarca ao longo do mandato preenchia, por inteiro, todos os pressupostos legais exigidos para a *declaração de perda de mandato*. Por outro lado, o autarca, que fora absolvido em 1.^a instância, interpôs recurso subordinado da Sentença, que foi aceite, alegando que fora “*vencido em alguns argumentos que contribuiriam para a sua absolvição.*”

Ora, é precisamente do Acórdão proferido pelo TCAS, na data de 27-10-2011, que surgem as controvérsias que aqui relevam trazer à colação. Efetivamente, neste Acórdão, que surgiu no seguimento do recurso subordinado do Réu, ora Requerido e «*parte vencedora*», o TCAS entendeu *julgar procedente* o recurso, na medida em que determinou o Réu como *parte dotada de interesse em agir* e, conseqüentemente, de *legitimidade* para interpor o recurso, e por entender que em todo o caso o resultado não poderia ser outro que não a *absolvição do Réu da instância*, visto que a declaração de perda de mandato com fundamento na *violação culposa de instrumentos de ordenamento do território ou de planeamento urbanísticos válidos e eficazes* (al. c) do Art. 9.º e al. d) do Art. 8.º da LTA) pressupõe sempre uma *prévia ação administrativa de impugnação dos atos nulos que foram praticados e que serviam de fundamento à perda de mandato*, nos termos do Art. 68.^a e 69.^a do RJUE.¹⁵⁸

Como não poderia deixar de ser, o MP, face ao *sentido decisório* do Acórdão, interpôs *recurso de revista* para o STA, que perante a factualidade jurídica carreada ao processo pelas *alegações de revista*, considero-o *totalmente procedente* e ordenou a revogação do Acórdão recorrido. Em termos simplistas, o STA entendeu que o Réu, na posição de *parte vencedora* em 1.^a instância, não ficou prejudicado em nenhum aspeto pela procedência da ação e conseqüente *absolvição do pedido*, pelo que o “*recurso deveria, pois, ter sido rejeitado*”, por carência de *interesse em agir* do recorrente, e que “*não é aceitável o*

¹⁵⁸ Veja-se que nos termos do n.º 4 do artigo 69.º do RJUE estamos perante uma *nulidade mista*, isto é, uma *nulidade cujo regime jurídico convoca particularidades do regime da anulabilidade*, visto que esta só poderá ser declarada ou apreciada judicialmente no prazo de 10 anos. Com o decurso deste prazo, o *ato urbanístico ilegal* cristaliza-se/consolida-se no ordenamento jurídico, por respeito aos *valores da certeza e da segurança jurídica*, que são tão fulcrais no Direito do Urbanismo.

entendimento seguido pelo Acórdão impugnado, no sentido de que a prévia invalidação, por decisão judicial transitada, dos atos decisórios em causa, constitui pressuposto processual específico positivo da ação especial de perda de mandato.”¹⁵⁹ Afastou, pois, a tese de que uma prévia anulação dos atos de gestão urbanística ilegais praticados, que serviriam de fundamento à perda de mandato, configuraria um *pressuposto processual específico* desta ação administrativa, cuja inobservância daria lugar a uma *exceção dilatória inominada* e prescreveria a *absolvição do Réu da instância*, impedindo o Tribunal de conhecer do mérito da causa.¹⁶⁰

2.1.2 Uma «questão» de Caducidade do direito à Ação.

Desta feita, o Acórdão que «*dissecamos*» foi proferido pelo TCAN, na data de 06-11-2015, no âmbito do Proc. n.º 00593/15.8BEBRG, e no seguimento de uma Sentença do TAF de Braga que *julgou improcedente* uma ação administrativa para declaração de perda de mandato local, em virtude do *direito à Ação já ter caducado*.¹⁶¹ Assim sendo, somos

¹⁵⁹ Entendeu o STA que não faria sentido dotar a ação administrativa de perda de mandato de carácter urgente, nem se determinar na LTA que o MP apenas dispõe de um prazo de 20 após o conhecimento dos factos geradores da sanção para intentar a respetiva ação, se fosse necessário recorrer a uma ação prévia, não urgente, que nos termos do artigo da n.º 1 e 4 do artigo 69.º do RJUE pode ser proposta até 10 anos após a prática do facto.

¹⁶⁰ As *exceções dilatórias*, previstas no artigo 89.º do CPTA, surgem quando no âmbito de um determinado processo se demonstra a falta de um *pressuposto processual*, seja ele específico, seja ele geral. Tendencialmente, a falta de um pressuposto processual é suscetível de ser *sanada*, isto é, de ser *afastada* ou *ultrapassada* dentro do próprio processo, recaindo inclusivamente sobre o Julgador um *dever de oficiosamente a conhecer e promover o seu suprimento*. Todavia, nos casos em que se observar que essa *falta* é insuscetível de ser sanada, ou que sendo possível não o foi, verificar-se-á uma *exceção dilatória* que conduzirá à *absolvição do réu da instância*, sem que o Tribunal se pronuncie sobre o *fundo* ou *mérito* da questão. Há que notar, no entanto, que a decisão de absolvição do réu da instância, pelo facto de não julgar o mérito da questão, não será dotada de *força de caso julgado material*, mas tão somente de *força de caso julgado formal*, produzindo somente efeitos no processo a que a decisão respeita. Significa, portanto, em termos prático, que nada obsta a que seja proposta uma nova ação nos exatos termos da anterior, ou melhor, com o mesmo *objeto - Pedido e Causa de Pedir*.

¹⁶¹ Assim sendo, encontramos-nos, inequivocamente, perante um Acórdão proferido em sede *recurso ordinário de apelação*. Como escrevem os Autores LÍCÍNIO LOPES MARTINS e JORGE ALVES CORREIA, o recurso de apelação trata-se de um “*recurso ordinário comum, na grande maioria dos casos, interpostos das decisões dos TAC para os TCA. O recurso de apelação incide sobre o objeto da causa, sobre a matéria de facto e de direito da decisão, proferida em primeira instância, que ponha termo à causa ou a procedimento cautelar ou incidente processado autonomamente, bem como de despacho saneador que, sem pôr termo ao processo, decida do mérito da causa ou absolva da instância o réu ou alguns dos réus quanto a algum ou*

colocados perante uma Sentença que não se pronunciou acerca do *meritis da causa*, mas tão somente se debruçou sobre *factos* ou *circunstâncias, que a serem verificadas, impedem, modificam ou extinguem, o efeito jurídico pretendido pelo Autor* através da propositura da Ação (n.º 3 do Art. 89.º do CPTA), *in casu*, a declaração de perda de mandato local peticionado pelo MP. Situamos-mos, portanto, no campo das *exceções peremptórias*.¹⁶²

A «*questão*» contida nos autos detinha-se com a verificação do cumprimento das regras da contratação pública, mais especificamente com a escolha do procedimento contratual a adotar, a escolha das entidades a serem convidadas a apresentarem proposta e, até, aspetos relativos à execução do contrato que fora outorgado. Com efeito, entendeu o MP que a atuação de um Presidente de CM ao decidir proceder à abertura de um concurso público, na modalidade de *ajuste direto*, e convidar à apresentação de proposta uma sociedade detida e gerida pelos seus ascendentes (pais), inseria-se, com grande clareza, na hipótese prevista no n.º 2 do artigo 8.º da LTA, fundamentado, conseqüentemente, a perda do respetivo mandato autárquico.

Ora, não nos restam grandes dúvidas, tal como não restavam ao TAF, que esta atuação configurava uma conduta censurável que desacreditava, por inteiro, a *imparcialidade* e a *justeza* de que se deve revestir a atuação das estruturas de poder, integrando-se, portanto, na hipótese prevista no n.º 2 do artigo 8.º da LTA, na medida em

alguns dos pedidos.” Vd. LÍCINIO LOPES MARTINS/JORGE ALVES CORREIA, *ob. cit.*, p. 303-304. Em sentido idêntico, MÁRIO AROSO DE ALMEIDA, *ob. cit.*, p. 424-426.

¹⁶² Não somos alheios à controvérsia a que a *caducidade* tem sido sujeita. Com efeito, muito se tem debatido acerca da *verdadeira natureza* da *caducidade* e o seu lugar no catálogo das *exceções*. De facto, não obstante o resultado prático na hipótese de considerarmos como *exceção dilatória* ou como *exceção peremptória* ser idêntico, isto é, a *absolvição do réu da instância*, e o facto do juiz em ambos os casos poder delas *conhecer oficiosamente*, visto tratar-se de *matéria excluída da disponibilidade das partes*, nos termos do n.º 3 do artigo 89.º do CPTA e artigo 333.º do CC, a realidade é que os efeitos resultantes dessa *absolvição da instância* são diversos. Efetivamente, o CPTA, na alínea k) do n.º 4 do artigo 89.º, insere a *caducidade* no catálogo, não taxativo, de exceções dilatórias, porém esta opção do legislador não merece o nosso colhimento. Com efeito, não nos parece razoável a integração da *caducidade* neste rol de exceções, pois, em boa verdade, o que o legislador está a considerar com esta integração é que se uma determinada ação administrativa é *intempestiva*, em virtude do direito à ação ter caducado, o resultado será a *absolvição do réu da instância* com a particularidade de que essa *absolvição* apenas produzirá efeitos dentro do processo em que ela foi proferida, ou melhor, apenas terá *força de caso julgado formal*, permitindo, por conseguinte, a existência de novo(s) processo(s) com o mesmo fundamento. Ora, não nos parece que tal interpretação seja de aceitar, visto que o *apuramento da caducidade do direito de ação* no âmbito de um determinado processo deverá inquirar não só a procedência daquele determinado processo, como a procedência de qualquer outro em que se verifique o mesmo *objeto processual*. Assim, no nosso horizonte de pensamento, o correto será integrar a *caducidade* no rol de exceções peremptórias e associar-lhe uma *força de caso julgado material*, vinculando não só o processo em que ela foi decidida, como todo e qualquer outro onde essa mesma questão possa ser suscitada. Posição idêntica à nossa é perfilhada pelo TCAN, que no seu Acórdão de 21-03-2019, referente ao Proc. 132/14.8BEALM, entendeu que a *caducidade do direito à ação* assume as vestes de *exceção peremptória*.

que se tratava de uma *intervenção em procedimento contratual público, relativamente ao qual estava legalmente impedido, tendo em vista a obtenção de vantagem patrimonial para si ou outrem*. Porém, apesar de assim o ser, a verdade é que a questão principal dos autos acabou por não ser a verificação da veracidade dos factos carreados ao processo, e a consequente declaração de perda de mandato, mas sim a *discussão do prazo de propositura da Ação* e a *alegada caducidade* do mesmo. Efetivamente, os factos carreados ao processo, entenda-se os relativos à fase pré-contratual e à outorga do contrato, ou seja, a decisão de abertura do concurso público; a escolha do procedimento contratual a adotar; o convite à apresentação de propostas e a outorga do contrato, remontavam ao final do ano de 2009 e Janeiro de 2010 e a PI da Ação Pública do MP apenas dera entrada no TAF de Braga no dia 10-02-2015, isto é, *decorridos sensivelmente 5 anos e 1 mês após a prática dos mesmos*.

Face a estes factos, o TAF de Braga entendeu que a PI era *extemporânea*, propugnando pela *caducidade do direito à Ação*, nos termos do n.º 4 do artigo 11.º da LTA, que apenas concede um prazo de 5 anos para a propositura da Ação *após a prática dos factos que lhe servem de fundamento*, e pela verificação da consequente *exceção peremptória*.

Sucedeu-se, porém, que esses não eram os únicos factos que foram carreados pelo MP para a Ação. Com efeito, o MP sustentava a PI não só em factos ocorridos na fase pré-contratual, como em factos ocorridos durante a *fase de execução contratual*, por entender que estes se encontravam *diluídos na generalidade do procedimento contratual*, não se distinguindo, portanto, *substancialmente dos demais*, designadamente dos praticados na fase pré-contratual, em relação aos quais o prazo-limite de 5 anos ainda não se havia esgotado.

A esta questão o TAF de Braga respondeu que o MP só fundamentou verdadeiramente o *Pedido* com factos ocorridos na fase pré-contratual, e não em factos ocorridos na fase de execução, mas que em todo o caso, mesmo que assim não o fosse, a Ação sempre improcederia, na medida em somente os factos ocorridos na fase pré-contratual é que relevam para efeitos de aplicação do n.º 2 do artigo 8.º da LTA. O TAF concluiu, portanto, pela *procedência da exceção peremptória de caducidade* e pela consequente *absolvição do Réu do Pedido*, julgando improcedentes os demais fundamentos respeitantes à *“execução do contrato.”*

Inconformado com «*sentido decisório*» da Sentença, o MP interpôs recurso de apelação para o TCAN, arguindo nas alegações de apelação por um lado a *nulidade da*

Sentença em crise, por contradição insanável e obscuridade de fundamentos (al. c) do Art. 615.º do CPC) em virtude de o Tribunal *a quo* ter julgado simultaneamente procedente a exceção peremptória e improcedentes os factos relativos à execução do contrato, quando a isso estava impedido em virtude de não poder conhecer do *meritis da causa*, e, por outro lado, *erro de julgamento*, na medida em que o Tribunal *a quo* entendeu não terem sido alegados factos fundamentantes relativos à execução do contrato.

A resposta do TCAN deu-se por meio do aresto ora em apreço, no qual perfilhou o entendimento de que o Tribunal *a quo* não emitiu qualquer pronúncia relativo ao *meritis da causa*, mas tão somente salientou, a título retórico ou de mero *obter dictum*, que os factos relativos à execução do contrato não eram passíveis de serem integrados na previsão normativa do n.º 2 do artigo 8.º da LTA, e que nessa medida somente interessavam à *causa os factos ilegais relativos à constituição e outorga do contrato*, e não os factos relativos à *execução*, que somente foram praticados em consequência dos atos anteriores reputados como ilegais, pois, se assim não fosse, “*estar-se-ia a alargar artificialmente o prazo de propositura da Ação, o qual, como é sabido, conta-se da ocorrência dos factos que a fundamentam (e não dos factos consequentes destes ou subsequentes a estes.)*”

Assim, o TCAN confirmou a Sentença impugnada por entender que erro algum haveria de ser assacado à mesma.

2.1.3 Um «problema» de faltas injustificadas

O Acórdão ora em estudo foi proferido pelo STA, na data de 10-11-2016, no âmbito do Proc. n.º 01144/16 e no seguimento de uma Sentença do TAF de Mirandela que *julgou improcedente* uma ação administrativa pública para declaração de perda de mandato local de um membro de uma Assembleia de Freguesia, com fundamento na *falta injustificada a 3 sessões seguidas do órgão autárquico a que pertence*, nos desígnios da alínea a) do n.º 1 do artigo 8.º da LTA.

O TAF de Mirandela, sem embargo de ter dado como provadas as *ausências injustificadas*, a realidade é que fundamentando-se no *incumprimento do prazo mínimo de convocação de 8 dias previsto no artigo 11.º do NRJAL*, que no seu entender deveria ser contado nos termos do artigo 87.º do CPA, isto é, de *modo não contínuo*, ao contrário da tese propugnada pelo MP, *julgou a Ação improcedente*.

Em face disto, naturalmente inconformado com desfecho da Ação, o MP, estando em causa apenas *matéria de direito relacionado com a violação da lei substantiva* e sendo o *valor da ação indeterminado*, decidiu interpor recurso de revista «*per saltum*» para o STA, nos termos do artigo 151.º do CPTA, que logrou obter um entendimento substancialmente oposto ao do TAF de Mirandela sobre esta «*questão de direito*».¹⁶³ De facto, o STA, colocado perante a *matéria de facto* e de *direito* carreada ao processo, perfilhou a tese de que o referido prazo de 8 dias deveria ser contado não à «*luz*» do supramencionado artigo 87.º do CPTA, mas sim à «*luz*» do artigo 137.º do NRJAL, que configura *lei especial* em relação ao primeiro, prevalecendo-lhe, portanto, e que determina uma contagem do prazo de 8 dias de *forma ininterrupta*.

Destarte, ao contrário do que concluiu o TAF de Mirandela, o STA concluiu que todas as convocatórias que haviam sido realizadas eram *tempestivas* e, por conseguinte, as *ausências injustificadas* constituíam, de facto, *fundamento de perda de mandato*.

2.1.4 Um caso de *falta de apresentação da declaração de património, rendimentos e cargos sociais*

¹⁶³ A propósito do *recurso de revista «per saltum»* coloca-se a questão de se saber se se trata de um recurso obrigatório ou facultativo, isto é, se ao recorrente, estando preenchidos os pressupostos que permitem a utilização deste expediente, é permitida ou não a utilização do recurso de apelação para um TCA. À questão, MÁRIO AROSO DE ALMEIDA responde negativamente, entendendo que quando os pressupostos para a utilização deste recurso estão verificados, ele é de utilização obrigatória, pois o STA reserva para si a competência de apreciação destes casos. Assim, caso estejam verificados os pressupostos deste recurso e o recorrente opte pela utilização de um recurso de apelação, o TCA em causa deverá fazer subir os autos ao STA, mesmo que essa não seja a vontade do recorrente. Para mais desenvolvimentos, veja-se MÁRIO AROSO DE ALMEIDA, *ob. cit.*, p. 428-429.

O Acórdão a que atentaremos de momento foi proferido pelo STA, na data de 01-02-2017, no âmbito do Proc. n.º 01299/16, no seguimento de um Acórdão do TCAN e de uma Sentença do TAF de Mirandela.

A matéria controvertida discutida no autos detinha-se, sobretudo, com o *incumprimento da obrigação de entrega*, no TC, da *declaração de património, rendimentos e cargos sociais*, que nos termos do artigo 1.º da Lei n.º 4/83, de 2 de Abril, impende sobre *todos os titulares de cargos políticos, ou equiparados, e titulares de altos cargos públicos, sob cominação da perda do respetivo mandato, demissão ou destituição judicial, à exceção do Presidente da República, do Presidente da Assembleia da República e do Primeiro-Ministro*, nos trâmites do artigo 3.º do referido diploma.¹⁶⁴ *In casu*, tratava-se de um Vereador de uma CM que não tinha procedido ao cumprimento tempestivo desta obrigação de entrega, isto é, dentro do *prazo de 60 dias* prescrito no artigo 1.º da Lei n.º 4/83¹⁶⁵, discutindo-se nos autos se o terá realizado dentro do *prazo de 30 dias*, contados continuamente, *após a notificação do TC da situação de incumprimento*, nos termos do n.º 1 do artigo 3.º da Lei n.º 4/83.¹⁶⁶

Neste seguimento, o TAF de Mirandela, que por meio de prova testemunhal deu como provado que o Réu procedeu ao envio da referida *declaração* conjuntamente com a *declaração* de uma colega de vereação após a notificação do TC, *julgou improcedente a Ação Administrativa Pública*, sem embargo do TC, no seguimento de um pedido de esclarecimentos oriundo deste TAF, ter *atestado*, em certidão, *que até ao momento da emissão da mesma não fora recebida a aludida declaração do Réu*. Assim, o TAF de Mirandela, perante os factos que deu como assentes por meio de prova testemunhal, designadamente que *o Réu procedeu ao preenchimento da declaração; que o Réu pediu a uma colega vereador que enviasse a sua declaração junto com a dela e, ainda, que o correio registado que continha as declarações foi rececionado pelo TC*; e entendendo que a lei não

¹⁶⁴ A lei n.º 4/83 consagra no seu artigo 4.º o elenco de *cargos políticos, e equiparados, e altos cargos públicos* para efeitos da sua aplicação. Há que notar, no entanto, que a Lei n.º 4/83 foi revogada pela Lei n.º 52/2019, de 31 de Julho. No entanto, a nova legislação manteve, em termos gerais, a solução prevista na lei anterior, pelo menos no que concerne à obrigação de entrega da referida declaração e na sanção prevista para o seu incumprimento, nos termos dos seus artigos 13.º e 18.º.

¹⁶⁵ Que corresponde ao n.º 1 do artigo 13.º da Lei n.º 52/2019.

¹⁶⁶ Que corresponde ao n.º 1 do artigo 18.º da Lei n.º 52/2019.

proibia o envio conjunto das declarações, decidiu que não se encontravam verificados os requisitos necessários à declaração de perda de mandato.

Recalcitrante com o *conteúdo decisório* da Sentença, o MP interpôs recurso de apelação para o TCAN, o qual, perante a factualidade carreada aos autos, concluiu por uma decisão demarcadamente diversa daquela a que chegou o TAF, diga-se oposta. Com efeito, o TCAN concluiu que a certidão exarada pelo TC, *documento autêntico*, permitia atestar, categoricamente, a falta de entrega da referida *declaração* pelo Réu, pelo que se impunha uma *alteração à matéria de facto* dado como provada na Sentença do TAF de Mirandela, designadamente na parte em que concedia como provada a *recepção da declaração de rendimentos de ambos os vereadores pelo TC*.

O TCAN logrou assim proceder a uma retificação da matéria factual dada como assente pela 1.^a instância, passando desta a constar somente a recepção pelo TC da *declaração* da colega Vereadora e não a do Réu, e, em consequência, a falta de entrega desta pelo Réu, e a *julgar procedente* a apelação do MP, declarando a perda de mandato do Réu.

Como não poderia deixar de ser, o Réu, ora Recorrente, insatisfeito com a *inversão do teor decisório* dos autos levado a cabo pelo TCAN, interpôs recurso de revista para o STA, fundamentando-se, essencialmente, na *violação das regras do direito probatório material* e na *nulidade do Acórdão em crise, por falta de especificação dos fundamentos de direito e de facto que sustentam a decisão*, nos termos da alínea b) do n.º 1 do artigo 615.º do CPC. Efetivamente, o Réu, ora Recorrente, alegava que o TCAN, perante a matéria factual dada como assente em 1.^a instância por meio de prova testemunhal, não podia, sem mais, com base na *força probatória plena da certidão do TC*, proceder a uma retificação da matéria de facto.¹⁶⁷

Perante isto, o STA, no aresto aqui em estudo, respondeu que o Tribunal *a quo* não tinha violado qualquer regra de direito probatório material, pois, em boa verdade, este Tribunal não tinha procedido à retificação da matéria de facto dada como assente, por prova testemunhal, por esta *violar a força probatória* da certidão do TC, nem por dar como *plenamente provados todos os factos vertidos na mesma*, mas sim por entender que nenhuma

¹⁶⁷ Nos termos dos artigos 369.º e 371.º do CC, os *documentos autênticos*, ou seja, os *documentos exarados por autoridade ou oficial público, competente em razão da matéria e do território, que não esteja impedido legalmente de o lavrar*, têm *força probatória plena* dos factos neles descritos praticados pela autoridade ou oficial público, bem como os factos relativos a percepções da entidade documentadora.

das provas produzidas em 1.^a instância infirmava o teor da certidão, isto é, por não contrariar ou negar os factos nela vertidos. No que concerne à alegada nulidade do Acórdão por falta de fundamentação de facto e de direito, o STA respondeu que a *insuficiência dos factos dados como provados para demonstração da culpa do Réu*, a existir, poderia configurar um *erro julgamento*, mas nunca uma nulidade do Acórdão conforme peticionado, pois, para que isso se pudesse verificar, teria que presenciar uma *carência absoluta de fundamentação*, o que manifestamente não era o caso.

Por fim, em relação à «*questão da culpa*», o STA acompanhou a *orientação jurisprudencial clássica ou tradicional na matéria* e concluiu que devido ao carácter extramente gravoso e sensível da sanção em causa, visto tratar-se do *afastamento de alguém eleito democraticamente*, teria que se manifestar uma *mais exigente relação de adequação e proporcionalidade* entre o *erro* cometido e a sanção aplicada, pelo que, à exceção dos casos em que a lei exigia *dolo*, a sanção só poderia ser decretada quando o *fundamento que a justificava tivesse sido cometido a título de culpa grave*.¹⁶⁸ Ora, uma das situações paradigmáticas que a doutrina e a jurisprudência já tinham identificado como configurável de *culpa grave* era, justamente, a *não apresentação tempestiva da declaração de património, rendimento e cargos sociais*, com manutenção do incumprimento após notificação do TC.¹⁶⁹

Face a isto, o STA, não descortinando na matéria de facto dada como assente qualquer circunstância que pudesse *afastar a censurabilidade* do incumprimento do Réu, designadamente por não se ter dado como provado que o Réu tivesse procurado interceder junto do TC para averiguar do efetivo cumprimento da *obrigação de entrega pelo terceiro*, decidiu que nada havia a censurar às conclusões do Acórdão recorrido e, por conseguinte, *negou provimento à revista*.¹⁷⁰

¹⁶⁸ Atente-se ao prescrito no n.º 3 do artigo 242.º da CRP, que apesar de se dirigir direta e imediatamente à *dissolução de órgãos autárquicos*, também será pertinente convocar em sede de *perda de mandato*: “A *dissolução de órgãos autárquicos só pode ter por causa ações ou omissões ilegais graves*.”

¹⁶⁹ Entre outros, vejam-se os Acórdãos do STA, datado de 22-08-2007, Proc. n.º 0690/07 e de 25-09-2007, Proc. n.º 0693/07.

