
O MANDATO AUTÁRQUICO

ÍNDICE

| | |
|---|---------------|
| NOTA INTRODUTÓRIA | - 3 - |
| I . O PODER LOCAL E O MANDATO AUTÁRQUICO | - 4 - |
| 1 . O Poder Local | - 4 - |
| 1.1 Princípio da autonomia local | - 5 - |
| 1.2 Princípio da descentralização administrativa | - 9 - |
| 1.3 Princípio da subsidiariedade | - 10 - |
| 2 . Dos órgãos autárquicos | - 11 - |
| 2.4 Dos órgãos representativos das autarquias locais | - 11 - |
| 2.5 Princípios que regem o funcionamento dos órgãos autárquicos | - 15 - |
| 2.5.1 Princípios gerais da atividade administrativa | - 15 - |
| 2.5.2 Princípio da independência | - 20 - |
| 2.5.3 Princípio da especialidade | - 22 - |
| 3 . Dos titulares dos órgãos autárquicos e do seu mandato | - 22 - |
| 3.1 Princípio da continuidade do mandato | - 24 - |
| 3.2 Princípio da limitação de mandatos | - 25 - |
| II . VICISSITUDES DO MANDATO: RENÚNCIA, SUSPENSÃO E PREENCHIMENTO DE VAGAS | - 27 - |
| 1 . Renúncia ao mandato | - 27 - |
| 2 . Suspensão do mandato | - 29 - |
| 3 . Ausência por período inferior a 30 dias | - 30 - |
| 4 . Suspensão/renúncia no artigo 7.º e no artigo 221.º da Lei Orgânica n.º 1/2001, de 14 de agosto e suspensão/renúncia na Lei n.º 169/99, de 18 de setembro | - 31 - |
| 5 . Preenchimento de vagas/substituição temporária | - 33 - |
| III . A TUTELA ADMINISTRATIVA SOBRE AS AUTARQUIAS LOCAIS. PERDA DE MANDATO E DISSOLUÇÃO DE ÓRGÃO AUTÁRQUICO. | - 37 - |
| 1 . A Tutela Estadual sobre os Órgãos das Autarquias Locais | - 37 - |
| 2 . Perda de Mandato e Dissolução de Órgão | - 40 - |
| 2.1 Perda de mandato | - 43 - |
| 2.1.1 Procedimento decorrente da perda de mandato | - 46 - |
| 2.2 Dissolução do órgão | - 47 - |
| 2.2.1 Procedimento decorrente da dissolução de órgão | - 48 - |
| IV . LEGISLAÇÃO | - 50 - |
| V . BIBLIOGRAFIA | - 52 - |

FICHA TÉCNICA

COORDENAÇÃO: Direção de Serviços de Apoio Jurídico e à Administração Local

Teresa Rosário | Chefe de Divisão de Apoio Jurídico

Texto

“I - O mandato autárquico à luz do Poder Local” - Carlos Gaió | Técnico Superior

“II - Vicissitudes do mandato: renúncia, suspensão e preenchimento de vagas” - Lídia Ramos | Técnica Superior

“III - A tutela administrativa sobre as autarquias locais. Perda de mandato e dissolução de órgão autárquico” - Teresa Baptista Lopes | Técnica Superior

Edição

Comissão de Coordenação e Desenvolvimento Regional do Norte

Porto, maio de 2021

NOTA INTRODUTÓRIA

O presente trabalho estrutura-se em três partes, cada uma desenvolvida autonomamente, e tem como finalidade facultar, designadamente, aos eleitos locais e aos trabalhadores das autarquias, um documento de cariz eminentemente informativo que lhes permitirá não só uma melhor compreensão do mandato autárquico, suas especificidades e exigências, mas também contribuirá para a reflexão sobre o seu papel como «atores» do Poder Local.

Assim, este contributo afigura-se-nos como de particular pertinência e relevância num ano em que se realizam eleições autárquicas e em que terá início um novo ciclo de governação, no qual muitos cidadãos iniciarão, alguns pela primeira vez, funções como titulares dos órgãos das autarquias locais.

No âmbito do apoio jurídico à administração local, mais do que pretender aprofundar em detalhe cada uma das temáticas que aborda, este trabalho apresenta-se com um propósito de capacitação dos titulares dos órgãos das autarquias locais e dos serviços das autarquias, contribuindo para um enquadramento simples e prático sobre as bases da sua atividade.

Num primeiro momento faremos uma introdução ao Poder Local e ao mandato autárquico (com análise dos seus princípios estruturantes e dos principais aspetos da organização da administração local e seu funcionamento). De seguida, passaremos em revista as vicissitudes do mandato (renúncia, suspensão e preenchimento de vagas), num exercício que dará a conhecer melhor a sua dinâmica. Finalmente, debruçamo-nos numa análise sobre a figura da tutela administrativa a que as autarquias locais estão sujeitas e sobre a perda do mandato e a dissolução de órgão autárquico.

