

<b>Advocatus</b>	<b>Periodicidade:</b> Mensal	<b>Temática:</b> Justiça
	<b>Classe:</b> Outras	<b>Dimensão:</b> 500
	<b>Âmbito:</b> Nacional	<b>Imagem:</b> S/Cor
01-07-2013	<b>Tiragem:</b> 2500	<b>Página (s):</b> 1/18

## Autarcas, leis e limitação de mandatos

As autárquicas estão à porta e há ainda candidatos que esperam uma clarificação da lei de limitação dos mandatos autárquicos. Com os tribunais chamados a decidir um assunto que, à partida, não deveria oferecer dúvidas, fomos ouvir a opinião de advogados especialistas nestas matérias. Manuel da Silva Gomes, da PLMJ, João Amaral e Almeida, da Sêrvulo, e Ilídio Leitão, da TLCB Advogados, dão a sua opinião.



# Limita ou não limita, eis a questão

A questão da interpretação sobre a lei de limitação dos mandatos autárquicos está a dominar as agendas políticas, com os tribunais a serem chamados a decidir um assunto que, à partida, não deveria oferecer dúvidas. Com as máquinas partidárias já no terreno, permanecem dúvidas sobre que candidatos é que vão apresentar-se às urnas. Manuel da Silva Gomes, da PLMJ, João Amaral e Almeida, da Sérvulo, e Ilídio Leitão, da TLCB Advogados, dão a sua opinião sobre o assunto.

Manuel da Silva Gomes, associado Sênior da Área de Prática de Direito Público da PLMJ, aborda os argumentos do Tribunal Constitucional para chumbar o estatuto das entidades intermunicipais e da transferência de competências do Estado para as autarquias locais. Para este advogado "o TC considerou não se afigurar determinante o NRJAL distinguir entre entidades intermunicipais e autarquias locais. Com efeito, do regime previsto "resulta que o conceito de comunidade intermunicipal reúne, no essencial, os elementos estruturalmente caracterizadores e integrantes do conceito jurídico-constitucional de autarquias locais"

A interpretação da lei sobre a limitação dos mandatos autárquicos, como a interpretação de uma qualquer lei, tem um carácter normativo, isto é, implica o recurso a um método legalmente determinado e que, como bem sabemos, se encontra hoje no artigo 9.º do Código Civil. A questão agora já não é política; nada tem de político. A questão agora é exclusivamente jurídica, afirma João Amaral de Almeida.

Ilídio Leitão, advogado TLCB Advogados que exerce essencialmente nas áreas de Direito do Imobiliário, Empreitadas, Direito Administrativo e Arbitragem, preferiu abordar o tema pelas questões não só das câmaras municipais mas também pela das autarquias e conclui: "A limitação de mandatos é restrita ao exercício consecutivo de mandato como presidente de órgão executivo da mesma autarquia, parecendo não

se encontrar abrangida pela referida limitação a situação do Presidente de Junta que na eleição autárquica seguinte ao terminus do terceiro mandato consecutivo como presidente de uma determinada junta de freguesia se candideate ao exercício da mesma função numa União de Freguesias na qual é agregada aquela em que completou o número de mandatos consecutivos legalmente permitido".



<b>Advocatus</b>	<b>Periodicidade:</b> Mensal	<b>Temática:</b> Justiça
	<b>Classe:</b> Outras	<b>Dimensão:</b> 567
01-07-2013	<b>Âmbito:</b> Nacional	<b>Imagem:</b> S/Cor
	<b>Tiragem:</b> 2500	<b>Página (s):</b> 20/21



A interpretação da lei sobre a limitação dos mandatos autárquicos, como a interpretação de uma qualquer lei, tem um caráter normativo, isto é, implica o recurso a um método legalmente determinado e que, como bem sabemos, se encontra hoje no artigo 9.º do Código Civil. A questão agora já não é política; nada tem de político. A questão agora é exclusivamente jurídica.

# Uma questão exclusivamente jurídica



João Amaral e Almeida

Sócio da Sêrvulo & Associados. Especializado em Direito Administrativo, é docente na Faculdade de Direito da Universidade Católica Portuguesa

1. Desde 2004 que a Constituição Portuguesa estabelece que «a lei pode determinar limites à renovação sucessiva de mandatos dos titulares de cargos políticos executivos» (cfr. n.º 2 do seu artigo 118.º). Logo no início da X legislatura, e depois de uma acesa discussão pública e parlamentar marcada por diversas perspetivas e acusações políticas sobre, não apenas a própria conveniência de uma lei relativa a esta matéria, como sobretudo sobre a extensão que tal lei deveria assumir, isto é, que cargos políticos executivos deveriam ser objeto de limitação, foi então publicada a Lei n.º 46/2005, de 29 de agosto. Embora essa lei só tenha entrado em vigor em 1 de janeiro de 2006, isto é, depois das eleições autárquicas que se realizaram em 9 de outubro de 2005, o facto de ter sido ressalvada a possibilidade de os seus destinatários poderem exercer mais um mandato adicional (2009-2013), fez com que só este ano, quando começaram as movimentações políticas de preparação das candidaturas para as eleições a realizar em 29 de setembro, se tenham finalmente despertado as consciências para o verdadeiro sentido e alcance da Lei n.º 46/2005, de 29 de agosto. Por causa da anunciada intenção de alguns presidentes de câmara, que já cumpriram três ou mais mandatos consecutivos no mesmo ou até em vários municípios, de se voltarem a candidatar a esse cargo, mas em diferente município, foram reabertos debates políticos sobre se a lei consente ou não essas candi-

**“E claro que a política está sempre a tempo (a qualquer tempo) de voltar à matéria; para tanto basta a intenção, por quem tem competência e nos termos constitucionalmente estabelecidos, de suscitar a alteração ou a interpretação autêntica da lei. Mas isso significa, como se sabe, desencadear novo processo legislativo. Se e enquanto isso não suceder, a questão é exclusivamente jurídica”.**

daturas, levou muitos comentadores à afirmação de que essa era por isso uma questão de natureza política, pelo que deveria ser apenas a Assembleia da República (através de lei interpretativa?) a dar cabal resposta ao problema.