¹⁷⁰ O que nem sempre assim se sucede. De facto, os Tribunais e, em particular o STA, têm sido sistematicamente convocados para dirimirem problemáticas relativas à *falta de entrega da declaração de rendimentos e património*, e respetiva consequência, e nem sempre têm concluído pela mesma solução. Com efeito, o STA, no Acórdão datado de 22-08-2007, Proc. n.º 0690/07, relativo à falta de entrega da referida declaração, entendeu, no seguimento de uma Sentença de um TAF que julgou improcedente a *ação administrativa para declaração de perda de mandato local* por entender que o cumprimento da obrigação após o decurso do prazo de 30 dias concedido pelo TC configurava um *cumprimento parcial* e a Lei exigia para a *perda de mandato* o *incumprimento total*, que o decurso do prazo de 30 dias fixado pelo TC para o

2.1.5 Uma «situação» de *inelegibilidade supervivente*

O Acórdão sobre o qual nos iremos deter de momento foi proferido pelo STA, na data de 16-11-2017, no âmbito do Proc. n.º 0946/17, e tem como principal problemática uma *inelegibilidade superveniente*, que nos desígnios da alínea k) do n.º 1 do artigo 7.º da Lei Orgânica n.º 1/2001, de 14 de Agosto, e da alínea b) do n.º 1 do artigo 8.º da LTA, fez incorrer o eleito local na sanção de perda de mandato. Este Acórdão, que surgiu no seguimento de uma Sentença do TAF de Viseu e de um Acórdão do TCAN, em sede dos quais se concluiu pela *procedência da ação*, unicamente divergindo quanto ao *momento de início da produção dos efeitos da sanção*, suscitou relevantíssimas questões *quanto à possibilidade de o Tribunal restringir a produção de efeitos da sanção de perda de mandato*.¹⁷¹

In casu, estávamos perante um membro de uma Assembleia de Freguesia que desempenhava, paralela e cumulativamente, funções de Escrivão de Direito num Tribunal Judicial e que, em regime de substituição, foi chamado a desempenhá-las num Tribunal quem em virtude da reforma do mapa judiciário, operada pelo Decreto-Lei n.º 49/2014, passou a ser dotado de competência territorial na circunscrição eleitoral pela qual fora eleito. O MP, ciente desta circunstância, intentou a respetiva Ação Administrativa Pública para declaração de perda de mandato local e o TAF de Viseu, perante a factualidade apurada, logrou concluir pela procedência da Ação, na medida em que considerou que nos termos da alínea b) do n.º 1 do artigo 7.º da Lei Orgânica n.º 1/2001 e da alínea b) do n.º 1 do artigo 8.º da LTA, este eleito local fora «colocado» numa *situação de inelegibilidade supervivente*,

cumprimento da obrigação em falta, sem que esse cumprimento se tenha verificado, é fundamento, sem mais, para a *declaração da perda de mandato*, independentemente de o obrigado à entrega o fazer após esse período. Em sentido idêntico, o STA, no Acórdão datado de 20-12-2007, Proc. n.º 0908/07, no qual se discutia o *efeito* associado à atuação do MP que antes de intentar a ação concedeu um prazo de 20 dias ao obrigado à entrega para que o fizesse, e que acabou por fazer, esclareceu que o prazo concedido pelo MP é irrelevante e que a Lei é manifestamente clara ao estabelecer que o incumprimento tempestivo da obrigação é, por si só, fundamento de perda de mandato. Em sentido diverso, entendeu o STA, no Acórdão datado de 26-06-2008, Proc. n.º 0353/08, que o *mero atraso no cumprimento da obrigação de entrega da declaração* não justifica a perda de mandato. Entendeu o STA, neste duto aresto, que a aplicação da sanção de perda de mandato quando o obrigado à entrega procedeu à entrega, ainda que tardiamente e já depois do decurso do prazo fixado pelo TC, demonstrasse *desproporcional* e, que se assim não se entender, talvez as disposições relativas à matéria prescritas na Lei n.º 4/83 sejam *inconstitucionais*.

¹⁷¹ A revista foi aceite pela Formação de Apreciação preliminar da Secção do Contencioso Administrativo do Supremo Tribunal Administrativo, num Acórdão datado de 21-09-2017.

que, note-se, em nada é prejudicada pelo facto de estar a exercer estas funções em regime de substituição, isto é, transitoriamente.¹⁷²

Neste seguimento, apesar de o Réu, ora Recorrente, recalcitrante com o *conteúdo decisório* da Sentença do TAF de Viseu, ter interposto recurso de apelação para o TCAN, a realidade é o Tribunal *ad quem* chegou à mesma conclusão que o Tribunal *a quo*, ainda que com a ligeira particularidade de ter decidido pela *limitação dos efeitos* da sanção de perda de mandato à *data da entrada em vigor do novo mapa judiciário*, 01-09-2014, pois, no entendimento deste douto Tribunal, foi essa a circunstância que determinou verdadeiramente a «*situação*» de *inelegibilidade superveniente*. Deste modo, o TCAN decidiu julgar parcialmente procedente o recurso de apelação, sustentando que a situação de *inelegibilidade superveniente* somente se tinha materializado no momento em que o eleito local passou a exercer, transitoriamente, as funções de Escrivão de Direito no Tribunal Judicial para que fora designado e que, portanto, em ordem à salvaguarda do *princípio da proporcionalidade em sentido amplo* e do *princípio da proibição dos efeitos retroativos das limitações impostas a direitos ou interesses constitucionalmente protegidos*, somente a partir desse momento é que se justificaria a produção de efeitos da sanção.

Diante de tal «*solução jurídica inovadora*», que repare-se, mereceria a maior das «*atenções*» caso fosse viável, o MP decidiu interpor recurso de revista para o STA, de modo a possibilitar o *assentamento* de um entendimento na matéria, o qual, no Acórdão em apreço, considerou que nenhum diploma elucidava acerca do *início da data de produção de efeitos jurídicos associados à perda de mandato*, pelo que, por motivos de *segurança jurídica*, *razões pragmática*¹⁷³ e, até, *soluções legais contempladas*¹⁷⁴, a sanção de perda de mandato

¹⁷² Esta *situação de inelegibilidade* não é algo recente no nosso ordenamento jurídico, é precisamente o contrário. De facto, esta trata-se de uma solução legal há muito enraizada no nosso ordenamento jurídico, encontrando-se já prevista no Decreto-Lei n.º 31.095, de 31-12-1940.

¹⁷³ Como é o caso da *validade* dos atos praticados antes da verificação da *inelegibilidade superveniente*, isto é, antes da cessação do «*mandato bom*».

¹⁷⁴ Designadamente o facto de podermos retirar da análise dos artigos 14.º n.º 1 e 12.º n.º 1 da LTA uma regra segundo a qual a *perda de mandato* ou *dissolução de órgãos autárquicos* só poderá produzir efeitos após o trânsito em julgado da decisão, pois, bem vistas as coisas, a comissão administrativa que irá continuar o continuar o mandato do órgão autárquico dissolvido só pode ser nomeada após o trânsito em julgado da decisão, o que é totalmente incompatível com a *atribuição de efeitos retroativos*. Ademais, sempre poderemos dizer também que se tratando de uma *decisão de natureza sancionatória*, deve o Réu poder beneficiar da *presunção de inocência* até ao trânsito em julgado da decisão.

só poderia produzir efeitos após o trânsito em julgado da decisão (Sentença ou Acórdão), inexistindo qualquer possibilidade de lhe serem atribuídas efeitos jurídicos retroativos.

Assim, propugnou o STA pela tese de que aos efeitos jurídicos decorrentes da sanção de perda de mandato não podem ser impostos quaisquer *restrições* ou *limitações*, particularmente de *caracter temporal*, na medida em que esta só poderá produzir efeitos a partir do momento em que é decretada, ou melhor, a partir do momento *em que a decisão que a decretou transita em julgado*.¹⁷⁵

2.1.6 Um «problema» de impedimentos

Desta feita, a *origem* da problemática que configurava o tema central do duto aresto que agora chamamos à colação, detinha-se com o *impedimento* consagrado no n.º 2 do artigo 8.º da LTA, por efeito da aplicação da subalínea iv), da alínea b), do artigo 4.º da Lei n.º 29/87, de 30 de Junho, e da alínea a) do n.º 2 do artigo 8.º da Lei n.º 64/93, de 26 de Agosto.

Trata-se de um Acórdão proferido pelo TCAS, na data de 10-10-2019, no âmbito do Proc. n.º 396/18.8BECTB, e no seguimento de uma Sentença do TAF de Castelo Branco, datada de 16-06-2019, que *julgou procedente* uma Ação Administrativa Pública para declaração de perda de mandato local de um Presidente de CM, em resultado da intervenção deste em *procedimentos contratuais para os quais estava impedido*.

O TAF de Castelo Branco, que deu como *factualidade provada* a constituição de uma sociedade comercial por quotas, em 19-11-1981, dotada de um capital social de € 300.000,00, detida por vários sócios, entre os quais, com quotas idênticas de € 51.000,00, equivalentes a 17% do capital social, o pai e o sogro do Réu, e que o Réu, na qualidade de Presidente da CM, nos anos de 2014, 2015 e 2016, a pedido da Divisão de Obras de Equipamento e Infraestruturas dessa CM, procederá à abertura de 3 procedimentos contratuais, que culminaram sempre com a adjudicação dos *contratos de empreitada* à

¹⁷⁵ Tal como indica o STA no Acórdão datado de 26-02-2014, Proc. n.º 01470/13, o conceito de *Trânsito em julgado* é o previsto no artigo 628.º do CPC. Assim, de acordo com este preceito, uma decisão transita em julgado “*logo que não seja suscetível de recurso ordinário ou de reclamação.*”

sociedade comercial detida pelo seu pai e pelo seu sogro, sem prejuízo de o Réu os ter *declarados nulos* em 17-09-2018, decidiu que a conduta do Réu se integrava, sem quaisquer reservas, na «*hipótese-impedimento*» prevista no n.º 2 do artigo 8.º da LTA, em decorrência da verificação da violação dos *comandos* contidos na alínea a), do n.º 2 do artigo 8.º da Lei n.º 54/93 e na subalínea iv), da alínea b), do artigo 4.º da Lei n.º 29/87, e que, conseqüentemente, deveria ser declarada a perda do respetivo mandato. De facto, o TAF de Castelo Branco entendeu que sem prejuízo de não ter sido o Réu a propor a abertura dos concursos em causa, nem tampouco ter sido iniciativa do Réu a designação das entidades que deveriam ser convidadas a apresentarem proposta, a realidade é que todos esses atos foram, obrigatoriamente, sujeitos a aprovação do Réu, na medida em que era sobre ele que recaíam essas competências na qualidade de Presidente da CM, que inclusive foi quem procedeu à outorga dos contratos em representação do Município.

Renitente com a *argumentação e sentido decisório* do TAF de Castelo Branco, o Réu interpôs recurso de apelação para o TCAS, o qual, confrontado com todas as circunstâncias jurídicas e factuais carreadas ao processo, concluiu em sentido idêntico ao Tribunal *a quo*.

As alegações de apelação sustentavam-se, genericamente, na pretensa falta de intervenção do Réu nos referidos procedimentos concursais, designadamente por este entender que se limitará, em respeito ao “*princípio geral de que o Parecer dos técnicos se presume fundamentado e legal*, a intervir nos referidos procedimentos, aprovando e praticando os *atos procedimentais devidos*, de “*acordo com as resoluções dos serviços da Autarquia, assumidas por iniciativas deles, sem influência nem participação sua*,” e que, inclusive, somente mais tarde é que foi alertado pelos serviços municipais para a situação de *potencial impedimento*, dela totalmente desconhecendo antes disso.

O TCAS, no Acórdão ora em estudo, cumpriu esclarecer, desde logo, que sem prejuízo de em *termos matérias* a iniciativa de abertura destes concursos ter derivado dos serviços municipais, a realidade é que em *termos formais* essa competência inscrevia-se, inequivocamente, no *extenso rol de competências atribuídas ao Presidente da CM*, o qual é responsável não só por autorizar a abertura do procedimento concursal, autorizar a utilização da modalidade de ajuste direto, aprovar o envio de convite às entidades escolhidas, designar o júri do concurso, despachar a adjudicação do contrato à entidade ordenada em primeiro lugar no concurso, como por proceder à outorga do contrato em representação do

Município,¹⁷⁶ pelo que a responsabilidade do Réu em nada ficava prejudicada ou diluída pela circunstância de terem sido os serviços administrativos a proporem a abertura dos procedimentos contratuais em causa, a terem selecionado as entidades a serem convidadas a apresentar proposta ou a escolherem o tipo de procedimento a adotar. Entendeu, portanto, que sem embargo da conduta do Réu se ter cingido apenas a aspetos meramente formais, ela era suscetível de se enquadrar na «hipótese-impedimento» prevista no n.º 2 do artigo 8.º da LTA.¹⁷⁷ Ademais, concluiu também o TCAS que se encontravam preenchidas quer a hipótese prevista na alínea b), do n.º 1 do artigo 69.º CPA, que é aplicável nesta sede por força da alínea b) do n.º 4 do artigo 2.º do CPA, quer a hipótese consagrada na subalínea iv), da alínea b) do artigo 4.º da Lei n.º 29/87, que é aplicável aos Presidentes de CM por meio do n.º 2 do artigo 1.º desse diploma, quer ainda a hipótese prevista no n.º 2 do artigo 8.º da Lei n.º 64/93, que aqui é aplicável por força da alínea a) do n.º 2 do artigo 1.º do mesmo diploma¹⁷⁸, na medida em que o pai do Réu detinha uma participação social superior a 10% do capital social da sociedade comercial com a qual os contratos foram celebrados e, por

¹⁷⁶ O que fez com que este Presidente da CM, nos termos do artigo 36.º do CPP, assumisse as *vestes de órgão adjudicante* no âmbito destes procedimentos concursais.

¹⁷⁷ Como refere LUIZ CABRAL DE MONCADA, “o conceito de intervenção é muito amplo, não se tratando apenas de impossibilitar a intervenção na decisão final, o que seria tirar efetividade prática à garantia correspondente, mas também de vedar qualquer intervenção qualitativa anterior que possa conformar a decisão final, seja na (sub) fase instrutória, seja noutra. (...) Só não relevam as interpretações que em nada influenciam a decisão final.” Vd. LUIZ CABRAL DE MONCADA (2019: 258).

¹⁷⁸ Estas duas normas, apesar de próximas, têm um âmbito de aplicação subjetivo diverso. Com efeito, o *impedimento consagrado* na Lei n.º 64/93 aplica-se direta e imediatamente ao sujeito alvo do impedimento, em virtude da *posição especial deste face aos procedimentais contratuais*, ao contrário do *impedimento* previsto na Lei n.º 29/87, que se aplica ao operador económico que se encontra na posição referida na hipótese, em virtude de se “pressupor que a participação de uma empresa com essa condição cria um constrangimento no momento de decisão de avaliação das propostas, seja quem for o agente encarregado dessa tarefa.” Vd. PEDRO GONÇALVES (2020 -A: 649-650).

consequente, tanto o Réu estaria *impedido de participar no procedimento concursal, como a sociedade da qual o Pai era sócio, e detinha mais de 10% do capital social.*^{179/180}

¹⁷⁹ A propósito do âmbito de aplicação do artigo 8.º da Lei n.º 64/93, há que referir as conclusões vertidas no Parecer do Conselho Consultivo da PGR n.º 25/2019, de 20 de Setembro de 2019. Este Parecer foi solicitado ao Conselho Consultivo da PGR pelo Senhor Primeiro-Ministro no seguimento do surgimento de algumas questões relativas à *compatibilização* das restrições vertidas neste artigo face ao *direito à liberdade de iniciativa económica*, previsto no artigo 61.º da CRP. Do conteúdo deste Parecer podemos retirar algumas questões muito relevantes, particularmente o entendimento de que a restrição consagrada pelo legislador ordinário ao direito à *livre iniciativa económica* no n.º 1 do artigo 8.º é totalmente justificável à luz da permanente *situação de suspeição de parcialidade* que existiria caso fosse permitida a celebração desses contratos, bem como à luz da *necessidade de tutela do interesse público* e da *isenção que sobre a atuação da Administração Pública deve pairar*, e que, face às regras interpretativas das normas jurídicas, se impõe e justifica uma *redução teleológica* do disposto na alínea a) do n.º 2 do artigo 8.º da Lei n.º 64/93, “*no sentido de que, em vez de se reportar, indiscriminadamente, a qualquer concurso público de fornecimento de bens ou serviços, no exercício da atividade de comércio ou indústria, em contratos com o Estado e demais pessoas, deve referir-se unicamente aos concursos que foram abertos ou correm os seus trâmites sob a direção, superintendência ou tutela de mérito do órgão do Estado ou do ente público em que o titular do órgão ou do cargo exerce as suas funções.*”

¹⁸⁰ Apesar de não se tratar da alínea aqui em discussão, cremos que é um aresto de suma importância e que, portanto, deverá ser trazido à colação. Ora, estamos a referir-nos ao Acórdão do STA n.º 2/2020, de 12-12-2019, relativo ao Proc. n.º 88/18.8BEPNF, que se trata de um Acórdão de Uniformização de Jurisprudência. A matéria em causa prendia-se com o impedimento previsto na subalínea v) da alínea b) do artigo 4.º da Lei n.º 29/87. Discutia-se nos autos se um Presidente de Junta de Freguesia, que por inerência é membro da Assembleia Municipal do Município a que a Freguesia pertence, está ou não impedido, nos termos desta subalínea, de celebrar contratos, que não sejam de adesão, com aquele Município. Ora, como fundamento de recurso a este *expediente processual especial*, o *recurso para uniformização de jurisprudência*, o Recorrente alegou uma contradição nas posições adotadas pelo STA, designadamente entre um Acórdão datado de 05-02-2003, no âmbito do Proc. n.º 137/03, e o Acórdão aqui impugnado, datado de 09-05-2019. O Acórdão mais primitivo propugnou pela não procedência da ação de perda de mandato, enquanto que o Acórdão mais hodierno propugnou pela procedência da mesma. Em relação a esta dicotomia, concluiu o STA que só relevariam, para efeitos da verificação do impedimento, as funções exercidas pelo Réu na qualidade de *Deputado Municipal*, posição que ocupa em decorrência do exercício do mandato de Presidente da Junta de Freguesia de umas Freguesias integradas nesse Município, pois, verdadeiramente, o contrato foi celebrado com o Município e não com a Freguesia e que a grande diferença entre os Acórdãos trazidos à colação, isto é o «*acórdão impugnado*» e o «*acórdão fundamento*» reside, não numa *interpretação de fundo* substancialmente diversa, mas pura e simplesmente no facto do «*acórdão fundamento*» entender que para a verificação do impedimento é necessário a demonstração da ocorrência de uma concreta parcialidade ou, pelo menos, a demonstração da possibilidade dessa ocorrência e de o «*acórdão impugnado*» entender, contrariamente, que se trata de uma *circunstância objetiva*, não sendo necessário verificar-se qualquer demonstração concreta dessa parcialidade. Ademais, entendeu também o STA que a “*situação de potencial conflito de interesses surgirá sempre que um eleito local tenha, direta ou indiretamente, um interesse financeiro, económico, ou outro interesse pessoal, suscetível de comprometer a sua imparcialidade no contexto da celebração de um contrato com a respetiva autarquia, de forma que não lhe poderá ser atribuído o estatuto de «desinteressado»*” e que “*tendo em devida conta a importância dos princípios que o sustentam, importa conferir a esse impedimento uma operatividade tal que o torne aplicável tanto em casos de verificação efetiva de conflitos como em casos de conflito meramente potencial, operando esta antecipação de possíveis conflitos de interesses a título de compensação da diabólica probatio in matéria de imparcialidade e desvio de poder.*” Ora, como já se poderá observar, o STA entendeu que se trata, efetivamente, de um *impedimento* que se materializa numa *esfera abstrata de proteção* e que por isso não se demonstra necessário atestar qualquer situação concreta *configurável como parcial*. Decidiu, por conseguinte, *uniformizar jurisprudência* no sentido de que “*para efeitos de aplicação do artigo 4.º, alínea b), subalínea v), do Estatuto dos Eleitos Locais, o sócio e único gerente de uma sociedade empreiteira que seja, simultaneamente, presidente de uma junta de freguesia e, por inerência, membro da assembleia do respetivo município, está impedido de celebrar contrato de empreitada entre essa sociedade e este município.*”

No que respeita à verificação do requisito “*obtenção de vantagem patrimonial para si ou outrem,*” que era exigível nos termos n.º 2 do artigo 8.º da LTA, concluiu doutamente o TCAS que este requisito teria que ser entendido em *termos latos*, sendo a ele reconduzidas não apenas situações de *obtenção de provento ou receita*, como situações de *favor* ou de *primazia* perante os demais. Assim, como bem identificou o TCAS, se todos os operadores económicos tinham, e têm, interesse em aceder e participar nos diversos procedimentos concursais públicos, isto é, em vender o bem ou serviço à entidade adjudicante e de com isso obter o benefício económico correspondente, o *preço*, então, o convite para a participação nos procedimento de ajuste direto presentes nos autos, nada mais consubstanciava se não a atribuição de uma *vantagem patrimonial* às entidades convidadas, o que no caso em apreço, em relação à sociedade designada, assumia a *configuração de ilícita*, na medida em que não era devida.¹⁸¹

Por último, no que tange à «*questão*» da culpa exigida, esclareceu o TCAS, que nem o *desconhecimento* dos impedimentos que sobre o Réu recaiam, nem uma *potencial atuação conforme ao interesse público*, tal como fora alegado pelo Réu em sede de alegações de recurso, seriam suscetíveis de configurar qualquer *causa de exclusão da culpa*, na medida em que o *princípio da imparcialidade*, na vertente da *transparência* ou de *garantia preventiva de imparcialidade*, sempre sairia debilitado daquela atuação. Por conseguinte, no entender deste douto Tribunal, sem embargo de ser exigida *culpa grave* para a declaração de perda de mandato, em virtude de se tratar do «*afastamento*» de alguém democraticamente eleito, o *juízo de censura* à conduta do Réu, que poderia e deveria ter atuado de modo diverso, declarando-se, *ab initio, impedido*, para salvaguarda da imparcialidade e justiça de que se deve revestir a atuação da Administração Pública, era de tal modo ostensivo que justificava a aplicação daquela sanção.

Face a tudo isto, a conclusão do TCAS não poderia ser outra que não a de *negar provimento ao recurso interposto e manter a decisão impugnado*, isto é, a *declaração de perda de mandato autárquico do Réu*.

¹⁸¹ Em todo o caso, sempre se diria, como já tinha sustentado o STA no Acórdão datado de 09-01-2002, Proc. n.º 048349, que a verificação do requisito de *vantagem patrimonial* não depende da qualificação da *vantagem como lícita ou ilícita*.

2.1.7 Uma «questão» de legitimidade ativa

O processo sobre o qual debruçaremos a nossa atenção agora, configurou um verdadeiro «caso-estudo», não só pela *especificidade da matéria controvertida*, como também pelas *várias questões processuais* que nele foram suscitadas.

O «caso-estudo» principiou-se com uma Sentença do TAF do Porto, proferida no âmbito do Proc. n.º 163/2019, na data de 23-01-2019, no seguimento de uma *Ação Administrativa para declaração de perda de mandato local* proposta por um *partido político* contra um Vereador e um Presidente de CM. A *Ação* era fundamentada com uma intervenção, *latu sensu*, destes sujeitos numa *deliberação da CM*, mais especificamente na *subscrição da proposta dessa deliberação*, em relação à qual se encontravam impedidos, por nela serem interessados, na medida em que se tratava de uma *deliberação sobre a assunção, pela CM*, de um conjunto de dívidas fiscais pertencentes a uma empresa municipal de que foram administradores, por nomeação da CM, e que, entretanto, haviam sido revertidas a seu favor. Por seu turno, os Réus contestaram, principalmente, a *tempestividade da Ação*, alegando a *caducidade do direito à ação*.

Neste seguimento, o TAF do Porto, que foi logo confrontado *ab initio* com as peculiaridades do caso, proferiu *despacho saneador* no qual não deu provimento à *exceção dilatória de caducidade do direito à ação* invocada pelos Réus e decidiu, de modo tabular, pela *verificação* de todos os restantes requisitos processuais, incluindo a *legitimidade* das partes, visto que *nenhum «problema»* a este nível se tinha suscitado na *contestação dos Réus*. Este Tribunal acabaria por concluir, de acordo com *factualidade dada como assente*, pela *declaração de perda dos respetivos mandatos dos Réus*.

Naturalmente irresignados com o *conteúdo decisório* da Sentença, os Réus interpuseram recurso de apelação para o TCAN, arguindo por uma lado a *falta de legitimidade processual ativa do Autor*, na medida em que se tratava de um partido político e este não se enquadrava nas *categorias típicas* consagradas no n.º 2 do artigo 11.º da LTA, por outro lado a *intempestividade da Ação*, por perfilharem o entendimento de que não se poderia atender exclusivamente ao prazo de 5 anos previsto no n.º 4 do artigo 11.º da LTA, uma vez que pela remissão do artigo 15.º da LTA para o *regime processual do contencioso*

eleitoral, também o prazo de 5 dias previsto no n.º 2 do artigo 98.º do CPTA deveria ser *respeitado* e, ainda, por fim, que a conduta que desenvolveram não seria passível de consubstanciar fundamento à perda de mandato, pois, por um lado porque não era acompanhada do *grau de censura/culpa exigível*, e, por outro, porque se tratava, pura e simplesmente, da *subscrição de uma proposta de deliberação da CM* no sentido de dar cumprimento a um comando legal, nomeadamente o previsto no n.º 2 do artigo 147.º do Código das Sociedades Comerciais, que ditava uma *responsabilidade fiscal subsidiária, não dos administradores da empresa municipal, mas sim dos seus sócios*, como era o caso do Município na qualidade de *sócio público*.