I . O PODER LOCAL E O MANDATO AUTÁRQUICO

Para melhor analisarmos o mandato autárquico há que compreender a administração local autárquica, ou seja o Poder Local, e suas especificidades, incluindo os órgãos das autarquias e os princípios que regem a sua organização e funcionamento.

1. O Poder Local

A administração local autárquica integra a Administração Pública no seu geral e pode ser entendida de duas perspetivas:

- a) Em sentido orgânico: o conjunto das autarquias locais, as pessoas coletivas públicas que visam a satisfação regular e contínua das necessidades coletivas das populações locais e o respetivo sistema de órgãos e serviços.
- b) Em sentido material: a atividade desenvolvida por estas entidades, de forma regular, permanente e contínua no interesse geral das populações, com vista à satisfação do conjunto de necessidades públicas ou coletivas, e que é assumida como tarefa fundamental que se desenvolve segundo as exigências próprias do bem comum.

O Poder Local materializa-se na existência de autarquias locais e constitui um desígnio constitucional: *“A organização democrática do Estado compreende a existência de autarquias locais.”*¹

As autarquias locais, tal como definidas pela Constituição, são pessoas coletivas de direito público de base territorial dotadas de órgãos representativos, que visam a prossecução de interesses próprios das populações respetivas.²

Desta definição constitucional resulta que são quatro os elementos que constituem o conceito de autarquia:

- i. O território, cuja circunscrição determina qual é o universo da população cujos interesses cabe à autarquia prosseguir;
- ii. O agregado populacional, que é a razão de ser da existência de cada autarquia, cuja ação é orientada exclusivamente para a prossecução dos interesses dessa comunidade;
- iii. Os interesses comuns, distintos dos interesses estaduais em virtude das especificidades locais e que justificam que sejam prosseguidos pela autarquia, pela sua proximidade às populações; e, finalmente,
- iv. Os órgãos representativos, cujos titulares eleitos pela população³, os Eleitos Locais, desempenham o mandato autárquico.

¹ Conforme consagra o n.º 1 do artigo 235.º da Constituição da República Portuguesa.

² Cf. n.º 2 do artigo 235.º da Constituição.

³ Com a exceção das juntas freguesias: a junta de freguesia é composta por um presidente (o cidadão que encabeçou a lista mais votada para a assembleia de freguesia), sendo os restantes membros (vogais) eleitos pelo órgão deliberativo, sob proposta do presidente da junta (cf. n.ºs 1 e 2 do artigo 24.º da Lei n.º 169/99, de 18 de setembro, na sua redação atual, aplicável por força da remissão prevista no n.º 3 do artigo 6.º do Anexo à Lei n.º 75/2013, de 12 de setembro, na sua redação atual).

Atualmente, em Portugal, as autarquias locais existentes são os municípios e as freguesias.⁴

O Poder Local, enquanto dimensão da democracia, assenta em três princípios fundamentais estruturantes^{5,6}

1. O princípio da autonomia local;
2. O princípio da descentralização administrativa; e
3. O princípio da subsidiariedade.

1.1 Princípio da autonomia local

Apesar de a Constituição expressamente consagrar⁷ que a autonomia local é um dos princípios em que se estrutura o Estado de Direito Democrático, o mesmo não está densificado no texto fundamental, mas sim na Carta Europeia de Autonomia Local⁸.

A autonomia local é definida como o direito e a capacidade efetiva de as autarquias locais regulamentarem e gerirem, nos termos da lei, sob sua responsabilidade e no interesse das respetivas populações, uma parte importante dos assuntos públicos.⁹

Como decorre da própria Carta Europeia de Autonomia Local, o interesse local não se circunscreve a um mero interesse localizado, mas sim à satisfação das necessidades coletivas comuns das populações locais que consistem em interesses diferentes e diversos dos nacionais, desde logo pela escala em que são exercidos. Pelo que, a atuação das autarquias não pode ser avaliada numa perspetiva de “oportunidade nacional”, mas sim à luz do interesse público a nível local.

Cada autarquia possui o seu próprio quadro de atribuições¹⁰, que constituem a sua finalidade e razão de ser e, em torno das quais, se estrutura e desenvolve a respetiva organização, funcionamento e atividade, sendo postas em prática e

⁴ Cf. n.º 1 do artigo 236.º da Constituição. Apesar de aí estar também prevista a criação das regiões administrativas como autarquias locais, tal ainda não foi concretizado.

⁵ O nosso atual quadro legal de atribuições e competências das autarquias locais resulta da conjugação destes três princípios.

⁶ Conforme o n.º 1 do artigo 6.º da Constituição, que estabelece que “O Estado é unitário e respeita na sua organização e funcionamento o regime autónómico insular e os princípios da subsidiariedade, da autonomia das autarquias locais e da descentralização democrática da Administração Pública.”.

⁷ No n.º 1 do seu artigo 6.º.

⁸ Ratificada e publicada no nosso ordenamento jurídico pela Resolução da Assembleia da República n.º 28/90, de 23 de outubro.

⁹ Cf. n.º 1 do artigo 3.º da Carta Europeia de Autonomia Local.

