

ASSUNTO:	Da renúncia ao mandato, substituição e limite de mandatos	
Parecer n.º:	Inf_DSAJAL_TR_6674/2018	
Data:	25/07/2018	

Pela Junta de Freguesia foi solicitado que se esclareça a seguinte questão:

“Por uma questão de incompatibilidade de funções a Presidente de Junta renunciou ao cargo subindo o Secretário, por unanimidade da Assembleia de Freguesia e, também porque houve um abaixo-assinado da população no sentido de que o Secretário assumisse o cargo de Presidente. Esta situação aconteceu sem que ninguém esperasse, nada foi propositado, tratando-se de uma Junta de Freguesia que não é a tempo inteiro poderá o Secretário subir a Presidente de Junta tendo já sido Presidente durante 3 mandatos consecutivos? Neste caso específico a limitação de mandatos é impedimento para assumir o cargo, trata-se de uma substituição pedida pela população e Assembleia de freguesia ?”

Cumpra, pois, informar:

Esta Divisão de Apoio Jurídico já se pronunciou acerca do preenchimento de vagas ocorridas por renúncia a mandato, em parecer que se passa a transcrever:

“Como se pode ler no Sumário do Parecer n.º 12/2004 do Conselho Consultivo da Procuradoria Geral da República¹:

«A renúncia ao mandato constitui um direito genericamente atribuído aos titulares de cargos políticos, conatural ao direito de ser eleito, consubstanciada numa declaração unilateral de vontade do renunciante dirigida à entidade a que, segundo a lei, deva ser transmitida».

Dispõem os artigos 76.º, 29.º e 79.º da Lei n.º 169/99, de 18.09²:

«Artigo 76º

Renúncia ao mandato

1- Os titulares dos órgãos das autarquias locais gozam do direito de renúncia ao respetivo mandato a exercer mediante manifestação de vontade apresentada, quer antes quer depois da instalação dos órgãos respetivos.

2- A pretensão é apresentada por escrito e dirigida a quem deve proceder à instalação ou ao presidente do órgão, consoante o caso.

3- A substituição do renunciante processa-se de acordo com o disposto no número seguinte.

4 - A convocação do membro substituto compete à entidade referida no n.º 2 e tem lugar no período que medeia entre a comunicação da renúncia e a primeira reunião que a seguir se realizar, salvo se a entrega do documento de renúncia coincidir com o ato de instalação ou reunião do órgão e estiver presente o respetivo substituto, situação em que, após a

¹ Publicado no *Diário da República* n.º 100, Série II, de 28.04.2004.

² Que estabelece o quadro de competências, assim como o regime jurídico de funcionamento, dos órgãos dos municípios e das freguesias, em vigor com as alterações dadas pelas Leis n.º 5-A/2002, de 11.01, n.º 67/2007, de 31.12, Lei Orgânica

verificação da sua identidade e legitimidade, a substituição se opera de imediato, se o substituto a não recusar por escrito de acordo com o n.º 2.

(...)).

«Artigo 29.º

Substituições

1- As vagas ocorridas na junta de freguesia são preenchidas:

a) A de presidente, nos termos do artigo 79.º;

(...)

2- Esgotada, em definitivo, a possibilidade de preenchimento da vaga de presidente, cabe à câmara municipal, após a comunicação do facto pelo presidente da assembleia de freguesia, proceder à marcação de novas eleições para a assembleia de freguesia, no prazo de 30 dias, com respeito pelo disposto nos n.ºs 3 e 4 do artigo 11.º e sem prejuízo do disposto no artigo 99.º.

3- A comunicação referida no número anterior deve ser feita no prazo de oito dias a contar da data da verificação da impossibilidade».

«Artigo 79.º

Preenchimento de vagas

1- As vagas ocorridas nos órgãos autárquicos são preenchidas pelo cidadão imediatamente a seguir na ordem da respetiva lista ou, tratando-se de coligação, pelo cidadão imediatamente a seguir do partido pelo qual havia sido proposto o membro que deu origem à vaga.

(...)).

Assim, se o Presidente renunciar ao mandato, é substituído pelo cidadão imediatamente a seguir na ordem da lista mais votada/vencedora, nos termos das disposições conjugadas da alínea a) do n.º 1 do artigo 29.º e do n.º 1 do artigo 79.º da Lei n.º 169/99, de 18.09, supracitadas.”

Por outro lado o art.º 1.º da Lei n.º 46/2005, de 29 de agosto, determina o seguinte:

“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.”

No Acórdão n.º 494/2013 do Tribunal Constitucional publicado no DR, 2.ª série, n.º 188 de 30 de setembro de 2013, a propósito do tema em apreço, refere-se:

“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”.

O artigo 1.º da Lei n.º 46/2005 vem, assim, estabelecer uma inelegibilidade dos presidentes dos órgãos executivos autárquicos para um 4.º mandato consecutivo, visando a renovação dos titulares destes órgãos, objetivo que encontra acolhimento constitucional no artigo 118.º da Constituição. Esta inelegibilidade, consistindo na impossibilidade de se ser eleito para um determinado cargo público eletivo, constitui, no plano das eleições autárquicas, motivo de rejeição da candidatura (artigo 27.º, n.º 1 da Lei Orgânica n.º 1/2001, de 14 de agosto).

De uma forma geral, a inelegibilidade acarreta uma restrição à capacidade eleitoral passiva, conformando uma compressão de um direito fundamental, o direito de acesso a cargos eletivos previsto no artigo 50.º da Constituição.

Assim sendo, a inelegibilidade não pode ter carácter vitalício ou duração ilimitada ou indefinida, devendo observar o princípio da proporcionalidade e constar de lei geral e abstrata e não retroativa (artigo 18.º, n.ºs 2 e 3 da Constituição), emanada da Assembleia da República (artigo 164.º, alíneas a), j) e l) da Constituição).