Face a isto, o TCAN, que foi «*chamado*» a intervir nesta *apelação*, por meio do Acórdão datado de 30-08-2019, concluiu que no que tangia à *intempestividade da Ação*, e a corresponde *exceção dilatória de caducidade*, esta *não procedia*, pois, em boa verdade, o prazo consagrado no n.º 2 do artigo 98.º do CPTA não tinha aplicação nesta sede, na medida em que a remissão prevista no artigo 15.º da LTA, para o *regime do contencioso eleitoral*, não determinava a aplicação, *tout court*, de todo esse regime, mas unicamente daquelas *normas cuja ratio legis não fosse contrária ao regime previsto na LTA*, excluindo-se, portanto, inequivocamente, as normas respeitantes aos *prazos de preposição de ação*, pois, sobre esses, já recaiam os nrs. 3 e 4 do artigo 11.º da LTA que consagravam prazos mais extensos.¹⁸²

No que respeitava à *legitimidade processual ativa* do Autor, ou melhor, à *falta dela*, concluiu o TCAN que “*independentemente da posição que se adopte quanto à valia intrínseca do despacho saneador tabular – no caso atinente à declaração de legitimidade das partes -, certo é que a exceção dilatória de ilegitimidade do Autor, (i) por não ter sido anteriormente suscitada, não pode ser desencadeada nem decidida no presente recurso ou, (ii) na valia do despacho saneador tabular, não pode ser aqui reapreciada.*” Propugnou, portanto, a tese de que pelos desígnios do n.º 2 do artigo 88.º do CPTA, não podia o Tribunal *ad quem* conhecer de uma questão não fora suscitada na *contestação*, e *devidamente apreciada no despacho saneador*, ou que se entendendo que *fora apreciada no despacho*

¹⁸² Apesar de o douto Tribunal não se referir à *característica da especialidade* da LTA, face às disposições previstas no CPTA, ainda que relativas especificamente ao *contencioso eleitoral*, cremos que através da mobilização do princípio geral de direito, «*lex specialis derogat legis generali*», podemos chegar à mesma conclusão, isto é, a *aplicação das disposições previstas na LTA, em derrogação das disposições previstas no CPTA*.

saneador, em razão do juiz dela ter tido conhecimento oficiosamente, ainda que de forma tabular, não poderia agora, em sede de recurso, o Tribunal ad quem reapreciá-la.

Por fim, no que concernia à *verificação dos requisitos específicos* de que dependia a procedência daquela Ação, nos termos do n.º 2 do artigo 8.º da LTA, o TCAN concluiu que a conduta desenvolvida pelos Réus, em particular a *alegada e provada subscrição de uma proposta de deliberação da CM na qual eram «partes interessadas»*, configurava uma *«participação»* num procedimento administrativo que lhes *«atribuía uma vantagem patrimonial»*, e como tal, em consequência, estariam proibidos de nele participar, pelo que a sua efetiva participação constituía um *“ato praticado com culpa grave.”*

Ora, face a tudo o que foi escrito, não se adivinha de difícil dedução que a conclusão a que o TCAN chegou foi a de *negar provimento à apelação e de confirmar, em consequência, a Sentença impugnada.*

Tendo em linha de conta o desfecho da apelação, os Réus, ora Recorrentes, decidiram tentar, uma vez mais, obter uma *confirmação judicial* da sua *«perspetiva jurídica sobre os factos»* e interpuseram *recurso de revista* para o STA. As *«alegações de revista»* corresponderam, em traços genéricos, às *«alegações de apelação»*, pois, bem vistas as coisas, o *processo* em nada, ou quase nada, fora modificado pelo douto Acórdão do TCAN e as *«alegações de apelação»* já se tinham cingido, quase na sua totalidade, à mera *verificação de «questões de direito»*.

Apesar da *dupla conforme*, a *revista* foi admitida, em formação de apreciação preliminar do STA, por meio do Acórdão datado de 12-11-2019, com fundamento na *seriedade e melindre social* geralmente associados às temáticas da perda de mandato, designadamente por esta colidir com *«situações de facto e estatutos jurídicos»* conferidos por voto popular e, *in casu*, por representar *matéria com ampla repercussão pública e alto grau de relevância social*, visto não serem raros os casos em as empresas municipais são administradas por EL, afigurando-se, portanto, de suma importância uma pronuncia do STA no sentido de definir aquilo que lhes é permitido, e aquilo que não lhes é permitido, realizar ou fazer.

Destarte, o STA, mediante o Acórdão datado de 06-02-2020, veio pronunciar-se sobre todas as matérias carreadas à *revista*. Este Acórdão, que fez sobressair mais uma vez

a *eloquência* e a *sensatez* que pautam a jurisprudência deste Tribunal, limitou-se a uma *pronúncia* circunscrita exclusivamente à «*questão do despacho saneador*», ou melhor, à *questão relativa à legitimidade processual ativa do Autor*, por entender, e bem, a nosso ver, que sem o correto esclarecimento desta questão a apreciação das restantes «*questões*» ficava prejudicada. Assim, o STA, para melhor compreender o «*nó górdio*» subjacente ao processo, decidiu *conceder provimento à revista, no tocante à recusa de conhecimento da decisão sobre a legitimidade processual ativo do Réu*, e determinou a *baixa dos autos à 2.ª instância*, para que esse esclarecimento pudesse ser realizado com a *produção de mais prova*, em virtude de ter entendido que o TCAN «*andou mal*» em negar provimento à apelação nesta matéria, na medida em que, ao contrário do que concluiu aquele Tribunal *a quo*, o STA entendeu que não era pelo facto da «*questão da ilegitimidade*» não ter sido suscitada na *contestação* dos Réus e a 1.ª instância se ter pronunciado sobre ela no *despacho-saneador*, ainda que de forma tabular, que a apreciação posterior dessa «*questão*» ficaria prejudicada, designadamente em sede de recurso, visto que de acordo com o n.º 5 do artigo 142.º do CPTA, os “*despachos interlocutórios podem ser impugnados no recurso que venha a ser interposto da decisão final, exceto no caso em que é admitida apelação autónoma (...)*,” o que manifestamente não era o caso.^{183/184}

Por conseguinte, em cumprimento da ordenada baixa dos autos à 2.ª instância, o TCAN, no Acórdão datado de 13-03-2020, reapreciou a parte relativa ao *recurso do despacho-saneador* e concluiu por “*negar provimento ao recurso interposto do despacho-saneador na parte que teve por objeto a exceção da ilegitimidade ativa,*” determinando que “*decorrido o prazo de interposição de recurso ou, sendo interposto recurso, do termo da atinente tramitação (...) regressem os autos ao Supremo Tribunal Administrativo.*”¹⁸⁵

¹⁸³ De referir que nos termos da jurisprudência fixada pelo STA, o “*artigo 147.º do CPTA não afasta a aplicação do artigo 142.º, n.º 5, do mesmo código aos processos urgentes.*”. Vd. Acórdão de Uniformização de Jurisprudência do STA n.º 2/2011, de 16-06-2011, Proc. n.º 0225/11.

¹⁸⁴ Este Acórdão contou com *voto de vencido* de um dos juízes conselheiros intervenientes, designadamente por entender que a *aplicação articulada e conjugada* do regime previsto nos artigos 83.º; 87.º; 88.º; 89.º; 142.º; e 147.º do CPTA e 571.º; 572.º; 573; 576 e 577 do CPC, não *autoriza a obtenção do entendimento perfilhado neste Acórdão*. Com efeito, entendeu o *Senhor Conselheiro* que não tendo os demandados arguidos essa matéria em sede de *defesa por exceção*, que seria o método adequado para arguir a *exceção de ilegitimidade*, e não se tratando de *matéria superveniente*, não podem os recorrentes mobilizar essa matéria como fundamento da *apelação* para o TCAN, pois, na prática, isso serviria para “*suprir aquilo que foi uma omissão/falha havida na defesa por exceção*”, ou melhor, para “*tornear os ónus e deveres que nessa sede sobre os mesmos impendem.*”

¹⁸⁵ O TCAN limitou a sua pronúncia à apreciação da exceção de ilegitimidade processual ativa do Autor, por entender que apenas se lhe impunha “*conhecer dos fundamentos de recurso indicados pelo STA.*”

Diante deste novo Acórdão do TCAN, que em termos práticos nada, ou quase nada, alterava o *curso do processo*, os Réus, à cautela, interpuseram novo recurso de revista, o qual foi aceite, em formação de apreciação preliminar do STA, pelas «*mãos*» do Acórdão datado de 18-06-2020, com os mesmos fundamentos da *aceitação de revista anterior*.

Assim, por fim, a última decisão que importa apreciar deste «*caso-estudo*» surgiu por meio do Acórdão do STA, datado de 20-10-2020, que pôs termo ao *processo* e que concluiu pela *procedência da revista*, e a conseqüente revogação da Sentença e Acórdãos recorridos, determinando a *não declaração da perda dos respetivos mandatos autárquicos dos Réus*, isto é, a *manutenção dos mesmos*.

Neste aresto, o STA, a propósito da «*questão*» da *legitimidade processual ativa do Autor*, firmou a tese de que aos *partidos políticos deverá ser reconhecida legitimidade processual ativa para peticionarem a declaração de perda de mandato de um eleito local*, pelo que, nesse aspeto, a *revista deveria proceder*. De facto, o STA, à semelhança do Tribunal *a quo*, considerou que “*o Requerente, e ora Recorrido, é um partido político que goza, entre outros, do direito de acompanhar, fiscalizar e criticar a atividade dos órgãos do Estado, das Regiões Autónomas, das Autarquias Locais e das Organizações Internacionais de que Portugal seja parte, nos termos da alínea b) do n.º 1 do artigo 10.º da LPP,*” pelo que, para efetivar a operatividade do seu *direito de oposição democrática*, que constitui um corolário da *liberdade de opinião* e da *liberdade de associação partidária* e que se desenvolve numa *estrutura bicéfala*, acolhendo por um lado o *direito à oposição parlamentar* e, por outro lado, o *direito à oposição extraparlamentar*, desde que exercido nos termos do n.º 2 do artigo 10.º da CRP, dever-lhes-ia ser reconhecido o *direito ao recurso aos meios de tutela jurisdicionais*.¹⁸⁶ Aderiu, portanto, à tese de que os partidos políticos deviam ser considerados «*partes processuais legítimas*», desde logo não só devido às funções de *fiscalização* e *garantia* que lhes são reconhecidas, em termos abstratos, pela CRP, como, *in casu*, devido ao facto de se tratar não de uma qualquer estrutura partidária, mas sim de um partido político que se encontrava representado no órgão autárquico de que faziam parte os Réus e que, como tal, “*tem o mesmo interesse em demandar e utilidade na procedência da ação que o de qualquer membro do órgão autárquico a que alude o referido*

¹⁸⁶ A este propósito, veja-se, GOMES CANOTILHO (2002: 326).

n.º 2 do artigo 11.º da LTA.” O STA acrescentava ainda que o facto de poder ocorrer, hipoteticamente, uma duplicação da legitimidade processual ativa no caso dos EL pertences aquela estrutura partidária «lançarem mão», paralelamente, deste expediente, não constituía qualquer óbice ao reconhecimento desta legitimidade, pois, em boa verdade, de acordo com a leitura conjugada dos artigos 32.º, 33.º e 34.º do CPC e do n.º 2 do artigo 11.º da LTA, era possível retirar o entendimento de que uma “posição processual poderia ser ocupada, em simultâneo, por várias entidades.”

No que respeitava à *intempestividade da ação*, e a correspondente *exceção de caducidade*, por já ter decorrido o prazo de 7 dias previsto no n.º 2 do artigo 98.º do CPTA, o STA, acompanhando a «*posição jurisprudencial clássica ou tradicional*» nesta matéria, concluiu pela sua *não procedência*. De facto, o STA, colocado perante as *alegações de revista* nas quais os Réus sustentavam que a “*diferenciação abissal e incompreensível de prazo entre o MP (20 dias) e os particulares (5 anos), que não é compatível com o objeto comum deste tipo de ações (...) que é a realização da justiça administrativa*”, que na sua perspectiva fora realizada, erroneamente, pelo Tribunal *a quo*, concluiu que em nenhum momento do aresto recorrido tal diferenciação fora afirmada e sustentada pelo TCAN, bem pelo contrário, visto que na realidade aquilo que fora sustentado por esse Tribunal foi que nos termos do n.º 4 do artigo 11.º da LTA, o prazo para a propositura da Ação seria sempre de 5 anos, independentemente da «*qualidade*» do Autor, pois o n.º 3 desse preceito, que prescreve um prazo de 20 dias para a propositura da Ação pelo MP, nada mais é do que o reconhecimento pelo legislador de um *dever-funcional* do MP propor a Ação nesse período, que a ser *desrespeitado* poderá gerar *responsabilidade disciplinar*, mas *nunca a extinção ou caducidade do direito à ação*.

Por último, no que respeitava ao *foco principal* do processo, ou seja, à *decisão de mérito da causa*, que obteve consenso em ambas as instâncias (1.ª e 2.ª), o STA entendeu que não *obstante à comprovada participação dos Réus no procedimento de deliberação e à verificação do requisito de obtenção de vantagem patrimonial, para si ou para outrem*, dado que, em termos práticos ou materiais, era sobre eles que a *reversão* recaía, e não sobre o Município, pelo que, conseqüentemente, a *assunção da dívida pelo Município* ser-lhes-ia *vantajosa*, residindo justamente aí a sua *vantagem patrimonial*, a verdade era que a conduta do Réus, na *co-subscrição daquela proposta de deliberação municipal*, não atingia o grau

de censura reportada como exigível para declaração da perda de mandato, pelo que não poderia proceder o Pedido realizado pelo Autor.

Assim, concluiu o STA que apesar de se ter dado como *provada* a intervenção dos Réus num procedimento deliberativo em relação ao qual se encontravam *impedidos*, no termos da subalínea iv), alínea b) do artigo 4.º da Lei n.º 29/87, a verdade é que esta conduta tinha sido *inócua*, no sentido de que não produzira qualquer efeito jurídico relevante, visto que mesmo sem a assinatura dos Réus ela sempre produziria os seus efeitos jurídicos, na medida em que ela tinha sido subscrita por mais quatro Vereadores e que, portanto, sempre seria levada a discussão na sessão da CM. Ademais, concluiu também que as dívidas da referida empresa municipal somente foram *revertidas a favor dos Réus* devido ao facto daquela não dispor de *bens penhoráveis em quantia suficiente* e que estas apenas se constituíram em *momento posterior à deliberação de dissolução da mesma*, pelo que que poderia cogitar se a *responsabilidade pelas mesmas não recairia, eventualmente*, de acordo com o n.º 2 do artigo 147.º do Código das Sociedades Comerciais, no *campo da responsabilidade subsidiária dos Sócios*, como era o caso do Município, na «*qualidade*» de *Sócio Público*.

2.1.8 Um «problema» de suplentes

O último «*caso-estudo*» que consideramos relevante chamar à colação versava sobre algumas matérias inéditas na experiência jurisprudencial portuguesa e, quiçá, na doutrina. No fundo, tratava-se de saber se um *Vereador suplente*, ou seja, *alguém que se candidatou à CM em 2.º lugar* de uma lista partidária, ou independente, e que em *sede de distribuição de mandatos*, em função do número de votos obtidos, *não conseguiu ser eleito*, ficando, portanto, *como primeiro substituto da pessoa que «encabeçava» a lista e a quem foi atribuído um mandato*, era *passível de ser qualificado*, ou não, como *Eleito Local*, e, sendo-o, se se encontrava *sujeito aos impedimentos previstos para os mesmo* e se era *suscetível de ser «alvo» de uma Ação Administrativa para declaração de perda de mandato local*, ou seja, se era *dotado de legitimidade processual passiva no âmbito daquele processo*.

In casu, a questão foi suscitada devido ao facto de um substituto de uma Vereadora eleita, numa das situações de ausência desta por motivos profissionais, ter *participado numa deliberação referente à adjudicação* de um contrato público com uma sociedade comercial da qual este era *sócio-gerente*, conjuntamente com o filho da Vereadora substituída, tendo o contrato sido outorgado cerca de 2 meses após essa deliberação.

Ora, ao contrário daquilo que seria o mais expectável, a atuação do MP não era dirigida à participação do *Vereador substituto* na deliberação em relação à qual se encontrava, manifestamente, *impedido*, por nela *ser interessado*, mas sim à *situação de inelegibilidade especial*, que com a *outorga do contrato*, nos termos da alínea a), do n.º 2 do artigo 7.º da LEOAL, passava a estar sujeito, e que, nos termos da alínea b), do n.º 1 do artigo 8.º da LTA, configurava uma *inelegibilidade superveniente*, que era suscetível de fundamentar a declaração de perda do respeito mandato, *se o tivesse*.

Perante aquela *questão atípica*, o TAF de Coimbra, numa Sentença datada de 17-03-2020, Proc. n.º 130/2020, concluiu que o *Vereador substituto não dispunha de qualquer mandato autárquico suscetível de ser declarado perdido*, na medida em que o Réu não era Vereador da CM, nem membro de qualquer órgão autárquico, pelo que *negou provimento à Ação do MP*.

Recalcitrante com o *conteúdo decisório* da Sentença do TAF de Coimbra, o MP decidiu interpor *recurso de apelação* para o TCAN, o qual, posicionado perante a *matéria de facto* e a *matéria de direito* carreada ao *processo*, concluiu em sentido totalmente oposto às conclusões do Tribunal *a quo*. De facto, o TCAN, no Acórdão datado de 19-05-2020, concluiu pela *procedência da Ação*, na medida em que aderiu à tese de que o Réu, “*enquanto exercer o cargo de vereador, em substituição, é titular de um mandato que pode ser declarado perdido.*”

Neste seguimento, face à «*contradição decisória das instâncias*» e o teor desfavorável do *conteúdo decisório* do aresto do TCAN para o Réu, este decidiu interpor *recurso de revista* para o STA, o qual foi aceite, em formação de apreciação preliminar, nos termos do Acórdão datado de 15-10-2020. Em sede de *alegações de revista*, o Réu sustentou, fundamentalmente, a tese de que a sua *posição de substituto não permitia que fosse considerado Eleito Local* e que, em todo caso, mesmo que assim não fosse, *não se verificara*

qualquer circunstância suscetível de o sujeitar a uma «situação» de inelegibilidade superveniente.

Tendo em linha conta tudo isto, o STA, no Acórdão datado de 19-11-2020, que colocado termo ao *processo*, concluiu por *negar provimento à revista* e, conseqüente, confirmar o aresto impugnado, por ter perfilhado o entendimento de que nos termos do n.º 2 do artigo 1.º do EEL, que considerava “*Eleitos Locais (...) os membros dos órgãos deliberativos e executivo dos Município e das Freguesias*, e do n.º 1 do artigo 12.º da LEOAL, que determinava que as *listas apresentadas a eleições tinham que indicar candidatos em número idêntico ao número de mandatos a serem preenchidos no órgão ao qual se candidatavam, bem como suplentes*, determinados de acordo com o n.º 9 do artigo 23.º do mesmo diploma, os *Vereadores suplentes constituíam verdadeiros EL*. Ademais, na «visão» deste douto Tribunal, também o facto das *listas apresentadas a eleições não se dissolverem com o decurso da eleição*, antes mantendo-se até ao termo dos respetivos mandatos, reforçava a *qualidade* de EL dos *suplentes*, pois integrava-os, inequivocamente, no *sistema autárquico*. Para além de tudo isto, o STA entendeu também que o *modelo pelo qual eram operadas as substituições nos órgãos autárquicos*, isto é, nos trâmites previstos nos artigos 77.º, n.º 6, 78.º e 79.º da LAL, que consagravam um *modelo de substituição automático*, independentemente de se tratar de uma *substituição definitiva* ou *temporária*, fazia com que os *candidatos não imediatamente eleitos*, isto é, os *substitutos*, tivessem uma *expetativa legítima de virem a exercer um mandato autárquico*. Assim, apesar de não constituírem membros efetivos do órgão autárquico, a realidade era que os *suplentes* se apresentavam num *círculo muito próximo aqueles que o eram*, devendo, portanto, serem considerados *EL*, para efeitos de declaração de perda de mandato.

Por fim, no que concernia à verificação da «situação» de *inelegibilidade superveniente* prevista na alínea c), do n.º 2 do artigo 7.º da LEOAL, que era passível de fundamentar a declaração de perda do respetivo mandato nos termos da alínea b), do n.º 1 do artigo 8.º da LTA, o STA concluiu pela sua *verificação*, determinando que naquele caso concreto a consequência daí resultante seria o *afastamento do Réu da lista de que fazia parte*, com a conseqüente *impossibilidade de voltar a assumir a «qualidade» de Vereador, em regime de substituição, quer temporária, quer definitivamente*, enquanto que não fossem realizadas novas eleições autárquicas.

2.2 Breves conclusões

Delineadas, em traços gerais, algumas das *particularidades e dificuldades jurídico-processuais, probatórias* e, até, de certo modo, *factuais*, com as quais a nossa jurisprudência administrativa vem sendo confrontada no âmbito das *Ações Administrativas para declaração de perda de mandato local*, impõem-se-nos agora um esforço de «*catalisação*» das *conclusões* que lograram ser obtidas nessa sede. De facto, poder-se-á até se sustentar que as «*achegas jurisprudências*» nesta matéria não configuram meros *avanços* da ciência jurídica sem grande relevo prático, pois, bem vistas as coisas, estas «*achegas*» servem de *filtro* à atuação dos EL, no sentido de que permitem, paulatinamente, *densificar* e *precisar* os diversos fundamentos da declaração de perda de mandato e as diversas *fases* e *pressupostos* que circundam a *Ação Administrativa* que a antecede.

Em vista disso, realçaremos, de seguida, algumas das *conclusões* que a nosso ver são merecedoras de uma maior atenção.

a.

Por conseguinte, facilmente se compreenderá, no horizonte daquilo que escrevemos anteriormente, que umas situações em que esta *influência jurisprudencial* se afigura mais relevante, é justamente no *universo empresarial autárquico*, ou seja, nas *empresas locais*, na medida em que não raras vezes são EL que são *nomeados* e *eleitos* para a *Assembleia Geral* ou para o *Órgão de Gestão/Administração* destas¹⁸⁷, o que implica, entre outras coisas, um especial cuidado quanto as *deliberações municipais que possam incidir sobre as mesmas*, na medida em que estes EL nela não poderão participar, sob pena de *serem considerados «partes interessadas»*, ainda que isto seja discutível.

¹⁸⁷ Nos termos do n.º 1 do artigo 26.º da Lei n.º 50/2012, de 21 de Agosto, compete à Assembleia Geral designar os membros do *órgão de gestão* ou *administração* (1 presidente e, no máximo, 2 vogais), somente competindo ao Executivo municipal designar o seu representante junto da Assembleia Geral e à Assembleia municipal indicar, sob proposta do Executivo municipal, o *fiscal único*.

Efetivamente, tendo no horizonte de pensamento o «*caso-estudo*» que apresentamos em 7.º lugar do ponto anterior¹⁸⁸, não cremos que seja pelo *simples facto de um Eleito Local pertencer à Administração ou à Assembleia Geral de uma empresa local integrada na circunscrição territorial da entidade pública participante da qual faz parte*, que ele deverá ficar, pura e simplesmente, de forma automática, *impedido de participar em toda e qualquer deliberação municipal* respeitante à mesma, pois, como bem se compreenderá, se nessa deliberação não se observarem quaisquer circunstâncias passíveis de desencadear a obtenção de *uma vantagem patrimonial por parte deste*, ainda que a gere para a empresa local que integra, *não se verificam quaisquer razões justificativas de tal proibição*.

Certo é, porém, sem embargo do que foi escrito, que sempre se poderia argumentar que alguém que fosse, simultaneamente, Eleito Local e membro de um *órgão de gestão/administração* de umas dessas empresas locais, sempre seria «*parte interessada*» nas deliberações municipais que fossem suscetíveis de gerar uma *vantagem patrimonial* para essa *empresa*, na medida em que, ao contrário dos membros da Assembleia Geral, que *nunca são remunerados*, segundo o disposto no n.º 8 do artigo 25.º do RJAEL, *uma situação financeira mais favorável dessa empresa poderia traduzir-se num aumento do rendimento auferido*, caso fosse o *único membro do órgão de gestão/administração a exercer funções remuneradas*, nos termos do n.º 3 do mesmo preceito, ou até no *início do exercício de funções remuneradas*, de acordo com o consagrado no n.º 4 do mesmo preceito, saindo, portanto, *beneficiado, ainda que indiretamente, por essa deliberação*. No entanto, atualmente, esta configura uma «*não questão*», pois, com o advento do RJAEL, particularmente o artigo 30.º, que no seu n.º 1 proíbe o exercício simultâneo de funções remuneradas, a qualquer título, na empresa local e na entidade pública dela participante, foi *permanentemente encerrada*.

Destarte, face a tudo o que foi exposto, com as *condicionantes* que indicamos, no nosso horizonte de pensamento não vislumbramos razões preponderantes ou de *fundo* que justifiquem o afastamento dos EL, simultaneamente Gestores/Administradores ou membros

¹⁸⁸ O qual, recorde-se, não respeitava, de forma direta e imediata, a uma deliberação da CM sobre uma empresa local, mas sim sobre a *assunção de dívidas revertidas a favor de EL*, em virtude destes terem sido designados Administradores daquela, o que significava, portanto, que estávamos perante uma deliberação que somente a título indireta incidia sobre uma empresa local. De todo o modo, consideramos que este constituiu um caso paradigmático que iluminou as grandes problemáticas que a intervenção dos EL na administração das empresas locais pode suscitar.

da Assembleia Geral de uma *empresa local* inserida na circunscrição territorial da entidade pública participante que integram, das *deliberações municipais que sobre elas possam incidir*. Na verdade, estamos em crer que esta é também a interpretação do STA, na medida em que, no douto aresto supra referido, *só propugnou pela tese de que se verificara um impedimento* porque os *beneficiários diretos e primários* da deliberação eram os Réus, e não a (extinta) *empresa local*, e, conseqüentemente, a *vantagem patrimonial* daí advinda recaía diretamente sobre eles e não sobre a (extinta) *empresa local*.

b.

Similarmente, cremos também ser possível extrair das *conclusões* desse aresto *pistas* para uma *melhor interpretação* dos preceitos respeitantes à *legitimidade processual ativa* no âmbito desta Ação Administrativa. Verdadeiramente, a interpretação que foi *cunhada* pelo STA do n.º 2 do artigo 11.º do LTA nesse aresto, contribuiu, sem sombra de dúvida, para um melhor *entendimento da teleologia da norma*, permitindo-nos não só verificar que, eventualmente, a *legitimidade processual ativa* poderá ser mais abrangente do que aquilo que poderia resultar num primeiro momento do *teor literal da norma*, como que o *interesse direto em demandar, que é expresso pela utilidade derivada da procedência da Ação*, terá que ser entendido numa *perspetiva atenuada*, ou seja, *casuisticamente* e sempre tendo em linha de conta que este *poderá não ser assim tão direto*, ou pelo menos *não tão facilmente observável*, na medida em que este *poderá* resultar não de uma *vantagem ou posição favorável obtida pela procedência da Ação*, mas tão pura e simplesmente de um *interesse na manutenção e/ou reposição da legalidade democrática*.

c.

