

ACÓRDÃO N.º 480/2013

Processo n.º 765/13

Plenário

Relator: Conselheiro Pedro Machete

Acordam, em Plenário, no Tribunal Constitucional:

I. Relatório

1. José Manuel Machado de Castro, na qualidade de mandatário eleitoral das listas do Bloco de Esquerda às eleições para os titulares dos órgãos das autarquias locais do Município do Porto, vem interpor recurso, ao abrigo do artigo 31.º e seguintes da Lei que regula a eleição dos titulares dos órgãos das autarquias locais (aprovada pela Lei Orgânica n.º 1/2001, com as alterações posteriores, adiante designada “LEOAL”), da decisão do 1.º Juízo Cível dos Juízos Cíveis do Porto que julgou elegível Luís Filipe Menezes Lopes, como “primeiro candidato da lista à Câmara Municipal do Porto apresentada pela coligação eleitoral «PORTO FORTE», constituída pelo PPD/PSD. PPM.MPT”.

Nas alegações de recurso conclui do seguinte modo:

« 1- A candidatura apresentada pela coligação eleitoral “Porto Forte” constituída por PPD/PSD, PPM, MPT, apresenta como primeiro candidato à Câmara Municipal do Porto, o cidadão Luís Filipe Menezes Lopes.

2 - O cidadão Luís Filipe Menezes Lopes, foi eleito Presidente da Câmara Municipal de Vila Nova de Gaia nas eleições autárquicas realizadas em 1997, 2001, 2005 e 2009, conforme informação constante, respetivamente, no sítio da DGAI ([http://www.dgai.../prem_97\(1\).txt](http://www.dgai.../prem_97(1).txt)) referente a 1997, do Mapa Oficial n.º 1-B/2002, publicado em 2.º Suplemento 1.ª Série-B do Diário da República, de 27 de Março de 2002, do Mapa Oficial n.º 1-A/2006, publicado em Suplemento à 1.ª Série-B do Diário da República, de 6 de Fevereiro de 2006 e do Mapa Oficial n.º 1-A/2010, publicado no Diário da República, I Série, de 11 de Março de 2010.

3 - Verifica-se assim que o cidadão cuja candidatura se coloca em crise, foi eleito para mais de três mandatos consecutivos como Presidente de Câmara Municipal de Vila Nova de Gaia.

4 – O mandatário da candidatura do Bloco de Esquerda ao município do Porto, ora recorrente, tempestivamente impugnou, nos termos do n.º 3 do artigo 25º da Lei Orgânica n.º 1/2001 de 14 de Agosto, a elegibilidade do cidadão Luís Filipe Menezes Lopes, primeiro candidato a Câmara Municipal do Porto na lista apresentada pela coligação eleitoral “Porto Forte” constituída por PPD/PSD, PPM, MPT;

5 - Em 16 de Agosto de 2013, o 1.º Juízo Cível do Porto julgou improcedente tal impugnação, considerando elegível o cidadão Luís Filipe Menezes Lopes à eleição autárquica em causa (fls. 402 a 408);

6 – Por discordar de tal despacho, veio o signatário, ora recorrente, Reclamar em 19 de Agosto de 2013 ao abrigo do artigo 29º n.º 1 da Lei Eleitoral dos Órgãos das Autarquias Locais (Lei Orgânica n.º 1/2001, de 14 de Agosto);

7 – Em 19 de Agosto de 2013, o Meritíssimo Juiz de Turno do 1.º Juízo Cível do Porto, indeferiu a Reclamação e manteve a decisão impugnada que considerou elegível o cidadão Luís Filipe Menezes Lopes à eleição para a Câmara Municipal do Porto na lista apresentada pela coligação eleitoral “Porto Forte” constituída pelo PPD/PSD, PPM, MPT;

8 – E é desta decisão final do 1.º Juízo Cível do Porto que se apresenta o Recurso para o Tribunal Constitucional, nos termos dos artigos 31.º e ss, da Lei Eleitoral dos Órgãos das Autarquias Locais;

9- Nos termos do artigo 1.º, n.º 1 da Lei n.º 46/2005, de 29 de Agosto, “*o presidente de câmara municipal e o presidente de junta de freguesia só podem ser eleitos para três mandatos consecutivos*”.

10- O artigo 1.º, n.º 1 da Lei n.º 46/2005, de 29 de Agosto deve ser interpretado no sentido de a inelegibilidade prevista respeitar a toda e qualquer autarquia e não apenas à autarquia onde o cidadão tenha sido eleito presidente de câmara ou presidente de junta por três mandatos consecutivos.

11 - O artigo 9.º, n.º 3 do Código Civil estabelece que na interpretação da lei, o intérprete deve presumir que o legislador consagrou as soluções mais acertadas e soube exprimir o seu pensamento em termos adequados;

12 - Para além da dimensão da interpretação literal e do elemento gramatical, há que considerar outros elementos como o elemento sistemático, histórico e teleológico;

13 – Considerando o elemento gramatical parece claro que a preposição de uma preposição genérica, que pretende indicar, no caso concreto a função em si e não o lugar onde é exercido.

14 – O elemento teleológico indica-nos que, e citando o Acórdão do Tribunal da Relação de Lisboa referido nas alegações: “*Este elemento interpretativo consiste na razão de ser da norma (ratio legis), no fim visado pelo legislador ao editar a norma, nas soluções que tem em vista e que pretende realizar. E qual é o fim visado pela norma em apreço? É, claramente, numa concretização do princípio da renovação consagrado no art. 118.º da CRP, perante situações em que se registou o exercício de cargos de poder local executivo durante longos períodos, evitá-las, obviando aos perigos potencialmente decorrentes da perpetuação do poder*”.

15 – Determinante é também o elemento histórico, sendo certo que o processo legislativo que levou à Lei n.º 46/2005, de 29 de Agosto foi antecedido por outras iniciativas legislativas, em legislaturas anteriores. A título de exemplo, cita-se o Projeto de Lei n.º 276/IX onde são utilizadas expressões genéricas “*funções*” e “*presidente de câmara*”

16 – Também a Proposta de Lei n.º 4/X tem uma Exposição de Motivos muito clara quanto aos seus objetivos: “*Subjacente, então, à limitação de mandatos ou do número de mandatos que a mesma pessoa pode exercer sucessivamente, está o objetivo de fomentar a renovação dos titulares dos órgãos, visando-se o reforço das garantias de independência dos mesmos, e prevenindo-se excessos induzidos pela perpetuação no poder*”.

17 – Quanto ao elemento sistemático há que levar em linha de conta que:

a) O artigo 118.º, n.º 2 da Constituição da República Portuguesa estabelece a possibilidade de limitação legal à renovação sucessiva de mandatos [de] cargos políticos executivos;

b) O artigo 118.º, n.º 1 da Constituição da República Portuguesa proíbe o exercício vitalício de qualquer cargo político de âmbito nacional regional ou local. Ora, “*(...) conjugando este preceito constitucional com o art. 1.º da Lei n. 46/2005 parece óbvio que o sentido desta só pode ser o de proibir a candidatura a qualquer autarquia e não apenas naquela onde foram cumpridos os três mandatos sucessivos. O entendimento contrário ..., levaria à perpetuação dos cargos, possibilitando o seu exercício de forma vitalícia, desde que os mesmos fossem exercidos, sucessivamente, em circunscrições geográficas diversas, em manifesta oposição com o disposto no art 118.º da CRP. Ou seja, a interpretação que ora se defende é a única consentânea com o preceito constitucional citado o que significa que é a única admissível*” (conforme o Douo Acórdão do Tribunal da Relação de Lisboa de 20/06/2013, disponível em

c) A tese da territorialidade da limitação de mandatos não é adequada a prevenir a limitação de mandatos a presidentes de órgãos executivos de autarquias locais, na medida em que as autarquias locais, em concreto, são passíveis de modificação territorial (e eventualmente populacional, por essa via), criação ou extinção, encontrando-se tal possibilidade nas mãos do legislador, conforme estabelece o artigo 164.º, alínea n) e o artigo 236.º, n.º 4, ambos da Constituição da República Portuguesa, permitindo esta interpretação ao presidente da autarquia objeto de extinção ou modificação territorial, prolongar em mais três mandatos consecutivos a sua permanência no poder.

18 – A interpretação do artigo 1.º, n.º 1 da Lei n.º 56/2005, de 29 de Agosto como considerando inelegíveis para um quarto mandato consecutivo, como presidente de órgão executivo de autarquia local, todos os cidadãos que hajam sido eleitos para três mandatos consecutivos como presidentes de câmara municipal ou presidentes de junta de freguesia é compatível com o artigo 18.º da Constituição da República Portuguesa

19 - Com efeito, não existe dúvida interpretativa suficientemente fundada para que se opte por uma interpretação restritiva da norma ao abrigo do artigo 18.º da Constituição da República Portuguesa. A norma é muito clara e os diversos elementos interpretativos apontam no sentido aqui sustentado.

20 - É certo que sob a epígrafe “Direito de acesso a cargos públicos”, o artigo 50º da Constituição da República estabelece:

“1 – Todos os cidadãos têm o direito de acesso, em condições de igualdade e liberdade, aos cargos políticos.

...

3 – No acesso a cargos eletivos a lei só pode estabelecer as inelegibilidades necessárias para garantir a liberdade de escolha dos eleitores e a isenção e independência do exercício dos respetivos cargos”;

21 - Pelo que será também de verificar se a lei nº 46/2005, de 29 de Agosto, sendo como uma lei restritiva de direitos fundamentais, obedece ou não aos requisitos de admissibilidade que se extraem do artigo 18º n.ºs. 2 e 3 da Constituição;

22 – É que, como sabemos, “... a Constituição estabelece certos requisitos para as leis restritivas: têm de revestir carácter geral e abstrato, não podem ter efeitos retroativos, as restrições têm de limitar-se ao necessário para salvaguardar outros direitos. ou interesses constitucionalmente protegidos, não podendo em caso algum diminuir a extensão e o alcance do conteúdo essencial dos preceitos constitucionais” (cfr. Vieira de Andrade, Os Direitos Fundamentais na Constituição Portuguesa de 1976, 1987, Almedina, Coimbra, pág. 232)

23 - Ora a análise da Lei nº 46/2005, de 29 de Agosto, mostra que a restrição no direito de acesso a cargos eletivos preenche os requisitos do artigo 18º n.º 2 e 3 da Constituição, até porque a restrição estabelecida não cerceia totalmente o direito, não se projeta indefinidamente no tempo e refere-se apenas ao mandato ou quadriénio consecutivo ao último mandato exercido.

24 – Mais, tal interpretação do artigo 1.º, n.º 1 da Lei n.º 56/2005, de 29 de Agosto é absolutamente compatível com o princípio da Proporcionalidade contido no artigo 18.º da Constituição da República Portuguesa, respeitando os seus três sub-princípios: o Princípio da Necessidade, o Princípio da Adequação e o Princípio da Proporcionalidade stricto sensu. Assim, tal norma (e respetiva interpretação) é:

a) Necessária, considerando o número de autarcas que sem esta norma de limitação de mandatos continuariam a candidatar-se ad aeternum a presidentes de órgãos executivos das autarquias locais, seja na autarquia em que exercem funções, seja em autarquia vizinha ou mais afastada, como se verifica e facto notório;

b) Adequada, por ser meio idóneo para concretizar o Princípio da Renovação dos titulares de cargos políticos, obrigando assim a uma renovação periódica e permitindo o aparecimento de novos cidadãos no exercício das funções de presidente de órgão executivo de autarquia local;

c) Proporcional *stricto sensu*, na medida em que o sacrifício imposto aos titulares de cargos políticos inelegíveis por esta via representa a justa medida da restrição da capacidade eleitoral passiva para atingir os fins a que se propõe a norma: garantir a renovação dos titulares de cargos políticos. E como vimos, não cerceia totalmente o direito, não se projeta indefinidamente no tempo, referindo-se apenas ao mandato ou quadriênio consecutivo ao último mandato exercido

25 – Assim, a Douta Decisão final de que se Recorre e que julgou elegível o cidadão Luís Filipe Menezes Lopes, indicado como primeiro candidato à Câmara Municipal do Porto pela coligação eleitoral “Porto Forte” constituída por PPD/PSD, PPM, MPT viola pelo menos o artigo 118º da Constituição da República e o artigo 1.º, n.º 1 da Lei n.º 46/2005, de 29 de Agosto.

Termos em que o presente Recurso se prova e procede, devendo:

- a) O cidadão Luís Filipe Menezes Lopes primeiro candidato a Câmara Municipal do Porto, proposto pela coligação eleitoral “Porto Forte” constituída pelo PPD/PSD, PPM, MPT ser julgado inelegível;
- b) Revogar-se a decisão recorrida que admitiu a candidatura de tal cidadão como primeiro candidato à Câmara Municipal do Porto, por a mesma violar, entre outras normas constitucionais e legais o artigo 118º da CRP e o artigo 1.º, n.º 1 da Lei n.º 46/2005, de 29 de Agosto.»

O mandatário da coligação «PORTO FORTE» apresentou resposta, pugnando, em primeiro lugar, pela intempestividade do recurso, e, subsequentemente, pela improcedência do mesmo, concluindo nos seguintes termos:

« i) Tendo o presente recurso sido interposto para além do prazo de 48 horas previsto na lei – a afixação das listas das candidaturas admitidas ocorreu a 19 de Agosto e a interposição do recurso a 22 –, verifica-se a intempestividade do mesmo, por expressa e direta violação do disposto no n.º 2 do artigo 31.º, em conjugação com o n.º 5 do artigo 29.º, ambos da Lei Eleitoral dos Órgãos das Autarquias Locais. Sem prescindir,

ii) A questão em causa nos presentes autos – saber se a limitação à renovação sucessiva de mandatos prevista no artigo 1.º da Lei 46/2005, de 29 de Agosto, tem carácter funcional ou apenas territorial – começa por ser uma questão constitucional:

iii) A norma em apreço traduz a concretização, em sede de Lei ordinária, de uma norma constitucional;

iv) A limitação constante do citado artigo 1.º consubstancia uma restrição do direito fundamental de acesso a cargos públicos, enquanto direito, liberdade e garantia de participação política expressamente consagrado no n.º 1 do artigo 50.º da CRP;

v) O artigo 18.º da CRP permite a restrição do âmbito de aplicação de princípios constitucionais em matéria de direitos fundamentais, desde que dentro dos limites aí consagrados;

vi) A restrição feita pelo legislador ordinário terá, assim, antes de mais, de respeitar os limites da norma constitucional habilitante e apenas será válida se for necessária à salvaguarda de outros direitos ou interesses constitucionalmente protegidos e apenas na exata medida dessa necessidade;

vii) Tendo o direito de acesso aos cargos públicos a natureza de direito, liberdade e garantia, a sua eventual restrição encontra-se submetida ao apertado acervo de requisitos previstos no artigo 18.º, imperando neste domínio o “*princípio do carácter restritivo das restrições*”;

viii) Apesar de permitir a introdução de inelegibilidades no acesso a cargos públicos eletivos, a CRP identifica expressamente os outros interesses constitucionais que podem legitimar tais restrições, a saber a garantia da liberdade de escolha dos eleitores e a isenção e independência no exercício de cargos eletivos;

ix) O legislador constituinte considera, pois, como princípio geral o da elegibilidade, devendo as restrições a este princípio ter carácter excepcional e com o objetivo a resolução do conflito entre ele e os interesses e valores em função dos quais a CRP permite a sua compressão;

x) Para além da abertura normativa deixada pelo legislador constituinte no n.º 3 do artigo 50.º da Constituição, há-de igualmente ter-se em consideração a norma do artigo 118.º, n.º 2, na qual temos uma nova habilitação para a restrição pelo legislador ordinário, ainda que só em relação ao direito de renovação sucessiva do acesso (nomeadamente eletivo) a cargos políticos executivos;

xi) Os termos de referência dessa nova habilitação são portanto apenas os da “*renovação sucessiva*” de “*mandatos*”, entendendo-se, quanto àquele, que só pode estabelecer-se qualquer restrição em relação a mandatos que apresentem entre si uma conexão temporal imediata, no sentido de que o termo de um coincide com o início do outro, só assim havendo «renovação» e, sobretudo, só assim sendo a mesma «sucessiva»;