¹⁰ Nos termos do n.º 1 do artigo 4.º da Carta Europeia de Autonomia Local, “As atribuições fundamentais das autarquias locais são fixadas pela Constituição ou por lei. Contudo, esta disposição não impede a atribuição às autarquias locais, nos termos da lei, de competências para fins específicos.”.

concretizadas através do exercício, pelos órgãos autárquicos, das competências¹¹ que por lei estejam previstas para o efeito.

Assim, a autonomia local consiste na capacidade de as autarquias prosseguirem, através dos seus próprios órgãos, livremente e sob sua inteira responsabilidade, a realização das suas atribuições¹², sem interferência de nenhuma entidade supra ordenada, e engloba três vertentes:

- i. **Autonomia administrativa:** dentro dos limites da lei e sempre circunscritas ao âmbito da prossecução das suas atribuições, as autarquias locais atuam e decidem relativamente a qualquer questão que não esteja excluída da sua competência ou atribuída a uma outra autoridade.¹³

As autarquias são competentes para praticar atos definitivos e exercem os seus poderes administrativos sob responsabilidade própria, sem sujeição a um poder de direção ou de superintendência do Estado, nem a formas de tutela de mérito.

O exercício das atribuições confiadas às autarquias locais não pode ser posto em causa ou limitado por qualquer autoridade central ou regional, a não ser nos termos da lei.¹⁴ Por isso, o Estado limita-se a exercer uma tutela administrativa de legalidade¹⁵, que se destina a verificar se os órgãos autarquias cumprem a lei, isto é, se exercem os seus poderes e deveres nas situações previstas na lei e nos termos por ela determinados.¹⁶

É o interesse local, enquanto um dos elementos determinantes do conceito de autarquia, que justifica esta autonomia do poder local, pois há domínios de atividade que, independentemente da ação do Estado (aqui enquanto poder central), devem ser tratados a nível local, por questões de proximidade e também de eficiência, economicidade e celeridade (à luz do princípio da boa administração¹⁷). Por essa razão, o mérito da atividade levada a cabo pelas autarquias diz respeito unicamente aos seus órgãos.¹⁸

¹¹ As competências são o conjunto dos poderes funcionais que a lei confere aos órgãos das pessoas coletivas públicas com vista à prática dos atos tendentes à prossecução das suas atribuições, visando os mesmos, obrigatoriamente, a satisfação das necessidades coletivas que se encontrem a cargo da respetiva pessoa coletiva pública.

¹² As atribuições de uma pessoa coletiva pública consistem no conjunto das necessidades coletivas que, por lei, a mesma tem obrigatoriamente de satisfazer, ou seja, são a sua finalidade, os objetivos, fins, e interesses que deve prosseguir.

¹³ Cf. n.º 2 do artigo 4.º da Carta Europeia de Autonomia Local.

¹⁴ Cf. segunda parte do n.º 4 do artigo 4.º da Carta Europeia de Autonomia Local.

¹⁵ Adiante analisaremos melhor esta figura na parte própria deste estudo.

¹⁶ Nos termos do n.º 1 do artigo 242.º da Constituição: “A tutela administrativa sobre as autarquias locais consiste na verificação do cumprimento da lei por parte dos órgãos autárquicos e é exercida nos casos e segundo as formas previstas na lei.”

¹⁷ O princípio da boa administração encontra-se, atualmente, consagrado no artigo 5.º do CPA:

“Artigo 5.º Princípio da boa administração

1 - A Administração Pública deve pautar-se por critérios de eficiência, economicidade e celeridade.

2 - Para efeitos do disposto no número anterior, a Administração Pública deve ser organizada de modo a aproximar os serviços das populações e de forma não burocratizada.”

¹⁸ Como adiante se explicará melhor aquando da análise do regime da tutela administrativa a que se encontram sujeitas as autarquias locais.

Esta vertente da autonomia do poder local implica, ainda, que as autarquias gozam, na medida do possível, da liberdade para adaptar às condições locais o exercício das atribuições e competências que lhes sejam transferidas.¹⁹

ii. **Autonomia financeira:** que se traduz na circunstância de as autarquias locais terem património e finanças próprios.²⁰

/ 21

Esta vertente da autonomia local materializa-se, ainda, na responsabilidade que recai sobre os órgãos autárquicos quanto à gestão desse património e finanças, sendo-lhes atribuídos poderes²² neste âmbito - nomeadamente, de elaborar o plano de atividades e o orçamento, de fixar e cobrar receitas próprias²³, de autorizar despesa e gerir o património da autarquia.²⁴

iii. **Autonomia regulamentar**²⁵: que se materializa no poder regulamentar próprio de que as autarquias locais dispõem, nos limites da Constituição, das leis e dos regulamentos emanados das autarquias de grau superior, ou das autoridades com poder tutelar.²⁶

O poder regulamentar próprio das autarquias locais abrange a possibilidade de criação de regulamentos independentes, que não carecem da prévia existência de uma lei, desde que o seu objeto se enquadre no âmbito das atribuições da autarquia.²⁷

¹⁹ Veja-se o n.º 5 do artigo 4.º da Carta Europeia de Autonomia Local.