Para além disso, consistindo a regra na possibilidade de eleição de todo o eleitor, qualquer exceção à mesma tem de ser justificada. Assim, a consagração de uma determinada inelegibilidade exige fundamento material bastante — que deve consistir num dos fundamentos previstos pelo artigo 50.º, n.º 3, da Constituição (introduzido na segunda revisão constitucional, pela lei Constitucional n.º 1/89, de 8 de julho), onde se estabelece que «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». Desta forma, o artigo 50.º, n.º 3, da Constituição «vem expressamente reconhecer a possibilidade de a lei estabelecer inelegibilidades, mas impõe uma clara vinculação teleológica do legislador — garantia da liberdade de escolha dos eleitores e isenção e independência no exercício de cargos eletivos — além de realçar o princípio da proibição do excesso (“inelegibilidades necessárias”).

A regra é a de que todo o eleitor pode ser eleito, pelo que as exceções têm de ser justificadas» (Gomes Canotilho e Vital Moreira, Constituição da República Portuguesa, vol. I, 4.ª edição revista, Coimbra Editora, 2007, pp. 677 -678).

(...)

No exercício da sua margem de concretização própria do princípio da renovação dos mandatos, o legislador ordinário passou, assim, a ter o poder de definir o que considera ser “limite à renovação sucessiva de mandatos” (logo, “o tempo suficiente”) de permanência nos cargos executivos autárquicos, nos termos do disposto no artigo 18.º e no artigo 50.º, n.º 3, da Constituição. (...)

Independente da divergência de opiniões registada, no que respeita ao âmbito da limitação à renovação de mandatos imposta pela Lei n.º 46/2005, de 29 de agosto (descrita no recente Acórdão deste Tribunal n.º 480/2013), entre as diferentes posições doutrinárias publicadas sobre a matéria, inequívoco é que o propósito que esteve na origem da consagração dos limites à renovação sucessiva dos cargos políticos de presidente de junta de freguesia (tal como o de

presidente de câmara) foi o de combater a perpetuação de titulares do poder autárquico, e sobretudo os riscos dela decorrentes para a própria legitimação do exercício do poder através do sufrágio eleitoral. Desta forma se poderia fomentar e garantir a renovação dos cargos e promover o aparecimento de alternativas credíveis, dinamizando o funcionamento das instituições através do aparecimento de novos quadros e garantindo a liberdade de escolha dos eleitores, evitando a concentração e personalização do poder que poderia decorrer de uma permanência, excessivamente longa, da mesma pessoa nos referidos cargos. É com este enquadramento que deve ser interpretada a inelegibilidade prevista no artigo 1.º da Lei n.º 46/2005, de 29 de agosto.”

No portal eletrónico da Comissão Nacional de Eleições (CNE) em http://www.cne.pt/news/deliberacoes-da-cne-sobre-limitacao-de-mandatos-nas-eleicoes-autarquicas_3948 divulga-se o seguinte entendimento:

“Deliberação de 13 de novembro de 2012

Questões analisadas:

- Pode ou não o presidente de uma câmara municipal ou de uma junta de freguesia que concluiu o número de mandatos consecutivos nos termos do n.º 1 do artigo 1.º da Lei n.º 46/2005 candidatar-se a outra câmara municipal ou outra junta de freguesia que não aquela na qual atingiu o limite de mandatos?
- Um cidadão que tenha terminado o número máximo de mandatos como presidente de uma câmara municipal ou de uma junta de freguesia pode integrar uma lista de candidatos à mesma câmara ou assembleia de freguesia sem ser em 1.º lugar da lista?
- Quem aprecia a elegibilidade de um candidato face às restrições de mandatos impostas pela Lei 46/2005?

Deliberação da CNE:

Os presidentes dos órgãos executivos das autarquias locais **que concluíram o número de mandatos permitidos** nos termos do n.º 1 do artigo 1.º da Lei n.º 46/2005, de 29 de agosto, **não podem, no período do mandato seguinte, assumir aquelas funções por via de substituição do titular cessante**. Podendo, porventura, constar de uma lista de candidatura, ainda assim **não podem assumir funções se, no decurso do mandato, forem convocados para preencher a vaga** de presidente de câmara ou **de presidente da junta**.

Quanto à verificação do requisito da elegibilidade dos candidatos, esta é realizada em sede de análise das candidaturas aos órgãos autárquicos, através de decisão do juiz do tribunal de comarca competente, nos termos do n.º 1 do artigo 26.º da Lei Eleitoral dos Órgãos das Autarquias Locais - Lei Orgânica n.º 1/2001, de 14 de agosto, com possibilidade de recurso para o Tribunal Constitucional.”

Assim, se o Secretário da Junta de Freguesia é o cidadão imediatamente a seguir na ordem da lista vencedora, (ou, tratando-se de coligação, é aquele que se encontra imediatamente a seguir do partido pelo qual havia sido proposto o membro que deu origem à vaga) deveria suceder à atual Presidente que renunciou ao mandato.

Porém, em virtude de ter já atingido o limite de mandatos **não pode** assumir as funções de Presidente conforme resulta do esclarecimento da CNE atrás transcrito.

Nesta conformidade, a substituição da Presidente deverá operar-se nos termos das disposições conjugadas – da alínea a) do n.º 1 do artigo 29.º e do n.º 1 do artigo 79.º da Lei n.º 169/99, de 18.09 atrás transcritas – seguindo-se, de novo, a ordem na respetiva lista, assumindo as mesmas funções o cidadão seguinte da lista

mais votada (ou, tratando-se de coligação, o cidadão subsequente do partido pelo qual havia sido proposto o membro que deu origem à vaga).