xii) Quando o artigo 118.º da Constituição se refere à possibilidade de a lei “*determinar limites à renovação sucessiva de mandatos*” dos titulares de cargos políticos executivos, está naturalmente a referir-se à renovação dos mandatos já exercidos na mesma autarquia – de outro modo, a refenda *renovação de mandatos* já não seria *sucessiva*, um segundo mandato já não seria *sucessão* do primeiro, quer no que ao tempo respeita (à imediatividade e continuidade) da sucessão quer no que tange à respetiva representação;

xiii) A estreita ligação entre a estatuição da norma do artigo 118.º, n.º 2, da CRP e a referência nela à limitação da renovação de “*mandatos sucessivos*” nem podia ser entendida de outra maneira, pois que, tendo essa norma constitucional, conjugadamente com a do artigo 50.º, n.º 3, como destinatários os titulares eletivos de “*cargos políticos executivos*”, a sucessão constitucionalmente indesejada de mandatos é aquela que tem como fonte *eleições sucessivas* – e só em relação a cada autarquia em concreto pode determinar-se se uma eleição é sucessiva (a três mandatos consecutivos);

xiv) E não seria apenas porque não se trataria de um mandato sucessivo, mas também porque já não funcionariam aí os interesses que o legislador constituinte mandou confrontar, no n.º 3 do artigo 50.º, com os do princípio geral da elegibilidade para cargos políticos;

xv) Em suma, as determinantes constitucionais relativas à possibilidade legislativa de limitação de renovação sucessiva de mandatos de titulares de cargos políticos executivos, expressas nos artigos 50.º, n.º 3 e 118.º, n.º 2, da CRP, apontam convincentemente no

sentido de se tratar de uma limitação restrita à candidatura ao mesmo cargo concreto sucessivamente exercido, seja na República, nas Regiões Autónomas ou nas autarquias locais;

xvi) Entrando-se na interpretação da norma do artigo 1.º, n.º 1 da Lei n.º 46/2005, diga-se, por referência ao seu elemento literal, que um legislador que soubesse exprimir corretamente o seu pensamento, como se presume ser o caso, se quisesse referir-se nessa norma a mandatos exercidos e a exercer em diferentes autarquias teria certamente mencionado, o que não fez, que se tratava de “*mandatos sucessivos em qualquer circunscrição*”, independentemente da autarquia de efetivo exercício;

xvii) No que respeita ao elemento histórico, os antecedentes da Lei n.º 46/2005 sempre se referiram à questão *sub iudice* em termos de restringirem a pretensão de presidentes de câmara com mandatos sucessivos a uma nova eleição aos casos em que esta sucessão e aquela pretensão respeitavam ao exercício de funções na mesma autarquia;

xviii) Do ponto de vista sistemático, da unidade e coerência do ordenamento jurídico, a primeira razão que leva a subscrever uma interpretação restritiva do artigo 1.º, n.º 1, da Lei n.º 46/2005, reside no facto de se tratar de uma norma limitativa de um direito, liberdade e garantia do respetivo catálogo constitucional – o direito de acesso a cargos públicos previsto no n.º 1 do artigo 50.º –, pelo que, em consonância com jurisprudência e doutrina pacíficas, deve essa norma legal ser entendida restritivamente, e não em termos latos;

xix) Aponta também nesse sentido o facto de os três mandatos consecutivos que, de acordo com o artigo 1.º, n.º 1 da Lei n.º 46/2005, impedem uma nova candidatura consecutiva, por razões lógicas, sistemáticas e teleológicas, são mandatos exercidos na mesma autarquia;

xx) Decisivo ainda é o n.º 3 do artigo 1.º da Lei n.º 46/2005 desde que se entenda (como se viu ser forçoso entender, sob pena de inconstitucionalidade da norma) que a hipótese contemplada na sua previsão é a da renúncia de um presidente de câmara no decurso do seu terceiro mandato consecutivo na mesma autarquia;

xxi) Quanto ao elemento racional, a *ratio* da concretização legislativa do preceito constitucional do artigo 118.º, n.º 2, no caso dos presidentes dos executivos autárquicos, e apenas nesse caso, reside no facto de ser aí que a prática mostra existirem, de há muito, situações democrática e politicamente preocupantes de renovação consecutiva de múltiplos mandatos numa mesma autarquia, a que se impunha fazer imediatamente face;

xxii) Também no que respeita ao elemento teleológico, só uma interpretação restritiva da inelegibilidade prevista no artigo 1.º, n.º 1 da Lei n.º 46/2005 garante a devida instrumentalidade (e a necessária adequação) entre os sentidos que ela comporta e a realização dos fins ou interesses tutelados pelo n.º 3 do artigo 50.º da Constituição, os únicos que habilitam a lei ordinária a proceder a uma limitação sucessiva de mandatos;

xxiii) Na verdade, se teoricamente se concebe que a manutenção nos seus cargos, num mesmo município ou freguesia, por um longo período de tempo, dos presidentes dos executivos autárquicos, pode pôr em causa, em alguma medida, a liberdade dos eleitores e a isenção e independência no exercício desses cargos, é igualmente verdade que a sua

candidatura a uma eleição consecutiva noutra autarquia já não oferece qualquer desses perigos;

xxiv) Como constitucionalmente só se permite a estatuição pelo legislador ordinário de “*inelegibilidades necessárias para garantir a liberdade de escolha dos eleitores e a isenção e independência no exercício dos respetivos cargos*”, uma de duas:

•ou se aceita que o elemento teleológico de interpretação da lei aponta inequivocamente no sentido de restringir a limitação à renovação sucessiva de mandatos, constante do artigo 1.º, n.º 1 da Lei n.º 46/2005, à quarta candidatura ao cargo de presidente do executivo autárquico no mesmo município ou freguesia;

•ou, então, não aceitando tal interpretação, considera-se constitucionalmente desproporcionada e inválida essa norma e a extensão a uma diferente autarquia da proibição de uma quarta candidatura consecutiva, por se considerar ser tal proibição *desnecessária* para satisfação dos interesses ou fins constitucionais legitimadores dessa delimitação ou, quanto menos, por ser tal proibição muito menos necessária para a realização desses fins do que a proibição de uma 2ª ou 3ª candidatura consecutiva aos cargos em questão proibição que, contudo, não foi decretada;

xxv) É portanto este elemento teleológico mais um e decisivo elemento de interpretação a apontar, como todos os outros já referidos, no sentido de que a inelegibilidade estabelecida no artigo 1.º, n.º 1, da Lei n.º 46/2005 se restringe à candidatura a um quarto mandato consecutivo de presidente de câmara municipal ou de junta de freguesia na mesma autarquia dos três anteriores mandatos;

xxvi) Em suma, qualquer interpretação do número 1 do artigo 1.º da Lei n.º 46/2005, de 29 de Agosto, no sentido de que a limitação à renovação sucessiva de mandatos aí contida tem um conteúdo funcional, proibindo a candidatura a um órgão executivo autárquico de alguém que já cumpriu três mandatos consecutivos no mesmo órgão executivo de outra autarquia, é manifestamente inconstitucional, por violar de forma expressa o disposto nos artigos 18.º, n.ºs 2 e 3, 50.º, n.º 3, 117.º, n.º 3, e 118.º, n.ºs 1 e 2, todos da CRP;

xxvii) Esta é, aliás, a interpretação preconizada pela esmagadora maioria da doutrina autorizada, de Norte a Sul do país, pela Comissão Nacional de Eleições e pelas duntas decisões judiciais que têm vindo a ser proferidas, em Portugal, e muito recentemente em Itália, no âmbito das impugnações de elegibilidade instauradas.

Nestes termos e nos demais de Direito, que V. Exas. doutamente suprirão, deve:

A) Ser o presente recurso julgado intempestivo, por expressa e direta violação do disposto nos artigos 29.º, n.º 5 e 31.º, n.º 2, da Lei Eleitoral dos Órgãos das Autarquias Locais, recusando-se este Tribunal a pronunciar-se sobre o seu mérito. Caso assim se não se consente mas se admite por mero dever de patrocínio, deverão V. Ex.as:

B) Julgar o presente recurso totalmente improcedente e, em consequência, ser mantida a decisão recorrida, julgando-se, definitivamente, o candidato LUIS FILIPE MENEZES LOPES como elegível à presidência da Câmara Municipal do Porto.»

Cumpre apreciar e decidir.

II. Fundamentação

A) Factualidade relevante

2. Com interesse para a apreciação do caso *sub iudicio* consta dos autos o seguinte:

- a) O primeiro nome indicado na lista de candidatos à Câmara Municipal do Porto apresentada pela coligação eleitoral «PORTO FORTE», constituída pelo PPD/PSD, PPM e MPT, é o de Luís Filipe Menezes Lopes (fls. 9);
- b) Por declaração de fls. 16, datada de 16 de julho de 2013, Luís Filipe Menezes Lopes aceitou “ser candidato integrado na lista da Coligação eleitoral constituída por PPD/PSD, PPM, MPT, com a denominação «PORTO FORTE», concorrente à Câmara Municipal do Porto nas eleições gerais autárquicas de 2013”;
- c) O Bloco de Esquerda apresentou uma lista de candidatos à Câmara Municipal do Porto (fls. 92 e ss.);
- d) O cidadão Luís Filipe Menezes Lopes exerce presentemente o cargo de Presidente da Câmara Municipal de Vila Nova de Gaia, cargo para que foi sucessivamente eleito em 1997, 2001, 2005 e 2009 (cfr. os n.ºs 2 e 3 da impugnação deduzida pelo ora recorrente a fls. 98 e ss. ao abrigo do artigo 25.º, n.º 3, da LEOAL e os documentos n.ºs 1, 2, 3 e 4 anexos à mesma);
- e) Em 7 de agosto de 2013 o ora recorrente, na qualidade de mandatário das listas do Bloco de Esquerda às eleições para os órgãos autárquicos do Município do Porto nas eleições de 29 de setembro de 2013, apresentou ao juiz dos Juízos Cíveis do Porto, impugnação, ao abrigo do disposto no artigo 25.º, n.º 3, da LEOAL, invocando a inelegibilidade de Luís Filipe Menezes Lopes, primeiro candidato da lista apresentada pela coligação eleitoral «PORTO FORTE» à Câmara Municipal do Porto (fls. 98 e seguintes);
- f) Cumprido o disposto no artigo 29.º, n.º 2, da LEOAL, veio Gonçalo Luís de Queiroz Moreda Fernandes de Oliveira, na qualidade de mandatário da coligação «PORTO FORTE», responder, pugnando pela não procedência da invocada inelegibilidade (fls. 139 e seguintes).
- g) Em 16 de agosto de 2013 o juiz dos Juízos Cíveis do Porto proferiu o seguinte despacho:

« O Bloco de Esquerda, através do seu mandatário, veio impugnar a elegibilidade do candidato LUÍS FILIPE MENEZES LOPES, pedindo que seja declarada a inelegibilidade do mesmo com as consequências daí decorrentes.

Em sede de resposta, o mandatário da lista em causa apresentou resposta onde, em suma, conclui pela elegibilidade do referido candidato.

Cumpre apreciar e decidir.

A Lei nº 46/2005, de 29 de Agosto, veio estabelecer limites à renovação sucessiva de mandatos dos presidentes dos órgãos executivos das autarquias locais.

Nessa conformidade, o presidente da câmara municipal e o presidente da junta de freguesia só podem ser eleitos para três mandatos sucessivos, salvo se no momento da entrada em vigor da referida lei (1 de Janeiro de 2006), tiverem cumprido ou estiverem a cumprir, pelo menos, o terceiro mandato sucessivo, circunstância em que poderão ser eleitos para mais um mandato consecutivo (vide art. 1º da citada lei).

Por seu turno, estabelecem os arts. 50º, nº 3 e 118º, nº 2, da Constituição da República Portuguesa que, no acesso aos cargos eletivos, a lei só pode estabelecer as inelegibilidades necessárias para garantir a liberdade de escolha dos eleitores e a isenção e independência do exercício dos respetivos cargos, permitindo-se, deste modo, ao legislador ordinário traçar limites à renovação sucessiva de mandatos dos titulares de cargos políticos executivos.

Em termos constitucionais, a inelegibilidade em razão do limite à renovação de mandatos estabelece-se para garantir a liberdade de escolha dos eleitores, por forma a evitar a criação de redes de cumplicidades e de interesses e fenómenos de captura psicológica dos eleitores e a posição de vantagem que é normalmente ocupada pelo titular que se candidata ao órgão que ocupa (efeito do incumbente).

Afirmando o cumprimento deste objetivo, a Lei nº 46/2005, veio estabelecer a inelegibilidade para um quarto mandato dos cidadãos que tenham exercido o cargo de presidente da câmara ou de presidente da junta de freguesia por três mandatos sucessivos.

Com tal limitação, procura-se diminuir o risco de pessoalização do exercício do poder e garantir uma maior transparência, isenção e independência na atuação dos titulares dos órgãos autárquicos, fomentando-se, assim, também o aparecimento de novos quadros e, acima de tudo, garante-se a liberdade de escolha dos eleitores, dando pleno cumprimento às exigências do princípio democrático e prevenindo-se excessos induzidos pela perpetuação no poder (vide Proposta de Lei nº 4/X).

O objetivo expresso na citada Lei nº 46/2005, de 29 de Agosto, consistiu, pois, na redução do número de mandatos do presidente da câmara municipal e do presidente da junta de freguesia decorrente do princípio democrático e do imperativo de renovação dos titulares de cargos políticos ao nível dos órgãos executivos do poder local.

Chegados aqui, urge dirimir o verdadeiro nó górdio da presente impugnação que se centra na questão de saber se a referida limitação a três mandatos consecutivos do presidente da câmara apenas se aplica ao mesmo município (podendo o candidato em causa poder recorrer a outro município) ou é extensível a qualquer município. O mesmo é dizer se tal limitação é apenas territorial ou funcional.

Salvo o devido e merecido respeito por entendimento distinto, entendo que tal limitação é apenas territorial e não funcional. Ou seja, apenas se aplica àquele concreto município e não a um outro.

Defender posição contrária é, antes de mais, uma menorização e perda de confiança no funcionamento das regras da democracia e do princípio democrático no sentido em que revela mesmo uma desconfiança perante a livre decisão dos eleitores nas urnas.

Aliás, se assim fosse o expresso sentido do legislador, deveriam os nossos deputados, na feitura e aprovação da citada lei, tê-lo plasmado na lei de forma clara e objetiva sem deixar qualquer dúvida na sua interpretação.

Ora, como é sabido, esta questão é de duvidosa interpretação à luz da nossa *lex fundamentalis*.

Na verdade, entender que a referida limitação é de cariz funcional (aplicando-se a todo e qualquer município e, em consequência, a toda e qualquer presidente da câmara ou presidente da junta de freguesia) envolve, a meu ver, um entorse injustificado e de duvidosa constitucionalidade no livre acesso aos cargos políticos (vide os arts. 50º, nº 3 e 118º, nº 2, da Constituição da República Portuguesa).

Nesta linha de entendimento, urge atentar na posição assumida pela Comissão Nacional de Eleições que, por maioria dos seus membros, aprovou uma deliberação (vide Ata nº 62/XVI de 22-11-2012, acessível in <http://www.cne.pt>) segundo a qual a limitação decorrente do art. 1º da Lei nº 46/2005, de 29-08, é

restrita ao exercício consecutivo de mandato como presidente de órgão executivo da mesma autarquia local e que tal previsão normativa não estabelece qualquer limitação a que um cidadão eleito para três mandatos consecutivos como presidente de um órgão executivo de uma autarquia local se candidate ao exercício da mesma função, na eleição autárquica seguinte ao *terminus* do terceiro mandato consecutivo em outro órgão executivo de outra autarquia local.

Como vimos, na sequência da 6ª revisão da nossa Constituição (Lei Constitucional nº 1/2004, de 24 de Julho), foi aditado um nº 2 ao art. 118º, estabelecendo que a lei pode determinar limites à renovação sucessiva de mandatos dos titulares de cargos políticos.