Já em jeito de conclusão, afigura-se-nos ainda de suma importância notar que vários dos arestos que trouxemos à colação evidenciaram nas suas doudas conclusões a *inexistência de uma diferenciação de fundo* no que tange ao *prazo de propositura da Ação para o MP* e o *prazo de propositura da Ação* nas restantes situações. Com efeito, ao contrário daquilo que parece resultar da *leitura* do n.º 3 do artigo 11.º da LTA, isto é, a *atribuição de um prazo de 20 dias ao MP para a propositura da Ação após adquirir conhecimento dos factos que a*

fundamentam, por contradição ao *prazo genérico de 5 anos* consagrado no número seguinte para todas as restantes situações, independentemente da *data de aquisição do conhecimento dos factos que a fundamentam*, o STA veio pronunciar-se no sentido de que o prazo para a propositura da Ação pelo MP não se distingue substancialmente do prazo de proposição concedido aos demais, pelo que o prazo de 20 dias referido no n.º 3 do artigo 11.º da LTA configura somente uma mera «*indicação prática*» à atuação do MP, cujo desrespeito poderá desencadear responsabilidade disciplinar do Magistrado responsável, mas nunca, em caso algum, a *caducidade do direito à Ação*, pois isso só ocorrerá com o *decurso do prazo de 5 anos* previsto no n.º 4 do artigo 11.º da LTA, que constitui o «*prazo geral de propositura da Ação*» independentemente do Autor.

Assim, de acordo com a tese vinculada pelo STA, o *prazo de propositura da Ação Administrativa para declaração de perda de mandato local prolonga-se sempre até 5 anos após a prática dos factos que a fundamentam, independentemente do proponente e da data de aquisição do conhecimento do mesmo, configurando o referido prazo de 20 dias uma «mera orientação técnica» à atuação do MP e não um prazo-limite de propositura da Ação.*

d.

Por último, não podemos deixar de assinalar a curiosa tese que foi sustentada pelo STA no último Acórdão que expendemos, designadamente a de que os *Vereadores substitutos configuram, para os devidos efeitos, EL* e que, consequentemente, nas suas *intervenções enquanto substitutos estão sujeitos aos mesmos «impedimentos» que recaem sobre os «Eleitos Locais efetivos» e que se encontram, inclusivamente, sujeitos à perda de mandato (que o têm, pelo menos no plano abstrato), devido às fortes expetativas de virem a exercer um mandato autárquico, ainda que em regime de substituição.*

CAPÍTULO II

A PERDA DE MANDATO LOCAL NO DIREITO COMPARADO

1. Referências introdutórias

Uma vez expostas algumas das *achegas jurisprudências* que consideramos relevantes para o tratamento da matéria, impõem-se agora um breve excuro pelo direito comparado, com a *missão* de determinar o sentido da *perda de mandato local* em algumas experiências jurídicas próximas à nossa. Em boa verdade, uma *passagem* pelo direito comparado permitir-nos-á obter uma adequada percepção dos diferentes *objetivos, regimes e especificidades* a que *perda de mandato local* está subordinada nestes diferentes ordenamentos jurídicos. Por conseguinte, um breve excuro pelos ordenamentos jurídicos espanhol, francês e italiano revelar-nos-á as «*idiossincrasias*» de cada regime e os modos pelos quais estas se manifestam no direito positivado.

1.1 O Direito *espanhol*

Como é sabido, o ordenamento jurídico espanhol adota um «*sistema de administrações multinível*» no qual proliferam uma *pluralidade* de entidades *político-administrativas regionais e locais*. Assim sendo, o sistema organizativo-administrativo espanhol equipara-se, de certo modo, a uma «*grande máquina complexa*», cujo correto funcionamento depende do sucesso da coordenação de *políticas e objetivos*, o que outorga, em última instância, a estas *entidades regionais e locais* a responsabilidade por esse sucesso, na medida em que estas se encontram numa *posição privilegiada de proximidade* para o conseguirem.

Tendo isto no horizonte de pensamento, iremos dedicar-nos, em particular, à figura do *Alcalde*, que se aproxima ao «nosso» *Presidente da CML*; à figura do *Concejal*, que corresponde grosso modo ao «nosso» *Deputado Municipal/membro da Assembleia Municipal*; e, por fim, à figura do *Teniente de Alcalde*, que equivale à «nossa figura» de *Vereador*.

Como esclarece MORILLO-VELARDE, todas estas figuras integram o *Município*, mais especificamente o *Ayuntamiento*¹⁸⁹, o qual, como reconhecem os artigos 1.º e 11.º da *Ley Reguladora de las Bases del Régimen Local – Ley 7/1985, de 2 de Abril*, constitui a *entidade básica da organização territorial do Estado* no regime espanhol¹⁹⁰, e, à exceção dos *Tenientes de Alcalde*, que nos termos do n.º 1 do artigo 46.º do *Reglamento de Organización, Funcionamiento y Régimen Jurídico de Las Entidades Locales* – aprovado pelo *Real Decreto* n.º 2568/1986, de 28 de Noviembre -, são livremente designados pelo *Alcalde* entre os membros da *Comisión de Gobierno*, ou não existindo, entre os *Concejales* eleitos¹⁹¹, todos estes são *eleitos direta ou indiretamente por sufrágio universal*.¹⁹²

Com efeito, segundo o disposto no n.º 2 do artigo 9.º da *Ley Reguladora de las Bases del Régimen Local*, que convoca os artigos 36.º e seguintes do *Reglamento de Organización, Funcionamiento y Régimen Jurídico de las Entidades Locales*, os *Concejales* são eleitos através de *sufrágio universal, igual, livre, direto e secreto*, os quais, por sua vez, após serem

¹⁸⁹ Nos termos do n.º 2 do artigo 35.º do *Reglamento de Organización, Funcionamiento y Régimen Jurídico de las Entidades Locales* e do n.º 1 do artigo 19.º da *Ley Reguladora de las Bases del Régimen Local*, o *Município* é integrado pelo *Alcalde*, pelos *Tenientes de Alcalde*, pelo *Pleno* e, caso exista, pela *Comisión de Gobierno*. O *Ayuntamiento* é o órgão municipal executivo, ou seja, o órgão responsável pelo *governo e administração* do *Município*.

¹⁹⁰ Como resulta do artigo 3.º da *Ley Reguladora de las Bases del Régimen Local* e do artigo 1.º do *Reglamento de Organización, Funcionamiento y Régimen Jurídico de las Entidades Locales*, além do *Município* também as *Provincias* e as *Ilhas* – os arquipélagos das ilhas baleares e das Canárias, configuram “*entidades locales territoriales*.” Há que notar, todavia, que apesar de não configurarem *entidades locais territoriais em sentido estrito*, também as *Comarcas* (ou outras entidades que agrupem vários *Municípios*), as *Áreas Metropolitanas* e as “*Mancocomunidades*” de *Municípios*, nos termos do n.º 2 do artigo 1.º do *Reglamento de Organización, Funcionamiento y Régimen Jurídico de las Entidades Locales* e do n.º 2 do artigo 3.º da *Ley Reguladora de las Bases del Régimen Local*, recebem as prerrogativas atribuídas aos primeiros.

¹⁹¹ De acordo com a alínea d) do n.º 2 do artigo 35.º do *Reglamento de Organización, Funcionamiento y Régimen Jurídico de las Entidades Locales* e a alínea b) do n.º 1 do artigo 20.º da *Ley Reguladora de las Bases del Régimen Local*, a *Comisión de Gobierno* apenas existe nos *Municípios* cuja população exceda os 5.000 habitantes ou naqueles cuja população seja inferior a este número, mas que a constituição da mesma esteja prevista no seu regulamento orgânico ou que assim o determine o *Pleno* do *Ayuntamiento* daquele *Município*.

¹⁹² A este propósito, MORILLO-VELARDE (1977: 201-204).

eleitos, nomeiam o *Alcalde*.¹⁹³ Ora, a fim desta nomeação, nos termos do artigo 196.º da *Ley Orgánica n.º 5/1985*, de 18 de Junio – que estabelece o *Regime Eleitoral Geral*, os *Concejales*, na reunião de instituição das *Corporaciones Municipales*, que se realiza no vigésimo dia após a eleição, deliberam podendo escolher qualquer um dos *Concejales* eleitos e, caso nenhum destes consiga obter a *maioria absoluta dos votos*, é nomeado *Alcalde* o *Concejal* que tiver obtido o maior número de votos nas eleições municipais.

No que respeita às competências consignadas ao *Alcalde* ou, por outras palavras, à *posição que este ocupa no contexto municipal*, as divergências para com o que se verifica no nosso ordenamento jurídico não são significativas, visto que analisando o artigo 21.º da *Ley Reguladora de las Bases del Régimen Local* e o artigo 41.º do *Reglamento de Organización, Funcionamiento y Régimen Jurídico de las Entidades Locales*, averiguamos que este é responsável pela *representação* do *Ayuntamiento*, por *dirigir e administrar* a «*vida municipal*», por *convocar e presidir* às sessões do *Pleno*, da *Comisión de Gobierno* e quaisquer outros órgãos municipais, é dotado de um *voto qualificado* em caso de empate nas votações, por *licenciar* o funcionamento de operações económicas na sua área municipal, por *licenciar e autorizar* a realização atos de *gestão urbanística*, por *contratualizar e concessionar* a realização de obras públicas e, até, por exercer a *chefia direta da polícia municipal* e por *exercer a função sancionatória*, incluindo o despedimento, *sobre funcionários municipais*.^{194/195}

O mesmo não poderá ser dito em relação à *perda de mandato*, diga-se, a uma eventual *ação administrativa para declaração de perda de mandato local*. De facto, no ordenamento jurídico espanhol não existe referência a um expediente dotado dessas características e duvidamos seriamente que exista uma referência direta a uma eventual *perda forçada do mandato local*. Com efeito, sem embargo de no n.º 4 do artigo 78.º da *Ley Reguladora de*

¹⁹³ Nos trâmites do artigo 39.º do *Reglamento de Organización, Funcionamiento y Régimen Jurídico de las Entidades Locales*, os mandatos destes membros do *Ayuntamiento* têm a duração de 4 anos, contados a partir da data da respetiva eleição.

¹⁹⁴ Tal como é facultado ao «*nosso*» Presidente da CM, também o *Alcalde* pode *delegar* algumas das suas competências, nos termos do artigo 43.º do *Reglamento de Organización, Funcionamiento y Régimen Jurídico de las Entidades Locales*.

¹⁹⁵ MORILLO-VELARDE, escreve que nas funções atribuídas ao *Alcalde* é possível descortinar-se um «*conteúdo interno*» e um «*conteúdo externo*». O *interno* identificado com as “*funciones que derivan de las necesidades intrínsecas al funcionamiento de la corporación*” e o *externo* com a “*necesidad de relacionar la corporación con el mundo que la circunda (...), la de ejecutar dos actos de la corporación o suspenderlos en los supuestos em que así se establezca*.” Cfr. MORILLO-VELARDE, *ob. cit.*, p. 117-120.

las Bases del Régimen Local ser conferida competência aos *Presidentes das Corporaciones Locales* para sancionarem os membros destas com «*multas*» no caso destes *faltarem injustificadamente* às sessões ou *incumprirem, reiteradamente, as suas obrigações*, a realidade é que a *Ley Orgánica n.º 5/1985*, que como vimos comporta o *Regime Eleitoral Geral*, ao estabelecer nos seus artigos 6.º e seguintes as *incompatibilidades e inelegibilidades gerais*, isto é, *para toda e qualquer eleição política*, e no n.º 2 do artigo 177.º e 178.º as *inelegibilidades e incompatibilidades específicas para a eleição/nomeação dos Alcaldes e dos Concejales*,¹⁹⁶ apenas prevê como consequência da manifestação de uma dessas *incompatibilidades* a obrigatoriedade do eleito optar entre a *renuncia* ao cargo para o qual foi eleito ou, em vez disso, *fazer cessar a situação motivadora dessa incompatibilidade*. A mesma solução é replicada no *Reglamento de Organización, Funcionamiento y Régimen Jurídico de Las Entidades Locales*, que no n.º 2 do seu artigo 10.º prescreve que verificada uma situação de *incompatibilidade*, que é assinalada e declarada pelo *Pleno*, o eleito afetado tem que optar, no prazo de 10 dias após ter sido *notificado da situação de incompatibilidade pelo Pleno*,¹⁹⁷ ou pela *renúncia ao cargo para o qual foi eleito*, ou pelo *abandono da situação que originou a situação de incompatibilidade*. Acresce ainda que, caso o eleito não opte no referido prazo, nos termos do n.º 3 do mesmo preceito, manifesta-se uma *presunção legal* de que o eleito *optou pela renúncia*.

Face a tudo isto, no nosso horizonte de pensamento, ao contrário do que parece ser o entendimento de alguma doutrina¹⁹⁸, não vislumbramos no ordenamento jurídico espanhol qualquer possibilidade de ocorrer uma situação de *perda forçada do mandato local*, pois, em boa verdade, a única e remota possibilidade de isso se verificar surge exclusivamente por meio de uma *presunção legal* e não fruto de uma atuação da *Administración* ou dos *Tribunais*.

1.2 O Direito Francês

¹⁹⁶ Que acrescem às *inelegibilidades e incompatibilidades gerais*.

¹⁹⁷ Segundo o disposto no artigo 49.º do *Reglamento de Organización, Funcionamiento y Régimen Jurídico de las Entidades Locales*, o *Pleno* é integrado por todos os *Concejales* e presidido pelo *Alcalde*.

¹⁹⁸ A este propósito veja-se: FERNANDO GOMES (2018: 62).

Um pouco à semelhança do «*caso espanhol*», também o direito francês opta por uma divisão organizativo-administrativa assente numa estrutura complexa que se subdivide, essencialmente, em 3 estruturas organizativas: *Région*; *Département* e *Commune*.

Importar-nos-á atentar, sobretudo, na *Commune*, na medida em que esta corresponde grosso modo ao «*nosso*» Município e, dentro desta, nas figuras do *Maire* e *Adjoints*, que se aproximam aos «*nostros*» Presidentes de CM e Vereadores, respetivamente, e, ainda, à figura dos *Conseillers Municipaux*, que equivalem aos «*nostros*» Deputados Municipais/membros da Assembleia Municipal.

A *Comuna*, ou na terminologia francesa, *La Commune*, de acordo com o n.º 1 do artigo L2121-1 do CGCT é constituída por um *corpo municipal* que integra o *Conseil Municipal*, o *Maire* e um ou mais *Adjoints* deste.

Os membros do *Conseil Municipal*, isto é, os *Conseillers Municipaux*, por remissão do artigo L2121-3 do CGCT para o artigo LO227-1 do *Code Électoral*, são eleitos por *sufrágio direito* para um mandato com duração de 6 anos e encontram-se sujeitos à lista de *incompatibilidades* consagradas no artigo L237 do *Code Électoral*, sendo ainda *inelegíveis* todas aquelas pessoas cuja situação seja enquadrável numa das categorias de *inelegibilidade* consagradas no artigo L231 do mesmo diploma ou que sejam havidas como *inelegíveis* por aplicação dos artigos L118-3, L118-4; LO136-1 ou LO136-3, nos termos do artigo L234 do mesmo diploma.

Por sua vez, o *Maire*, que ao contrário do «*nosso*» Presidente de CM não é eleito mediante *sufrágio direto*, mas sim *nomeado* pelo *Conseil Municipal* dentre os *Conseillers Municipaux* eleitos, nos termos dos artigos L2122-1 e L2122-4 do CGCT^{199/200}, é também nomeado para um mandato de 6 anos, nos termos do artigo L2122-10 do CGCT, apresentando ainda a particularidade de ser configurado como um *magistrado administrativo*. De facto, segundo os artigos L2122-21 e seguintes do CGCT, o *Maire* acolhe não só as *vestes típicas* de *representação* e *administração* inerentes à *função executiva*

¹⁹⁹ O qual, de acordo com o artigo L2122-2 do CGCT, surge também como responsável pela determinação do número de *Adjoints*, que em todo o caso nunca poderá exceder 30% do *efetivo legal do Conseil Municipal*.

²⁰⁰ O artigo L2122-7 do CGCT prescreve que o *Maire* é nomeado por maioria absoluta mediante escrutínio secreto, todavia, se após uma segunda ronda de votações não for possível atingir essa maioria qualificada, o *Maire* é nomeado numa terceira ronda de votação, bastando-se para o efeito uma maioria relativa. Em caso de empate dessa terceira votação, é nomeado aquele que for mais velho.

municipal, como as *vestes de representante do Estado* junto da *Commune*, numa estrutura *dualista* algo próxima aquela que era tipicamente assumida pelo «*nosso*» Presidente da CM no período da II República. No fundo, como escreve MAURICE BOURJOL, “*le Maire est à la fois agent de l’État et agent local.*”²⁰¹

Face a isto, é de se esperar que a *perda de mandato* no ordenamento jurídico francês, pelo menos que tange ao *Maire*, obedeça a *critérios, meios e formas* diversas daquelas que encontramos consagradas no nosso ordenamento, sendo, de facto, o que se verifica. Com efeito, o *afastamento do Maire* ou, na terminologia francesa, a *révocation*, não é desencadeada por qualquer Ação Administrativa ou Judicial, mas sim, de acordo com os desígnios do artigo L2122-16 do CGCT, por um *Decreto motivado do Conselho de Ministros*. Em substituição da *révocation*, é aberta a possibilidade de, após audiência ao *Maire* sobre os factos que lhe são imputados, determinar a sua *suspensão por prazo não superior um mês*, mediante *Resolução ministerial*.²⁰²

Em todo o caso, independentemente de se tratar de uma *mera suspensão* ou de se tratar da *révocation*, é sempre admitido recurso *jurisdicional* da decisão de aplicação dessa medida no prazo de 10 dias a contar da notificação da mesma, dispensando-se, inclusive, *patrocínio judiciário*. Como consequência da *révocation*, o *Maire* afastado fica colocado numa situação de inelegibilidade para o cargo de *Maire* e/ou *Adjoint* durante um ano a contar da data da sua determinação, a não ser que entretanto não exista *renovação geral dos Conseillers Municipaux*, caso em que continuará nessa situação até que tal se verifique.²⁰³

O mesmo não se sucede com os *Conseillers Municipaux*, que nos termos do artigo L2121-5 do CGCT podem ser *afastados* ou, na terminologia francesa, *déclaré démissionnaire d’office*, pelos Tribunais Administrativos caso *incumpram, injustificadamente, quaisquer funções que lhes sejam atribuídas*, daí resultando como

²⁰¹ MAURICE BOURJOL (1972: 188). Para mais desenvolvimentos, vejam-se as páginas 182 e 190-191.

²⁰² Neste sentido, MAURICE BOURJOL, *ob. cit.*, p. 188.

²⁰³ O artigo L2122-17 do CGCT prescreve que em caso de *ausência, suspensão, revogação/afastamento* ou *qualquer outro «empêchement»*, o *Maire* é provisoriamente substituído, em todas as suas funções, por um *Adjoint* ou, caso isso não seja possível, por um *Conseiller Municipaux* designado pelo *Conseil*.

consequência não só a *perda* do respetivo mandato, como a *sujeição a uma situação de inelegibilidade para esse órgão durante o período de 1 ano*.^{204/205}

1.3 O Direito *italiano*

A organização político-administrativa italiana de acordo com o artigo 114.º da Constituição da República Italiana – *La Costituzione*, que está integrado na parte II do seu título V, é constituída pela *Comuni*, pela *Province*, pela *Metropolitane*, pela *Regioni* e, por fim, como não poderia deixar de ser, pelo *Stato*.

Atualmente, o regime jurídico dessas entidades organizativo-administrativas encontra-se previsto no *Decreto Legislativo 18 de Agosto 2000, n.º 267*, que contém o *Texto Único Delle Leggi Sull'Ordinamento Degli Enti Locali*, no seguimento do disposto no artigo 31.º da *Legge 3 Agosto 1999, n.º 265*, que impunha a criação deste novo *texto único* em substituição da legislação anterior que se encontra dispersa por vários diplomas, em particular na *Legge 8 Giugno 1990, n.º 142*. Assim sendo, o *Decreto Legislativo 18 Agosto 2000, n.º 267*, que em cumprimento deste comando no seu artigo 274.º procedeu à revogação de toda a *legislação local anterior*, adquiriu o estatuto de *instrumento jurídico regulador primário e principal das estruturas de governo local e regional* no ordenamento jurídico italiano.^{206/207}

²⁰⁴ O artigo L235 do *Code Électoral* replica esta solução.

²⁰⁵ De igual modo, também o *Code Électoral*, no seu artigo L236, determina que se algum dos *Conseillers Municipaux* após a sua eleição for colocado numa das situações de *inelegibilidade* consagradas nos artigos L230, L231 e L232, deve, de imediato, ser *declarado demissionário*, sem prejuízo, todavia, de poder recorrer judicialmente dessa decisão no prazo de 10 dias após a sua notificação e de poder, nos termos dos artigos L249 e L250, recorrer para o *Conseilho de Estado* ou, na terminologia francesa, *Conseil d'État*.

²⁰⁶ Isto não significa, porém, que as disposições contidas nos diplomas revogados tenham sido ignoradas neste *novo ato único*, bem pelo contrário. Na realidade, o artigo 31.º da *Legge 3 Agosto 1999, n.º 265*, impunha que na criação desta nova legislação fossem consideradas as soluções vertidas na legislação anterior, indicando, inclusivamente, no n.º 3 deste preceito, os diplomas que deveriam ser considerados para esse efeito.

²⁰⁷ Este *novo ato único* regulador da administração local e regional italiana reveste-se de uma importância tal que o legislador fez questão de o mencionar no n.º 4 do artigo 1.º, prescrevendo que nos termos do artigo 128.º da *Costituzione* (entretanto revogado) as *leis da República* não poderiam derogar as disposições nele contidas, a não ser que essa modificação fosse operada expressa e diretamente nele.

Posto isto, interessar-nos-á dedicarmo-nos, em particular, à *Comuni*, que de modo grosseiro se equipara ao «*nosso*» Município e, dentro desta, ao *Sindaco*, que corresponde em traços gerais ao «*nosso*» Presidente da CM, ao *Consigli Comunal*, que se aproxima da «*nossa*» *Assembleia Municipal* e, por fim, à *Giunta Comunale*, que se equipara à «*nossa*» CM.²⁰⁸

O sistema eleitoral do *Sincado* e dos *Consiglieri Comunal*, ao contrário do que se verifica no nosso ordenamento jurídico, não é uniforme em todas as *Comuni* na medida em que o legislador optou por diferentes soluções eleitorais conforme a *Comuni* seja dotada, ou não, de uma população igual ou inferior a 15.000 habitantes. Efetivamente, o legislador prescreve no artigo 71.º do *Texto Único Delle Leggi Sull'Ordinamento Degli Enti Locali* que nas *Comuni* cuja população seja *igual* ou *inferior* a 15.000 habitantes, as eleições para o *Consiglieri Comunal* são realizadas concomitantemente à eleição do *Sindaco*, impondo para tal a criação de *listas eleitorais* que contemplem tanto os candidatos ao *Consiglieri*, como o candidato a *Sindaco*. Nestes termos, é eleito *Sindaco* o candidato que reunir mais votos e são atribuídos 2/3 dos assentos no *Consiglieri Comunal* aos candidatos a este órgão integrados na lista da qual ele faz parte, distribuindo-se os assentos sobrantes proporcionalmente entre as restantes listas.^{209/210}

Por outro lado, nas *Comuni* cuja população seja superior a 15.000 habitantes, prescreve o legislador no artigo 72.º do *Texto Único Delle Leggi Sull'Ordinamento Degli Enti Locali* que o *Sindaco* é eleito por *sufrágio direto e universal*, ainda que seja dada a possibilidade de no momento da apresentação da candidatura indicar a sua *conexão/proximidade* com uma lista de candidatos ao *Consiglieri Comunal*,²¹¹ desde que reúna a *maioria absoluta dos votos apurados*. Se nenhum dos candidatos reunir essa *maioria*

²⁰⁸ Nos termos do n.º 1 do artigo 36.º do *Texto Único Delle Leggi Sull'Ordinamento Degli Enti Locali*, são estas as «*entidades*» que constituem os órgãos de governo da *Comuni*. É ainda de notar que tudo isto vale, *mutatis mutandis*, para a *Província*, pois, em boa verdade, ambas são reguladas, na sua essência, pelas mesmas disposições. De acordo com o n.º 2 do referido artigo 36.º, a *Província* é constituída pelo *Consiglio Provinciali*, pela *Giunta Provinciali* e pelo *Presidente della Província*.

²⁰⁹ No caso de existir um *empate na votação* é realizada uma *segunda volta* com os 2 candidatos mais votadas. Se dessa *segunda volta* resultar um novo *empate* é eleito *Sindaco* o mais velho dos candidatos.

²¹⁰ O legislador realiza ainda mais uma pequena pormenorização, determinando no n.º 5 desse artigo que nas *Comuni* cuja população esteja compreendida entre os 5.000 e os 15.000 habitantes, podem os eleitores proferir um ou dois votos de preferências em candidatos incluídos na lista conexas ao candidato que escolheram para *Sindaco*, sendo que se realizarem dois votos de preferência, estes têm que ser em candidatos de sexos diferentes.