²⁰ Cf. n.º 1 do artigo 238.º da Constituição. Sendo que, o regime das finanças locais, a estabelecer por lei, tem como objetivo implementar “a justa repartição dos recursos públicos pelo Estado e pelas autarquias e a necessária correção de desigualdades entre autarquias do mesmo grau.” (cf. n.º 2 do artigo 238.º). Consagra, deste modo, a Constituição os princípios da solidariedade (ou equilíbrio vertical) e da igualdade ativa (ou equilíbrio horizontal).

²¹ Sobre esta matéria, o artigo 9.º da Carta Europeia de Autonomia Local estabelece o seguinte:

“Artigo 9.º -Recursos financeiros das autarquias locais

1 - As autarquias locais têm direito, no âmbito da política económica nacional, a recursos próprios adequados, dos quais podem dispor livremente no exercício das suas atribuições.

2 - Os recursos financeiros das autarquias locais devem ser proporcionais às atribuições previstas pela Constituição ou por lei.

3 - Pelo menos uma parte dos recursos financeiros das autarquias locais deve provir de rendimentos e de impostos locais, tendo estas o poder de fixar a taxa dentro dos limites da lei.

4 - Os sistemas financeiros nos quais se baseiam os recursos de que dispõem as autarquias locais devem ser de natureza suficientemente diversificada e evolutiva de modo a permitir-lhes seguir, tanto quanto possível na prática, a evolução real dos custos do exercício das suas atribuições.

(...)”

²² Que, de facto e nesta vertente (autonomia financeira), são poderes-deveres, porque à luz da responsabilidade que decorre da autonomia local, os órgãos autárquicos encontram-se obrigados a fazer a gestão do seu património e finanças em consonância com a lei e no melhor interesse da população da autarquia.

²³ As receitas próprias das autarquias locais incluem obrigatoriamente as provenientes da gestão do seu património e as cobradas pela utilização dos seus serviços (cf. n.º 3 do artigo 238.º da Constituição).

²⁴ Tal como previsto no Anexo à Lei n.º 75/2013, de 12 de setembro, que estabelece o Regime Jurídico das Autarquias Locais (doravante aqui designado de RJAL; na sua redação atual) e na Lei n.º 73/2013, de 3 de setembro, que estabelece o regime financeiro das autarquias locais e das entidades intermunicipais, na sua redação atual.

²⁵ Também designada de autonomia normativa.

²⁶ Cf. artigo 241.º da Constituição.

²⁷ Veja-se, neste sentido, a opinião de Maria José Castanheira Neves, em “*Governo e Administração Local*”, Coimbra, 2004, página 10.

Para reforçar estas três vertentes da autonomia local, o legislador constitucional consagrou que as autarquias locais possuem quadros de pessoal próprio, nos termos da lei.²⁸

A autonomia do poder local, em toda a plenitude das suas vertentes, é o pilar da legitimação democrática das autarquias no nosso sistema político e constitucional.

Contudo, esta autonomia não significa total liberdade de atuação, nem corresponde à autonomia de que as entidades de direito privado gozam - os particulares podem fazer tudo aquilo que a lei e a constituição não proíbem -, encontrando-se antes sujeita à primazia da competência: a lei é o limite e o fundamento da ação das autarquias, que fica circunscrita às ações permitidas por lei e nos exatos termos em que ela o permite.

O princípio da legalidade²⁹ é a pedra angular da autonomia do poder local: as autarquias locais são responsáveis por prosseguir as atribuições que estão fixadas por lei e o interesse público a nível local. Acresce que os seus órgãos são livres para escolher e tomar as decisões que melhor cumpram essa dupla finalidade de acordo com o que se encontrar previsto e determinado por lei, ficando o exercício dos seus poderes circunscrito às situações previstas na lei e aos exatos termos que por ela sejam determinados. As autarquias ficam responsáveis por executar as competências que lhe estão fixadas por lei e não podem praticar atos fora delas, nem para além delas.

A autonomia local permite à administração autárquica *“o exercício, sob responsabilidade própria, de um conjunto significativo de assuntos, a delimitar na massa das tarefas que incumbem à Administração Pública, e que pela sua proximidade e natureza possam por ela ser levados a cabo”*.³⁰

Por esta razão, as autarquias locais devem ser consultadas, na medida do possível, em tempo útil e de modo adequado, durante o processo de planificação e decisão relativamente a todas as questões que diretamente lhes interessem.³¹

Em resumo, a autonomia local consubstancia-se na autonomia jurídica³² das autarquias locais, na capacidade de se autogovernarem através de órgãos eleitos pelas populações que representam, na autonomia política com que definem as suas orientações estratégicas e determinam a sua atuação administrativa (de forma independente do Estado e sem

²⁸ Cf. artigo 243.º da Constituição.