Por outro lado, o objetivo visado pela introdução de limites à renovação sucessiva de mandatos do Primeiro-Ministro, dos presidentes dos governos regionais e dos presidentes dos executivos autárquicos pela Proposta de Lei 4/X, que deu origem à Lei nº 46/2005, era fomentar a renovação dos titulares dos órgãos, tentando-se o reforço das garantias de independência dos mesmos e prevenindo-se excessos induzidos pela perpetuação no poder.

Todavia, se essas razões são válidas para uma mesma autarquia local - pela perpetuação do mesmo cidadão enquanto presidente da câmara municipal ou presidente da junta de freguesia e pelo risco de criação de uma teia de relações pouco saudável -, já não são atendíveis enquanto cidadão se candidate a uma outra autarquia local. A ser assim, estaria bastante fragilizada a maturidade e a confiança na nossa democracia apesar dos anos que ela já leva. Seria mesmo um atestado de menoridade democrática aos cidadãos eleitores dessa outra autarquia local.

Assim sendo, entendo que a referida limitação de mandatos apenas tem aplicação territorial e não funcional. Nesta linha de raciocínio, torna-se relevante atentar nos próprios trabalhos preparatórios da citada Lei nº 46/2005, em que no decurso dos mesmos o Senhor Deputado Abílio Fernandes (da coligação PCP/PEV), no debate na generalidade dessa lei, afirmou expressamente que «a limitação de mandatos dos presidentes dos órgãos executivos num determinado município em nada impede que estes venham a assumir tal responsabilidade num município vizinho» (vide in Diário da Assembleia da República Iª Série nº 17 de 6-05-2005), sem que tenha sido desmentido nem tenha sido afirmado qualquer argumento em sentido contrário. Ora, esse teria sido o momento ideal e adequado para afirmar esse entendimento em sentido contrário.

Ademais, a adoção de medidas que previnam fenómenos de abuso de poder, de corrupção e de clientelismo no exercício das funções autárquicas não decorrem inevitavelmente do exercício dessas funções, de molde a colocar um permanente juízo de suspeição sobre as centenas de cidadãos que exerceram essas funções de forma competente e desinteressada, com pleno respeito pelos interesses públicos e da comunidade em que foram eleitos.

Nesta linha de entendimento, constato que a limitação à renovação sucessiva de mandatos no sentido em que não permita os presidentes dos órgãos executivos autárquicos de se candidatarem para outra autarquia diferente daquela onde cumpriram o limite sucessivo de três mandatos seria mesmo inconstitucional por violação do princípio da necessidade na medida em que traduziria uma restrição desnecessária e injustificável de um direito político do cidadão candidato em causa. Aliás, com a proibição desse cidadão se candidatar à autarquia onde cumpriu três mandatos sucessivos fica salvaguardada a alternância nesse órgão autárquico e a renovação do poder nessa concreta comunidade de residentes.

Há ainda que atentar devidamente que enquanto restrição ao exercício de direitos fundamentais, as incapacidades eleitorais passivas ou inelegibilidades devem sempre ser entendidas e interpretadas restritivamente, indo ao encontro do respeito pelos princípios constitucionais da necessidade e da proporcionalidade (vide art. 18º da Constituição da República Portuguesa).

Nesta conformidade e tendo sempre presente que a questão posta na presente impugnação versa sobre uma matéria de dúvida interpretativa, com reflexo ao nível da sua adequação à luz da Constituição da República Portuguesa, entendo que não se deve optar por um caminho que amplie ou alargue desmesuradamente a inelegibilidade ou a incapacidade eleitoral passiva, pelo que a interpretação que tenho por mais adequada e razoável a conferir ao citado art. 1º, nº 1, da Lei nº 46/2005, consiste em considerar

que os presidentes dos órgãos executivos das autarquias locais não se podem candidatar, no quadriénio imediatamente subsequente, ao exercício das funções executivas presidenciais apenas naquela concreta autarquia local onde exerceram o limite sucessivo de três mandatos; sendo, pois, livres para se candidatarem ao exercício de funções executivas presidenciais em qualquer outra autarquia local.

Assim sendo, a presente impugnação não poderá deixar de improceder.

Decisão:

Pelo exposto, julgo improcedente a presente impugnação apresentada pelo Bloco de Esquerda, considerando elegível o cidadão Luís Filipe Menezes Lopes à eleição autárquica em causa.»

h) Em 19 de agosto de 2013, o ora recorrente reclamou do despacho mencionado em g), nos termos do disposto no artigo 29.º, n.º 1, da LEOAL (fls. 412 e seguintes), com o seguinte teor:

« José Manuel Machado de Castro, na qualidade de mandatário das listas do Bloco de Esquerda aos órgãos autárquicos do Município do Porto, melhor identificado nos autos em epígrafe, vem, ao abrigo do artigo 29.º, n.º 1 da Lei Eleitoral dos Órgãos das Autarquias Locais (Lei Orgânica n.º 1/2001, de 14 de Agosto) apresentar a sua RECLAMAÇÃO

Sobre o Douo Despacho de 16 de Agosto de 2013 que admitiu a candidatura do cidadão Luís Filipe Menezes Lopes, como primeiro candidato à Câmara Municipal do Porto, pela coligação eleitoral “Porto Forte” constituída por PPD/PSD, PPM, MPT, o que faz, nos termos e com os seguintes

FUNDAMENTOS

1 – A candidatura apresentada pela coligação eleitoral Porto Forte constituída por PPD/PSD, PPM, MPT, apresenta como primeiro candidato à Câmara Municipal do Porto, o cidadão Luís Filipe Menezes Lopes

2 – Nos termos do artigo 57.º, n.º 1 da Lei n.º 169/99, de 18 de Setembro na sua redação atual, “é presidente da câmara municipal o primeiro candidato da lista mais votada” à Câmara Municipal.

3 – O cidadão Luís Filipe Menezes Lopes, foi eleito Presidente da Câmara Municipal de Vila Nova de Gaia nas eleições autárquicas realizadas em 1997, 2001, 2005 e 2009, conforme informação constante, respetivamente, no sítio da DGAI ([http://www.dgai.. /prem_97\(1\).txt](http://www.dgai.. /prem_97(1).txt)) referente a 1997, do Mapa Oficial n.º 1B/2002, publicado em 2.º Suplemento à 1.ª Série-B do Diário da República, de 27 de Março de 2002, do Mapa Oficial n.º 1-A/2006, publicado em Suplemento à 1.ª Série-B do Diário da República, de 6 de Fevereiro de 2006 e do Mapa Oficial n.º 1A/2010, publicado no Diário da República, I Série, de 11 de Março de 2010.

4 – Verifica-se assim que o cidadão de cuja candidatura se reclama, foi eleito para mais de três mandatos consecutivos como Presidente de Câmara no município de Vila Nova de Gaia.

5 – Por decisão nestes autos de 16 de Agosto de 2013, foi o cidadão Luís Filipe Menezes Lopes julgado elegível como primeiro candidato à Câmara Municipal do Porto, na apreciação de uma impugnação tempestivamente apresentada pelo Bloco de Esquerda.

6 – Fundou-se tal decisão numa interpretação, a nosso ver errónea, do artigo 1.º, n.º 1 da Lei n.º 46/2005, de 29 de Agosto, como adiante demonstraremos.

7 – Nos termos do artigo 1.º, n.º 1 da Lei n.º 46/2005, de 29 de Agosto, “*o presidente de câmara municipal e o presidente de junta de freguesia só podem ser eleitos para três mandatos consecutivos*”.

8 – O artigo 1.º, n.º 1 da Lei n.º 46/2005, de 29 de Agosto deve ser interpretado no sentido de a inelegibilidade prevista respeitar a toda e qualquer autarquia e não apenas à autarquia onde o cidadão tenha sido eleito presidente de câmara ou presidente de junta por três mandatos consecutivos.

9 – A interpretação da lei (e aqui transcrevemos, com a devida vénia, o que foi vertido na decisão do processo com o n.º 221/13.6TJPRT do 3.º Juízo Cível do Porto, ainda não transitado em julgado e que versa sobre esta temática), “é a atividade do jurista que se destina a fixar o sentido e o alcance com que o texto deve valer” (cfr. Baptista Machado, Introdução ao Direito e ao Discurso Legitimador, 1990, Almedina, Coimbra, p.176).

10 – “Sobre o modo de se alcançar este resultado têm sido defendidas, essencialmente, duas correntes de pensamento: a subjetivista, que procura, antes de mais, encontrar a vontade ou intenção do legislador, e a objetivista, que procura sobretudo determinar o sentido objetivo do próprio texto legal, autonomizado da vontade psicológica do legislador concreto que tenha estado na sua origem; numa outra vertente, mas tendencialmente combinada com a distinção anterior, surgiram ainda duas tendências interpretativas, uma das quais, de natureza mais rígida, sustenta o carácter estático do sentido da lei (historicismo), contrapondo a outra a necessidade de evolução de tal sentido de acordo com a evolução das circunstâncias sociais (e outras) em que a mesma vai ser aplicada (atualismo)”; (seguem-se aqui de perto os ensinamentos de Baptista Machado, ob.cit., p. 177-178);

11 – No ordenamento jurídico português, é o artigo 9.º do Código Civil que estipula sobre a interpretação da lei, nos seguintes termos:

“1 – A interpretação não deve cingir-se à letra da lei, mas reconstituir a partir dos textos o pensamento legislativo, tendo sobretudo em conta a unidade do sistema jurídico, as circunstâncias em que a lei foi elaborada e as condições específicas do tempo em que é aplicada.

2 – Não pode porém, ser considerado pelo intérprete o pensamento legislativo que não tenha na letra da lei um mínimo de correspondência verbal, ainda que imperfeitamente expreso.

3 – Na fixação do sentido e alcance da lei, o intérprete deve presumir que o legislador consagrou as soluções mais acertadas e soube exprimir o seu pensamento em termos adequados.”

12 – “O elemento literal ou gramatical é, assim, o primeiro a considerar, aquele de onde o intérprete deve partir, nas palavras do art.º 9º n.º 1 do CC. Este elemento exerce uma função negativa, excluindo os sentidos que não tenham qualquer cabimento na letra da lei (n.º 2; assim se afastando um extremismo subjetivista), e uma função positiva, na medida em que se a letra comportar apenas um sentido, será esse o sentido a adotar (cf. Baptista Machado, ob.cit., p. 182 e 189)”

13 – “No que se refere a este elemento, apesar de ter sido recentemente veiculado que teria existido um lapso de escrita no texto legal, o certo é que tal texto não foi objeto da pertinente declaração de retificação pelos órgãos competentes, pelo que a versão legal relevante é a que consta da publicação oportunamente efetuada no DR: presidente de Câmara”;

14 - Talvez não por acaso, a dita decisão de que se reclama (ver segunda e terceira folhas), usa repetidamente a expressão “*Presidente da Câmara*” em vez de usar a redação “*Presidente de Câmara*”, sendo certo que é esta última a expressão legalmente acolhida na Lei n.º 46/2005, de 29 de Agosto;

15 – “Deste modo, apesar de, naturalmente, tal, só por si, não poder ser considerado inteiramente decisivo e suficiente, não pode deixar de reconhecer-se que o elemento literal, ao conter apenas uma preposição desligada do artigo definido (que indicaria uma concretização) aponta para o exercício do cargo em si, em geral e não para o seu exercício numa dada circunscrição concreta”;

16 – “Isto mesmo foi salientado pelo Sr. Presidente da Comissão Nacional de Eleições, o Sr. Juiz Conselheiro Fernando da Costa Soares, no voto de vencido emitido em anexo à deliberação da Comissão de 22/11/2012 (constante da Ata n.º 62/XVI, p. 3-4) nos seguintes termos que se julgam elucidativos:

“Ora, uma imediata leitura da norma em apreço, que refere concretamente “presidente de câmara... e presidente de junta de freguesia” e não da câmara ou da junta de freguesia, logo leva à convicção de que a limitação de mandatos se tem de referir não a uma câmara em concreto – designadamente aquela onde o autarca completou o limite de mandatos – mas a toda e qualquer à qual aquele pretenda concorrer. Na verdade, a palavra “da” é, como se sabe, a contração da preposição “de” e do artigo definido “a” que a faz remeter direta e concretamente para as palavras que imediatamente precede, no nosso caso câmara e junta de freguesia, e, desse modo, significar que seria a essa câmara ou junta de freguesia onde o presidente completasse o limite de mandatos, que este não se poderia recandidatar. Por outro lado, a palavra “de” – efetivamente constante da lei – é uma preposição que se limita a estabelecer uma relação entre a palavra antecedente e a seguinte, em que a ausência do artigo definido remete para uma abstração ou totalidade que, no nosso caso, é toda e qualquer câmara ou junta de freguesia a que não poderá candidatar-se quem, numa ou noutra, anteriormente, atingiu o limite de mandatos”;

17 – Nas circunstâncias, como se admite no caso em apreciação, em que “de entre os sentidos possíveis, uns corresponderão ao significado mais natural e *direto* das expressões usadas, ao passo que outros só caberão no quadro verbal da norma de uma maneira *forçada contrafeita*”, considera Baptista Machado (ob.cit, p.182) que, na falta de outros elementos que induzam à eleição do sentido menos imediato do texto, o intérprete deve optar em princípio por aquele sentido que melhor e mais imediatamente corresponde ao significado natural das expressões verbais utilizadas, e designadamente ao seu significado técnico jurídico, no suposto (nem sempre exato) de que o legislador soube exprimir com correção o seu pensamento”;

18 – Deste modo, a situação em apreço importará, além do elemento gramatical, a consideração, em obediência ao disposto no art.º 9º n.º 1 do CC, do elemento lógico, nas suas diversas vertentes teleológica, sistemática e histórica, a fim de se poder determinar se os mesmos, ou alguns deles, apontam decisivamente para o sentido defendido na dita Decisão de que se reclama;

19 – No que se refere às circunstâncias em que surgiu a lei (*occasio legis*), bem como a finalidade visada com a solução legal (ambas integrando o designado elemento teleológico), sabemos que a tomada de posição do legislador se ficou a dever à constatação de situações em que se registou o exercício de cargos de poder local executivo durante períodos muito longos, procurando-se com a solução legal obtida obviar aos perigos potencialmente decorrentes da perpetuação do poder

20 – No exigente trabalho do intérprete para reconstituir o pensamento legislativo, é importante abordar os antecedentes da Lei nº 46/2005, de 29 de Agosto. O ilustre mandatário da candidatura tempestivamente impugnada e de que agora se reclama a sua admissão, anunciou avançar por esse caminho, mas na sua copiosa resposta omitiu, ao referir-se aos Antecedentes da Lei nº 46/2005, dois dos projetos de Lei mais significativos para o cabal entendimento das finalidades pretendidas pelos deputados com a limitação de mandatos: o Projeto de Lei nº 364/VIII do CDS/PP de 31/01/2001 (disponível em <http://www.parlamento.pt/ActividadeParlamentar/Paginas/DetailIniciativa.aspx?BID= 5791>) - (doc. anexo nº 1) e o Projeto de Lei nº 276/IX de 24/04/2003 apresentado por deputados do PSD e do CDS-PP (disponível em <http://www.parlamento.pt/ActividadeParlamentar/Paginas/DetailIniciativa.aspx?BID= 19641>) - (doc. anexo nº 2);

21 – O relevo destes Projetos de Lei é que, sendo apresentados em tempo anterior à Lei Constitucional nº 1/2004 (que aditou um nº 2 ao art.º 118º da CRP, com a seguinte redação: “A lei pode determinar limites à renovação sucessiva de mandatos dos titulares de cargos políticos executivos”), em ambos os projetos de lei é muito clara a intenção dos deputados subscritores;

22 – Na Exposição de Motivos do Projeto de Lei nº 364/VIII do CDS-PP, de 31/01/2001, que concretiza no artigo 216º (Duração do mandato) as finalidades pretendidas com tal iniciativa legislativa, pode ler-se no nº 8: ... procura-se assegurar a renovação do sistema (sublinhado nosso), criando-se condições para o exercício transparente das funções autárquicas, prevendo-se um limite máximo de mandatos para o exercício das funções de presidente da câmara e de vereadores do executivo a quem tenham sido atribuídos pelouros”. E na parte final da Exposição de Motivos, pode também ler-se: “Acresce que, com esta alteração, promove-se a renovação da classe política estimulando a participação dos mais novos”. (sublinhado nosso);

23 – Ora, se fosse aceite como boa a interpretação vertida na douda Decisão agora sob reclamação, de que a limitação de mandatos é apenas territorial e não funcional, então a pretendida renovação da classe política estimulando a participação dos mais novos, nunca se concretizaria, já que seria possível presidentes de câmara exercerem funções durante décadas...