²¹¹ Desde que tal seja também confirmado em *declaração expressa* pela lista em causa.

qualificada, há lugar a uma «segunda volta» com os dois candidatos mais votados, sendo eleito aquele que reunir a *maioria dos votos válidos*. No que respeita à eleição para o *Consiglieri Comunale* nestas *Comuni*, estabelece o legislador no artigo 73.º, entre outras coisas, que as listas de candidatos devem proceder à indicação do candidato a *Sindaco* que apoiam, sendo dada a possibilidade de várias listas apoiarem o mesmo candidato; que o número de votos de uma lista é dado pela *soma dos votos obtidas nas diferentes secções da Comuni*; que o número de votos de cada candidato é dado pela *soma dos votos da lista em que se integra acrescido do número de votos preferenciais que angariou* e, ainda, que a *distribuição de «lugares» no Consiglieri Comunale* é feito de modo *proporcional*, tendo em conta não só os votos obtidos pela lista, como os votos obtidos pelo *candidato a Sindaco* que apoiam.²¹²

No que tange à *posição* do *Sindaco* no quadro da *Comuni* e, em geral, na administração local, em clara semelhança ao *Maire* francês, também este é configurado numa perspectiva dualista, visto serem-lhe atribuídas responsabilidades não só pelas *funções de administração e representação* consagradas no artigo 50.º do *Texto Único Delle Leggi Sull'Ordinamento Degli Enti Locali*, como pelas *funções de magistrado administrativo* ou, na terminologia italiana, *ufficiale del Governo*, previstas no artigo 54.º do mesmo diploma.²¹³

Por fim, em sentido com o que escreve ANDREA PERTICI,²¹⁴ no que respeita à *perda de mandato* ou, na terminologia italiana, à *decadenza dalla carica di Sindaco*, de acordo com o artigo 52.º do *Texto Único Delle Leggi Sull'Ordinamento Degli Enti Locali*, esta poderá resultar da aprovação de uma *moção de censura – mozione di sfiducia*, pelo *Consiglio*, afigurando-se necessário para tal uma maioria de 2/5 ou, ainda, nos termos do artigo 68.º do mesmo diploma, da *perda da condição de elegível* ou da *verificação de uma causa de incompatibilidade, quer esta já se verificasse no momento da eleição, quer esta apenas se venha a verificar em momento posterior*.

²¹² Nos termos do artigo 51.º do *Texto Único Delle Leggi Sull'Ordinamento Degli Enti Locali*, tanto o *Sindaco* como o *Consiglio Comunale*, são eleitos para um mandato com a duração de 5 anos, sendo que se o *Sindaco* for reeleito para um segundo mandato este deixará, de imediato, de ser *elegível* para um terceiro consecutivo, a não ser que um dos dois mandatos anteriores tenha tido uma duração inferior a 2 anos, 6 meses e 1 dia e que tal não se deva à sua demissão voluntária.

²¹³ Cfr. ANDREA PERTICI (2019: 80-81). Em sentido idêntico, LUCIANO VANDELLI (2018: 161).

²¹⁴ ANDREA PERTICI, *ob. cit.*, p. 168.

É de notar, no entanto, que em grande semelhança ao regime português, também o legislador italiano optou pela *judicialização da perda de mandato*, pelo menos em parte, implementando para o efeito uma *ação de perda de mandato*, mais especificamente uma *ação popular* – *azione popolare*, no artigo 70.º do *Texto Único Delle Leggi Sull'Ordinamento Degli Enti Local*, sendo através dela que se concretizam os últimos dois fundamentos supra referidos. Trata-se de uma *verdadeira ação popular*, dotada de uma ampla *legitimidade processual ativa*, na medida em que esta pode ser proposta por *qualquer cidadão(a) eleitor(a) da Comuni* ou por *qualquer interessado(a) na procedência da ação*, e à qual é aplicável, de acordo com o n.º 3 do referido artigo 70.º, o disposto no artigo 22.º do *Decreto Legislativo 1.º Settembre 2011, n.º 150*.

Este artigo prescreve, entre outras coisas, que o *Tribunal competente em razão do território para julgar a ação é aquele que exercer jurisdição sobre a circunscrição territorial onde a Comuni se integra*; que o Tribunal adota uma *formação colegial* e que o *Ministério Público – Pubblico Ministero* – também colabora na formação do *juízo*; que o *Recurso* da decisão poderá ser proposto por *qualquer cidadão(a) eleitor(a)*, por *qualquer interessado* ou, ainda, pelo *Ministério Público*, no prazo de 30 dias após a decisão; que o *Recurso tem efeito suspensivo da decisão*; que é admitido «*Ricorso per Cassazione*» no prazo de 30 dias após a notificação da *decisão de apelação* pela *parte sucumbente* e/ou pelo *Procurador-geral* que exercer funções junto desse Tribunal; e, por fim, que o *processo, independentemente da instância onde esteja a ser julgado, é sempre tratado como processo urgente*.

CAPÍTULO III

A CONFIGURAÇÃO DE UM PROCESSO ADMINISTRATIVO

SUBCAPÍTULO I

A JURISDIONALIZAÇÃO DA TUTELA ADMINISTRATIVA

1. *A panjurisdicionalização da tutela*

O processo de total jurisdicionalização ou, se preferimos, de *panjurisdicionalização*²¹⁵, das sanções administrativas tradicionalmente inscritas na relação tutelar estabelecida entre o *Governo* e as *AL*, em particular os Municípios, não foi pacífico nem tão pouco isento de críticas por parte da doutrina. Com efeito, a *total jurisdicionalização* dessas sanções administrativas, designadamente da *Perda de Mandato* e de *Dissolução de Órgãos Autárquicos*, que se concluiu e sedimentou como já tivemos oportunidade de referir na LTA, representou uma inequívoca *subtração de competências sancionatórias* ao Governo nesta matéria (que recorde-se já só matinha as *prerrogativas sancionatórias* no que respeitava à *Dissolução de Órgãos Autárquicos*, visto que a competência para a declaração de *Perda de Mandato* já recaía sobre a alçada dos Tribunais Administrativos desde a já referida Lei n.º 87/89), o que na opinião de ANDRÉ FOLQUE constitua uma “*supressão inconstitucional de competências*”, pois entendia que desse modo o Governo ficava privado do exercício de uma prerrogativa que lhe era constitucionalmente reconhecida, designadamente pela alínea d) do artigo 199.º da CRP, e que isso potenciava uma *alteração da natureza da tutela exercida sobre as AL*, que o legislador no artigo 242.º da CRP

²¹⁵ Cfr. ANDRÉ FOLQUE, *ob. cit.*, p. 241.

desenhava como Administrativa e não como Jurisdicional, como passava a ser por meio daquela *jurisdicionalização*.²¹⁶

Quer-nos parecer, no entanto, que isso não se verifica. De facto, por um lado, como bem escreve PEDRO GONÇALVES, a LTA não procedeu ao “*completo esvaziamento da tutela sancionatória do Governo*”²¹⁷, pois, bem vistas as coisas, a *competência de iniciativa pré-processual* ainda permanece na esfera de titularidade do Governo, na medida em que nos termos do n.º 6 do artigo 6.º da LTA cabe ao Governo *determinar a comunicação ao MP dos factos de que tenha adquirido conhecimento por meio do exercício das prerrogativas tutelares e que sejam suscetíveis de gerar a aplicação de umas das referidas medidas*, e, por outro lado, como nota FREITAS DO AMARAL, na medida em que não se observa uma “*reserva específica de administração (a favor do Governo) no que concerne ao exercício da tutela sancionatória sobre os órgãos autárquicos*”²¹⁸, visto ser a própria CRP no n.º 1 do seu artigo 242.º a remeter para a *lei as formas e os «moldes»* da tutela administrativa. Assim, dentro dos limites impostos pelo artigo 242.º da CRP, designadamente que a *tutela administrativa sobre as AL se restrinja sempre a uma mera tutela de legalidade, e nunca de mérito*, cabe ao legislador indicar os «moldes» em que esta é concretizada e visto tratar-se da *Dissolução de Órgãos Autárquicos e/ou do afastamento de sujeitos democraticamente eleitos*, cremos que se justifica uma *total jurisdicionalização desses expedientes sancionatórios*, desde logo porque só nos Tribunais Administrativos é que se poderá encontrar refúgio para as *guerras e guerrilhas políticas* do Governo para com as AL, que em última instância poderiam levar à *dissolução de um órgão autárquico* ou à *perda de mandato* de um Eleito Local pelo simples facto de terem uma «*cor política*» diferente.²¹⁹

Quer-nos parecer, por conseguinte, que a confluência do processo administrativo na tutela a que as AL estão sujeitas, em particular nesta vertente sancionatória, surge como que

²¹⁶ Vd. ANDRÉ FOLQUE, *ob. cit.*, p. 241.

²¹⁷ Cfr. PEDRO GONÇALVES (1997: 20 e 25).

²¹⁸ Cfr. FREITAS DO AMARAL (2006: 638-639).

²¹⁹ Veja-se que a *total jurisdicionalização das sanções administrativas sobre as AL* ainda hodiernamente continua a reunir um amplo consenso, sendo exemplo disso a presença de uma *política de manutenção* e, até, de certo modo, de *aprofundamento* dessa *jurisdicionalização nas propostas de alteração*, e efetivas alterações, a que a LTA foi sendo sujeita. Referimo-nos, em particular, ao Projeto de Lei n.º 340/XI, do Bloco de Esquerda, que acabou por não ser aprovado, mas que mantinha ou até aprofundava a *política de jurisdicionalização* que vinha sendo seguida, prevendo no seu artigo 8.º um alargamento do *rol de fundamentos de perda de mandato*.

uma natural evolução da garantia de preservação dos Corpos Locais democraticamente eleitos, face aos eventuais «excessos» do Governo. Afigura-se, no fundo, como uma *garantia da autonomia das AL face ao poderio e influência do Executivo*.

À *la fin*, não podemos deixar de atentar, reforçando aquilo que já escrevemos anteriormente, naquilo que nos parece ser um equívoco do legislador. Referimo-nos, nomeadamente, à *manutenção da previsão das sanções administrativas de Perda de Mandato e de Dissolução de Órgãos Autárquicos na LTA*. De facto, estamos em crer que há um equívoco do legislador nesta matéria, visto que, como já escrevemos anteriormente²²⁰, hodiernamente com a *total jurisdicionalização* destas sanções administrativas, a LTA apenas se limita, verdadeiramente, a estabelecer o *modus operandis* através do qual a Tutela sobre as AL é concretizada, isto é, através das *Sindicâncias*, dos *Inquéritos* e das *Inspecções*, e não, contrariamente ao que se sucedia no passado, a atribuir *competência ao Governo* ou outra entidade para a aplicação de sanções e a determinar o procedimento ao abrigo do qual essa prerrogativa deveria ser exercida. Face a isto, somos da opinião de que da LTA apenas deveriam a constar os *modos de concretização da tutela administrativa sobre as AL*, passando, por conseguinte, as *sanções administrativas de Perda de Mandato e de Dissolução de Órgãos Autárquicos*, que hoje já não são configuradas enquanto verdadeiras *sanções tutelares*, a estarem previstas num diploma próprio e autónomo no qual seriam inscritos os seus *fundamentos e pressupostos processuais, detalhada a sua tramitação processual e inscritas outras especificidades processuais* a que devam obedecer.²²¹ Em verdade, a nosso ver, não se afigura só necessário repensar a «*arrumação legal*» destas sanções administrativas, como, e quiçá principalmente, *repensar o regime jurídico-processual a que obedecem*, que como iremos ver *reclama, ou deveria reclamar, soluções jurídico-processuais próprias e não meramente «emprestadas» de outras Ações Administrativas*.²²²

²²⁰ A este propósito dever-se-á recuperar as considerações que tecemos a propósito da *tutela administrativa* na parte I da presente dissertação.

²²¹ Quiçá não fosse também oportuno cogitar uma eventual integração desta Ação Administrativa, que reclama um regime jurídico-processual próprio, e não meramente «*emprestado*» de outras Ações, no catálogo de *processos urgentes* previsto no CPTA.

²²² Tal como escreve MARIA CASTANHEIRA NEVES a propósito do EEL: “*é um estatuto a reformar.*” Cfr. MARIA CASTANHEIRA NEVES (2018: 104).

2. Figuras afins

A *figura jurídica* à qual nos temos vindo a dedicar, isto é, a *Ação Administrativa para Declaração de Perda de Mandato*, como se poderá atemporar pela sua designação, configura uma *sanção decretada pela Jurisdição Administrativa*, pelo que se distancia da «*outra perda de mandato*» consagrada no artigo 29.º da Lei n.º 34/87, de 16 de Julho, mais especificamente na sua alínea f), aplicada no âmbito dos Crimes de Responsabilidade de Titulares de Cargos Políticos, que reclama, por conseguinte, um *processo penal* e não um *processo administrativo*.²²³

Distanciam-se, portanto, não só pela *natureza dos seus fundamentos*, na medida em que na Lei n.º 34/87 são referidos *tipos legais de crime*, que assumem, naturalmente, um *carácter jurídico-penal*, e na LTA são previstos fundamentos de *ordem administrativo-sancionatória*, como pelo *contexto* e o *modus* em que se dá a sua aplicação. De facto, a *perda de mandato* referida na Lei n.º 34/87, ao contrário do que se sucede com a *perda de mandato* obtida em sede de Ação Administrativa, configura uma *mera sanção acessória da pena principal*, de *prisão* ou de *multa*, *aplicada em decorrência da verificação da prática de um dos crimes lá referidos*.²²⁴

²²³ Há que notar que a alínea f) do artigo 29.º da Lei n.º 34/87 apenas faz referência a “*membro do órgão representativo da Autarquia Local*”, pelo que, em termos formais e lineares, só os membros do *Executivo Municipal*, isto é, os Vereadores e o Presidente da CM, é que *perderiam os respetivos mandatos em consequência da “condenação definitiva por crime de responsabilidade cometido no exercício das suas funções.”* Deste modo, os membros da Assembleia Municipal, os *Deputados Municipais*, que como vimos não são tradicionalmente dotados de funções de representação, não perderiam os respetivos mandatos. Cremos, todavia, que isto apenas se deve a um mero *equivoco do legislador*. Em boa verdade, não faria grande sentido realizar uma distinção entre estas duas categorias de EL, visto que ambas são de *natureza eletiva* e a *atribuição, ou não, de competências de representação em nada de influência a aplicação da sanção*. Assim sendo, por meio de uma *interpretação extensiva* do preceito, cremos que também os *Deputados Municipais* devem estar integrados neste rol de *titulares de cargos políticos de natureza eletiva*.

²²⁴ Sobre a aplicação desta *pena acessória de perda de mandato* levantam-se algumas questões relevantes. Desde logo, demonstra-se necessário indagarmo-nos acerca da verdadeira natureza desta pena, isto é, se se trata de uma autêntica *pena acessória* ou de um mero *efeito da pena* ou *condenação*, proibido, em certos termos, pelo artigo 65.º do CP e o n.º 4 do artigo 30.º da CRP. Quer-nos parecer que nesta situação estamos perante uma verdadeira *pena acessória*, mas que cuja aplicação é reclamada, inevitável e automaticamente, pelo *contexto dos crimes praticados*, na medida em que geram uma quebra na *confiança pública* que é essencial ao exercício do mandato para o qual foram eleitos e, portanto, devem ser *afastados*. Em todo o caso, independentemente disto, a realidade é que como escreve MARIA JOÃO ANTUNES, a *automaticidade* destas penas “*esbarrará sempre contra a norma constitucional segundo a qual nenhuma pena envolve como efeito necessário a perda de quaisquer direitos civis, profissionais ou políticos (artigo 30.º, n.º 4).*” Ainda a este propósito, FIGUEIREDO DIAS escreve que há uma “*grande equivocidade nos artigos 28.º a 31.º da Lei 34/87 de JUL 16 (...) ao ligarem efeitos penais automáticos (destituição do cargo, perda de mandato*

Face a isto, quer-nos parecer que estas «*duas perdas de mandato*» constituem, inequivocamente, *figuras jurídicas* distintas, mobilizáveis em diferentes sedes, dotadas de diferentes fundamentos e, até, de diferentes consequências.²²⁵

e demissão) à condenação definitiva de certas personalidades por crimes de responsabilidades e ao chamarem expressamente a estes efeitos, efeitos da pena.” Cfr. MARIA JOÃO ANTUNES (2015: 40) e FIGUEIREDO DIAS (2013: 161). Ainda, CÂNDIDO DE OLIVEIRA/MARTA MACHADO DIAS (2008: 89).

²²⁵ O que não se traduz numa diferença de importância entre ambas. Em boa verdade, a *Perda de Mandato* mobilizada em sede da Lei n.º 34/87 apesar de não constituir uma *pena principal* ou de não constituir, *per si*, um *processo autónomo*, tem-se afirmado como um importante instrumento de combate à corrupção, prevaricação e/ou outras «*maleitas políticas*». Inclusivamente, neste preciso momento, esta *sanção acessória* tem sido amplamente debatida a propósito do «*caso selminho*», em que o MP acusa o Presidente da CM do Porto do crime de prevaricação. Sobre o caso já existe também um despacho de pronúncia.

SUBCAPÍTULO II

DOS PRESSUPOSTOS PROCESSUAIS

1. Apreciação preliminar

A Ação Administrativa para Declaração de Perda de Mandato Local ou, por outras palavras, a *matéria processual* aí envolvida, representa um verdadeiro *mare magnum*, ou seja, um *problema jurídico-processual complexo* cuja «*terapêutica*» reclama o contributo e coordenação de várias áreas do saber jurídico. Efetivamente, como escreve o Autor FERNANDO GOMES, esta é uma temática que “*assenta numa zona de confluência entre o direito das autarquias locais e o direito processual administrativo*”²²⁶, na medida em que esta convoca não só o *regime substantivo subjacente à perda de mandato*, como o *quadro jurídico-processual* por meio do qual ele é conseguido e efetivado.

Certos disso, e certos de que a *Declaração de Perda de Mandato Local* configura um verdadeiro *processo administrativo*,²²⁷ então, à semelhança do que se sucede nos restantes *processos administrativos e judiciais*, também esta Ação se encontra sujeita a uma série de *requisitos processuais, gerais ou específicos*²²⁸, de que cuja verificação está dependente a *regularidade da constituição da instância*. Com efeito, estes *pressupostos processuais*, que na realidade são “*elementos de cuja verificação depende, num determinado processo, o poder-dever do juiz de se pronunciar sobre o fundo da causa, isto é, de apreciar o mérito*

²²⁶ Cfr. FERNANDO GOMES (2017: 9).

²²⁷ WLADIMIR BRITO escreve que por *processo administrativo* entende-se “*uma sequência ordenada de atos jurídicos dirigidos a um determinado fim*.” Em sentido idêntico, MARCELLO CAETANO, escrevia que “*o processo é uma sucessão de formalidades preestabelecidas tendentes à formação ou execução de uma vontade funcional*.” Cfr. WLADIMIR BRITO (2008: 85) e MARCELLO CAETANO, (2017: 1287). Veja-se, também, LEBRE DE FREITAS, (2017: 17 e ss).

²²⁸ De notar que quando nos referimos a “*pressupostos processuais gerais*”, não estamos a referirmo-nos aqueles *pressupostos processuais* que encontram paralelo tanto nos *processos judiciais* (artigo 577.º do CPC), como nos *processos administrativos* (artigo 89.º do CPTA). Estamo-nos a referir, isso sim, aqueles *pressupostos processuais* que são comuns a todos os processos administrativos, ou seja, a todos os *pedidos integrados na Ação Administrativa*, a todos os *processos administrativos urgentes* e *ações administrativas avulsas*.

do pedido formulado e de sobre ele proferir uma decisão, concedendo ou indeferindo a providência requerida,²²⁹ agrupam-se em 3 categorias distintas: os relativos ao *Tribunal*; os relativos às *Partes*; e, por fim, os relativos ao *Processo*.²³⁰ Podem ser *positivos* ou *negativos* e *absolutos* ou *relativos*. Serão *positivos* quando a sua verificação numa determinada ação obrigue o juiz a conhecer do mérito da causa, compondo definitivamente o litígio, e serão *negativos* quando essa verificação proíba ou obste ao conhecimento desse mérito.²³¹ Por outro lado, serão *absolutos* quando não sejam sanáveis, isto é, a sua superação ou eliminação dentro do processo a que respeitam, e serão *relativos* quando essa eliminação for possível, seja por meio de *convite* ou *despacho de aperfeiçoamento de articulados* – *despacho pré-saneador* previsto no artigo 87.º do CPTA, seja de *forma oficiosa pelo Tribunal*.^{232/233}

Face a tudo isto, partiremos agora para a uma análise mais detalhada destes *pressupostos processuais*, conscientes de que as considerações que aí serão tecidas constituirão o *filtro* ou o *pano de fundo* a partir do qual visualizaremos *alguns dos aspetos mais essenciais e elementares* desta Ação, cuja apreciação ditará a *inclinação da nossa opinião para uma visão mais restrita ou mais lata* da sua configuração e admissibilidade.

2. Do Tribunal

2.1 A competência do Tribunal

²²⁹ Cfr. LICÍNIO LOPES MARTINS/JORGE ALVES CORREIA, *ob. cit.*, p. 281. De ver, ainda, REMÉDIO MARQUES (2007: 169 e ss).

²³⁰ Acompanhamos de perto a sistematização adotada pelos Autores LICÍNIO LOPES MARTINS e JORGE ALVES CORREIA, p. 282.

²³¹ O exemplo clássico de um *pressuposto processual negativo*, e *absoluto*, é o da *caducidade*, na medida em que a sua verificação dará origem a uma *exceção peremptória*, que impedirá o juiz de conhecer do mérito ou fundo da questão.

²³² A título de exemplo atente-se no n.º 1 do artigo 14.º do CPTA que determina, em caso de *incompetência relativa do Tribunal*, a *remessa oficiosa do processo ao Tribunal Administrativo competente*.

²³³ Repare-se que não se deve confundir os *pressupostos processuais* com uma outra figura afim: as designadas *condições de procedibilidade da ação*. Estas *condições*, que se reportam ao *direito substantivo* e não ao *direito adjetivo* (processual), são convocadas em sede de *apreciação do mérito da causa*, isto é, da *procedência*, ou não, da *ação*, e não, contrariamente ao que se sucede com os *pressupostos processuais*, em sede de *apreciação da «perfeição da instância»*.

A competência do Tribunal pode ser dada como o *conjunto de regras e critérios a partir do qual é definida a capacidade para o Tribunal proceder ao julgamento de uma determinada causa*. Ora, estes *critérios*, que se assemelham aqueles que são mobilizados no âmbito da Jurisdição Judicial, são a *própria jurisdição*, a *hierarquia*, o *território* e a *matéria*.^{234/235}

Quanto ao *critério da hierarquia*, que realiza *verticalmente* uma distribuição de competência pelos vários *graus de jurisdição*,²³⁶ a responsabilidade para a apreciação desta Ação recairá, em linha com o que vimos no supra referido n.º 1 do artigo 11.º da LTA, sobre os *Tribunais Administrativos de Círculo*, ou mais previsivelmente sobre um *Tribunal Administrativo e Fiscal*, que constituem, em regra, os Tribunais de 1.ª instância.²³⁷ Contudo, mesmo que assim não fosse, ou seja, mesmo que o legislador não atribuísse competência aos TAC ou TAF nesta matéria, sempre seriam estes os Tribunais competentes para *declararem a Perda de Mandato Local*, na medida em que nos termos do n.º 1 do artigo 44.º do ETAF estes são competentes para apreciarem em 1.ª instância todas as matérias cuja apreciação não seja atribuída em 1.ª instância a um Tribunal superior, isto é, à *Secção de Contencioso Administrativo do STA* ou às *Secções de Contencioso Administrativo dos TCA's*²³⁸. Por fim, cabe ainda notar que dentro desta problemática da *competência em razão da hierarquia* são convocadas outras questões, designadamente quanto aos *recursos*, dos

²³⁴ No n.º 2 do artigo 60.º do CPC o legislador prescreve que os *critérios de determinação de competência* na Jurisdição Judicial são a *matéria*, o *valor da causa*, a *hierarquia judiciária* e, por fim, o *território*.

²³⁵ É de notar que por opção não nos pronunciaremos acerca do *critério da Jurisdição*. Em boa verdade, esta é uma «*não questão*» na medida em que o legislador sobre ela logrou curar ao determinar no n.º 1 do artigo 11.º da LTA que a *declaração de perda de mandato* é da *competência dos Tribunais Administrativos de Círculo*, pelo que mesmo não constando expressamente do artigo 4.º do ETAF, que configura a *norma geral de atribuição de competência*, a competência sempre recairá sobre estes. Trata-se, pois, de uma verdadeira opção legislativa, que em todo o caso não poderia assumir outros contornos.

²³⁶ ANTUNES VARELA entende que a competência em razão da hierarquia “*resulta da distribuição de funções entre as diferentes ordens de Tribunais escalonados verticalmente, dentro da mesma espécie ou categoria*.” Cfr. ANTUNES VARELA/MIGUEL BEZERRA/SAMPAIO E NORA, *Manual de processo civil*, 2.ª ed, Coimbra, 1985, p. 207 e 2011, Apud MÁRIO AROSO DE ALMEIDA, *ob. cit.*, p. 203.

²³⁷ O n.º 1 do artigo 9.º do ETAF prevê que os «*Tribunais Administrativos de 1.ª instância*» sejam os Tribunais Administrativos de Círculo, todavia, no n.º 2 do mesmo preceito, prevê-se a possibilidade destes funcionarem em modo agregado com os Tribunais Fiscais, recebendo, nesse caso, a designação de Tribunais Administrativos e Fiscais. Atualmente, a *regra-prática* é do funcionamento agregado, na medida em que dos 16 TAF's existentes, apenas 1 é TAC.