²⁹ O princípio da legalidade decorre, desde logo, do n.º 2 do artigo 3.º da Constituição - o qual consagra que o Estado (aqui em sentido lato, abrangendo toda atividade da Administração Pública e as pessoas coletivas que a integram) *“subordina-se à Constituição e funda-se na legalidade democrática.”*-, e encontra-se postulado no n.º 1 do artigo 3.º do Código do Procedimento Administrativo (CPA; aprovado pelo Decreto-Lei n.º 4/2015, de 7 de janeiro, alterado pela Lei n.º 72/2020, de 16 de novembro): *“Os órgãos da Administração Pública devem atuar em obediência à lei e ao direito, dentro dos limites dos poderes que lhes forem conferidos e em conformidade com os respetivos fins.”* O exercício de poderes por parte dos órgãos das pessoas coletivas públicas pressupõe uma base normativa, isto é, não existe atividade administrativa sem uma lei que a fundamente.

³⁰ Como defende António Cândido de Oliveira, em *“Direito das Autarquias Locais”*, Coimbra Editora, 1993, página 195.

³¹ Tal como estipula o n.º 6 do artigo 4.º da Carta Europeia de Autonomia Local.

³² Cf. n.º 2 do artigo 235.º da Constituição.

sujeição à tutela de mérito), na sua autonomia regulamentar e financeira e, especialmente, na sua capacidade de, através dos seus órgãos e no âmbito das respetivas competências e atribuições, praticarem atos administrativos cuja legalidade é sindicável apenas pelo poder judicial.

1.2 Princípio da descentralização administrativa

O princípio da descentralização administrativa consubstancia-se na transferência de atribuições e competências do Estado para as autarquias locais, pessoas coletivas autónomas e de âmbito territorial, melhor posicionadas, por questões de proximidade, para as prosseguir a nível local.³³

Pelo que, em primeiro lugar, a descentralização efetiva-se pela criação de pessoas coletivas públicas distintas do Estado (de âmbito territorial e unidas em torno de interesses comuns, os interesses locais), a quem é cometido um conjunto diverso de atribuições próprias (à luz do interesse local), e que serão exercidas por órgãos próprios eleitos pela respetiva população.

A descentralização administrativa³⁴, implica que as autarquias locais, enquanto pessoas coletivas autónomas e distintas do Estado, sejam dotadas de atribuições próprias, mas também que o Estado lhes transfira todas aquelas atribuições que correspondam a um núcleo de interesses verdadeiramente locais.

As atribuições confiadas às autarquias locais devem ser normalmente plenas e exclusivas³⁵, porquanto a descentralização administrativa tem como finalidade assegurar o reforço da coesão nacional e da solidariedade e a promoção da eficiência e da eficácia da gestão.³⁶

A descentralização administrativa, na sua plenitude³⁷, determinando que as tarefas da administração pública não devem ser desempenhadas por uma só pessoa coletiva, o Estado³⁸, mas por várias pessoas coletivas diferentes cujos órgãos são livremente eleitos pelas populações que representam, assenta numa ideia de autoadministração: as populações locais administram-se a si próprias, através dos órgãos que elegeram e que vão exercer aquele núcleo de atribuições na prossecução do seu interesse comum.³⁹

³³ A Constituição consagra-o no seu artigo 237.º, sendo inicialmente referido no n.º 1 do artigo 6.º. O princípio da descentralização administrativa é também mencionado no artigo 4.º do RJAL.

³⁴ Por contraponto à desconcentração.

³⁵ Conforme exige o n.º 4 do artigo 4.º da Carta Europeia de Autonomia Local.

³⁶ Sendo, por isso, um instrumento do Princípio da Boa Administração.

³⁷ Jurídica e política.

³⁸ Aqui no sentido de Governo e administração central.

³⁹ Daí que o n.º 1 do artigo 6.º da Constituição se refira à “descentralização democrática da administração pública”: a administração pública ao descentralizar-se para as autarquias locais está a democratizar o exercício do poder público, permitindo o exercício do Poder Local.

1.3 Princípio da subsidiariedade

De acordo com o princípio da subsidiariedade, o exercício das responsabilidades públicas deve, como regra geral, incumbir, de preferência, às autoridades mais próximas dos cidadãos, sendo que a atribuição de uma responsabilidade a uma outra autoridade deve ter em conta a amplitude e a natureza da tarefa e as exigências de eficácia e economia.⁴⁰

Desse modo, as comunidades ou esquemas organizativos políticos superiores só deverão assumir as funções que as comunidades mais pequenas não possam assumir da mesma forma ou da forma mais eficiente.

À luz deste princípio, a transferência de atribuições e competências deve efetivar-se para a autarquia local que se encontrar melhor posicionada para as prosseguir, em virtude da sua amplitude, da natureza da tarefa e das exigências de eficácia⁴¹ e de economia, independentemente da natureza dos interesses em causa.