24 – Também o Projeto de Lei n.º 276/IX de 23/04/2003 apresentado por 5 deputados do PSD e do CDS-PP apontam muito claramente no art.º 1.º daquela iniciativa legislativa e sob a epígrafe (Limitação de mandatos) que:

“Não pode exercer mais de três mandatos sucessivos nas respetivas funções (sublinhado nosso) os seguintes titulares:

- a) Presidentes de (sublinhado nosso) câmara municipal;
- b) Presidentes de (sublinhado nosso) juntas de freguesia;
- c) Diretores-gerais da administração pública
- d) Presidentes de órgão executivo de institutos públicos;
- e) Membros de entidades reguladoras independentes.

25 – Dúvidas não podem restar que a limitação de mandatos pretendida pelos deputados subscritores do Projeto de Lei n.º 276/IX é *funcional* e não apenas *territorial*;

26 – Reportando-nos ao elemento sistemático há que levar em linha de conta o facto de o artigo 118.º, n.º 2 da Constituição da República Portuguesa estabelecer a possibilidade de limitação legal à renovação sucessiva de mandatos de cargos políticos executivos.

27 - Por outro lado, o artigo 118.º, n.º 1 da Constituição da República Portuguesa proíbe o exercício vitalício de qualquer cargo político de âmbito nacional regional ou local.

28 – Prosseguindo num outro caminho para o adequado entendimento da Lei n.º 46/2005, de 29 de Agosto, este desenvolvido no Doudo Acórdão do Tribunal da Relação de Lisboa de 20/06/2013, disponível em <http://www.dgsi.pt/jtrl.nsf/3382fc732316039802565fa00497eec/f6c6c504d3ab4d4380257b96003c82fc?OpenDocument&Highlight=0,limita%C3%A7%C3%A3ode,mandato>, “(...) conjugando este preceito constitucional com o art. 1.º da Lei n.º 46/2005 parece óbvio que o sentido desta só pode ser o de proibir a candidatura a qualquer autarquia e no apenas naquela onde foram cumpridos os três mandatos sucessivos. O entendimento contrário, aquele que vem preconizado pelos Recorrentes, levaria à perpetuação dos cargos, possibilitando o seu exercício de forma vitalícia, desde que os mesmos fossem exercidos, sucessivamente, em circunscrições geográficas diversas, em manifesta oposição com o disposto no art.º 118º da CRP. Ou seja, a interpretação que ora se defende é a única consentânea com o preceito constitucional citado o que significa que é a única admissível.”

29 – Ainda citando o referido Acórdão do Tribunal da Relação de Lisboa, e no que respeita ao elemento teleológico: “Este elemento interpretativo consiste na razão de ser da norma (*ratio legis*), no fim visado pelo legislador ao editar a norma, nas soluções que tem em vista e que pretende realizar. É qual é o fim visado pela norma em apreço? É, claramente, numa concretização do princípio da renovação consagrado no art.º 118.º da CRP, perante situações em que se registou o exercício de cargos de poder local executivo durante longos períodos, evitá-las, obviando aos perigos potencialmente decorrentes da perpetuação do poder.”

30 – Ainda quanto ao elemento histórico e teleológico, também o citado Acórdão da Relação de Lisboa dá um importante contributo, que se passa a citar “De resto, é a própria Exposição de Motivos da Proposta de Lei n.º 4/X (e estaremos aqui já a considerar *o elemento histórico da atividade hermenêutica*) que explicita: “*Subjacente, então, à limitação de mandatos ou do número de mandatos que a mesma pessoa pode exercer sucessivamente está*

o objetivo de fomentar a renovação dos titulares dos órgãos, visando-se o reforço das garantias de independência dos mesmos e prevenindo-se excessos induzidos pela perpetuação do poder”. Não podia ser mais clara a finalidade visada pela norma legal em apreço.”.

31– Em sentido contrário, a douta Decisão objeto de reclamação antes entende que os mandatos consecutivos devem ser considerados relativamente a cada autarquia local, em concreto, e que a inelegibilidade decorrente de três eleições sucessivas do mesmo cidadão, apenas respeitam à concreta autarquia local para cuja presidência do órgão executivo o cidadão em causa foi eleito.

32 – Para tanto, utiliza o douto despacho de que se reclama, como argumento, que a limitação funcional colidiria com o artigo 50.º, n.º 3 e com o artigo 118.º, n.º 2 da Constituição da República Portuguesa. Ora, não podemos acompanhar esta leitura dos preceitos constitucionais, tendo em conta a argumentação supra expandida.

33 - Mas será que a lei objeto de interpretação nos autos, sendo como é uma lei restritiva de direitos fundamentais, obedece ou não aos requisitos de admissibilidade que se extraem do artigo 18º n.ºs. 2 e 3 da Constituição?

34 – É que, como sabemos, “... a Constituição estabelece certos requisitos para as leis restritivas: têm de revestir carácter geral e abstrato, não podem ter efeitos retroativos, as restrições têm de limitar-se ao necessário para salvaguardar outros direitos ou interesses constitucionalmente protegidos, não podendo em caso algum diminuir a extensão e o alcance do conteúdo essencial dos preceitos constitucionais” (cfr. Vieira de Andrade, Os Direitos Fundamentais na Constituição Portuguesa de 1976, 1987, Almedina, Coimbra, pag. 232)

35 – Ora uma análise, mesmo que perfunctória, da Lei nº 46/2005, de 29 de Agosto, mostra que a restrição no direito de acesso a cargos eletivos preenche os requisitos do artigo 18º nº 2 e 3 da Constituição, até porque a restrição estabelecida não cerceia totalmente o direito, não se projeta indefinidamente no tempo e refere-se apenas ao mandato ou quadriénio consecutivo ao último mandato exercido.

36 – Acresce que não pode colher como bom elemento histórico de interpretação, o que

é introduzido no douto Despacho de que se reclama: o facto de o Deputado Abílio Fernandes (PCP) ter afirmado expressamente que *«a limitação de mandatos dos presidentes dos órgãos executivos num determinado município em nada impede que estes venham a assumir tal responsabilidade no município vizinho», “sem que tenham desmentido nem, tenha sido afirmado qualquer argumento em sentido contrário”.*

37 – Com efeito, atribuir a uma declaração de um Deputado, num debate parlamentar, como que um efeito cominatório, no sentido que não sendo as suas declarações e opiniões contraditadas, têm-se como boas para apurar a “mens legislatoris” é inaceitável. Desde logo porque tal pressuporia um ónus de impugnação a quem não concorde, o que é manifestamente inaceitável, quer pela legalmente injustificável valoração do silêncio dos restantes deputados, intervenientes ou não, quer pelo facto de os debates parlamentares terem tempos limitados que muitas vezes inviabilizam a resposta cabal a todas as questões.

38 – Mais, atribuir às declarações deste então Deputado do PCP tal valoração é tanto mais bizarro quando se verifica que, relativamente ao debate citado:

a) Nem o Deputado Abílio Fernandes nem nenhum deputado o seu Grupo Parlamentar (PCP) foram autores de qualquer iniciativa legislativa;

b) O Deputado Abílio Fernandes e os restantes membros do seu Grupo Parlamentar votaram contra as iniciativas legislativas em debate, quer na generalidade, quer na especialidade, quer na votação final global, não tendo sequer apresentado qualquer proposta de alteração na especialidade, como se pode comprovar em <http://www.parlamento.pt/ActivadeParlamentar/Paginas/DetalleIniciativa.aspx?BID20787>.

39 – Acresce que nas 18 páginas do Diário da Assembleia da República (DAR – I Série – número 17 – p. 670 a 687) que transcreve a discussão conjunta, na generalidade, ocorrida em 5 de Maio de 2005, da

proposta de lei n.º 4/X – Estabelece o regime da duração do exercício de funções do Primeiro-ministro, dos presidentes dos governos regionais e do mandato dos presidentes dos órgãos executivos das autarquias locais, e dos projetos de lei n.º 34/X – Limitação de mandatos dos eleitos locais (BE), a intervenção do Sr. Deputado Abílio Fernandes (PCP) só ocorre a págs. 14 das 18 e após um aviso do Sr. Presidente da Assembleia da República de que por serem já 18 horas “vamos primeiro terminar o debate e, em seguida, faremos as votações”.

40 – Conforme se descreve nas págs. 683 a 687 do citado DAR – I Série – número 17, após a intervenção do Sr. Deputado Abílio Fernandes e para além das habituais expressões parlamentares como Muito bem de dois ou três outros deputados, apenas intervieram mais dois deputados nesta discussão conjunta, sendo que um deles (Ricardo Rodrigues) referiu expressamente que a falta de tempo não lhe permitia explicar sobre argumentos vários trazidos ao debate (cf. P.686 do DAR – I série – número 17 de 6 de Maio de 2005).

41 – Constata-se assim que eventuais silêncios às afirmações do Sr. Deputado Abílio Fernandes proferidas já no período de encerramento do debate das iniciativas legislativas sobre limitação de mandatos dos eleitos locais, não podem ser interpretadas como concordância dos legisladores com o ponto de vista que o citado deputado exprimiou, ou entendida a intervenção do Sr. Deputado Abílio Fernandes como elemento determinante da “mens legislatoris”.

42 – Falece pois, salvo melhor opinião, toda a argumentação expendida no douto despacho de que se reclama, quanto à relevante consideração da intervenção do Senhor Deputado Abílio Fernandes no debate parlamentar como elemento histórico de interpretação.

43– Assim sendo, dúvidas não podem restar que o legislador pretendeu tornar inelegíveis para um quarto mandato consecutivo como presidente de órgão executivo de autarquia local, todos os cidadãos que hajam sido eleitos para três mandatos consecutivos como presidentes de Junta de Freguesia ou Presidentes de Câmara Municipal, interpretar em sentido contrário constitui uma flagrante violação do cânone interpretativo ínsito no artigo 9.º, n.º 3 do Código Civil.

44 – Inexiste pois, salvo melhor opinião, qualquer dúvida assinalável quanto ao sentido do disposto no artigo 1.º, n.º 1 da Lei n.º 46/2005, de 29 de Agosto, pelo que é de afastar qualquer interpretação restritiva (pretensamente conforme à Constituição da República Portuguesa) como a que é sustentada na douta decisão de que se reclama.

45– De resto, e conforme é afirmado no já aqui referido Acórdão da Relação de Lisboa, e que nunca é demais transcrever: “a interpretação que ora se defende é a única consentânea com o preceito constitucional citado o que significa que é a única admissível.”

46 – Por isso, a douta decisão de que se reclama deveria ter julgado inelegível o cidadão Luís Filipe Menezes Lopes como primeiro candidato à Câmara Municipal do Porto pela coligação eleitoral “Porto Forte” constituída por PPD/PSD, PPM,MPT, e ao não o fazer, violou o artigo 9.º, n.º 3 do Código Civil e o artigo 1.º, n.º 1 da Lei n.º 46/2005, de 29 de Agosto.

47 – Por último, determinou o Meritíssimo Juiz, no final da decisão de que se reclama, que se cumprisse o disposto nos n.ºs. 5 e 6 do artigo 29.º da Lei Eleitoral dos Órgãos das Autarquias Locais.

48 – É de sublinhar que a candidatura do Bloco de Esquerda, através do seu mandatário, impugnou a candidatura do cidadão Luís Filipe Menezes Lopes ao abrigo do artigo 25.º, n.º 3 da Lei Eleitoral dos Órgãos das Autarquias Locais.

49 – Ora, assim sendo (e de resto é a própria decisão de que se reclama que reconhece estarmos perante uma impugnação), há lugar à reclamação prevista no artigo 29.º, n.º 1 da Lei Eleitoral dos Órgãos das Autarquias Locais, que é concretizada através do presente requerimento.

50 – Assim, apenas deverá haver lugar ao cumprimento do disposto nos n.ºs 5 e 6 do artigo 29.º da Lei Eleitoral dos Órgãos das Autarquias Locais após a decisão da presente reclamação.

Termos em que procede a presente Reclamação, devendo:

a) O cidadão Luís Filipe Menezes Lopes, como primeiro candidato à Câmara Municipal do Porto, pela coligação eleitoral “Porto Forte” constituída por PPD/PSD, PPM, MPT, ser julgado inelegível;

b) Revogar-se a decisão de admissão da candidatura de tal cidadão como primeiro candidato à Câmara Municipal do Porto, por a mesma violar pelo menos o artigo 1.º, n.º 1 da Lei n.º 46/2005, de 29 de Agosto, substituindo-a por decisão que declare a inelegibilidade do mesmo.»

i) Tal reclamação foi indeferida pelo despacho de 19 de agosto de 2013 (fls. 433 e seguintes), com os fundamentos seguintes:

“Tendo a fls. 402 a 408 sido proferido Despacho que julgou improcedente a impugnação apresentada pelo Bloco de Esquerda e considerou elegível o cidadão Luís Filipe Menezes Lopes à eleição autárquica em causa, veio o Ilustre Mandatário das listas do Bloco de Esquerda; aos órgãos autárquicos do Município do Porto apresentar a reclamação que antecede, concluindo pela inelegibilidade do aludido cidadão e pela revogação da aludida Decisão de admissão da respetiva candidatura.

Não se estando perante qualquer das situações previstas nos n.ºs 2 e 3 do art.º 29º da Lei Eleitoral dos Órgãos das Autarquias Locais, (pois, nem está em causa a admissão de qualquer candidatura, nem decisão que tenha julgado inelegível qualquer candidato ou que tenha rejeitado qualquer candidatura, mas tão-somente a aludida Decisão que considerou elegível o cidadão supra identificado), cumpre decidir.

Pese embora o teor da douda reclamação apresentada, a mesma não foi suscetível de nos convencer a revogar a Decisão de fls. 402 a 408 impugnada, a qual, por isso, sustentamos nos seus precisos termos.

Com efeito, para além da fundamentação aí expandida, com a qual concordamos inteiramente e por isso aqui damos por reproduzida nos seus precisos termos, por manifestas razões de economia processual, apenas acrescentamos mais um fundamento para considerarmos elegível o cidadão Luís Filipe Menezes Lopes à eleição autárquica em causa.

É que sendo o município a pessoa coletiva e a câmara municipal, a assembleia municipal e a junta de freguesia os órgãos de tal pessoa coletiva, o aludido art.º 1º, n.º 1 da Lei n.º 46/2005 não veda manifestamente que um presidente da câmara municipal de um determinado município que tenha sido eleito para três mandatos consecutivos possa concorrer à assembleia municipal e/ou a qualquer junta de freguesia desse mesmo município.

Ora assim sendo, permitindo o aludido normativo que um presidente da câmara municipal de um determinado município que tenha sido eleito para três mandatos consecutivos, possa concorrer aos restantes órgãos desse mesmo município, por *maioria de razão (et pour cause)* ter-se-á de entender que o aludido presidente da câmara possa concorrer a qualquer órgão (incluindo a câmara municipal) de qualquer outro município, não fazendo, a nosso ver qualquer sentido, que podendo candidatar-se a qualquer outro órgão (que não a câmara municipal) do mesmo município o candidato não o pudesse fazer relativamente ao mesmo órgão de município diverso, sendo, a nosso ver, demonstrativo de que o que o legislador no art.º 1º, n.º 1 da Lei n.º 46/2005 apenas pretendeu (*ratio legis*) foi vedar a possibilidade de um presidente da câmara municipal de um determinado município que tenha sido eleito para três mandatos consecutivos, poder concorrer para um quarto mandato consecutivo na mesma câmara municipal do mesmo município, nada impedito contudo a candidatura do mesmo à câmara municipal de um outro município.