²³⁸ As matérias cuja apreciação é atribuída, em 1.ª instância, a Tribunais superiores estão elencadas nos artigos 24.º e 37.º do ETAF.

quais não curaremos agora porque iremos dar-lhe um tratamento mais detalhado em sede própria.²³⁹

Por sua vez, o *critério da matéria*, que realiza uma *divisão horizontal* das competências pelos Tribunais *inseridos na mesma categoria hierárquica*, prescreve em sentido idêntico que são também os TAF's ou os TCA's responsáveis pela apreciação desta Ação. Efetivamente, como demonstra o supra aludido n.º 1 do artigo 44.º do ETAF, os TAF's ou TAC's são dotados de uma *competência universal e residual*.²⁴⁰ *Universal* na medida em que são competentes para todo e qualquer processo integrado na Jurisdição Administrativa e Fiscal que incida sobre matéria administrativa, e *residual* na medida em que só serão competentes se a apreciação dessa matéria em 1.ª instância não for atribuída a um Tribunal superior. Este *critério de distribuição de competência* viu reforçada a sua importância com a revisão de 2019 ao CPTA e ao ETAF, concretizada por meio da Lei n.º 114/2019, de 12 de Setembro, a qual, entre outras coisas, introduziu o *princípio da especialização* nos TAC, que permite a criação de *juízos administrativos especializados*, designadamente dos *juízos administrativos sociais, de contratos públicos, de urbanismo, ambiente e ordenamento do território*. Se existir este desdobramento em *juízos de competência especializada*, nos termos do artigo 44.º -A do ETAF, que determina as *competências materiais* de cada juízo especializado, o juízo competente será o *juízo administrativo comum*, que irá ser um *juízo de competência residual*, na medida em que irá conhecer de todos os processos integrados na jurisdição administrativa e fiscal que versem sobre matéria administrativa que não esteja integrada nos juízos de competência especializada.²⁴¹

Desta feita, quanto ao *critério do território*, tal como a designação indicia, ele realiza uma *repartição de competências em função da localização geográfica do elemento indicado pelo legislador como sendo o relevante para a determinação da competência do Tribunal*. Assim, por este critério, o Tribunal competente para apreciar a causa será aquele que tiver

²³⁹ MÁRIO AROSO DE ALMEIDA escreve que no âmbito da *competência em razão da hierarquia* é necessário distinguir 3 planos: o plano da *competência funcional* ou *hierárquica stricto sensu* – relacionada com a temática dos recursos; o plano da *competência de dirimição de conflitos de competência entre órgãos judiciais inferiores atribuída aos Tribunais Superiores*; e, por fim, o plano de *atribuição de competência de apreciação em 1.ª instância a Tribunal superior*. Cfr. MÁRIO AROSO DE ALMEIDA, *ob. cit.*, p. 204-205. Em sentido idêntico, MÁRIO AROSO DE ALMEIDA/CARLOS CADILHA, (2018: 145-147).

²⁴⁰ A doutrina fala a este propósito de uma “*competência-regra*”. Cfr. LICÍNIO LOPES MARTINS/JORGE ALVES CORREIA, *ob. cit.*, p. 91.

²⁴¹ A este propósito, LICÍNIO LOPES MARTINS/JORGE ALVES CORREIA, *ob. cit.*, p. 83-89 e MÁRIO AROSO DE ALMEIDA, *ob. cit.*, p. 202-203.

jurisdição sobre a *área territorial* em que aquele determinado elemento se situe. E assim é, prescrevendo o legislador, como regra geral, no n.º 1 do artigo 16.º do CPTA, que o Tribunal territorialmente competente é aquele que se situar na *residência habitual* ou na *sede* do Autor. Todavia, sem embargo do legislador não se pronunciar especificamente sobre o assunto na LTA, que cremos que se deverá dever, em muito, à falta de «*cuidado*» do legislador nesta matéria que ainda não logrou definir detalhadamente a *doutrina processual* a que esta Ação deve obedecer, quer-nos parecer que esta norma geral não é aqui aplicável, devendo antes serem convocados os *critérios especiais* previstos no n.º 1 e no n.º 3 do artigo 20.º do CPTA. Ora, este *critério especial*, cujo resultado acaba por ser idêntico em ambos os números, prescreve que o Tribunal territorialmente competente é aquele que exercer jurisdição sobre a *área da Sede de Autarquia Local demandada*, no caso do n.º 1, e, no caso do n.º 3, aquele que exercer jurisdição sobre a *área da Sede do órgão cuja eleição se impugna*. Cremos, portanto, que tanto o critério especial previsto no n.º 1, que pode ser convocado por *analogia*, na medida em que trata dos *processos respeitantes à prática ou omissão de normas e atos administrativos (...) das AL*, e aqui trata-se, inequivocamente, de *matéria respeitante às AL*, como o critério especial consagrado no n.º 3, que aqui pode ser chamado à colação, visto que respeita ao *contencioso eleitoral* e é a própria LTA no n.º 1 do seu artigo 15.º que manda aplicar a esta Ação esse *regime processual urgente*, podem ser convocados enquanto *elementos territorialmente determinantes da competência do Tribunal*. Ademais, o *efeito prático* da convocação de um ou outro critério não será relevante, pois, bem vistas as coisas, um determina que a competência é do Tribunal que *exercer jurisdição na área territorial da Sede da Autarquia Local* e o outro determina que é o da *Sede do órgão de que cuja eleição se impugna*, pelo que em todo o caso a *competência sempre recairá sobre o Tribunal que exercer jurisdição sobre a área de implantação territorial da Autarquia Local de que cujo(s) membro(s) se pretenda a Declaração de Perda de Mandato*, de acordo com o mapa anexo ao Decreto-Lei n.º 325/2003, de 29 de Dezembro, que define a *Sede, Organização e Área de Jurisdição dos Tribunais Administrativos e Fiscais*.

Por fim, cabe ainda referir que nos termos do artigo 13.º do CPTA a *apreciação da competência do Tribunal* deve preceder a apreciação de qualquer outra matéria e é de *ordem pública*, isto é, *transcendente aos interesses das partes*, e que vigora o *princípio da perpetuação do foro* que determina que a *competência se afere no momento da propositura*

da ação, aí cristalizando-se todos os seus elementos e afloramentos.²⁴² Quanto ao momento a partir do qual é possível conhecer-se da *incompetência do Tribunal*, estatui o artigo 98.º do CPC, aqui supletivamente aplicável pelos desígnios do artigo 1.º do CPTA, que esta deve ser conhecida, quando *arguida antes do despacho saneador*, de imediato no momento da arguição ou no *despacho saneador* ou, quando arguida depois do saneador, imediatamente após a arguição. Poderá tratar-se de *incompetência absoluta*, isto é, o Tribunal competente nem sequer pertence à Jurisdição Administrativa, podendo nesse caso, nos termos do n.º 2 do artigo 14.º do CPTA, o interessado pedir ao Tribunal, no prazo de 30 dias após o *trânsito em julgado da decisão que declarar a incompetência*, a *remessa do processo ao Tribunal competente*, ou de *incompetência relativa*, que será aquela que eventualmente se poderá manifestar nesta Ação e que surge devido à *violação das regras de competência em razão do território, da matéria ou da hierarquia*, que nos termos do n.º 1 do artigo 14.º do CPTA determina a *obrigação do Tribunal remeter oficiosamente o processo ao Tribunal competente*, numa certa lógica de aproveitamento dos articulados.²⁴³

3. Das Partes

3.1 A personalidade judiciária, a capacidade judiciária e o patrocínio judiciário

A *personalidade judiciária* pode ser interpretada como a *capacidade de uma pessoa, entidade ou órgão, ser Parte num processo*, e a *capacidade judiciária* como a *suscetibilidade de essa pessoa, entidade ou órgão, estar, por si só, em juízo, no exercício dos seus direitos*.²⁴⁴ Efetivamente, como nota o artigo 8.º-A do CPTA, que comporta os *critérios de aferição destes pressupostos processuais* no âmbito do processo administrativo e que cuja formulação equivale à dos artigos 11.º e 15.º do CPC, é dotado de *personalidade*

²⁴² Nos termos do n.º 1 do artigo 78.º do CPTA a *instância* constitui-se com a *propositura da ação*. Considera-se a *ação proposta no momento em que a Petição Inicial é rececionada pela Secretária do Tribunal*.

²⁴³ De acordo com a alínea a) do n.º 4 do artigo 89.º do CPTA, a *incompetência do Tribunal* constitui uma *exceção dilatória*. Vd. MÁRIO AROSO DE ALMEIDA, *ob. cit.*, p. 214-216. Vd. MÁRIO AROSO DE ALMEIDA/CARLOS CADILHA, *ob. cit.*, p. 148.

²⁴⁴ Cfr. LICÍNIO LOPES MARTINS/JORGE ALVES CORREIA, *ob. cit.*, p. 285-287 e MÁRIO AROSO DE ALMEIDA, *ob. cit.*, p. 218 e ss.

judiciária quem tenha *personalidade jurídica* e de *capacidade judiciária* quem tenha *capacidade de exercício de direitos*, sendo aplicável nesta sede o regime de suprimento de *incapacidade* previsto na lei processual civil. Têm ainda *personalidade judiciária* todas as entidades abrangidas pelo *regime de extensão* consagrado no artigo 12.º do CPC e, em específico para o processo administrativo, no n.º 3 do já referido artigo 8.º-A, que confere aos “*ministérios e órgãos da Administração Pública personalidade judiciária corresponde à legitimidade ativa e passiva*” conferida pelo CPTA.²⁴⁵

Assim sendo, no que concerne a estes *pressupostos processuais*, não se observam diferenças relevantes entre a doutrina geral do processo administrativo e o regime especial a que esta *Ação* está subordinada. O mesmo não se poderá entender em relação a outros *figurinos processuais* conexos a estes, isto é, à *legitimidade processual ativa e passiva*. Na verdade, estes distinguem-se quer do *regime jurídico-processual geral* previsto nos artigos 9.º e 10.º do CPTA, quer do *regime jurídico-processual específico previsto para contencioso eleitoral*, que se encontra consagrado no artigo 98.º do CPTA e que aqui é aplicável por força do artigo 15.º da LTA.

Em outro sentido, o *patrocínio judiciário* poderá ser visto como o ***princípio jurídico-processual geral segundo o qual as Partes estão obrigadas a constituírem mandatário(a) que as represente em juízo***. Tradicionalmente, este(a) mandatário(a), que nos termos dos artigos 40.º e ss do CPC é sempre um(a) *profissional especializado(a)*, era um(a) advogado(a), na medida em que estes(as) detinham, de certo modo, o «*monopólio do acesso à justiça*» no processo administrativo. Todavia, a partir de 2015, por meio de uma alteração à redação do n.º 1 do artigo 11.º do CPTA, esse *monopólio* cessou e a nova redação, conferida pelo Decreto-Lei n.º 214 -G/2015, passou a possibilitar que as entidades públicas se *façam patrocinar* não só por advogado(a), como, outrossim, por *solicitador(a)* ou *licenciado(a) em*

²⁴⁵ Sendo que naquelas *ações indevidamente intentadas* contra Ministérios, em relação às quais estes não gozem de *personalidade judiciária* na medida em que delas não deveriam ser *Parte*, essa *falta de personalidade judiciária* é suscetível de ser *sanada* pela intervenção do Estado e ratificação ou repetição do processado, nos termos do n.º 4 do artigo 8.º -A do CPTA. Já por outro lado, nas *ações indevidamente propostas contra órgãos da Administração Pública*, a falta dest *personalidade judiciária* por parte destes não se traduz em quaisquer consequências processuais caso estejam verificados os requisitos estatuídos no n.º 4 do artigo 10.º do CPTA, por determinação do n.º 4 do artigo 8.º -A do CPTA.

Direito com funções de apoio jurídico, sem prejuízo, no entanto, de o Estado poder se fazer representar pelo MP.^{246/247}

3.2 A legitimidade processual

A *legitimidade processual*, que configura um verdadeiro pressuposto processual e não uma mera *condição de procedência da ação*, determina o **conjunto de sujeitos legitimados a intervirem na lide – as Partes legítimas, tanto do lado ativo, como do passivo.**

O CPTA, ao contrário do que se sucede no CPC que no seu artigo 30.º regula simultaneamente a *legitimidade ativa e passiva*, opta por autonomizar a regulamentação das «*diferentes legitimidades processuais*» e prescreve no artigo 9.º que, por regra, o Autor será *Parte legítima* quando for o “*titular do dever correspondente ao direito invocado na relação material controvertida.*”^{248/249} No fundo, o Réu será *Parte legítima* sempre que for titular de um *interesse contraposto ao do Autor*, quer se deva ao facto de ser parte na relação material controvertida, quer se deva ao facto de figurar na *Ação* enquanto *contrainteressado* na procedência do pedido.

Contundo, como é tónica comum nesta *Ação*, ainda que desta feita não se encontre sozinha nessa *fuga ao regime geral do CPTA*, na medida em que o legislador «*sentiu a*

²⁴⁶ Sendo que se se verificar uma destas duas (novas) situações, nos termos do n.º 2 do artigo 11.º do CPTA, o *Licenciado em Direito* ou *Solicitador* fica *vinculado à observância dos mesmos deveres deontológicos que um Advogado teria que observar*, designadamente o *dever de sigilo*.

²⁴⁷ De acordo com o artigo 41.º do CPC e da alínea e) do n.º 4 do artigo 89.º do CPTA, a *falta de constituição regular de mandatário* é passível de se materializar numa *exceção dilatória* que determina a *absolvição do Réu da instância*, fazer com o *Recurso não tenha seguimento* ou, ainda, que a *defessa fique sem efeito*. É certo, no entanto, que tal só se verificará com a manutenção da situação de falta após o decurso do prazo obrigatoriamente fixado pelo juiz para *regularização da instância*.

²⁴⁸ Cfr. LICÍNIO LOPES MARTINS/JORGE ALVES CORREIA, *ob. cit.*, p. 288-289. A noção de *legitimidade processual* oferecida pelo artigo 30.º do CPC difere da oferecida pelo CPTA. Para o CPC, Autor será *Parte legítima* quando “*tenha um interesse direto em demandar*” e o Réu quando “*tenha interesse direto em contradizer.*” Sem embargo disto, o n.º 3 desse preceito do CPC acaba por aproximar-se do CPTA, determinando, subsidiariamente na *falta de indicação da lei em contrário*, que *são titulares do interesse relevante para o efeito de legitimidade os sujeitos da relação controvertida*.

²⁴⁹ MÁRIO AROSO DE ALMEIDA entende que a autonomização das legitimidades deve-se ao facto do legislador necessitar particularizar os diversos aspetos da legitimidade ativa e passiva, que no contencioso administrativo assumem particular relevância. Cfr. MÁRIO AROSO DE ALMEIDA, *ob. cit.*, p. 224.

necessidade» de criar para a maioria dos *pedidos* integrados na Ação Administrativa, e para os processos urgentes, *regimes especiais de delimitação de legitimidade processual*,²⁵⁰ o que se deve, aliás, ao facto do *critério geral de delimitação* repousar, como vimos, não na figura do Autor ou do Réu/demandado, mas, outrossim, na *posição que estes são suscetíveis de ocuparem numa concreta relação – a relação material controvertida*, não será este o regime aplicável, nem tampouco o previsto para o contencioso eleitoral. É aplicável, isso sim, o *regime especial de legitimidade processual* previsto na LTA, particularmente no artigo 11.º, que em paralelo com a generalidade dos restantes regimes especiais *alarga o campo de legitimidade processual ativa*.

3.2.1 A legitimidade processual ativa

Os critérios de determinação da *legitimidade processual ativa* constam, como já tivemos oportunidade de ver, do n.º 2 do artigo 11.º da LTA. Ora, esta norma, que comporta soluções que se distanciam das que são oferecidas pelo *figuro tradicional* previsto no artigo 9.º do CPTA, configura, como bem reparam os Autores LICÍNIO LOPES MARTINS e JORGE ALVES CORREIA, uma “*norma especial sobre legitimidade*”, pelo que afasta todos os restantes *títulos conferentes de legitimidade*, independentemente de serem *gerais* ou *especiais*.²⁵¹

Com efeito, cremos que a partir destes critérios é possível extrair-se não só a *proibição do recurso à ação popular local e/ou à ação popular social*, como, em termos mais abstratos, um *princípio processual de limitação da legitimidade processual ativa*, em ordem ao afastamento da *jurisdicionalização da política autárquica* e do consequente *combate político* por meio do processo.²⁵² Na verdade, parece-nos que a gestão autárquica

²⁵⁰ Exemplificativamente, os regimes especiais estabelecidos para o pedido de *Impugnação de Ato Administrativo* (55.º do CPTA), para o *Pedido de Condenação à Prática do Ato Devido* (68.º do CPTA) ou, ainda, para o pedido de *Impugnação de Normas e Condenação à Emissão de Normas* (73.º do CPTA). Para mais desenvolvimentos, MÁRIO AROSO DE ALMEIDA, *ob. cit.*, p. 324-325.

²⁵¹ Cfr. VIEIRA DE ANDRADE, *A Justiça Administrativa*, Almedina, 18.ª ed, p. 164.

²⁵² Quanto à caracterização destas duas formas de iniciativa processual, ver VIEIRA DE ANDRADE, *ob. cit.*, p. 168.

ficaria irremediavelmente prejudicada com a consagração de um *amplo critério de legitimidade ativa*, na medida em que os Autarca teriam a tentação, e preocupação, em *orientarem toda a sua conduta no sentido do mínimo conflito possível, com receio da perda (indevida) do seu mandato, e não, como deveriam, no sentido da resolução de questões autárquicas relevantes, que, como bem sabemos, muitas das vezes suscitam as mais acirradas «guerrilhas políticas e sociais»*.²⁵³

a. Da ação particular

Face a isto, no nosso horizonte de pensamento, cremos que quando o legislador consagra, *in fine*, no n.º 2 do artigo 11.º da LTA a possibilidade do recurso a uma *ação administrativa particular*, visto que prevê que esta possa ser peticionada “*por quem tenha interesse direto em demandar, o qual se exprime pela utilidade derivada da procedência da ação*”, ele não está a *aligeirar* ou *estender* o critério de legitimidade ativa, antes pelo contrário. Parece-nos, na verdade, que este *interesse direto em demandar* reporta-se à *existência de um interesse atual e efetivo* na lide, que não tem que ser pessoal e que se exprime pela circunstância da procedência do pedido advir um *benefício que se repercute, imediatamente, na esfera jurídica do Autor*. Por conseguinte, só terá legitimidade processual quem *alegar e provar encontrar-se numa situação em que reúna as condições necessárias para que da procedência do pedido lhe possa advir, diretamente, um benefício na sua esfera jurídica*.²⁵⁴ Destarte, o legislador não se basta com a manifestação de um mero interesse *eventual, conjetural* ou *hipotético*.²⁵⁵

²⁵³ No fundo, como escreve MORILLO-VELARDE, “*preferible es un alcalde inepto o desonesto al que en el momento oportuno no se le reelige, a dejar a todos los alcaldes del país en continua situación de pendencia más por culpa de las intrigas locales frecuentes en todos los municipios que por el recto entendimiento del interés municipal*.” Cfr. MORILLO-VELARDE, *ob. cit.*, p. 339.

²⁵⁴ Caso o Autor careça de legitimidade processual, nos termos da aliena e) do n.º 4 do artigo 89.º do CPTA, que contempla o *rol não taxativo de exceções dilatórias*, haverá lugar à *verificação de uma exceção dilatória* que produzirá as suas consequências típicas. Verificando-se a *exceção dilatória*, que nos termos do n.º 2 do referido artigo 89.º é de *conhecimento oficioso* poderá haver lugar a uma *defesa por exceção*, isto é, a *mobilização de uma contestação-exceção*, prevista no artigo 83.º do CPTA e 571.º do CPC.

²⁵⁵ Vd. LICÍNIO LOPES MARTINS/JORGE ALVES CORREIA, *ob. cit.*, p. 272-273 e FERNANDO GOMES (2018: 92-93).

É de ver, todavia, que o legislador é perentório ao referir “*interesse em demandar*” e não *direito em demandar*. Com efeito, como já é possível de ver, não nos encontramos perante num título de legitimidade conferido abstratamente para uma série de situações previamente catalogas, mas, outrossim, perante um *título de legitimidade aferido casuisticamente em função das circunstâncias e elementos do processo*. Em vista disso, poderemos depararmo-nos com a situação em que o mesmo Autor, colocado em dois contextos diversos, poderá num ser titular de legitimidade e no outro não. Aliás, parece ser esta a posição perfilhada pelo STA, que no já referido Acórdão Proc. 0163/19.1BEPRT, de 29-10-2020, se pronunciou pela atribuição de legitimidade a um partido político devido ao facto de naquele caso específico ele se encontrar representando no órgão autárquico a que pertencia o sujeito cuja perda de mandato se requeria. Por conseguinte, o STA apenas logrou considerar o partido *Parte legítima* em virtude da análise das circunstâncias concretas do caso, designadamente por entender que se tratava de um *interesse em demandar pertinente*, ainda que nós não consigamos aí descortinar um “*interesse direto em demandar*”, desde logo devido à manifestação de uma *desnecessária duplicação de legitimidade processual* para com os membros daquele órgão autárquico que eram simultaneamente partidários daquela estrutura e que sempre *poderiam ter tentado a Ação*.²⁵⁶

Em todo o caso, cremos que esta posição do STA procura, de algum modo, ir de encontro a algumas correntes políticas e doutrinas que sindicam um *alargamento dos critérios de atribuição de legitimidade processual ativa*, no sentido de conferirem uma maior *capacidade de fiscalização à opinião pública*, o que a nosso ser somente terá como consequência um *perverso efeito de desestabilização da governação autárquica e de agravamento do já tenso clima de guerrilha política*.²⁵⁷ Ademais, não nos parece que seja a «*vontade do legislador*», pois, se assim o fosse, isto é, se pretendesse estatuir um *título*

²⁵⁶ Para VIEIRA DE ANDRADE estamos perante uma “*partidarização excessiva da vida política*”. O Autor “*discorda frontalmente*” desta atribuição posição do STA, que entende ser *injustificada e sem qualquer sustentação na lei processual*. Cfr. VIEIRA DE ANDRADE, *ob. cit.*, p. 164.

²⁵⁷ Referimo-nos à Proposta de Lei n.º 25/XI, que previa no seu artigo 1.º uma alteração à LTA. Essa alteração contemplava, entre outras coisas, uma modificação dos critérios de atribuição de legitimidade, no sentido da sua extensão, passando estes a incluírem um *título de legitimidade* para os *serviços inspetivos competentes*. Em sentido idêntico, também o Projeto de Lei n.º 340/XI, apresentado no âmbito desta Proposta, previa um alargamento destes critérios, no sentido de se possibilitar o recurso à denominada «*ação popular local*». Ambos os projetos acabaram por sair gorados nesta matéria.

*conferente de ampla legitimidade ativa, não teria exigido um estrito interesse em demandar, como exige.*²⁵⁸

b. Da ação pública

Por último, no que respeito ao *título de legitimidade processual ativa* conferido ao MP, este representa um *afloramento do princípio constitucional* segundo o qual o MP é *responsável por proceder à defesa da legalidade democrática e do interesse público*, previsto no artigo 219.º da CRP²⁵⁹, que no caso particular do contencioso administrativo é concretizado por meio do recurso à *ação administrativa pública*, genericamente referida na alínea f) do n.º 1 do artigo 4.º do EMP e no n.º 2 do artigo 9.º do CPTA.²⁶⁰

Por conseguinte, o MP pode intervir neste processo, na qualidade de *titular da ação administrativa pública*, de três modo diversos ou, se preferirmos, em *consequência de três situações diversas*. Intervém, por um lado, sempre que tenha adquirido *ex officio*, ou seja, *pelos seus próprios meios e investigações*, conhecimento da prática de factos suscetíveis de desencadear e fundamentarem a Perda de Mandato. Intervém, por outro, sempre que tenha adquirido conhecimento desses factos em virtude de *comunicação* ou *denúncia*, que na generalidade dos casos partem de *associações de defesa de interesses difusos da sociedade* que se encontram *cerceadas de legitimidade processual* e que por esse meio encontram uma *certa fuga legal à proibição do recurso à ação administrativa social*. Em último lugar, o MP intervém ainda sempre que em consequência de ações inspetivas levadas a cabo em sede de tutela administrativa sobre as AL, o membro do Governo responsável por

²⁵⁸ A este propósito, o Acórdão do TCAN, Proc. n.º 00461/05.1BEPNF, de 08-06-2008.

²⁵⁹ Que contempla aquilo que CUNHA RODRIGUES designa por “*polimorfismo essencial*” da atuação do MP. Cfr. CUNHA RODRIGUES (1999: 91).

²⁶⁰ Debatessa na doutrina a consequência da *não inclusão* do exercício da *ação pública administrativa* no rol de competências expressamente designadas ao MP por meio do n.º 1 do artigo 219.º da CRP. Estamos em crer, sem embargo de não se encontrar incluído no *quadro genérico de atribuições diferidas ao MP* por este artigo 219.º o exercício desta *ação*, que o MP é, definitivamente, *titular da mesma*, podendo, e devendo, exercê-la sempre que se verifiquem os requisitos da sua admissibilidade. Aliás, é a própria Lei n.º 68/2019, de 27 de Agosto, que aprova o EMP, que determina na alínea f) do n.º 1 do artigo 4.º que o MP é responsável por “*intentar ações no contencioso administrativo para defesa do interesse público, dos direitos fundamentais e da legalidade democrática.*” É acompanhada, ainda, pelo CPTA que no n.º 2 do seu artigo 9.º prevê que o MP é *genericamente titular da ação administrativa pública*.

despachar os relatórios entenda que neles se encontram vertidos factos suscetíveis de fundamentarem a perda de mandato e este os confirme após a receção dos mesmos.