Contrariamente ao princípio da descentralização administrativa, o princípio da subsidiariedade implica não só a transferência das atribuições que pela sua natureza devam ser prosseguidas pelas autarquias locais, mas também que devem ser transferidas para estas todas aquelas outras atribuições que possam ser exercidas a nível local de uma forma mais eficiente e mais eficaz.⁴²

Mas, este princípio tem outro alcance, cada vez mais importante: a prossecução das atribuições e o exercício das competências das autarquias locais deve respeitar o princípio da subsidiariedade⁴³, pelo que devem ser levadas a cabo pelos municípios só aquelas tarefas que não sejam mais eficientemente executadas pelas freguesias. À medida que determinadas atividades que estavam reservadas ao Estado passam para os municípios, também mais competências destes são transferidas para as freguesias, como autarquia de nível inferior e de maior proximidade.

⁴⁰ Veja-se o n.º 3 do artigo 4.º da Carta Europeia de Autonomia Local. O princípio da subsidiariedade é referido no n.º 1 do artigo 6.º da Constituição e no n.º 1 do artigo 4.º do RJAL.

⁴¹ Surge, então, o princípio da subsidiariedade como um corolário do princípio da boa administração, enquanto pilar do Poder Local.

⁴² Veja-se, mais recentemente, a Lei-quadro da transferência de competências para as autarquias locais e para as entidades intermunicipais, aprovada pela Lei n.º 50/2018, de 16 de agosto.

⁴³ Cf. expressamente consigna o n.º 1 do artigo 4.º do RJAL.

2. Dos órgãos autárquicos

As autarquias locais, enquanto pessoas coletivas públicas (também designadas de pessoas coletivas de direito público), são as entidades com personalidade jurídica criadas por iniciativa pública para assegurar a prossecução necessária de interesses públicos, e por isso são dotadas em nome próprio, de poderes e deveres públicos.

A finalidade das pessoas coletivas públicas é a prossecução do interesse público⁴⁴, sendo este um elemento essencial na sua atuação e funcionamento e ao qual estão subordinadas as atribuições que cada uma possui.

Cada pessoa coletiva de direito público é representada por órgãos, através dos quais é manifestada a sua vontade, tomando decisões em seu nome, e a quem compete prosseguir as respetivas atribuições, para o que possuem competências conferidas por lei.^{45 / 46}

2.4 Dos órgãos representativos das autarquias locais

A Constituição estabelece expressamente que a organização das autarquias locais compreende uma assembleia eleita⁴⁷ dotada de poderes deliberativos e um órgão executivo colegial⁴⁸ perante ela responsável.^{49 / 50}

Apesar de esta regra constitucional não estar densificada, não se concretizando qual o significado de os órgãos executivos das autarquias serem responsáveis perante as respetivas assembleias, a verdade é que a mesma se materializa nas competências de fiscalização e apreciação que são cometidas aos órgãos deliberativos das autarquias locais⁵¹, que se consubstanciam em cinco funções essenciais: de orientação geral da autarquia, de fiscalização da atividade do órgão

⁴⁴ No caso das autarquias locais, o interesse público a nível local, conforme atrás melhor explicado.

⁴⁵ Os órgãos das pessoas coletivas públicas são centros institucionalizados de poderes funcionais, pelo que são considerados, em termos organizativos, como instituições.

⁴⁶ No seio de cada órgão, e sob a sua direção, funcionam os serviços públicos, entendidos como as unidades funcionais criadas no seu seio com a finalidade de desempenhar as atribuições da entidade pública.

⁴⁷ Os órgãos deliberativos das autarquias locais (as assembleias) são eleitos por sufrágio universal, direto e secreto dos cidadãos recenseados na área da respetiva autarquia, segundo o sistema da representação proporcional (cf. n.º 2 do artigo 239.º da Constituição).

⁴⁸ De acordo com o disposto no n.º 3 do artigo 239.º da Constituição “O órgão executivo colegial é constituído por um número adequado de membros, sendo designado presidente o primeiro candidato da lista mais votada para a assembleia ou para o executivo, de acordo com a solução adotada na lei (...)”.

⁴⁹ Cf. n.º 1 do artigo 239.º da Constituição.

⁵⁰ As candidaturas para as eleições dos órgãos das autarquias locais podem ser apresentadas por partidos políticos, isoladamente ou em coligação, ou por grupos de cidadãos eleitores, nos termos da lei (cf. n.º 4 do artigo 239.º da Constituição). A eleição dos órgãos autárquicos é regida pela Lei Orgânica n.º 1/2001, de 14 de agosto, que aprova a Lei Eleitoral dos Órgãos das Autarquias Locais, na sua redação atual.

⁵¹ Cf. artigos 9.º e 25.º do RJAL.

executivo, de regulamentação, de natureza tributária e de decisão superior. Aos órgãos executivos cabem funções executivas e de gestão da autarquia.