O que necessariamente implica, e reafirmando-se uma interpretação normativa de acordo com o estatuído no art.º 18º da CRP, mormente no que tange à rigorosa observância do princípio da proporcionalidade quanto à restrição de direitos fundamentais, como é o caso do direito eleitoral passivo que está em causa *in casu*, e tendo em conta que a indicada intervenção do senhor deputado Abílio Fernandes constitui um mero elemento histórico de interpretação, impõe-se julgar improcedente a reclamação apresentada.

Pelo exposto e sem necessidade de ulteriores considerações, indefiro a reclamação apresentada a fls. 412 a 431 e em consequência mantenho a decisão impugnada da fls. 402 a 408, nos seus precisos termos.»

j) Nesse mesmo dia, 19 de agosto de 2013, foram afixadas as listas definitivas à porta do tribunal (cfr. certidão de fls. 438);

k) Em 22 de agosto de 2013, deu entrada o presente recurso.

3. Subidos os autos a este Tribunal Constitucional, foi proferido despacho solicitando ao tribunal recorrido informação urgente, face ao disposto no artigo 31.º, n.º 2 da LEOAL, sobre (i) a hora de afixação das listas de candidaturas admitidas, em complemento da certidão de fls. 438; e (ii) a hora em que deu entrada o recurso (fls. 794).

A fls. 796 foram prestados os seguintes esclarecimentos:

« [...] Foi afixada a lista de candidatos admitidos em complemento da certidão de fls. 478, quinze minutos após a prolação do despacho proferido em 19-08-2013, pelas 18:00 horas.

No que diz respeito à hora a que deu entrada o recurso de fls. 443, o mesmo foi apresentado neste Tribunal pelo recorrente Bloco de Esquerda, pelas 09:00 horas do dia 22-08-2013.»

B) Da tempestividade do recurso

4. Cumpre apreciar, em primeiro lugar, a invocada extemporaneidade do presente recurso.

Sustenta o recorrido que, tendo as listas admitidas sido afixadas em 19 de agosto de 2013, nos termos do disposto no artigo 29.º, n.º 5 da LEOAL, e fixando o artigo 31.º, n.º 2, do mesmo diploma um prazo de quarenta e oito horas a contar dessa afixação para interposição do recurso, o mesmo deveria ter sido interposto “até 21 de agosto de 2013 (quarta-feira)”. Assim, face ao carimbo de entrada apostado ao presente do recurso, com a data de 22 de agosto de 2013, teriam sido “ultrapassadas mais de quarenta e oito horas desde a data da afixação das listas no tribunal”.

Como é jurisprudência reiterada deste Tribunal, os prazos de horas constantes de leis eleitorais são contados hora a hora, não lhes sendo aplicável o disposto no artigo 279.º do Código Civil (cfr., nesse sentido, designadamente, os Acórdãos n.ºs 302/2007, 302/2007 e

450/2009, todos disponíveis, assim como os demais adiante citados, em <http://www.tribunalconstitucional.pt/tc/acordaos/>).

A este propósito, referiu o Acórdão n.º 439/2005,

« [...]O] processo eleitoral [...] tem uma natureza específica. Dada a necessidade de conclusão expedita e em tempo útil de todo o processo, os prazos são especialmente curtos. Por essa razão, é também afastada a aplicação de parte significativa das regras de contagem de prazos relativas ao processo civil.

Desse modo, os candidatos têm um ónus especial de diligência no exercício dos seus direitos processuais, que implica uma especial atenção aos atos praticados pela administração eleitoral e pelos tribunais.

Assim, o prazo a que se refere o artigo 31º da Lei Eleitoral dos Órgãos das Autarquias Locais, fixado em 48 horas, é contado hora a hora.

Não é, pois, necessariamente aplicável o disposto no artigo 279º do Código Civil, já que as especiais exigências de celeridade deste tipo de processos fundamentam uma interpretação estrita das regras constantes da Lei Eleitoral.»

Por outro lado, e como a mesma jurisprudência também tem reiterado, ocorrendo o termo final do prazo em momento em que a secretaria judicial se encontra encerrada – mesmo nos casos em que, por se tratar de dia não útil, a secretaria nem sequer chegou a abrir -, tal termo transfere-se para o primeiro dia útil imediatamente a seguir, «à hora de abertura» da secretaria do tribunal respetivo, ou seja, “pelas 9h00” (cfr., nesse sentido, entre outros, os referidos Acórdãos n.ºs 439/2005, 302/2007 e 450/2009).

No caso dos presentes autos, e face à informação prestada pelo tribunal recorrido a fls. 796, tendo as listas dos candidatos admitidos a que se refere o artigo 29.º, n.º 5, da LEOAL sido afixadas no dia 19 de agosto de 2013, às 18h15 (“quinze minutos após a prolação do despacho proferido em 19-08-2013, pelas 18:00 horas”) – hora que corresponde ao termo inicial do prazo para recurso, uma vez “que a afixação das listas à porta do tribunal garante a cognoscibilidade das decisões finais relativas à apresentação de candidaturas, das quais cabe recurso para este Tribunal Constitucional” (Acórdão n.º 450/2009) -, o prazo de impugnação das candidaturas terminaria à mesma hora do dia 21 de agosto de 2013 (cfr. o artigo 31.º, n.º 2, da LEOAL). Porém, como a essa hora os serviços das secretarias judiciais já não se encontram abertos ao atendimento do público, o termo final do prazo transferiu-se para o dia 22 de agosto de 2013, «pelas 9 horas». Assim, e tendo o presente recurso dado entrada “pelas 9:00 horas”, não pode o mesmo deixar de se considerar como apresentado em tempo.

Improcede, pelo exposto, a invocada extemporaneidade do recurso.

C) Do mérito do recurso

5. A Lei n.º 46/2005, de 29 de agosto, segundo a respetiva epígrafe, “estabelece limites à renovação sucessiva de mandatos dos presidentes dos órgãos executivos das autarquias locais”. Dispõe-se o seguinte nesse diploma:

«Artigo 1.º

Limitação de mandatos dos presidentes dos órgãos executivos das autarquias locais

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

2 - O presidente de câmara municipal e o presidente de junta de freguesia, depois de concluídos os mandatos referidos no número anterior, não podem assumir aquelas funções durante o quadriénio imediatamente subsequente ao último mandato consecutivo permitido.

3 - No caso de renúncia ao mandato, os titulares dos órgãos referidos nos números anteriores não podem candidatar-se nas eleições imediatas nem nas que se realizem no quadriénio imediatamente subsequente à renúncia.

Artigo 2.º

Entrada em vigor

A presente Lei entra em vigor no dia 1 de Janeiro de 2006.»

In casu verifica-se que Luís Filipe Menezes Lopes - o primeiro nome indicado na lista de candidatos à Câmara Municipal do Porto apresentada pela coligação eleitoral «PORTO FORTE», constituída pelo PPD/PSD, PPM e MPT, e representada pelo ora recorrido – exerce presentemente o cargo de Presidente da Câmara Municipal de Vila Nova de Gaia, para o qual foi sucessivamente eleito em 1997, 2001, 2005 e 2009.

Para o recorrente, o artigo 1.º, n.º 1, da citada Lei n.º 46/2005 deve ser interpretado no sentido de consagrar (i) uma inelegibilidade; que (ii) respeita a toda e qualquer autarquia, e não apenas à autarquia onde o cidadão tenha sido eleito presidente de câmara ou presidente de junta por três mandatos consecutivos. O recorrido, ao invés, não aceita que o mesmo preceito seja entendido no sentido de que a limitação à renovação sucessiva de mandatos aí contida tenha um conteúdo funcional, proibindo a candidatura a um órgão executivo autárquico de alguém que já cumpriu três mandatos consecutivos no mesmo órgão executivo de outra autarquia.

E é neste último sentido que também vai o entendimento sufragado na decisão ora recorrida: “o que o legislador no art.º 1.º, n.º 1 da Lei n.º 46/2005 apenas pretendeu (*ratio legis*) foi vedar a possibilidade de um presidente da câmara municipal de um determinado município que tenha sido eleito para três mandatos consecutivos, poder concorrer para um quarto mandato consecutivo na mesma câmara municipal do mesmo município, nada impedindo contudo a candidatura do mesmo à câmara municipal de um outro município”.

Discute-se, em suma, se os mandatos consecutivos que determinam a inelegibilidade do cidadão que os cumpriu para mais um mandato consecutivo, nos termos do artigo 1.º da Lei n.º 46/2005, de 29 de agosto, se referem necessariamente às funções em abstrato correspondentes ao cargo de presidente de câmara municipal (ou de presidente de junta de freguesia) ou, antes, às funções concretas de presidente de câmara municipal (ou de presidente de junta de freguesia) numa dada autarquia local. Assim, admitindo ser pacífico que aquela Lei introduz uma limitação à capacidade eleitoral passiva de determinados cidadãos, restará indagar qual a amplitude desta restrição à renovação sucessiva de mandatos; ou seja, importa determinar se a aludida limitação vale apenas para a circunscrição territorial autárquica onde foram exercidas as funções ou se tem um campo de aplicação mais abrangente, impedindo a candidatura para toda e qualquer câmara municipal ou junta de freguesia.

Trata-se de questão hermenêutica referente à própria Lei n.º 46/2005 – a determinação do respetivo sentido e alcance - que antecede qualquer juízo sobre a sua legitimidade constitucional: a apreciação da constitucionalidade de uma dada norma pressupõe a determinação do respetivo sentido e alcance. De resto – e sem prejuízo dos poderes de fiscalização concreta que cabem ao Tribunal Constitucional enquanto tribunal comum em matéria de contencioso eleitoral –, o recorrido só questiona a constitucionalidade da citada Lei, na medida em que seja atribuído ao respetivo artigo 1.º o sentido mais abrangente de impedir a candidatura a toda e qualquer câmara municipal ou junta de freguesia do presidente de câmara municipal ou de junta de freguesia que tenha exercido três mandatos consecutivos (cfr. a conclusão XXIV das suas alegações de recurso).

6. Como se reconheceu no Acórdão deste Tribunal n.º 364/91,

« Na área do exercício do poder local electivo — em que nos movimentamos — a axiologia da inelegibilidade assenta, particularmente, na isenção e independência de quem exerce cargos electivos (como se observou no Acórdão n.º 533/89, publicado no *Diário da República*, II Série, de 23 de Março de 1990) e, simultaneamente, na expressão livre do voto periodicamente exercido e, como tal, servindo para aferir o comportamento do eleito, sancionando-o se for caso disso.

A inelegibilidade complementa-se com a incompatibilidade e, por via de ambas, o princípio da universalidade dos direitos fundamentais — acolhido no artigo 12.º, n.º 1, da CR — e a homogeneidade

tendencial do exercício desses direitos, são temperados, sempre que redundem em excesso ou inadequação e desproporção, considerando os valores e os interesses constitucionalmente tutelados.

[...]

A inelegibilidade funciona, conseqüentemente, como uma restrição — e restrição de acesso a cargos electivos.

[...]

Volvendo ao Acórdão n.º 532/89 e ao direito de sufrágio passivo transcreve-se mais uma passagem do que nesse aresto se ponderou e se tem, aqui e agora, por inteiramente válido:

“ Como direito fundamental que é, a própria Constituição — n.º 2 do artigo 18.º — adverte só poder a lei restringi-lo nos casos nela expressamente previstos, «devido as restrições limitar-se ao necessário para salvaguardar outros direitos ou interesses constitucionalmente protegidos».

Por outras palavras, proíbe-se o *excesso* e exige-se a *adequação* (meios-fins), tendo em consideração os interesses tutelados.

O próprio texto constitucional consagra, de resto, o critério dos limites admissíveis: no n.º 3 do artigo 50.º afirma-se claramente que, no acesso aos cargos electivos, a lei só pode estabelecer as inelegibilidades necessárias para garantir a liberdade de escolha dos eleitores — acautelando-se, desse modo, os riscos inerentes à captação da benevolência destes — e a isenção e independência do exercício dos respectivos cargos, sancionando-se, assim, com dignidade constitucional, a densificação do princípio da vinculação do legislador aos direitos fundamentais mediante a imposição de outros valores que, passando pela necessidade de afirmar o princípio da legalidade, conformam o poder político, no caso o poder local.

[...]».

Infere-se daqui, desde logo, uma conexão entre o «direito de sufrágio passivo» ou direito de ser eleito para cargos políticos - caracterizado direito, liberdade e garantia de participação política – e o princípio democrático. Com efeito, nesta categoria de direitos fundamentais não está em causa apenas – nem fundamentalmente - uma mera expressão da individualidade privada face ao poder público, mas o específico modo de estruturação e conformação desse mesmo poder público enquanto poder democrático. A democracia implica eleições como modo de designação dos titulares do poder, o que só é possível se houver pessoas que possam ser eleitas. A elegibilidade é, deste modo, necessariamente (também) uma expressão da cidadania democrática e, como tal, indissociável do princípio democrático; simetricamente, a inelegibilidade *lato sensu* constitui uma limitação dessa cidadania funcionalmente ordenada a esse mesmo princípio. É esta a razão de ser do critério dos limites admissíveis consagrados no artigo 50.º, n.º 3, da Constituição, relativamente à elegibilidade de cidadãos para cargos políticos: a modulação do próprio princípio democrático (e não, por exemplo, a solução de quaisquer conflitos de direitos subjetivos entre candidatos ou entre candidatos e eleitores).

Por outro lado, a caracterização das inelegibilidades como restrições a um direito, liberdade e garantia de participação política e a conseqüente sujeição das normas que as estabelecem aos limites constantes do artigo 18.º da Constituição, nomeadamente o da necessidade, tem sido

reiterada em jurisprudência posterior (cfr., entre vários, os Acórdãos n.ºs 25/92, 382/2001, 515/2001, 448/2005, 443/2009 e 462/2009).

7. Foi justamente à luz dos parâmetros do artigo 50.º, n.º 3, da Constituição e, bem assim, da natureza excepcional das restrições em matéria de direitos, liberdades e garantias, que foram analisados os casos de inelegibilidade que o Decreto n.º 356/V da Assembleia da República, com origem na Proposta de Lei n.º 165/V, tentou criar.

Com efeito, um dos antecedentes da Lei n.º 46/2005, de 29 de agosto, entre outras tentativas de projetos legislativos no sentido de estabelecer uma limitação à renovação sucessiva de mandatos dos titulares de órgãos autárquicos, que não vieram a ser aprovados, merece realce o citado Decreto, no qual se previa a alteração do artigo 4.º – o artigo que consagrava as inelegibilidades – do Decreto-Lei n.º 701-B/76, de 19 de Setembro (a anterior LEOAL), nos seguintes termos (cfr. *Diário da Assembleia da República*, II Série - A, n.º 63, de 10 de julho de 1991, pp. 1465-1466):

- N.º 2: “São também inelegíveis para um executivo municipal, durante o quadriénio imediatamente subsequente ao terceiro mandato, os cidadãos que nesse executivo tenham exercido o cargo de presidente durante três mandatos consecutivos”;

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

O objetivo foi inequivocamente expresso na exposição de motivos da mencionada Proposta de Lei n.º 165/V: a redução do número de mandatos consecutivos do presidente da câmara, deriva do princípio democrático, do qual “decorre o imperativo da renovação dos titulares de cargos políticos, quer a nível de soberania quer a nível dos órgãos do poder local”. E, se bem que a medida adotada se circunscrevesse aos presidentes das câmaras (e vereadores, no caso de renúncia), acrescentou-se:

« A fim de dar cumprimento a este preceito constitucional [está-se a referir ao princípio democrático] estabelece-se a inelegibilidade para um quarto mandato dos cidadãos que tenham exercido o cargo de presidente da câmara por três mandatos consecutivos.

Assim diminui-se o risco de pessoalização do exercício do poder e garante-se uma maior transparência, isenção e independência na atuação dos titulares dos órgãos autárquicos. Fomenta-se, também, o aparecimento de alternativas credíveis dinamizando o funcionamento das instituições pelo aparecimento de novos quadros e, acima de tudo, garante-se a liberdade de escolha dos eleitores, dando pleno cumprimento às exigências do princípio democrático».