Repare-se que a nossa utilização do advérbio «*sempre*» não é inocente. De facto, queremos com isso indiciar que a atuação do MP não é totalmente livre, na medida em que é *condicionada pelo respeito do princípio da legalidade*, que se contrapõe ao da *oportunidade* e que determina que sempre que o MP *tenha adquirido conhecimento de factos suscetíveis de possibilitarem a declaração de perda de mandato* e, naturalmente, dos seus autores(as), está *obrigado* a mobilizar o meio processual adequado à *defesa* e à *reposição da legalidade democrática*. No entanto, isto não significa que o MP esteja *sempre obrigado* a dar início a uma ação administrativa pública (para declaração da perda de mandato local) quando rececione ou tome conhecimento de um dos referidos *relatórios de ações inspetivas* ou de uma denúncia. Na verdade, ele somente se encontra nessa situação se descortinar nesses relatórios ou denúncias *matéria que possibilite o recurso à ação*, independentemente das *considerações tecidas pelo membro do Governo que os decidiu remeter* ou das *condições e circunstâncias em que a denúncia foi realizada*.²⁶¹

Por conseguinte, mesmo quando o MP atuar no contencioso administrativo, neste caso concreto através da mobilização da *ação administrativa pública para Declaração da Perda de Mandato Local*, a *pedido, solicitação* ou *sugestão* do Executivo ou de um particular, ele continuará a atuar com *total autonomia*, em *prossecução do interesse público* e da *defesa da legalidade democrática*, tal como estabelecido na Circular da PGR n.º 8/90, de 27 de Julho de 1990 e nos Pareces do Conselho Consultivo da PGR n.º 44/97, de 15 de Maio de 1999 e n.º 107/1989, de 22 de Fevereiro de 1990.

3.3 A legitimidade processual passiva

A *legitimidade processual passiva*, por contraposição à *ativa*, é vista como a *capacidade atribuída a uma certa pessoa, entidade ou organismo, de contra ela ser*

²⁶¹ Vd. FERNANDO GOMES (2017: 13-17).

dirigida uma pretensão judicialmente reclamada. Assim sendo, não se vislumbram especiais dificuldades quanto à determinação da *pessoa* ou *entidade* a demandar, que, sem embargo da LTA não refletir diretamente sobre a matéria, será o *eleito local* que alegadamente *praticou os factos inscritos na LTA como suscetíveis de fundamentarem o recurso* a esta ação administrativa.

4. Do processo

4.1 Tempestividade

A tempestividade é o pressuposto processual através do qual se *baliza o período de tempo em que o Autor poderá propor a ação ou requerer a produção de um outro efeito processual.* À semelhança dos restantes, também esta poderá retirar a qualidade de pressuposto processual do artigo 89.º do CPTA, em particular da alínea k) do seu n.º 4. Este é um pressuposto que se justifica por motivos de certeza e segurança jurídica, visto que *define o necessário término do período em que o Autor poderá fazer valer a sua pretensão em juízo.*²⁶²

Ora, como tem sido tônica recorrente, o prazo de caducidade do direito à ação aplicável não é o definido genericamente para a Ação Administrativa, que nos termos do n.º 1 do artigo 41.º do CPTA *é passível de ser proposta a todo o tempo*, nem tampouco o prazo de 7 dias referido no artigo 98.º do CPTA. É, isso sim, o prazo de 5 anos estatuído no n.º 4 do artigo 11.º da LTA.²⁶³

Ademais, quer-nos parecer, também, que é este o prazo processual que deverá ser observado por todos aqueles que anteriormente identificamos enquanto titulares de legitimidade processual, independentemente da *natureza do Autor* em questão, isto é, *independentemente de se se tratar de uma ação administrativa pública ou particular.* Com

²⁶² Que não se deverá confundir com o *prazo de prescrição do direito substantivo* cuja tutela judicial se pretende. Assim dita VIEIRA DE ANDRADE, *ob. cit.*, p. 299.

²⁶³ Por lapso, na redação deste preceito o legislador utiliza o verbo «*interpor*» em vez dos verbos «*propor*» ou «*intentar*» que seriam as formulações jurídicas mais acertadas.

efeito, cremos que quando o legislador estatui no n.º 3 do artigo 11.º da LTA que o MP tem o dever funcional de propor a ação no prazo de 20 dias após o conhecimento dos fundamentos que a sustentam, ele não está, na verdade, a determinar um *prazo de caducidade do direito à ação do MP*, mas tão somente a chamar à atenção para o *caráter urgente e expedito* de que se deverá revestir a propositura da ação, em ordem à *salvaguarda do interesse público*.²⁶⁴ Por conseguinte, trata-se de um *mero dever funcional* do MP, cujo desrespeito poderá desencadear *responsabilidade disciplinar* do Magistrado encarregue da prossecução desse processo, mas nunca a *caducidade do Direito à ação*.²⁶⁵ Na verdade, é este o entendimento que tem «*feito escola*» juntos dos Tribunais, que o têm mobilizado reiteradamente nos seus diversos arestos, designadamente, Acórdão do STA Proc. n.º 0163/19.1BEPRT; Acórdão do TCAN, Proc. n.º 0110/06.0BEBRG; Acórdão do TCAN, Proc. n.º 02796/13.0BEPRT.

5. Do pressuposto processual específico

Ainda acerca desta temática, não podemos deixar de atentar, ainda que a breve trecho, naquilo que no nosso horizonte de pensamento é passível de configurar um *pressuposto processual específico desta ação*. Veja-se que não nos referimos à hipotética necessidade de *impugnação prévia do ato que serve de fundamento à ação*, pois, como já vimos no ponto relativo à «*análise jurisprudencial – um caso de ilegalidade urbanística*», o STA rejeitou perentoriamente essa visão. Referimo-nos, outrossim, a um pressuposto processual que nos parece ser exigível quando a ação seja intentada pelo MP na sequência da receção de um

²⁶⁴ A contagem do prazo só se inicia com a *reunião de todos os elementos essenciais à causa*. Antes disso, como bem escreve ERNESTO VAZ PEREIRA, o “*MP instaurará um denominado “processo administrativo” para onde carreará todo o material probatório necessário a saber da existência ou não de fundamentos para a instauração da ação.*” Cfr. ERNESTO VAZ PEREIRA (2009: 54). Em sentido idêntico, LICÍNIO LOPES MARTINS/JORGE ALVES CORREIA, *ob. cit.*, p. 274, nota 140.

²⁶⁵ Em sentido contrário, FERNANDO GOMES escreve que “*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 à ação, mas entendemos que esse prazo de 20 dias tem a natureza de um prazo de caducidade (...).*” Cfr. FERNANDO GOMES (2018: 95).

relatório de ação inspetiva, no qual descortine matéria suscetível de justificar o recurso à mesma.

De facto, nos termos do n.º 4 do artigo 6.º da LTA, quando o Executivo entender que num *relatório de ação inspetiva* se encontra vertida *matéria indiciária da verificação de um facto suscetível de fundamentar a perda de mandato*, ele encontra-se obrigado a, antes mesmo de remeter o relatório para o MP, notificar o visado para apresentar, no prazo de 30 dias, as alegações e justificações que considerar relevantes, numa *espécie de audiência prévia para efeitos de contraditório*. Por conseguinte, de acordo com o n.º 5 do mesmo preceito, o relatório só poderá ser remetido ao MP se após as justificações do visado o Executivo não «*ficar satisfeito*» ou quando se tenha dado o *decurso do referido prazo sem qualquer intervenção daquele*.²⁶⁶

Caso este pré-requisito não seja respeitado, quer-nos parecer que se forma uma *exceção dilatória inominada, insanável e de conhecimento oficioso*, que determina a *absolvição do Réu da instância*, nos termos do n.º 2 do artigo 89.º do CPTA.²⁶⁷ Efetivamente, estamos em crer que se trata de um verdadeiro *pressuposto processual* e não de uma mera *condição de procedibilidade da ação*, na medida em que a sua não verificação fere a «*perfeição*» do título de legitimidade processual ativa do MP e, conseqüentemente, a «*perfeição*» da instância. É certo, porém, que isto somente se verificará se o MP decidir intentar a Ação sem ter o cuidado de aferir do cumprimento das regras procedimentais. Na verdade, o MP pode e deve pedir a *clarificação* do relatório enviado e/ou a *revisão dos procedimentos* adotados quando tal se afigure necessário à instauração da Ação. Ora, se assim se suceder, estaremos então somente perante um mero *vício procedimental*, que apenas não se materializou numa *exceção dilatória* por ter sido *sanado* antes do momento processual.

²⁶⁶ Em sentido idêntico, FERNANDO GOMES, *ob. cit.*, p. 98-99.

²⁶⁷ Com as devidas adaptações, é pertinente chamar à colação o Acórdão do STA, Proc. n.º 028324, de 29-10-1991. Neste aresto, o STA entendeu que era *anulável*, por *vício de forma*, uma deliberação da CM que determinara a *perda de mandato* do seu presidente sem que este tivesse sido antes convidado a defender-se.

6. A renúncia ao Mandato

Para encerrar o subcapítulo afigura-se ainda relevante tecermos algumas considerações sobre as *consequências processuais da renúncia ao Mandato*.

Tradicionalmente, a doutrina e a jurisprudência entendiam que a renúncia ao mandato no decurso da ação não dava lugar à verificação de qualquer fenómeno de *inutilidade superveniente da lide*, na medida em que o *objeto* desta não se extinguiu devido ao facto de na Lei n.º 87/89, mas precisamente no seu artigo 14.º, se prever que a perda de mandato tinha como *efeito a perda temporária da capacidade eleitoral passiva*, pelo que sempre se exigia, *sob pena de inconstitucionalidade*, uma decisão judicial para que esse efeito se pudesse produzir. No fundo, garantia-se a *continuidade da lide* com vista não à declaração de perda do mandato, pois o visado a ele já tinha renunciado, mas à *produção do efeito acessório*, tal como reconheceu o STA no Acórdão Proc. n.º 031652, de 25-02-1993.

Assim sendo, com a aprovação da LTA, que eliminou esse *efeito acessório*, porquanto essa *inelegibilidade*, que hoje se encontra prevista no artigo 13.º da LTA, apenas se aplica à *perda de mandato decorrente da prática dos crimes referidos na Lei n.º 34/87* e não à *modalidade de perda de mandato que temos vindo a estudar*, alguma doutrina propugnou pelo entendimento de que atualmente a *renúncia ao mandato* no decurso desta ação faz com que esta fique *desprovida de objeto* e provoque, conseqüentemente, *uma inutilidade superveniente da lide*.²⁶⁸

Quer-nos parecer, contudo, que não será assim ou, pelo menos, não tão linearmente. Com efeito, sem embargo da *renúncia* no decorrer da ação ter a *potencialidade de a desprover de objeto*, cremos que não se verificará uma *inutilidade superveniente da lide*. Na verdade, de acordo com o n.º 1 do artigo 12.º da LTA, os *membros autárquicos que hajam perdido o mandato* não podem ser *nomeados* para integrarem a *comissão administrativa* que é *obrigatoriamente constituída* caso haja a *dissolução do órgão deliberativo da freguesia ou do órgão executivo municipal*, nos termos dos nrs.º 1 e 4 do artigo 14.º, pelo que a *manutenção da lide* ainda é suscetível de produzir efeitos úteis, visto que se o Tribunal

²⁶⁸ Assim entende FERNANDO GOMES, *ob. cit.*, p. 129.

entender pela procedência do pedido o visado ficará impedido de integrar essa comissão administrativa até ao termo daquele mandato autárquico, que de outro modo não ficaria.

Face a isto, cremos que mesmo que o *efeito principal não se possa produzir*, porquanto o visado já ter renunciado ao mandato, o *efeito útil que pode ser extraído da procedência da ação justifica a manutenção da lide*.²⁶⁹ Ademais, estamos em crer que será esse o interesse do legislador, na medida em que consagrou no n.º 3 do artigo 12.º da LTA que a “*renuncia ao mandato não prejudica o disposto no n.º 1 do presente artigo*”, que estabelece, justamente, a *referida proibição de nomeação*. Assim, legislador terá querido a continuação da ação, pois se assim não fosse, não teria reforçado que a renúncia ao mandato não afasta uma proibição que somente se se verifica se em primeira instância tiver existido a *declaração de perda de mandato*, que, como vimos, é sempre judicial.

Para além disto, parece-nos que o todo o «*peso social e político*» associado à lide não nos permite que desistamos facilmente dela, na medida em que a comprovação da verificação dos fundamentos subjacentes à mesma é suscetível de gerar uma certa (e justificável) desconfiança na correta atuação das AL, que somente poderá ser reposta com a *perda de mandato* e o sentimento de *concretização de justiça* em que isso se traduz.

²⁶⁹ Solução idêntica aplicar-se-á na hipotética situação em que o visado «*renova*» o *mandato* e a decisão de perda de mandato somente é conhecida já no decurso deste novo mandato. Cremos que sem prejuízo dos factos que sustentarão a decisão se reportarem a um mandato anterior, e não aquele que se encontra hipoteticamente em curso, a realidade é que uma decisão dessa natureza desencadeará um forte melindre social e minará por completo a *capacidade político-governativa* do visado, pelo que não restará outra solução senão a perda do mandato que estará a exercer. É, na verdade, aí que se reside o efeito útil que se pretende extrair da ação: a reposição da legalidade democrática e a reafirmação da confiança nas estruturas de poder local.

SUBCAPÍTULO III

DOS ELEMENTOS DO PROCESSO

1. O Pedido e a Causa de Pedir

A problemática do *pedido* não se reveste de especial relevância nesta ação. Assim é porque o *pedido*, que simplificada e pode ser catalogado como o *efeito jurídico pretendido pelo Autor através da ação*, só poderá ser um: a *Declaração da Perda de Mandato Local* do Réu. Compreende-se que assim seja, porquanto nos encontramos perante um *processo administrativo (principal) especial ou avulso*, erigido tendo em vista uma situação concreta e particular, a *Perda de Mandato Local*.

Já a *causa de pedir* necessita de mais reparos. A *causa de pedir*, que LEBRE DE FREITAS define como o conjunto de “*factos constitutivos da situação jurídica que (o Autor) quer fazer valer ou negar (ou integrantes do facto cuja existência ou inexistência afirma)*”,²⁷⁰ nesta ação encontra-se condicionada à *demonstração da verificação da prática de um dos factos/atos* previstos nos artigos 8.º e 9.º da LTA ou no n.º 1 do artigo 11.º da Lei n.º 52/2019, de 31 de Julho, que consagram a *lista taxativa – numerus clausus, de fundamentos de Perda de Mandato Local*. Na verdade, não poderia ser de outro modo, visto que nos situamos perante matéria inserida no direito administrativo sancionatório,²⁷¹ onde a *certeza* e a *previsão jurídica* terão que imperar, de forma a assegurarem o respeito pelo *princípio da legalidade*. Assim, a totalidade do conjunto de fundamentos passíveis de determinam a declaração judicial desta sanção têm que estar devidamente inscritos na lei.

²⁷⁰ Cfr. LEBRE DE FREITAS, “*Introdução ao Processo Civil*, GestLegal, 4.ª ed, p. 67.

²⁷¹ NUNO FERNANDES define este conceito como o “*conjunto de medidas punitivas aplicadas pela Administração em consequência da violação de uma obrigação, normativamente imposta, no contexto da sua atividade geral.*” Cfr. NUNO FERNANDES (2019: 42).

Então, se os fundamentos são somente aqueles e não outros, a *causa de pedir* terá sempre que radicar na alegação de elementos que indiciem e sustentem a verificação de um ou de vários fundamentos aí tipificados.

2. Dos Fundamentos

Chegados à altura de abordar os *fundamentos* da Perda de Mandato, não almejamos, de modo algum, realizar um extenso escurso pela totalidade dos vários fundamentos, que em boa verdade já foram eximamente abordados pela doutrina, mas sim fornecer algumas coordenadas interpretativas para uma melhor compreensão de um fundamento que se tem tornado capital e que cujas condições de aplicação ainda permanecem algo dúbias. Trata-se, pois, do fundamento consagrado no n.º 2 do artigo 8.º da LTA.

Mais do que examinar a estrutura tripartida deste fundamento, que há muito já foi consolidada pela jurisprudência e pela doutrina, procuramos determinar as *condições em que este deve ser convocado*. Com efeito, não restam dúvidas de que este fundamento se reporta ao desrespeito do conjunto de *impedimentos* e/ou *deveres* prescritos no artigo 69.º do CPTA, no artigo 9.º da Lei n.º 52/2019 e no artigo 4.º do EEL, que constituem afloramentos do *princípio da imparcialidade da AP* previsto no n.º 2 do artigo 266.º da CRP, e que, convocando as considerações que já tecemos a propósito das “*conclusões jurisprudenciais*”, este é um tema envolto em grande controvérsia e com grande impacto na gestão autárquica.

Assim o é porque, não raras vezes, os *EL que sejam simultaneamente membros da Administração ou da Administração Geral* de uma *empresa local integrada na circunscrição territorial da entidade pública participante da qual fazem parte* têm sido considerados, abstratamente, *impedidos de participar em toda e qualquer deliberação municipal* que diga respeito a essa empresa, sob pena de incorrerem em Perda de Mandato

nos termos deste preceito.^{272/273} Estes EL têm sido considerados «*interessados*» nessas deliberações devido à circunstância da empresa local de cujos quadros fazem parte daí potencialmente sair beneficiada. Ora, cremos que tal não poderia estar mais incorreto. Na verdade, estamos até em crer que se trata de uma «*perversão*» deste fundamento, visto que os Tribunais têm realizado um *exercício de abstração* em uma matéria que o legislador definiu como *casuística* ou, se preferirmos, de *apreciação individual, caso-a-caso*.

De facto, os Tribunais, não raras vezes, mobilizam este preceito como um *critério abstrato* de proibição da participação dos EL que apresentem essa condição nestas deliberações, quando o critério idealizado pelo legislador é demarcadamente *casuístico* e destinado à *apreciação de situações concretas em que possam existir conflitos de interesses*. Trata-se, de certa forma, de *travestir* a «*vontade do legislador*», pois se a sua intenção fosse a de estatuir um *critério abstrato* tê-lo-ia consagrado como «*impedimento*», que é de *apreciação abstrata*, e manifestamente não o fez, pelo menos não em relação às empresas autárquicas.

Isto têm causado sérios imbróglis à gestão autárquica, levando mesmo a «*bloqueios*» na gestão destas empresas locais, pois, se os EL receiam que a sua conduta, ainda que legítima, possa ser encarada pelo Tribunal como fundamento da Perda de Mandato, preferem não atuar e salvaguardar a sua posição e reputação, que inquestionavelmente ficaria «*ferida*» por um processo desta natureza.

Acrescentando a tudo isto, as dúvidas que poderiam subsistir acerca dos «*verdadeiros interesses*» subjacentes às intervenções destes EL foram completamente suplantadas com o advento do RJAE, que no n.º 1 do seu artigo 30.º proíbe os EL de exercerem funções

²⁷² Para o Autor PAULO ALVARENGA, a *atividade empresarial local* “é compreendida como a atividade desenvolvida pelos Municípios, Associações de Municípios e pelas Áreas Metropolitanas, através dos serviços municipalizados (ou intermunicipalizados) e das empresas locais.” Cfr. PAULO ALVARENGA (2014: 22.)

²⁷³ Nos designios do n.º 1 do artigo 19.º da Lei n.º 50/2012, são *empresas locais* as “*sociedades constituídas ou participadas nos termos da lei comercial, nas quais as entidades públicas participantes possam exercer, de forma direta ou indireta, uma influencia dominante na razão de verificação de um dos seguintes requisitos: (a) Detenção da maioria do capital ou dos direitos de voto; (b) Direito de designar ou destituir da maioria dos membros do órgão de gestão, de administração ou fiscalização; (c) Qualquer outra forma de controlo de gestão.*”

remuneradas, seja a que título for, em qualquer empresa local cuja *sede* se situe na circunscrição territorial da entidade participante para a qual foram eleitos.²⁷⁴

Creemos, portanto, que se trata de um *bloqueio injustificado e desproporcionado* ao exercício de direitos políticos, designadamente de *participação nas deliberações da entidade autárquica para a qual foram eleitos*, que somente encontra fundamento num *clima de permanente suspeição* que teima em recair sobre os quadros autárquicos. Assim, estes EL só devem enfrentar a sanção de Perda de Mandato quando participem em *deliberações* que digam respeito às *empresas locais* de que cujos quadros façam parte, se for provado a possível *obtenção de um benefício individual por meio desta*, e não apenas porque detêm essa *condição* e/ou porque esta possibilita a obtenção de um benefício por parte daquela.²⁷⁵

3. Da exclusão da sanção

Se é verdade que o carácter sancionatório subjacente a esta ação impõe a construção de um regime legal mais *rigoroso e detalhado*, também é verdade que obriga à prescrição

²⁷⁴ Posição idêntica à nossa é perfilhada pela CCDRC que no Parecer n.º DSAJAL, de 20-01-2018, estatuiu que “a lei n.º 50/2012 ao proibir o exercício de funções remuneradas, independentemente da sua natureza, seja a que título for, nas entidades públicas participantes e em quaisquer empresas locais, quis pôr termo ao recebimento de qualquer tipo de contrapartida pecuniária por parte dos eleitos locais nas empresas locais e participadas, independentemente de ser a título de remuneração ou de senhas de presença ou a um outro título qualquer.”

²⁷⁵ Não cremos, portanto, que o Eleito Local que seja administrador ou membro da Assembleia Geral de uma empresa local integrada na circunscrição territorial da entidade pública participante da qual integra deva encontrar-se *impedido* de, nas suas *vestes* de Vereador, a título de exemplo, participar na deliberação de uma CM na qual sejam *aprovadas as orientações estratégicas* desta empresa, nos termos do n.º 2 do artigo 37.º da Lei n.º 50/2012, ou na deliberação de *celebração de um contrato-programa*, com vista à atribuição de *subsídios à exploração*, nos termos do n.º 4 do artigo 32.º do mesmo diploma. Não, cremos, no entanto, que o mesmo se possa dizer em relação ao Eleito Local que seja designado como *fiscal único* de uma dessas empresas locais, pois, atendendo ao carácter *jurídico-financeiro* das funções que ele irá exercer nessa empresa e, conseqüentemente, ao nível de *isenção necessária* ao seu correto exercício, deverá abster-se de *participar nestas deliberações*.

de um conjunto de *causas excludentes da sua aplicação*, em ordem a assegurar o cumprimento, entre outros, dos *princípios da proporcionalidade*²⁷⁶ e da *culpa*.²⁷⁷

Ora, a LTA não é indiferente a esta realidade e institui no seu artigo 10.º uma *cláusula geral de exclusão* que determina o afastamento da sanção *caso se verifiquem causas justificativas dos factos fundantes* ou *caso se verifiquem causas que excluam a culpa do agente*. Acoberta, assim, não só as situações em que apesar do visado ter praticado um facto suscetível de gerar a perda do seu mandato ele não será afastado em virtude de *não lhe poder ser assacada culpa*, a título de exemplo *um eleito que não remeta atempadamente a sua declaração de rendimentos e património em consequência de se encontrar gravemente doente e isso ter perturbado o seu quotidiano*,²⁷⁸ como aquelas situações em que a conduta do visado é *justificável* perante as circunstâncias, como é o caso do *não comparecimento às sessões e/ou reuniões do órgão autárquico do qual faça parte por receio de ofensas à sua integridade física ou outras alterações relevantes*.²⁷⁹

Quer-nos parecer, ainda, que o *desconhecimento* ou a *ignorância dos fundamentos* poderá constituir uma *causa de exclusão*, na medida em que para a maioria dos fundamentos,²⁸⁰ ao nível da *culpa*, o STA tem entendido ser exigível *culpa grave* e não *mera negligência*, pois tratando-se do *afastamento de alguém democraticamente eleito*, por respeito ao *princípio da proporcionalidade*, dever-se-á ser mais exigente.²⁸¹ Não cremos, porém, que isto se traduza num *afastamento linear* de toda e qualquer possibilidade de se

²⁷⁶ NUNO FERNANDES entende que o princípio da proporcionalidade “*configura uma cláusula de salvaguarda contra o excesso sancionatório da Administração convocando uma racionalidade de equilíbrio entre os direitos em conflito*.” Cfr. NUNO FERNANDES, *ob. cit.*, p. 46.

²⁷⁷ A este propósito, Acórdão do TC n.º 25/92, de 15-01-1992 e do STA, Proc. n.º 039678, de 21-03-1996.

²⁷⁸ Exemplo retirado do Acórdão do TCAN, Proc. n.º 00873/07.6BEBRG, de 29-11-2007. O Tribunal entendeu que não bastava o desrespeito pelo normativo, isto é, a *falta de entrega da declaração*, como uma *intenção de desrespeitar o normativo*, com *culpa grave*. Em sentido idêntico, o Acórdão do STA, Proc. n.º 0950/07, de 24-01-2008 e o Acórdão Proc. n.º 041238, de 16-01-1997.

²⁷⁹ Isto evidencia uma certa redundância no estabelecimento da cláusula geral, pois o legislador em relação a este fundamento, à semelhança do que fez com outros, já consagra no próprio fundamento que este só poderá ser mobilizado quando se tratem de faltas “*sem motivo justificativo*”. Em sentido idêntico, FERNANDO GOMES, *ob. cit.*, p. 129.

²⁸⁰ Note-se que alguns dos fundamentos não *exigem culpa* por se tratarem de *circunstâncias objetivas*. O exemplo apresentado por CÂNDIDO DE OLIVEIRA, ao qual aderimos, é o da alínea b) do n.º 1 do artigo 8.º da LTA, que contende com a verificação de uma *situação de inelegibilidade superveniente*, que o Autor entende, aliás, que nem se deveria designar *inelegibilidade*, mas sim *incompatibilidade*. Cfr. CÂNDIDO DE OLIVEIRA, *ob. cit.*, p. 193.

²⁸¹ Neste sentido, Acórdãos do STA, Proc. n.º 69/19.4BEMDL, de 21-05-2020 e Proc. n.º 0908/07, de 20-12-2007.

declarar a perda de mandato com base em negligência ou mera culpa. Na realidade, tratando-se de «líderes autárquicos», que se estima que detenham um maior conhecimento da lei, ou pelo menos assim deveria ser, sobre eles impende um especial dever de cuidado, pelo que só casuisticamente, e não por princípio, é que se poderá afastar a sua culpa na violação de deveres a que se encontravam adstritos, incluindo por negligência.

SUBCAPÍTULO IV

DA MARCHA PROCESSUAL

1. O regime processual

O regime processual a que esta ação está subordinada encontra-se previsto no artigo 15.º da LTA, que atualmente, no seguimento das alterações efetuadas pelo Decreto-Lei n.º 214 -G/2015, apenas se limita a realizar uma *remissão em bloco* para o *regime processual do contencioso eleitoral – processo administrativo principal urgente*, consagrado no artigo 98.º do CPTA.²⁸² No entanto, nem sempre assim se sucedeu.