Os membros dos órgãos deliberativos das autarquias locais e do órgão executivo do município são eleitos por sufrágio universal, direto, secreto e periódico e por listas plurinominais apresentadas em relação a cada órgão, dispondo o eleitor de um voto singular de lista.^{52 / 53 / 54}

Vejamos, então, quais são os órgãos representativos das autarquias locais e quais os principais aspetos da sua composição e funcionamento:⁵⁵

A. Órgãos representativos da freguesia:⁵⁶

a. assembleia de freguesia⁵⁷

- i. é o órgão deliberativo da freguesia.⁵⁸
- ii. composição: 19 membros quando o número de eleitores for superior a 20000, 13 membros quando for igual ou inferior a 20000 e superior a 5000, 9 membros quando for igual ou inferior a 5000 e superior a 1000 e 7 membros quando for igual ou inferior a 1000. Nas freguesias com mais de 30000 eleitores, ao número de membros acresce mais um por cada 10000 eleitores para além daquele número, sendo que quando o resultado for par o número de membros obtido é aumentado de mais um.⁵⁹
- iii. nas freguesias com 150 eleitores ou menos, a assembleia de freguesia é substituída pelo plenário dos cidadãos eleitores.⁶⁰
- iv. a assembleia de freguesia pode delegar nas organizações de moradores tarefas administrativas que não envolvam o exercício de poderes de autoridade.⁶¹

⁵² Cf. artigo 11.º da Lei Orgânica n.º 1/2001, de 14 de agosto, na sua redação atual.

⁵³ A eleição do órgão executivo do município é simultânea com a do órgão deliberativo, salvo no caso de eleição intercalar (cf. n.º 2 do artigo 56.º do RJAL).

⁵⁴ Com exceção do órgão executivo da freguesia, como veremos já a seguir.

⁵⁵ A constituição, composição e organização dos órgãos das autarquias locais são reguladas na Lei n.º 169/99, de 18 de setembro, (alterada e republicada pela Lei n.º 5-A/2002, de 11 de janeiro, e Lei n.º 67/2007, de 31 de dezembro, pela Lei Orgânica n.º 1/2011, de 30 de novembro, pela Lei n.º 75/2013, de 12 de setembro, pela Lei n.º 7-A/2016, de 30 de março, e pela Lei n.º 71/2018, de 31 de dezembro), por força da remissão fixada no n.º 3 do artigo 6.º do RJAL.

⁵⁶ Cf. artigo 244.º da Constituição e n.º 1 do artigo 5.º do RJAL.

⁵⁷ Cf. artigo 246.º da Constituição. As regras sobre a constituição, composição, instalação e organização da assembleia de freguesia estão fixadas nos artigos 4.º a 10.º, 11.º e 12.º da Lei n.º 169/99.

⁵⁸ Cf. n.º 1 do artigo 6.º do RJAL. As competências e o modo de funcionamento da assembleia de freguesia estão regulados nos artigos 8.º a 14.º do RJAL.

⁵⁹ Cf. artigo 5.º da Lei n.º 169/99, de 18 de setembro.

⁶⁰ Cf. n.º 1 do artigo 21.º da Lei n.º 169/99.

⁶¹ Cf. artigo 248.º da Constituição.

- v. reúne em quatro sessões ordinárias anuais, em abril, junho, setembro e novembro ou dezembro, e em sessão extraordinária por iniciativa da mesa ou após requerimento.^{62 / 63}
- vi. a mesa da assembleia de freguesia é composta por um presidente (que assume funções como presidente da assembleia de freguesia), um 1.º secretário e um 2.º secretário e é eleita pela assembleia de freguesia, de entre os seus membros.⁶⁴ A mesa da assembleia é eleita (através de eleição uninominal ou por lista) pelo período do mandato, podendo os seus membros ser destituídos, em qualquer altura, por deliberação tomada pela maioria do número legal dos membros da assembleia de freguesia.^{65 / 66}

b. junta de freguesia⁶⁷

- i. é o órgão executivo da freguesia.⁶⁸
- ii. é constituída por um presidente e por vogais, sendo que dois exercerão as funções de secretário e de tesoureiro.⁶⁹
- iii. o presidente da junta de freguesia é o cidadão que encabeçar a lista mais votada na eleição para a assembleia de freguesia.^{70 / 71}
- iv. os vogais da junta são eleitos pela assembleia de freguesia (ou pelo plenário de cidadãos eleitores), de entre os seus membros, mediante proposta do presidente da junta, no seguinte número: 2 vogais, nas freguesias com 5000 ou menos eleitores; 4 vogais, nas freguesias com mais de 5000 eleitores e menos de 20000 eleitores; e 6 vogais, nas freguesias com 20000 ou mais eleitores.⁷²
- v. o presidente da junta de freguesia designa de entre os vogais do órgão executivo o seu substituto legal, por quem é substituído nas suas faltas e impedimentos.⁷³
- vi. reúne ordinariamente uma vez por mês, ou quinzenalmente, se o julgar conveniente, e extraordinariamente sempre que necessário.⁷⁴

⁶² De acordo com o disposto no n.º 1 do artigo 11.º e no n.º 1 do artigo 12.º do RJAL.

⁶³ Os órgãos deliberativos podem, quando necessário, reunir mais do que uma vez no decurso da mesma sessão (cf. artigo 46.º do RJAL).

⁶⁴ Nos termos do artigo 10.º da Lei n.º 169/99. As competências da mesa da assembleia de freguesia e dos membros que a integram encontram-se previstas nos artigos 13.º e 14.º do RJAL.