No âmbito da discussão parlamentar que antecedeu a aprovação do Decreto n.º 356/V foram igualmente referidas “linhas de força” justificativas da racionalidade das novas inelegibilidades e da sua associação ao próprio princípio democrático, nomeadamente, a necessidade de renovação dos titulares dos cargos políticos em nome de maior mobilidade dos agentes públicos autárquicos, a abertura ao dinamismo de novos protagonistas, a defesa de maior eficácia e melhor operacionalidade dos presidentes das câmaras.

Porém, mesmo dando por suposto que o decurso do tempo afeta o funcionamento e a eficácia do exercício do poder local, porventura acompanhados de vícios de atuação, o Tribunal Constitucional considerou no já referido Acórdão n.º 364/91, em sede de fiscalização preventiva da constitucionalidade, que:

« Na sua projecção normativa eleitoral, o princípio democrático exige uma investidura *ad tempus*, repelindo o vitalício e impondo a renovação.

Não se vê, no entanto, na teorização do princípio e na respectiva *praxis*, nas suas dimensões material, organizatória e procedimental, arrimo justificativo do alargamento de inelegibilidades — a eventual razoabilidade de algumas das motivações adiantadas não abala a necessidade de credencial constitucional para alteração do elenco de inelegibilidades, à revelia das excepções previstas no n.º 3 do artigo 50.º da CR.»

Mais:

«Poderia, no entanto, defender-se estar a limitação de mandatos prevista no artigo 121.º da CR [correspondente ao atual artigo 118.º, n.º 1, da Constituição] — princípio da renovação — e constituir a precipitação de um princípio republicano, com expressão universal no domínio do direito eleitoral.

E que, a essa luz, o legislador ordinário detém certo espaço de manobra na criação de inelegibilidades com o que pretenderia assegurar, mais do que a livre escolha dos eleitores, essencialmente a isenção e independência do exercício dos respectivos cargos.

[...Contudo], dado o presidente da câmara não desempenhar a título vitalício o cargo e estar sujeito ao voto de confiança do eleitor, periodicamente exercido por sufrágio (o princípio da renovação identifica-se, nestes casos, com o da eleição periódica) não é de invocar, em abono de tese limitativa, o princípio republicano.

Como observam Gomes Canotilho e Vital Moreira [...], “a proibição de exercício a título vitalício de qualquer cargo apenas exige que os respectivos titulares não sejam designados por toda a vida; não exige que sejam designados por tempo determinado (desde que a todo o tempo renováveis), nem proíbe que os venham a exercer por toda a vida (através de sucessivas renovações da eleição ou nomeação, conforme os casos)”.

A harmonização da proibição da vitaliciedade com a limitação de mandatos pode ser defendida, com boas razões, doutrinariamente (cfr., a propósito, Jorge Miranda, *Um Projecto de Constituição*, Braga, 1975, artigo 259.º, e *Funções, Órgãos e Actos do Estado*, Lisboa, 1990, pp. 71 e 72) mas não resiste ao texto constitucional vigente (o que, de resto, está implícito no n.º 14 da exposição de motivos do projecto de Código Eleitoral).

E, por seu lado, admitir que o legislador ordinário possa, em nome de um dos parâmetros estabelecidos no artigo 50.º, n.º 3, da CR, criar restrições deste tipo nesta matéria, contrariaria a *ratio essendi* desta norma — norma geral legitimadora da fixação de inelegibilidades, colmatando uma melindrosa lacuna, na opinião de José Magalhães (*Dicionário da Revisão Constitucional*, 1989, p. 50) — e a regra da excepcionalidade das restrições que a jurisprudência deste Tribunal vem, aliás, destacando a este propósito, após a 2.ª Revisão Constitucional (cfr., por todos, o Acórdão n.º 528/89, na II Série do *Diário da República*, de 22 de Março de 1990).»

8. Na revisão constitucional de 2004, foi aditado ao artigo 118.º da Constituição um n.º 2, nos termos do qual se passou a dispor que “a lei pode determinar limites à renovação sucessiva de mandatos dos titulares de cargos políticos executivos”. Como referem Gomes Canotilho e Vital Moreira, *Constituição da República Portuguesa Anotada*, Vol. II, 4.ª ed., Coimbra Editora, Coimbra, 2010, anot. III ao artigo 118.º, p. 126:

« A revisão de 2004 veio oferecer o suporte constitucional à lei restritiva da renovação sucessiva de mandatos. Antes de o n.º 2 ter consagrado a possibilidade de a lei determinar *limites à renovação sucessiva de mandatos dos titulares de cargos políticos executivos* colocavam-se os problemas aflorados na anotação anterior [— no respeitante a titulares eletivos de órgãos, o princípio da renovação identifica-se com o princípio da eleição periódica e, não proibindo a Constituição a reeleição, a lei também não o poderia fazer autonomamente, uma vez que isso implicaria o estabelecimento de inelegibilidades fora das condições constitucionalmente admissíveis (artigo 50.º, n.º 3)]. Entende-se, hoje que o princípio democrático e o direito de sufrágio devem sujeitar-se a ponderações com outros direitos ou bens constitucionalmente protegidos.

Por um lado, o princípio da periodicidade legitimatória de certos cargos (ex.: de presidente da câmara) não era suficiente para assegurar a renovação, assistindo-se à caricatura dos «políticos dinossauros» (cfr. AcTc n.º 364/91). Por outro lado, também o princípio republicano acabava por ser esvaziado em algumas dimensões fundamentais: «da não vitalidade» e das exigências modernas de responsividade (*responsiveness*) e de prestação de contas (*accountability*) dos titulares de cargos políticos. Em terceiro lugar, tornava-se cada vez mais difícil a deslegitimação dos titulares de cargos políticos através de eleições dadas os esquemas sistémicos alimentados pela longa permanência em cargos políticos executivos. [...]»

A Lei n.º 46/2005, de 29 de agosto, vem justamente fazer uso da autorização constitucional do citado artigo 118.º, n.º 2 (nesse sentido, v. Gomes Canotilho e Vital Moreira, ob. cit., anot. VI ao artigo 118.º, p. 127; e Jorge Miranda e Rui Medeiros, *Constituição Portuguesa Anotada*, Tomo II, Coimbra Editora, Coimbra, 2006, anot. III ao artigo 118.º, p. 327).

E foi nesse enquadramento que este Tribunal reconheceu já, nomeadamente no seu Acórdão n.º 261/2006, que a lei em causa consagra *regras impeditivas de candidaturas sucessivas aos cargos de presidente de câmara municipal ou de junta de freguesia por parte dos seus titulares*:

« Subjacente à limitação de mandatos ou ao número de mandatos que a mesma pessoa pode exercer sucessivamente está — como se dizia na exposição de motivos da Proposta de Lei n.º 4/X, que deu origem à Lei n.º 46/2005 — “o objetivo de fomentar a renovação dos titulares dos órgãos, visando-se o reforço das garantias de independência dos mesmos, e prevenindo-se excessos induzidos pela perpetuação no poder”.

Ora, sendo o objetivo da Lei n.º 46/2005 estabelecer limites à renovação sucessiva de mandatos dos presidentes dos órgãos executivos das autarquias locais, a norma do n.º 3 do artigo 1º pretende prevenir eventuais situações de fraude à lei e nomeadamente impedir que um presidente de câmara ou um presidente de junta de freguesia, ao atingir o período de limitação legal dos mandatos, venha a contornar a regra que estabelece um obstáculo à sua candidatura no quadriénio seguinte, utilizando o expediente da renúncia ao mandato.

Deste modo se evita que a renúncia pudesse funcionar como mecanismo de evasão ao princípio da limitação dos mandatos».

Ou seja, aquela Lei tem como desiderato prevenir o risco de excessiva personalização do exercício do poder, visando ainda garantir uma maior transparência, isenção e independência na atuação dos titulares dos órgãos autárquicos e promover o aparecimento de alternativas credíveis, desta forma dinamizando o funcionamento das instituições pelo aparecimento de novos quadros e garantindo a liberdade de escolha dos eleitores. E, para o efeito, a mesma Lei estabeleceu certas inelegibilidades.

9. Na verdade, resulta dos trabalhos preparatórios da Lei n.º 46/2005, nomeadamente da citada exposição de motivos da Proposta n.º 4/X e das principais intervenções na Assembleia da República no decurso da sua discussão, na generalidade (cfr. *Diário da Assembleia da República*, I Série, n.º 17, de 6 de maio de 2005, pp. 670-687), que subjacente à decisão de limitação de mandatos de cargos políticos executivos, esteve a ideia de que a inexistência de qualquer impedimento à renovação sucessiva de tais mandatos levava a que os eleitos pudessem permanecer no mesmo cargo político executivo por largos períodos de tempo e que essa longa permanência no poder poderia propiciar a criação de redes de influência, afetando a renovação e alternância nos cargos. O propósito que esteve na base da consagração dos mencionados limites à renovação sucessiva de mandatos foi, claramente, o de fomentar e garantir a renovação dos cargos políticos de presidente de junta de freguesia e de presidente de câmara municipal, por forma a evitar a concentração e personalização do poder que poderia resultar de uma longa permanência da mesma pessoa nos referidos cargos.

Saliente-se igualmente que a citada discussão também respeitou aos Projetos de Lei n.ºs 34/X (limitação de mandatos dos eleitos locais) e 35/X (limitações temporais às nomeações para o exercício das funções de Primeiro-Ministro e de Presidente do Governo Regional), ambos apresentados pelo Bloco de Esquerda. Ou seja, tratou-se de uma discussão conjunta. O aspeto é relevante, uma vez que no mencionado Projeto de Lei n.º 34/X se propunha a seguinte alteração ao artigo 7.º da LEOAL, que trata das «inelegibilidades especiais» (aquelas que respeitam aos “órgãos de autarquias locais dos círculos eleitorais onde [as pessoas consideradas inelegíveis] exercem funções ou jurisdição” e que, na sistematização da LEOAL, se contrapõem às «inelegibilidades gerais» - as respeitantes aos órgãos de quaisquer autarquias locais):

«Artigo 7º

(...)

4 – Não são elegíveis, durante um quadriénio, para os cargos de carácter executivo dos órgãos autárquicos, os cidadãos que tenham exercido esses mesmos cargos a tempo inteiro durante dois mandatos completos consecutivos, ou por um período superior a oito anos.

5 - Os presidentes das câmaras que desempenhem o cargo a tempo inteiro e renunciem ao cargo, não podem candidatar-se a esse mandato no quadriénio seguinte.»

10. A principal questão que se tem colocado face à limitação de mandatos consagrada no artigo 1.º, n.º 1, da Lei n.º 46/2005, de 29 de Agosto, é a de saber se tal norma impede que o presidente de uma câmara municipal ou o presidente de uma junta de freguesia que tenha concluído o número de mandatos consecutivos nela previsto *na mesma autarquia* se candidate a outro município ou a outra freguesia para aí assumir aquelas funções no quadriénio imediatamente subsequente ao último mandato consecutivo.

Não está em causa, portanto, que o artigo 1.º daquela Lei estabeleça inelegibilidades (cfr., nesse sentido, o já citado Acórdão n.º 261/2006) nem que tais inelegibilidades respeitem ao presidente de câmara municipal ou presidente de junta de freguesia que, tendo sido eleitos para três mandatos consecutivos *na mesma autarquia*, pretendam candidatar-se a um quarto mandato consecutivo *nessa autarquia*.

Importa, pois, determinar se a aludida limitação de mandatos vale *apenas para a circunscrição territorial onde foram exercidas as funções durante três mandatos consecutivos* ou se tem um campo de aplicação mais abrangente. Neste último caso, a limitação em apreço poderá valer, por exemplo, *sempre que tenham sido exercidas as funções em causa durante três mandatos consecutivos, ainda que em autarquias diferentes*; ou, porventura, *com referência a um quarto mandato sucessivo a exercer em qualquer circunscrição territorial, desde que os três mandatos consecutivos anteriores tenham sido exercidos na mesma autarquia*.

Assim, sendo pacífico que a Lei n.º 46/2005, de 29 de agosto, introduz uma limitação à capacidade eleitoral passiva de determinados cidadãos, resta saber qual a amplitude desta restrição à renovação sucessiva de mandatos.

Atentos os fundamentos subjacentes à inelegibilidade prevista no artigo 1.º da Lei n.º 46/2005, de 29 de Agosto, têm-se firmado duas posições principais e contrapostas no que respeita ao âmbito de tal limitação à renovação de mandatos.

Uma das posições defende que a limitação de mandatos estabelecida no artigo 1.º da Lei n.º 46/2005 impede tanto a candidatura às eleições para a presidência dos órgãos executivos da autarquia onde foram cumpridos os três mandatos consecutivos, como a candidatura às eleições para a presidência dos órgãos executivos de qualquer outra autarquia. É a posição sustentada, neste processo, pelo recorrente. Em sentido contrário, sustenta o ora recorrido que a limitação de mandatos prevista na referida Lei n.º 46/2005 permite a candidatura em município ou freguesia diversa.

11. O primeiro aspeto que importa realçar, no que respeita à interpretação das normas em causa, e porque esta questão tem sido analisada na discussão a propósito do sentido da lei, é que o artigo 1.º do Decreto n.º 15/X (aprovado pela Assembleia da República e enviado para promulgação para o Presidente da República) estabelece que “o presidente *da* câmara municipal e o presidente *da* junta de freguesia só podem ser eleitos para três mandatos consecutivos”. Contudo, o texto desta norma constante do diploma publicado no *Diário da República* – a Lei n.º 46/2005, de 29 de Agosto - refere-se a «presidente *de* câmara municipal» e a «presidente *de* junta de freguesia».

Partindo da *letra da lei*, enquanto primeiro elemento que o intérprete terá de considerar na sua interpretação (cfr. o artigo 9.º, n.º 1, do Código Civil), há quem entenda que, embora não seja um elemento decisivo, este elemento literal, acompanhado de outros elementos, é revelador e indiciador do sentido da norma, apontando para o exercício do cargo em si, em geral, e não para o exercício desse mesmo cargo numa determinada autarquia em concreto. Em suma, entende-se que a lei, ao estipular que “o presidente de câmara municipal e o presidente de junta de freguesia só podem ser eleitos para três mandatos consecutivos” está a referir-se a qualquer autarquia e não apenas à câmara municipal ou à junta de freguesia onde tenham sido cumpridos os três mandatos consecutivos. Ou seja, seguindo este entendimento, a interpretação que se extrai dos n.ºs 1 e 2 do artigo 1.º da Lei n.º 46/2005 é a de que não pode ser eleito nem assumir funções de presidente de qualquer câmara municipal ou de qualquer junta de freguesia o cidadão que já tenha exercido aquelas funções durante três mandatos consecutivos (neste sentido, cfr. João Amaral e Almeida, “A interpretação da Lei n.º 46/2005, de 29 de Agosto: uma questão exclusivamente jurídica”, in *Direito Regional e Local*, n.º 21, Janeiro-Março 2013, p. 22; e Marco Caldeira / Tiago Serrão, “A limitação de mandatos executivos autárquicos: uma limitação absoluta” in *Direito e Política*, Julho – Outubro 2013, pp. 81-82).

Contudo, para outros, o argumento literal presente na discrepância entre o texto do Decreto aprovado na Assembleia da República e o texto publicado no *Diário da República* sob a forma de lei, parece acolher a tese de que essa inelegibilidade não se aplica a outra autarquia local diferente daquela onde foram exercidos os três mandatos consecutivos, embora se reconheça que, atendendo à sua natureza literal, tal elemento não se mostra decisivo; e, caso se acolhesse, seria muito débil (cfr. Paulo Otero, Parecer elaborado a pedido da Câmara Municipal de Gaia sobre o alcance da Lei n.º 46/2005, p. 23; *idem*, “Da limitação à renovação

sucessiva de mandatos dos presidentes de órgãos executivos autárquicos” in *Direito e Política*, Julho – Outubro 2013, p.. 101).