Com efeito, antes das alterações introduzidas por aquele diploma, que aprovou o CPTA, o artigo 15.º *desenhava o «iter processual»* a que a ação deveria obedecer, incluindo o regime de *recursos*. Aí se estabelecia que a ação, salvas as *modificações* previstas no próprio artigo, deveria seguir os *termos dos recursos de atos administrativos dos órgãos da administração local* e que detinha *carácter urgente*. No entanto, com as alterações de 2015, uma parte substancial, quase a totalidade, do artigo foi revogado e inscreveu-se no n.º 1 a já referida *remissão em bloco* para o artigo 98.º, que a nosso ver coloca algumas questões relevantes.²⁸³

Coloca-se, desde logo, a questão dos *prazos excessivamente curtos*. De facto, cremos que os prazos referidos no n.º 4 desse preceito, que são de 5 dias para a *contestação e réplica* e de 3 dias para os restantes atos, são excessivamente curtos e podem afigurar-se, até, de certo modo prejudiciais ao *apuramento da verdade* e da *correta aplicação do Direito*. É, certo, todavia, que este *«problema»* não foi introduzido pela alteração de 2015, na medida em que a redução dos prazos estabelecidos no n.º 3 do artigo 60.º da LPTA, que eram de 7

²⁸² O que determina a aplicação, em toda a parte que não for contrária, dos capítulos II e III do Título II do CPTA. Sobre o *regime processual do contencioso eleitoral*, veja-se, MÁRIO AROSO DE ALMEIDA/CARLOS CADILHA, *ob. cit.*, p. 776-784.

²⁸³ Neste sentido, VIEIRA DE ANDRADE, *ob. cit.*, p. 165, nota 360.

dias para contestação e réplica, de 5 dias para a decisão do juiz ou submissão a julgamento e de 3 dias para os restantes atos, foi operada aquando da revogação da LPTA pela Lei n.º 15/2002, que aprovou o CPTA, em virtude da remissão ter deixado de ser para a LPTA e ter passado a ser para contencioso eleitoral previsto nos artigos 97.º e ss desse diploma. No entanto, cremos que o legislador, aquando da alteração de 2015, deixou perpetuar algo que é desajustado. Assim sendo, na nossa opinião, o mais correto seria o legislador *prescrever prazos mais latos para a preparação das peças processuais* (contestação e réplica) e para a *formação da vontade do Tribunal*, quiçá de 10 dias.

Coloca-se, ainda, a questão da inexistência de um regime jurídico-processual próprio. Efetivamente, como temos vindo a advogar, quer-nos parecer que esta ação reclama a prescrição de um regime jurídico-processual próprio, que atenda às suas «*idiossincrasias*» e que seja detalhado o suficiente ao ponto de permitir aos seus intervenientes um cabal e efetivo conhecimento de toda a tramitação. Parece-nos que isso seria possível de se obter por meio do agrupamento, em diploma autónomo, ou seja, fora da LTA, de todas as particularidades *substantivas* e *adjetivas* a que esta ação obedece, ou deveria obedecer.

Construir-se-ia, por conseguinte, um diploma que incorporaria, autonomamente, uma *verdadeira ação administrativa (principal) avulsa*, com a especificação dos *títulos de legitimidade processual, do prazo de propositura da ação, do Tribunal competente, dos fundamentos integrantes da causa de pedir* e, não menos importante, da *especial tramitação processual a que obedeceria*, incluindo o seu *caracter urgente*,²⁸⁴ *principal* e de *plena jurisdição*²⁸⁵, de modo a tutelar-se devidamente os *direitos políticos em causa*, a *conservar a utilidade da lide* e a *repor celeremente a legalidade democrática*.

2. Dos Recursos

²⁸⁴ Com as consequências determinadas nos nrs.º 2, 3 e 4 do artigo 36.º do CPTA.

²⁸⁵ De acordo com MÁRIO AROSO DE ALMEIDA e CARLOS CADILHA, ser de *plena jurisdição* significa que o “*Tribunal não se limita a anular ou a confirmar o ato impugnado, mas resolve o litígio em termos definitivos*”. Cfr. MÁRIO AROSO DE ALMEIDA/CARLOS CADILHA, *ob. cit.*, p. 779.

O *recurso jurisdicional* da decisão de mérito que o Tribunal lograr obter nesta sede é sempre admissível. Com efeito, sem prejuízo de não ser reconhecida a existência de uma *garantia constitucional a um duplo grau de jurisdição*, a jurisdição administrativa tem optado por assegurar o *direito a um “duplo grau de jurisdição de mérito”* e, por vezes, até a um *duplo grau de recurso*.²⁸⁶ No entanto, apesar de assim o ser, não é devido a isso que se dá esta *admissibilidade plena*. Ela surge, na verdade, em consequência do facto de nos situarmos perante uma *causa cujo valor é indeterminado*, nos termos do n.º 1 do artigo 34.º do CPTA, o que determina que o valor será sempre *superior ao da alçada dos TCA’s*, ou seja, 30.000,01 €, e que, nos termos do n.º 3 do mesmo preceito, poderá ser *admitido recurso de revista «per saltum» para o STA*, caso estejam verificados os requisitos do artigo 151.º ou, *sempre, recurso de apelação*.²⁸⁷

Ademais, tratando-se de *processo urgente*, estatui o artigo 147.º do CPTA que o prazo de *interposição* é somente de 15 dias e que o *recurso sobe imediatamente*, tendo o seu julgamento prioridade sobre os demais, devendo ocorrer logo na sessão imediatamente a seguir à conclusão do processo para decisão.

Por fim, quanto aos *efeitos dos recursos*, determina o n.º 1 do artigo 143.º que estes, sendo *ordinários*, têm *efeitos suspensivos da decisão recorrida*. Aliás, já era essa a solução consagrada no n.º 6 do artigo 15.º da LTA, antes de ter sido revogado.

²⁸⁶ Vd. VIEIRA DE ANDRADE, *ob. cit.*, p. 414.

²⁸⁷ É de reforçar que o facto do *valor da causa ser indeterminado* somente concede a possibilidade, em abstrato, de se mobilizar o *recurso de revista «per saltum»*, pois, em concreto, a sua admissibilidade está dependente também de um outro critério: *tratar-se somente de questões de Direito*: O STA tem acrescentado ainda um outro: *a necessidade de se tratar de uma questão de direito inovadora ou subjacente a uma certa relevância social ou melindre social*.

PARTE IV
CONCLUSÃO

1. Considerações finais

Concluído, mas não acabado, o nosso breve excuro pelos meandros da *Ação Administrativa para Declaração da Perda de Mandato Local*, impõem-se-nos, agora, um esforço de reflexão global acerca das diferentes problemáticas que ao longo do texto foram sendo abordadas.

Em vista disso, seguindo o «*natural curso da escrita*», principiamos esta reflexão final com a matéria com que iniciamos a dissertação: as AL. Vimos que estas constituem as *estruturas nucleares* da organização administrativa portuguesa a nível local e que desempenham um relevante *papel de proximidade* para com as populações, seja porque se encontram implantadas junto delas, seja porque são titulares de um vasto conjunto de competências que se reportam, de modo direito, à *satisfação de interesses próprios dessas comunidades*.

De igual modo, vimos também que o *governo* das AL, em particular dos Municípios – que são as estruturas mais proeminentes neste contexto, obedece a *características singulares*, tais como o *atípico presidencialismo colegial* que aí aparece vigorar. Este *presidencialismo colegial* dita que o *Presidente da CM*, que qualificamos como *órgão autárquico individual*, detenha um conjunto lato de *competências próprias* e uma *série de prerrogativas essenciais* que são suscetíveis de moldarem toda, ou quase toda, a atividade do Município, fazendo dele um verdadeiro «*maestro*» que coordena a *atividade e gestão municipal*.

Descortinamos, ainda, o *regime de tutela* a que as AL se encontram sujeitas, ou seja, um *regime de tutela legal* e nunca de *mérito*, ainda que este regime *legalista* não se

circunscreva à tradicional *função inspetiva*, porquanto integra outros *poderes*, tais como os de *integração*, *acompanhamento* e, até, de *substituição*. Regime esse que na LTA foi *totalmente jurisdicionalizados*, por meio da total submissão das competências sancionatórias à alçada dos Tribunais Administrativos, que daí em diante têm detido o *monopólio da Declaração de Perda de Mandato Local*. Sendo isso, aliás, que nos faz propugnar pela tese de que hodiernamente já não se deve falar em «*sanções tutelares*», mas em «*sanções judiciais locais*», em virtude destas já não resultarem diretamente da atividade tutelar, sem prejuízo, todavia, destas poderem ser intentadas em resultado de *provas e evidências* obtidas nessa sede, isto é, *inspeções, sindicâncias e inquéritos*.

Quer-nos parecer, também, que a implementação do regime de *plena jurisdicionalização da tutela administrativa* levantou algumas dificuldades de compatibilização com o regime processual dos Tribunais Administrativos, que cremos terem-se vindo a agudizar, ao ponto de se tornarem *incongruentes*, em muito devido à (recente) alteração ao artigo 15.º da LTA que revogou o regime jurídico-processual específico a que essas «*sanções judiciais locais*» estavam subordinadas e remeteu, genericamente, para o regime processual do *contencioso eleitoral* previsto no artigo 98.º do CPTA.

No nosso horizonte de pensamento, a remissão para este artigo 98.º apesar de justificável, seja por uma *questão de celeridade processual*, seja por uma questão de *similaridade de tutela de direitos políticos fundamentais*, afigura-se *insuficiente e incompatível*. Na realidade, estamos em crer que a *única evidência útil* que se poderá retirar desta remissão é o *caráter urgente* de que obrigatoriamente esta ação se terá que revestir, pois, bem vistas as coisas, nem os *prazos processuais*, nem tampouco os *critérios de legitimidade processual* aí referidos, são aplicáveis. São aplicáveis, outrossim, os que estão estatuídos na LTA, ainda que o estejam de um modo pouco articulado. Assim sendo, advogamos que o melhor seria consagrar, em *diploma autónomo e bem articulado*, *todo o regime substantivo e adjetivo* a que esta ação deva obedecer, incluindo todas as particularidades que devam observadas: *os títulos de legitimidade; os fundamentos; os prazos processuais, os pressupostos processuais; as especificidades de tramitação* e, até, a *identificação dos recursos jurisdicionais mobilizáveis*.

Situamo-nos, pois, perante um verdadeiro *processo administrativo principal urgente*, que à semelhança dos restantes reclama um *regime próprio* que se encontre devidamente *orientado às suas «realidades» e finalidades*.

BIBLIOGRAFIA

- AFONSO, SIMONETTA LUZ, A Assembleia Municipal de Lisboa, in: *As Assembleias Municipais e a Reforma do Poder Local*, NEDAL;
- ALVARENGA, PAULO HENRIQUE (2014), *Setor Empresarial Local. O enfoque sobre as Empresas Locais*, CEDIPRE;
- ALVES CORREIA, FERNANDO (2018), *Poder Local Democrático*, GestLegal, 1.^a ed;
- ALVES CORREIA, JORGE (2009), *Contratos Urbanísticos – Concertação, Contratação e Neocontratualismo no Direito do Urbanismo*, Almedina;
- ALVES CORREIA, JORGE (2015), *Contrato e Poder Público Administrativo*, vol. I, Tese de Doutoramento em Direito – Direito Público, apresentada à Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra em Junho de 2015;
- ALVES CORREIA, JORGE (2019), *Direito Público Luso e Brasileiro – Um exercício de Direito Constitucional Comparado*, GestLegal, 2.^a ed;
- AMORIM, CARLOS ABREU (2009), *Algumas notas sobre o regime jurídico das assembleias municipais portuguesas*, in: *rev. Direito Regional e Local*, n. 7;

- ANTUNES, MARIA JOÃO (2015), *Consequências Jurídicas do Crime*, 2.º ed, Coimbra Editora;

- AROSO DE ALMEIDA, MÁRIO/CARLOS CADILHA (2018), *Comentário ao Código de Processo nos Tribunais Administrativos*, Almedina, 4.ª ed;

- AROSO DE ALMEIDA, MÁRIO (2020 -A), *Manual de Processo Administrativo*, Almedina, 4.ª ed;

- AROSO DE ALMEIDA, MÁRIO (2020 -B), *Teoria Geral do Direito Administrativo*, Almedina;

- BARBOSA DE MELO (2007), «*O poder local na Constituição da República Portuguesa em 1976*» in: *30 Anos de Poder Local na Constituição da República Portuguesa*, Escola de Direito da Universidade do Minho e centro de Estudos jurídicos do Minho;

- BARREIROS, BARBARA (2016), *Treinta años de Literatura Científica sobre Entidades Locales en Portugal*, in: *Dereito (revista xurídica da Universidade de Santiago de Compostela)*, vol. 25, 2016;

- BRITO, WLADIMIR (2008), *Lições de Direito Processual Administrativo*, Coimbra Editora, 2.ª ed;

- BRITO, WLADIMIR (2019), *Teoria Geral do Processo*, Almedina;

- BOURJOL, MAURICE (1972) , *Droit Administratif – I. L’action administrative*, Université de Paris;

- CABRAL DE MONCADA, LUIZ (2019), *Código do Procedimento Administrativo Anotado*, Quid Iuris;

- CAETANO, MARCELLO (2015), *Manual de Direito Administrativo*, Almedina, Vol. I, 10.^a ed;

- CAETANO, MARCELLO (2017), *Manual de Direito Administrativo*, Almedina, Vol. II, 10.^a ed;

- CALEJO, JOSÉ (1971), *Constituição Política da República Portuguesa*, Coimbra Editora;

- CÂNDIDO DE OLIVEIRA, ANTÓNIO (1998), *A EDP, os Municípios e o Governo. Tutela administrativa – reserva de jurisdição*, in: *Cadernos de Justiça Administrativa*, n.º 9, 1998;

- CÂNDIDO DE OLIVEIRA, ANTÓNIO (2005), *A democracia local (aspetos jurídicos)*, Coimbra Editora;

- CÂNDIDO DE OLIVEIRA, ANTÓNIO/MACHADO DIAS, MARTA (2008), *Crimes de Responsabilidade dos Eleitos Locais*, CEJUR;

- CÂNDIDO DE OLIVEIRA, ANTÓNIO (2013), *Direito das Autarquias Locais*, Coimbra Editora, 2.º ed;

- CASTANHEIRA NEVES, MARIA JOSÉ (2004), *Governo e Administração local*, Coimbra Editora;

- CASTANHEIRA NEVES, MARIA JOSÉ (2018), *Eleitos Locais: Um estatuto a reformar*, in: *Poder Local Democrático*, GestLegal, 1.^a ed;

- CASTILLO BLANCO, FREDERICO (2019), *Lecciones para el estudio del derecho local em el Grado*, Tecnos;

- CAUPERS, JOÃO (2009), *Introdução ao Direito Administrativo*, Âncora, 10.^o ed;

- CELESTE FONSECA, ISABEL (2019), «*Estudo IV – A descentralização em curso: reforço (ou esforço) das autonomias locais*», in: *Direito das Autonomias (locais)*, Nedip;

- CUNHA RODRIGUES (1999), *Em nome do Povo*, Coimbra Editora;

- DEBBASCH, CHARLES (1985), *Institutions et Droit Administratif – Les structures administratives*;

- ESTEVES DE OLIVEIRA, MÁRIO (1984), *Direito Administrativo*, Almedina, Vol. I;

- FERNANDO ALVES, JORGE (2010), *Primeira República, poder local e a saga parlamentar para um novo código administrativo*, in: *Revista da Faculdade de Letras*, Vol. II, Porto;

- FERNANDES, NUNO (2019), *A relevância do Princípio da Proporcionalidade no âmbito do Direito Administrativo Sancionatório*, Dissertação de Mestrado apresentada à Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra;

- FIGUEIREDO DIAS (2013), *Direito Penal Português*, Vol. II, Editora Coimbra;

- FOLQUE, ANDRÉ (2004), *A Tutela Administrativa nas Relações entre o Estado e os Municípios*, Coimbra Editora;

- FREITAS DO AMARAL, DIOGO (2006), *Curso de Direito Administrativo*, Almedina, Vol. I, 3.^a ed;

- GARCIA, ALBERTO/PINTO, ELIANA/FONSECA, JOÃO (2018), *Comentários à Lei n.º 75/2013*, Rei dos Livros, 1.^a ed;

- GOMES CANOTILHO, JOSÉ JOAQUIM (2002), *Direito Constitucional e Teoria da Constituição*, Almedina, 6.^a ed;

- GOMES CANOTILHO/MOREIRA, VITAL (2010), *Constituição da República Portuguesa Anotada*, Coimbra Editora, Vol. II, 4.^a ed;

- GOMES CANOTILHO, JOSÉ JOAQUIM (2019), *Direito constitucional e Teoria da constituição*, Almedina, 7.^a ed;

- GOMES DE OLIVEIRA, LEANDRO (2020), *A descentralização administrativa. Que rumo?*, Relatório apresentado à Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra;

- GOMES, FERNANDO (2017), «*Alguns aspectos da natureza e fundamentos da ação pública administrativa para perda de mandato autárquico*», in: *Revista do Ministério Público*, n.º 150, 2017;

- GOMES, FERNANDO (2018), *A ação administrativa para perda de mandato autárquico*, Dissertação de Mestrado em Direito Administrativo apresentada à Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa;

- GONÇALVES, PEDRO (1997), *O Novo Regime Jurídico da Tutela Administrativa sobre as Autarquias Locais*, CEFA;

- GONÇALVES, PEDRO (2020 -A), *Direito dos Contratos Públicos*, 4.ª ed;

- GONÇALVES, PEDRO (2020 -B), *Manual de Direito Administrativo*, Almedina, Vol. I;

- JAIME, L. M (2015), *O conceito de Autarquias locais na Constituição da República de Angola – o caso do Município*, Dissertação de Mestrado apresentada à Escola de Direito da Universidade do Minho;

- JORGE FERNANDES, PAULO (2012), *Os actos adicionais à Carta Constitucional de 1826*, in: *Revista história constitucional*, n.º 13, 2012;

- LEBRE DE FREITAS (2017), *Introdução ao Processo Civil – Conceitos e Princípios gerais à luz do novo Código*, GestLegal, 4.ª ed;

- MARQUES DUARTE, BRUNA (2016), *Descentralização administrativa, Novos caminhos, Novas realidades*, Dissertação de mestrado apresentada à Faculdade de direito da Universidade de Lisboa;

- MARTINS, LÍCINIO LOPES/ALVES CORREIA, JORGE (2019), *Justiça Administrativa*, GestLegal, 2.ª Ed;

- MELO ALEXANDRINO, JOSÉ (2016), *Os processos de reforma do poder local em Portugal: desenvolvimentos recentes*, in: *II Jornadas de Direito Municipal Comparado Lusófono*, AAFDL;

- MELO ALEXANDRINO, JOSÉ (2020), «*Direito das Autarquias Locais*», in: *Tratado de Direito Administrativo Especial*, Almedina, Vol. IV;

- MIRANDA, JORGE (2004), *Manual Direito Constitucional*, Coimbra Editora, Tomo III (Estrutura Constitucional do Estado), 5.º Ed;

- MIRANDA, JORGE (2020), *Teoria da Constituição*, Almedina;

- MOREIRA, VITAL (2003), *Administração Autónoma e Associações Públicas*, Coimbra Editora;

- MORILLO-VELARDE (1977), *El Alcalde en la Administracion Española*, Universidad de Sevilla, n.º 44;

- OLIVEIRA, FERNANDA PAULA (2016), *¿Es necesario repensar en la Autonomía Local?*, in: *Dereito (revista xurídica da Universidade de Santiago de Compostela)*, vol. 25, 2016;

- OLIVEIRA, FERNANDA PAULA/FIGUEIREDO DIAS, EDUARDO (2017), *Noções Fundamentais de Direito Administrativo*, 5.ª Ed, Almedina;

- OLIVEIRA, P. M (1950), *As paróquias rurais portuguesas – Sua origem e formação*, Lisboa;

- OLIVEIRA ROCHA (2015), *O desenvolvimento do poder local em África: O caso dos municípios em Moçambique*, in: *Cadernos de Estudos Africanos*, n.º 30, 2015;

- OTERO, PAULO (2016), *Manual de Direito Administrativo*, Almedina;

- PEREIRA, ERNESTO VAZ (2009), *Da perda de Mandato Autárquico, Da Dissolução de Órgão Autárquico*, Almedina;

- PERTICI, ANDREA (2019), *Gli organi di governo, il sistema elettorale e lo status di amministratore locale*, in: ROBERTO DI MARIA/CRISTINA NAPOLI/ANDREA PERTICI, *Diritto delle Autonomie Locali*, G. Giappichelli, 2019;

- RAMALHO EANES, ANTÓNIO (2007), «*O Poder Local*», in: *30 Anos de Poder Local na Constituição da República Portuguesa*, Escola de Direito da Universidade do Minho e centro de Estudos jurídicos do Minho;

- REBELO DE SOUSA, MARCELO/SALGADO DE MATOS, ANDRÉ (2004), *Direito Administrativo Geral*, Tomo I, *Introdução e princípios fundamentais*, Dom Quixote;

- REBELO, MARTA (2007), *Descentralização e Justa repartição de recursos entre o Estado e as Autarquias Locais*, Almedina;

- REMÉDIO MARQUES (2007), *Ação Declarativa à luz do Código Revisto*, Coimbra Editora;

- SÉRVULO CORREIA, JOSÉ (1982), *Noções de Direito Administrativo*, Danúbio, Vol. I;

- SÉRVULO CORREIA, JOSÉ, «*Devolução de poderes*», in: *Dicionário Jurídico da Administração Pública*;

- VANDELLI, LUCIANO (2018), *Il sistema delle autonomie locali*, Il Mulino, 7.^a ed;

- VIEIRA DE ANDRADE, JOSÉ CARLOS (2017), *Lições de Direito Administrativo*, Imprensa da Universidade de Coimbra;

- VIEIRA DE ANDRADE, JOSÉ CARLOS (2018), *Nova Lei Portuguesa da Descentralização Administrativa: Apreciação crítica*, in: *Descentralização administrativa perspetiva luso-espanhola*, Instituto Jurídico da Faculdade de Direito de Coimbra, 2018;

JURISPRUDÊNCIA

Acórdãos do TC:

- n.º 25/92; - [TC n.º 25/92](#)
- n.º 432/93; - [TC n.º 432/93](#)
- n.º 379/96; - [TC n.º 379/96](#)
- n.º 296/2013; - [TC n.º 296/2013](#)
- n.º 86/2013; - [TC n.º 86/2013](#)

Acórdãos do STA:

- Proc. n.º 025076, de 15-03-1988; - [STA n.º 025076](#)
- Proc. n.º 026797, de 02-05-1989; - [STA n.º 026797](#)
- Proc. n.º 028324, de 29-10-1991; - [STA n.º 028324](#)
- Proc. n.º 031652, de 25-02-1993; - [STA n.º 031652](#)
- Proc. n.º 048349, de 09-01-2002; - [STA n.º 048349](#)
- Proc. n.º 0690/07, de 22-08-2007; - [STA n.º 0690/07](#)
- Proc. n.º 0693/07, de 25-09-2007; - [STA n.º 0693/07](#)
- Proc. n.º 0908/07, de 20-12-2007; - [STA n.º 0908/07](#)
- Proc. n.º 0353/08, de 26-06-2008; - [STA n.º 0353/08](#)
- Proc. n.º 027/12, de 20-06-2012; - [STA n.º 027/12](#)
- Proc. n.º 0645/13, de 30-04.2013 - [STA n.º 0645/13](#)
- Proc. n.º 01470/13, de 26-02-2014; - [STA n.º 01470/13](#)

- Proc. n.º 01144/16, de 10-11-2016; - [STA n.º 01144/16](#)
- Proc. n.º 01299/16, de 01-02-2017; - [STA n.º 01299/16](#)
- Proc. n.º 0946/17, de 16-11-2017; - [STA n.º 0946/17](#)
- Proc. n.º 88/18.8BEPNF, de 12-12-2019; - [STA n.º 88/18.8BEPNF](#)
- Proc. n.º 69/19.4BEMDL, de 21-05-2020; - [STA n.º 69/19.4BEMDL](#)
- Proc. n.º 0163/19.1BEPRT, de 29-10-2020; - [STA n.º 0163/19.1BEPRT](#)

Acórdãos do TCAN:

- Proc. n.º 00873/07.6BEBRG, de 29-11-2007; - [TCAN n.º 00873/07.6BEBRG](#)
- Proc. n.º 00461/05.1BEPNF, de 08-06-2008; - [TCAN n.º 00461/05.1BEPNF](#)
- Proc. n.º 01569/05.9BEPRT, de 13-01-2012; - [TCAN n.º 01569/05.9BEPRT](#)
- Proc. n.º 00593/15.8BEBRG, de 06-11-2015; - [TCAN n.º 00593/15.8BEBRG](#)
- Proc. n.º 132/14.8BEALM, de 21-03-2019; - [TCAN n.º 132/14.8BEALM](#)

Acórdãos do TCAS:

- Proc. n.º 396/18.8BECTB, de 10-10-2019; - [TCAS n.º 396/18.8BECTB](#)

Pareceres:

- Circular da PGR n.º 8/90, de 27 de Julho de 1990; - [Circular n.º 8/90](#)
- Parecer da PGR n.º 107/1989, de 22 de Fevereiro de 1990; - [PGR n.º 107/1989](#)
- Parecer da PGR n.º 44/1997, de 15 de Maio de 1999; - [PGR n.º 44/1997](#)
- Parecer da PGR n.º 25/2019, de 20 de Setembro de 2019; - [PGR n.º 25/2019](#)
- Parecer da CCDRC n.º 159/04, de 12 de Maio de 2004; - [CCDRC n.º 159/04](#)