2. Mas o tempo das questões políticas sobre o sentido e alcance dos limites à renovação sucessiva dos mandatos dos titulares dos órgãos autárquicos (ou até de outros cargos políticos executivos) foi todo o tempo da discussão das propostas e dos projetos de lei que sobre a matéria deram entrada na Assembleia da República no início da X legislatura e que antecederam a aprovação da Lei n.º 46/2005. Uma vez posta a lei, as dificuldades resultantes da sua interpretação e aplicação só podem ser resolvidas pelos operadores jurídicos (no limite, pelos tribunais). É claro que a política está sempre a tempo (a qualquer tempo) de voltar à matéria; para tanto basta a intenção, por quem tem competência e nos termos constitucionalmente estabelecidos, de suscitar a alteração ou a interpretação autêntica da lei. Mas isso significa, como se sabe, desencadear novo processo legislativo. Se e enquanto isso não suceder, a questão é exclusivamente jurídica.

3. Concretamente, a questão é a de saber se um cidadão que exerceu o cargo de presidente de uma câmara municipal (ou de uma junta de freguesia) durante três mandatos consecutivos pode voltar a ser eleito para um quarto mandato

consecutivo, desde que esse novo mandato seja em município (ou em freguesia) diferente daquele em que foram cumpridos os três primeiros, ou seja, desde que se trate, agora, de mandato de presidente de uma outra câmara municipal (ou de uma outra junta de freguesia). A resposta a esta questão é a resposta (jurídica) que resultar da interpretação da Lei n.º 46/2005.

Em artigo que publicámos já este ano no n.º 21 da revista "Direito Regional e Local", fizemos a interpretação jurídica desta lei e alcançamos uma conclusão. Não interessa agora qual. Sobretudo, procurámos demonstrar que o caso da interpretação da Lei n.º 46/2005 é o caso paradigmático de como o muito comum entendimento doutrinário de que um dos mais importantes elementos a ponderar na interpretação da lei é o elemento teleológico se revela paradoxal ou extremamente discutível.

Com efeito, procurar a razão de ser da norma jurídica (o fim visado, pelo legislador, com a norma contida naquela lei) é, bem vistas as coisas, uma verdadeira petição de princípio. Dirão alguns que a finalidade da Lei n.º 46/2005 é a de impedir que os cidadãos que já cumpriram três mandatos consecutivos como presidentes de uma câmara municipal possam ser eleitos para novo mandato nessa mesma câmara municipal. Dirão outros que a razão de ser da lei é, diferentemente, a de limitar a três o número de mandatos consecutivos no cargo de presidente de câmara, pelo que é irrelevante que o quarto mandato seja em município diferente. Mas, dizer que é este ou é aquele o espírito da lei, é dizer afinal qual é a norma. É por isso óbvia a inversão metodológica: só pode afirmar-se a razão de ser da norma depois de obtida... a norma!

Repare-se, aliás, que é possível ao intérprete inventar também que a finalidade da lei é a de que, depois de concluídos três mandatos consecutivos como presidente de câmara em dois ou até em três municípios diferentes, o cidadão em causa está impedido de ser eleito apenas nessas duas ou três câmaras municipais.

Argumentar-se-á que a finalidade da lei, isto é, o motivo de política legislativa que ditou a limitação à renovação sucessiva dos mandatos dos presidentes dos órgãos executivos autárquicos é a de impedir que a excessiva manutenção temporal da mesma pessoa naqueles cargos crie ou perpetue o 'carreirismo', bem com a dependência dos aparelhos partidários e a rede de clientelismos económicos e sociais que gravitam em torno daqueles que detêm essas funções (esse poder) há mais tempo. A inelegibilidade para um quarto mandato consecutivo impedirá ou atenuará essas perversidades. Talvez. Mas essa finalidade tanto quadra no caso de a norma ser a da inelegibilidade apenas para a mesma câmara municipal como no caso de a norma ser a da inelegibilidade para qualquer câmara municipal. Não faltarão argumentos demonstrativos de que esses fenómenos perversos só se verificam se a autarquia for a mesma ou de que, pelo contrário, são transversais e que por isso acompanham o cidadão-autarca na sua deslocação eleitoral para outro município.

**4.** Curioso (ou talvez não) é verificar que, nesta matéria, existe afinal, por exemplo, uma interpretação do Partido Social Democrata e uma interpretação do Bloco de Esquerda... Ou dito de outro modo: que os juristas militantes e simpatizantes do PSD interpretam a lei de uma certa forma e que os juristas militantes e simpatizantes do Bloco de Esquerda a interpretam de outra forma. Como é óbvio, para um jurista que se situe num plano de independência e de honestidade intelectual, não pode ser esta ou qualquer outra teleologia forjada pelo intérprete a determinar a configuração da norma a revelar. A interpretação da lei sobre a limitação dos mandatos autárquicos, como a interpretação de uma qualquer lei, tem um carácter normativo, isto é, implica o recurso a um método legalmente determinado e que, como bem sabemos, se encontra hoje no artigo 9.º do Código Civil. A questão agora já não é política; nada tem de político. A questão agora é exclusivamente jurídica.