Afigura-se não ser possível, a partir da consideração isolada do elemento literal da norma, extrair qualquer conclusão minimamente apta a contribuir para a resolução da questão interpretativa em análise. Acresce que, sendo a formulação normativa geral e abstrata, aplicando-se aos presidentes de câmara e presidentes de junta de freguesia que tenham exercido três mandatos consecutivos, o uso das expressões «presidente de câmara municipal» e «presidente de junta de freguesia», resulta desde logo do facto de a norma não se estar a referir ao presidente de determinada câmara ou ao presidente de determinada junta de freguesia, mas a todos os que ocupem ou tenham ocupado tal cargo por três mandatos consecutivos. Por outro lado, para se poder concluir, de forma inequívoca, se a limitação de mandatos respeita apenas à circunscrição em que o presidente de câmara ou de junta exerceu funções ou a todo o território nacional, seria necessário que a norma o referisse expressamente, o que não acontece. Assim, o uso das expressões «presidente de câmara municipal» e «presidente de junta de freguesia» é compatível com qualquer das hipóteses interpretativas em análise.

No mesmo sentido concorre, aliás decisivamente, a circunstância de existirem outros casos em que o legislador ordinário utiliza as expressões «presidente *da* câmara municipal» e «presidente *da* junta de freguesia» com referência inequívoca ao cargo em si mesmo considerado (cfr., respetivamente, e a título meramente exemplificativo, os artigos 68.º, n.º 1, e 38.º, n.º 1, ambos da Lei n.º 169/99, de 18 de setembro, com as alterações posteriores – Quadro de Competências e Regime Jurídico de Funcionamento dos Órgãos dos Municípios e das Freguesias).

12. Analisada a norma em questão com apelo ao *elemento racional ou teleológico*, também não se chega a uma conclusão definitiva sobre o seu sentido. Como é sabido, este elemento interpretativo consiste na razão de ser da norma (*ratio legis*), no fim visado pelo legislador ao editar a norma, nas soluções que tem em vista e que pretende realizar. Conforme se referiu, a teleologia da norma em análise encontra-se evidenciada na exposição de motivos da Proposta de Lei n.º 4/X, que veio a dar origem à referida Lei n.º 46/2005: tem-se em vista promover a renovação dos titulares dos órgãos, de forma a reforçar as garantias de independência dos mesmos e a prevenir os excessos decorrentes da perpetuação no poder.

Estas finalidades podem ser logradas através de uma limitação de mandatos que impeça quem exerceu três mandatos consecutivos em determinada autarquia de se candidatar apenas a essa mesma autarquia ou a toda e qualquer autarquia. Do mesmo modo, tais finalidades também são prosseguidas caso se entenda que o critério deve ser absolutamente extraterritorial, relevando exclusivamente a consecutividade dos mandatos de presidente de

câmara municipal ou de presidente de junta de freguesia independentemente da autarquia local em que as funções correspondentes tenham sido exercidas. O problema é apenas – e em todos os casos - o de uma maior ou menor amplitude da limitação de mandatos.

Também a este propósito se tem feito sentir a divergência de posições quanto à conclusão que se poderá extrair do elemento interpretativo em análise. Segundo, por exemplo, João Amaral e Almeida, ob. cit., pp. 23-27, a inelegibilidade em causa é relativa ao cargo de presidente de câmara e não ao cargo de presidente de uma certa e determinada câmara, apontando para uma inelegibilidade de tipo *funcional*, relativa a qualquer câmara municipal (ou junta de freguesia) e não limitada a uma certa e determinada câmara municipal (ou junta de freguesia), já que, estando subjacente à consagração da inelegibilidade a garantia da liberdade de escolha dos eleitores (conforme resulta do artigo 50.º, n.º 3, da CRP), não está demonstrado que essa liberdade só esteja colocada em causa quando o cargo em disputa e o universo eleitoral são os mesmos nas eleições subsequentes ao terceiro mandato. De acordo com este entendimento, numa sociedade globalizada, como é a atual, caracterizada por uma grande permeabilidade entre comunidades, a relação de confiança própria do mandato, mesmo institucional, tal como as relações de influência e as limitações à liberdade de escolha dos eleitores não são estanques entre circunscrições geográficas, sendo possível que as redes de cumplicidade e de interesses, bem como os fenómenos de captura psicológica dos eleitores se mantenham também nos casos de mudança de cargo e de universo eleitoral (cfr., neste sentido, João Amaral e Almeida, ob. cit., p. 31, e a declaração de voto de vencido do Presidente da Comissão Nacional de Eleições, na deliberação da CNE sobre “Limites à renovação sucessiva de mandatos dos presidentes dos órgãos executivos das autarquias locais, no quadro da aplicação da Lei n.º 46/2005, de 29 de Agosto”, constante da Ata n.º 62/XVI, pp. 5-6, de 22 de novembro de 2012).

Em sentido contrário pode afirmar-se que tal entendimento não considera suficientemente a dinâmica (concorrência) eleitoral, especialmente nos casos em que o cidadão que concorre pela quarta vez ao cargo de presidente do órgão autárquico executivo o faz numa autarquia diferente e perante candidatos aí mais conhecidos, *maxime* por no quadriénio ou nos quadriénios anteriores aí terem exercido um cargo eletivo como, justamente, o de presidente de câmara municipal ou o de presidente de junta de freguesia.

Por outro lado, “o risco de pessoalização do poder e de ocorrência de excessos induzidos pela longa permanência no poder tanto se pode verificar no caso do Primeiro-Ministro, como no dos presidentes dos governos regionais ou como no dos presidentes de câmara municipal ou de junta de freguesia, sendo certo que todos estes cargos políticos executivos partilham de um conjunto de traços comuns” (cfr. João Pacheco de Amorim, “Da limitação à renovação sucessiva de mandatos dos presidentes de órgãos executivos das autarquias locais (Interpretação jurídica da Lei n.º 45/2005, de 29 de Agosto)” – Parecer, Porto, Outubro de 2012, p. 56 e ss.). Assim, embora a lei possa estabelecer limites ao direito fundamental a ser candidato a qualquer cargo político, criando inelegibilidades destinadas a garantir a liberdade de escolha dos eleitores e a isenção e independência do exercício dos respetivos cargos, a opção de instituir limites à renovação sucessiva de mandatos *apenas* em relação aos presidentes dos órgãos executivos autárquicos acaba por não se mostrar

suficientemente justificada nem é coerente com a própria lógica do argumento (apontando mesmo para uma eventual inconstitucionalidade, por violação do princípio da igualdade na vertente de igualdade de oportunidades e de tratamento de candidaturas - artigos 13.º, n.º 1 e 113.º, n.º 3, alínea b), da Constituição-, que sempre exigiria que as referidas limitações fossem aplicadas a todos os cargos políticos em que tal se justificasse para garantir a liberdade de escolha dos eleitores e a isenção e independência do exercício dos cargos, v. João Pacheco de Amorim, Parecer cit., *ibidem*).

Acresce que, conforme salientado no já mencionado Acórdão n.º 364/91, o risco de pessoalização é mais reduzido em relação aos presidentes dos órgãos executivos das autarquias locais: o presidente de junta de freguesia ou o presidente de câmara municipal não são eleitos pessoalmente; os mesmos correspondem ao primeiro candidato da lista mais votada para cada um desses órgãos, sendo uma só a eleição para presidente e para os demais membros do órgão colegial considerado (cfr., respetivamente, os artigos 24.º, n.º 1, e 57.º, n.º 1, ambos da Lei n.º 169/99, de 18 de setembro). Falecendo, renunciando, perdendo o mandato ou suspendendo temporariamente as suas funções, o presidente é substituído por quem na lista que encabeçava se lhe seguir (cfr., respetivamente, os artigos 29.º, n.º 1, alínea a), 59.º, n.º 1, e 79.º, todos da mesma Lei n.º 169/99).

Sustenta-se ainda no quadro da orientação mais restritiva quanto ao âmbito da limitação de mandatos que “a decisão de estabelecer limites à renovação de mandatos dos cargos políticos executivos teve por base a constatação, no plano empírico (sociopolítico) que a ausência de limitação à renovação sucessiva de mandatos podia levar a que cidadãos permanecessem no mesmo cargo político executivo na mesma autarquia local por períodos significativos de tempo e que essa longa permanência permitia a consolidação do poder através, sobretudo, de redes de influência, afetando desse modo a renovação e a alternância do poder num mesmo cargo e numa mesma coletividade” (cfr. João Pacheco de Amorim, Parecer cit., *ibidem*).

Em sentido contrário, todavia, poderá igualmente afirmar-se, com base na experiência comum, que tal consolidação do poder – de natureza sociológica, recorde-se - tende naturalmente a atenuar-se e, no limite, a desaparecer sempre que esteja em causa a atuação num novo quadro institucional exposta à concorrência de outros atores políticos. E, conseqüentemente, a interpretação que impeça os presidentes dos órgãos executivos autárquicos de se candidatarem aos mesmos cargos noutra autarquia diferente daquela onde cumpriram o limite sucessivo de três mandatos, acaba por ver diminuída a sua justificação. Na verdade, embora os riscos associados à longa permanência no poder, concretamente, as relações de influência e os fenómenos de captura psicológica dos eleitores, limitadores da sua liberdade de escolha, possam não estar circunscritos à autarquia onde foram exercidos três mandatos consecutivos, não são pura e simplesmente transponíveis para uma outra autarquia. Não se pode esquecer que em cada autarquia, à medida que se sucedem os mandatos consecutivos, há uma tendência para a cristalização do poder que tem por base uma relação de proximidade entre o eleito e os eleitores. Contudo, essa relação particular entre o eleitorado de uma determinada autarquia e os titulares dos órgãos executivos eleitos não se transfere, pura e simplesmente, para outra autarquia, que, tendencialmente será, ainda que limítrofe da anterior, uma autarquia diferente, com um colégio eleitoral coincidente com

o eleitorado diferente e com uma realidade sociológica diferente. Assim, quem tenha exercido três mandatos consecutivos numa determinada autarquia e se candidate a outra autarquia estará também sujeito a um escrutínio eleitoral diferente.

Com efeito, e em termos de construção jurídica, importa retirar as consequências devidas da consagração no artigo 2.º da Constituição de Portugal como um Estado de direito democrático, baseado na soberania popular. Designadamente, a regra da maioria, enquanto elemento do princípio democrático, pressupõe uma adequada articulação entre o conjunto de vontades a que é aplicada e a ressonância das matérias que tal conjunto é chamado a decidir. Por outro lado, o princípio do Estado de direito íntegro em si a prescrição da separação de poderes, entendida não só num sentido horizontal, mas também, e no que agora importa, num sentido vertical enquanto “separação entre os poderes do Estado – entendido como *coincidente com a comunidade nacional*, com os seus órgãos de poder legislativo, executivo e judicial – e os poderes (...) (d)as comunidades ‘menores’, atribuídos às suas instituições de base eletiva.” (Maria Lúcia Amaral, *A Forma da República*, Coimbra, Coimbra Editora, 2012, reimpressão da edição de 2005, p. 368). Daqui decorre a obrigação de descentralizar que a Constituição prescreve de modos e intensidade variáveis em função do território, sem que a unidade do Estado possa, com isso, ser afetada (cfr. o artigo 6.º, n.ºs 1 e 2, da Constituição).

Trate-se, no entanto, de descentralização política e administrativa – como sucede nas regiões autónomas – ou da descentralização administrativa em que se traduz a autonomia local, da regra da maioria e do princípio da soberania popular resulta a articulação entre o conjunto de vontades e a incidência dos órgãos que o mesmo é chamado a eleger. Nas matérias respeitantes às regiões autónomas e às autarquias locais não há *confusão* – no sentido de identidade – entre os diversos universos eleitorais. A cada unidade de base territorial corresponde, por definição, a sua *comunidade política*, a qual é chamada, periodicamente, a exercer o direito de voto. A *comunidade política menor* a que corresponde a autarquia local ou a região autónoma não se confunde com a *comunidade política maior* enquanto elemento constitutivo do Estado. Mas também não se confunde com as restantes *comunidades políticas menores*, mesmo as que lhes sejam, eventualmente, limítrofes ou de qualquer outro modo geograficamente mais ou menos próximas.

Por outro lado, cada uma dessas unidades ou pessoas coletivas de base territorial tem por base o princípio constitucional da autonomia, a qual se traduz, primacialmente, em autogoverno. No que respeita ao poder local, a Constituição estabelece expressamente que as autarquias locais “visam a prossecução de interesses próprios das populações respetivas” (cfr. o artigo 235.º, n.º 2). Esta é a função das autarquias locais, sendo *interesses próprios das populações respetivas* “aqueles que radicam nas comunidades locais enquanto tais, isto é, que são comuns aos residentes e que se diferenciam dos interesses da coletividade nacional e dos interesses próprios das restantes comunidades locais” (cfr. Gomes Canotilho e Vital Moreira, ob. cit., p. 717).

Em abono da posição mais restritiva quanto ao âmbito da limitação de mandatos poderá ainda acrescentar-se, do ponto de vista teleológico ora considerado, que, na perspetiva do legislador, o mecanismo encontrado para prevenir os riscos de pessoalização do poder e os excessos induzidos pela longa permanência no poder foi o de criar uma interrupção na continuidade do exercício desse poder. Daí que quem tenha exercido três mandatos consecutivos numa determinada autarquia, embora não se possa candidatar no quadriénio seguinte, findo esse período poderá voltar a candidatar-se. Assim, na perspetiva do legislador, esta limitação revela-se um meio potencialmente adequado para promover a alternância e a renovação do poder numa determinada comunidade de residentes organizada em autarquia. Ora, mesmo na hipótese de um cidadão que tenha concluído três mandatos consecutivos em determinada autarquia se candidatar a um quarto mandato numa outra autarquia, obtém-se a finalidade pretendida pelo legislador: em relação à autarquia onde foram exercidos os três mandatos consecutivos é garantida a alternância e a renovação do poder e, conseqüentemente, a liberdade de escolha dos eleitores.

13. Resulta do confronto entre os diferentes argumentos formais (decorrentes dos elementos literal e da localização sistemática do preceito) e materiais (decorrentes da história, da teleologia e da integração do preceito no sistema jurídico) e da sua apreciação conjunta que não se pode imputar à Lei n.º 46/2005, de 29 de agosto, com segurança, um sentido unívoco; o respetivo «pensamento legislativo» não é claro, uma vez que não pode afirmar-se, sem dúvida, qual é a «vontade da lei» no tocante à amplitude das inelegibilidades que a mesma consagra. De resto, o debate doutrinal e político, tanto na comunicação social, como em revistas jurídicas especializadas, a divisão no seio da Comissão Nacional de Eleições, nomeadamente refletida na sua Ata n.º 62/XIV, e a existência de múltiplas decisões judiciais contraditórias entre si – aspetos referidos pelas partes no presente processo e, outrossim, na decisão recorrida - são espelho disso mesmo.

14. Na ausência de uma intervenção clarificadora por parte da Assembleia da República, terá de ser o Tribunal Constitucional a fixar o sentido interpretativo das normas da Lei n.º 46/2005, de 29 de Agosto (sobre esta questão e os princípios a observar na resposta à mesma, cfr. Paulo Otero, Parecer cit., p. 24 e ss., e “Da limitação à renovação sucessiva de mandatos dos presidentes de órgãos executivos autárquicos”, cit., pp. 101 e ss.),

Para o efeito, não poderá o Tribunal deixar de ter em atenção, em primeiro lugar, que a capacidade eleitoral passiva dos candidatos a presidentes dos órgãos executivos das autarquias locais assume a natureza de um direito fundamental, com uma tripla dimensão: é um direito de acesso a um cargo público eletivo, é expressão de um direito de participação na vida pública e é também a dimensão passiva do direito ao sufrágio (cfr. *supra* o n.º 6). Assim, correspondendo os limites à renovação sucessiva de mandatos dos presidentes dos órgãos executivos das autarquias locais à restrição desse direito fundamental, em caso de dúvida, entre as várias interpretações possíveis, deve optar-se por aquela que seja menos restritiva do

mesmo direito fundamental: a de que os presidentes de câmara municipal e os presidentes de junta de freguesia que tenham cumprido três mandatos sucessivos numa determinada autarquia não se poderão candidatar, no quadriénio seguinte, para exercerem tais funções nessa mesma autarquia, não estando, no entanto, impedidos de se candidatar a qualquer outra autarquia.

Por outro lado, estando em causa apenas a amplitude da fixação legal de inelegibilidades e existindo ao lado de situações que inequivocamente são abrangidas pela lei em apreço outras que não é certo serem-no, não pode o intérprete substituir-se ao legislador na clarificação dos casos duvidosos. Com efeito, trata-se de domínio de reserva de lei parlamenta, pelo que é exigível ao legislador uma particular clareza na expressão da sua vontade – a que deverá corresponder, por parte do intérprete, uma especial contenção na imputação de sentidos menos certos ou evidentes. Mais: dadas as conexões da matéria dos limites à renovação sucessiva de mandatos dos titulares de cargos políticos executivos com o princípio democrático, em especial quando estejam em causa cargos eletivos, tal exigência de clareza para o legislador (e de contenção para o intérprete) é agravada, porquanto a lei restritiva da renovação sucessiva de mandatos carece de aprovação por maioria qualificada de dois terços dos Deputados presentes, desde que superior à maioria absoluta dos Deputados em efetividade de funções – trata-se de assegurar um amplo consenso político em torno das soluções positivadas para as soluções presentes (cfr. o artigo 168.º, n.º 6, alínea b), da Constituição).

A mesma solução interpretativa é alcançada se se fizer aplicação do princípio da máxima efetividade interpretativa das normas que envolvam direitos fundamentais, segundo o qual, na hipótese de existir uma dúvida quanto ao exato sentido interpretativo das normas referentes a direitos fundamentais, o intérprete ou o aplicador da norma encontra-se vinculado a conferir-lhes a máxima efetividade interpretativa (cfr., Gomes Canotilho, *Direito Constitucional e Teoria da Constituição*, 7.ª ed., 2003, Coimbra, Almedina, p. 1224). Assim, perante dois sentidos possíveis de uma norma restritiva de direitos fundamentais em que se suscitem dúvidas quanto ao âmbito da restrição em causa, deverá optar-se pela solução interpretativa que, limitando o âmbito de incidência da restrição, amplie o direito em causa. No caso concreto, existindo dúvidas sobre a interpretação do artigo 1.º da Lei n.º 46/2005, de 29 de agosto, quanto a saber se a inelegibilidade aí prevista impede os presidentes de câmara municipal e os presidentes de junta de freguesia que tenham cumprido três mandatos sucessivos numa determinada autarquia de se candidatarem, no quadriénio seguinte, para exercerem tais funções nessa mesma autarquia ou em toda e qualquer autarquia, deverá optar-se pela solução interpretativa que, restringindo o alcance ou âmbito da limitação do direito. O que leva a que tal inelegibilidade abranja apenas a autarquia local em que tenham sido cumpridos os três mandatos consecutivos.

É também para esta solução interpretativa que aponta o princípio *in dubio pro libertate*, por força do qual os direitos deverão prevalecer sobre as restrições (cfr. Jorge Miranda, *Manual de Direito Constitucional*, tomo IV, 5.ª ed., Coimbra, Coimbra Editora, 2012, p. 421). Assim, entre duas soluções interpretativas possíveis de um texto legal, deve sempre optar-se pela solução que mais favoreça a liberdade, que melhor garanta, reforce ou faça prevalecer as posições

jurídicas subjetivas ou os direitos fundamentais. No caso aqui em análise do «direito de sufrágio passivo» - um direito, liberdade e garantia de participação política (cfr. *supra* o n.º 6) -, esta interpretação «amiga da liberdade» é também uma interpretação que confia na capacidade de escolha dos eleitores sem excessivas “tutelas” em nome da “correção” das escolhas que estes venham a realizar.

Finalmente, esta é a solução que, numa perspetiva de concordância prática, permite conciliar minimamente - deixando, por isso mesmo, em aberto a questão da respetiva otimização - os três princípios conflituantes: o democrático (na vertente subjetiva da liberdade eleger e na vertente objetiva de serem os eleitores a decidir quem deve ser eleito), o da renovação de mandatos e o da participação política dos cidadãos. Na verdade, tal solução, sem sacrificar totalmente – ainda que apenas por um período limitado de tempo – o direito de ser candidato a presidente de câmara municipal ou a presidente de junta de freguesia, salvaguarda em medida não negligenciável os diferentes bens constitucionais visados e tutelados pelo artigo 118.º, n.º 2, da Constituição, em especial, a renovação (na autarquia em que o candidato tenha exercido o cargo de presidente do respetivo órgão colegial executivo), a «não vitaliciedade» e a efetividade da responsabilidade perante o eleitorado. Deste modo, a Lei n.º 46/2005, de 29 de agosto, embora não veja maximizada a sua eficácia limitadora, também a não vê inutilizada, mas antes limitada a casos em que as razões justificativas da sua aprovação se fazem sentir com grande intensidade e que na mesma são inequivocamente contemplados.

III. Decisão

Pelo exposto, decide-se negar provimento ao recurso e, em consequência, confirmar a decisão recorrida, julgando elegível o primeiro candidato da lista de candidatos à Câmara Municipal do Porto apresentada pela coligação eleitoral «PORTO FORTE», constituída pelos partidos PPD/PSD.PPM.MPT, Luís Filipe Menezes Lopes.

Lisboa, 5 de setembro de 2013

Pedro Machete

Maria de Fátima Mata-Mouros (com declaração)

Catarina Sarmento e Castro

Maria José Rangel Mesquita

João Cura Mariano

Maria João Antunes (vencida, nos termos da declaração junta)

Maria Lúcia Amaral

DECLARAÇÃO DE VOTO

Apesar de acompanhar o sentido da decisão, discordo parcialmente dos seus fundamentos.

Não concordo com a afirmação de existência de uma dúvida interpretativa entre duas soluções *igualmente válidas* apenas resolúvel com recurso ao princípio de que se deverá optar pela que seja menos restritiva de um direito fundamental.

A norma em referência (artigo 1.º da Lei n.º 46/2005, de 29 de agosto) convoca a ponderação de dois direitos fundamentais: o direito fundamental de acesso aos cargos políticos (vulgo direito de ser eleito) e o direito fundamental a eleger livremente os titulares dos cargos políticos (vulgo direito de eleger).

É inegável que, diante do texto da Lei n.º 46/2005, de 29 de agosto, se suscitaram dúvidas quanto à amplitude definida para a limitação à renovação dos mandatos dos presidentes dos órgãos executivos das autarquias locais. No entanto, diferentemente do acórdão, considero que estas dúvidas não são irresolúveis. A *ratio* do preceito, que pretende dar execução legal aos artigos 50.º, n.º 3, e 118.º, n.º 2, da Constituição, tal como resulta da exposição de motivos da Proposta de Lei n.º 4/X que esteve na sua origem, implica a referida ponderação entre os dois direitos fundamentais em presença.

Da referida exposição de motivos surge inequívoca a intenção de estabelecer uma limitação de mandatos para os cargos políticos executivos de âmbito nacional, regional e local, de forma a dar execução ao artigo 118.º, n.º 2, da Constituição. O objetivo prosseguido pela introdução de limitações à renovação sucessiva de mandatos, consistia em fomentar a renovação dos titulares dos órgãos, visando-se o reforço das garantias da independência dos mesmos e prevenindo-se os excessos induzidos pela perpetuação no poder. Propunha-se, portanto, impedir que um mesmo

cidadão pudesse renovar sucessivamente, e sem limites, o mandato representativo conferido para o mesmo cargo político executivo, afetando a liberdade de escolha dos eleitores e a isenção e independência do exercício dos cargos políticos. Como base para tais limitações era invocado o princípio da renovação e da temporalidade dos cargos do Estado (artigo 118.º da Constituição), e o princípio da eleição periódica (artigo 113.º, n.º 1 da Constituição), do qual decorre a duração limitada dos mandatos políticos.

Ora, tendo este elemento em presença, da necessária ponderação do elemento literal (“letra da lei”) com os restantes elementos de interpretação (“espírito da lei”), resulta que a dimensão da inelegibilidade consagrada no preceito em causa se restringe à possibilidade de eleição para um quarto mandato como presidente do *mesmo* cargo executivo na *mesma* autarquia (o *mesmo candidato* para o *mesmo universo de eleitores*).

Desta forma, o percurso interpretativo permite chegar a um sentido que corresponde à compatibilização dos interesses a ponderar, assegurando o direito fundamental dos eleitores (que integram uma determinada autarquia) a eleger livremente os titulares dos respetivos cargos políticos, sem limitar excessivamente o direito fundamental de acesso a estes cargos.

Concluo, assim, que das duas interpretações do artigo 1.º da Lei n.º 46/2005 identificadas no acórdão, apenas uma - a que foi acolhida no sentido decisório - permite responder adequadamente aos fins visados pela norma.

Maria de Fátima Mata-Mouros

DECLARAÇÃO DE VOTO

1. Votei vencida, por entender que o artigo 1.º, n.º 1, da Lei n.º 46/2005, de 29 de agosto, impede o presidente de uma câmara municipal ou de uma junta de freguesia que tenha concluído três mandatos consecutivos de se candidatar a qualquer outro município ou freguesia para aí assumir as funções no quadriénio imediatamente subsequente ao último mandato consecutivo permitido. As razões da minha dissidência têm a ver, fundamentalmente, com as passagens da fundamentação (especialmente no ponto **12.**, por referência ao *elemento racional ou teleológico*) que permitiram concluir depois, no ponto **13.**, que «não se pode imputar à Lei n.º 46/2005, de 29 de agosto, com segurança, um sentido unívoco».

2. Não acompanho o entendimento de que as finalidades que a Lei n.º 46/2005 visa prosseguir possam ser logradas através de uma limitação de mandatos que impeça apenas quem exerceu três mandatos consecutivos *em determinada autarquia* de se candidatar a essa *mesma autarquia*. O *objetivo de fomentar a renovação dos titulares dos órgãos, visando-se o reforço das garantias de independência dos mesmos, e prevenindo-se excessos induzidos pela perpetuação no poder*, subjacente à limitação do número de mandatos que a mesma pessoa pode exercer sucessivamente, segundo a *Exposição de*

motivos da Proposta de Lei n.º 4/X, não se compadece com uma limitação meramente territorial.

Citando PAULO RANGEL (“Limitação de mandatos: o estado da arte” e “Limitação de mandatos: argumentos políticos e jurídicos”, *Jornal Público*, de 12, 19 e 26 de fevereiro e de 2 de julho de 2013), uma limitação daquele tipo esquece que «o mercado das obras públicas, das concessões de abastecimento de água e saneamento, da contratação de refeições, comunicações e materiais é hoje totalmente nacional e desenvolvido por escassa meia dúzia de operadores em cada sector. Eis o que convoca os valores da isenção e da independência e perfila esses valores muito para lá das simples relações com uma comunidade local concreta. De resto, esquece-se que a limitação é imposta em nome do princípio republicano da renovação enquanto tal, como bem mostra a autonomização do art. 118.º, n.º 2, em face do 50.º, n.º 3». É imposta pela «liberdade de eleger e de ser eleito ou a liberdade e igualdade de acesso aos cargos políticos (de todos e não apenas dos anteriormente eleitos)».

E ainda que se justificasse apenas em nome liberdade de escolha dos eleitores, ficaria «por demonstrar que a liberdade de escolha dos eleitores está (ou só está) posta em causa na quarta candidatura consecutiva e apenas quando o cargo em disputa e o universo eleitoral são os mesmos nas eleições subsequentes ao terceiro mandato. Até porque, com toda a facilidade, pode argumentar-se que não são as oposições que ganham as eleições, mas antes os governantes “incumbentes” que as perdem... Redes de cumplicidade e de interesses e fenómenos de captura psicológica dos eleitores podem justamente manter-se também em casos de mudança de cargo e de universo eleitoral: na atual sociedade da informação, fortemente mediatizada, as fronteiras do clientelismo não são as fronteiras do município...» (JOÃO AMARAL ALMEIDA, “A interpretação da Lei n.º 46/2005, de 29 de agosto: uma questão exclusivamente jurídica”, *Direito Regional e Local*, n.º 21, 2013, p. 31).

Não obstante uma autarquia local não se confundir com as restantes *comunidades políticas menores*, nem tão-pouco com a comunidade nacional, o que é facto é que os presidentes das câmaras dos municípios integrantes são, por força de lei, membros do Conselho Executivo da Comunidade Intermunicipal ou da Junta Metropolitana (artigos 15.º da Lei n.º 45/2008, de 27 de agosto, e 13.º da Lei n.º 46/2008, de 27 de agosto), cabendo-lhes competências que acentuam a ligação às outras autarquias locais e à administração central (artigos 16.º da Lei n.º 45/2008 e 14.º da Lei n.º 46/2008). «Pertencendo ao setor da administração autónoma, enquanto expressão, no plano formal, do conjunto de entidades públicas que são criadas e existem para a prossecução de interesses próprios, as comunidades intermunicipais são titulares de atribuições que envolvem, essencialmente: fins de planeamento e gestão de desenvolvimento económico, social e ambiental; articulação de investimentos municipais de interesse supramunicipal; participação na gestão de programas de apoio ao desenvolvimento regional, designadamente no âmbito do Quadro de Referência Estratégico Nacional; planeamento das atuações de entidades públicas, de carácter supramunicipal; articulação dos municípios e administração central em áreas sociais, sanitárias, de equipamentos, educativas e culturais; e exercício de atribuições sobre competências transferidas pela administração central ou delegadas pelos municípios» (Acórdão do Tribunal Constitucional n.º 296/2013, disponível em www.tribunalconstitucional.pt). É também relevante, e este mesmo acórdão a isso faz menção, por referência ao direito vigente, o recurso a contratos interadministrativos (contratos entre entidades que participam na prossecução da função administrativa) no âmbito das competências do Estado e autarquias (artigo 6.º, n.º 3 da Lei n.º 159/99, de 14 de setembro), bem como a contratos de exercício de competências municipais em regime de parceria (artigo 8.º, n.º 2, da Lei n.º 159/99) e a contratos de execução a celebrar entre o

Ministério da Educação e os municípios em matéria de educação (Lei n.º 144/2008, de 28 de julho).

Em suma, *o mecanismo que o legislador encontrou para prevenir os riscos de pessoalização do poder* (a que não fogem os presidentes dos órgãos executivos das autarquias locais, apesar de não serem eleitos *pessoalmente*) e os excessos induzidos pela longa permanência no poder, foi o de *criar uma interrupção na continuidade do exercício desse poder*. E só estará criada se se descontinuar temporariamente o exercício desse poder também em autarquia diferente daquela (ou daquelas) em que foram cumpridos três mandatos consecutivos.

3. Não obstante a letra da Lei n.º 46/2005 não ter sido decisiva para o sentido que lhe dou, não posso deixar de salientar que o legislador não distinguiu os mandatos consecutivos na mesma câmara ou junta de freguesia ou em câmara ou junta de freguesia distintas, quando estatui que «o presidente de câmara e o presidente da junta de freguesia só podem ser eleitos para três mandatos consecutivos». E que, no passado, quando quis distinguir situações, especificou que «são também inelegíveis para um executivo municipal, durante o quadriénio imediatamente subsequente ao terceiro mandato, os cidadãos que *nesse executivo* tenham exercido o cargo de presidente durante três mandatos consecutivos» (artigo 2.º do Decreto n.º 356/V da Assembleia da República).

Por outro lado, não é propriamente relevante que a alteração à Lei Eleitoral dos Órgãos das Autarquias Locais, constante do Projeto de Lei n.º 34/X – reproduzida no ponto 9. da Fundamentação – incidisse sobre o artigo 7.º e não sobre o 6.º desta Lei. JOÃO AMARAL ALMEIDA dá um outro sentido a esta inserção, por referência ao Projeto de Lei n.º 5/X (PSD), de 16 de março de 2005 (*loc. cit.*, p. 24).

Maria João Antunes