⁶⁵ Cf. n.º 2 do artigo 10.º da Lei n.º 169/99.

⁶⁶ Mais adiante, será transmitida a posição desta Direção de Serviços acerca da possibilidade de renúncia ao cargo de membro da mesa da assembleia de freguesia.

⁶⁷ Cf. artigo 247.º da Constituição. A constituição, composição, instalação e organização da junta de freguesia regem-se pelo disposto nos artigos 24.º a 29.º da Lei n.º 169/99.

⁶⁸ Cf. n.º 2 do artigo 6.º do RJAL. As competências e o modo de funcionamento da junta de freguesia estão regulados nos artigos 15.º a 22.º do RJAL.

⁶⁹ Cf. artigo 23.º da Lei n.º 169/99.

⁷⁰ Cf. n.º 1 do artigo 24.º da Lei n.º 169/99.

⁷¹ Nas freguesias com até 150 eleitores, o presidente da junta é o cidadão eleito pelo plenário de cidadãos eleitores recenseados na freguesia.

⁷² Cf. n.º 2 do artigo 24.º da Lei n.º 169/99.

⁷³ Cf. alínea b) do n.º 2 do artigo 18.º do RJAL.

⁷⁴ Cf. n.º 1 do artigo 20.º do RJAL.

B. Órgãos representativos do município:⁷⁵

a. assembleia municipal⁷⁶

- i. é o órgão deliberativo do município.⁷⁷
- ii. é constituída por membros eleitos diretamente em número superior ao dos presidentes de junta de freguesia, que a integram. Sendo que, o número de membros eleitos diretamente não pode ser inferior ao triplo do número de membros da respetiva câmara municipal.⁷⁸ Da aplicação destas duas regras deve sempre resultar que a maioria dos membros da assembleia municipal é eleita por sufrágio universal.
- iii. reúne em cinco sessões ordinárias anuais, em fevereiro, abril, junho, setembro e novembro ou dezembro, e em sessão extraordinária por iniciativa do seu presidente, da mesa ou após requerimento.^{79 / 80}
- iv. a mesa da assembleia municipal é composta por um presidente (que assume as funções de presidente da assembleia municipal), um 1.º secretário e um 2.º secretário e é eleita, por escrutínio secreto, pela assembleia municipal, de entre os seus membros.⁸¹ A mesa da assembleia municipal é eleita pelo período do mandato (através de eleição uninominal ou por lista), podendo os seus membros ser destituídos, em qualquer altura, por deliberação tomada pela maioria do número legal dos membros deste órgão.^{82 / 83}

b. câmara municipal⁸⁴

- i. é o órgão executivo do município.⁸⁵
- ii. é eleita pelos cidadãos eleitores recenseados na sua área.⁸⁶
- iii. é constituída por um presidente e por vereadores, um dos quais designado vice-presidente.⁸⁷

⁷⁵ Cf. artigo 250.º da Constituição e n.º 2 do artigo 5.º do RJAL.

⁷⁶ Cf. artigo 251.º da Constituição e n.º 1 do artigo 6.º do RJAL. A constituição, composição, instalação e organização da assembleia municipal seguem as regras estabelecidas nos artigos 42.º a 46.º, 47.º e 48.º da Lei n.º 169/99.

⁷⁷ Cf. n.º 1 do artigo 6.º do RJAL. As competências e o modo de funcionamento da assembleia municipal estão regulados nos artigos 24.º a 31.º do RJAL.

⁷⁸ Cf. n.ºs 1 e 2 do artigo 42.º da Lei n.º 169/99.

⁷⁹ De acordo com o disposto no n.º 1 do artigo 27.º e no n.º 1 do artigo 28.º do RJAL.

⁸⁰ No decurso da mesma sessão a assembleia municipal pode, sempre que necessário, reunir mais do que uma vez (cf. artigo 46.º do RJAL).

⁸¹ Nos termos do artigo 46.º da Lei n.º 169/99. As competências da mesa da assembleia municipal e dos membros que a integram encontram-se previstas nos artigos 29.º e 30.º do RJAL.

⁸² Cf. n.º 2 do artigo 10.º da Lei n.º 169/99.

⁸³ Adiante, na parte própria, explicaremos posição desta Direção de Serviços acerca da possibilidade de renúncia ao cargo de membro da mesa da assembleia de freguesia.

⁸⁴ Cf. artigo 252.º da Constituição. As regras sobre a constituição, composição, instalação e organização da câmara municipal estão fixadas nos artigos 56.º a 61.º da Lei n.º 169/99.

⁸⁵ Cf. n.º 2 do artigo 6.º do RJAL. As competências e o modo de funcionamento da câmara municipal estão regulados nos artigos 32.º a 34.º e 39.º a 41.º do RJAL.

⁸⁶ Cf. parte final do n.º 1 do artigo 56.º da Lei n.º 169/99.

⁸⁷ Cf. primeira parte do n.º 1 do artigo 56.º da Lei n.º 169/99.

- iv. o presidente da câmara municipal⁸⁸ é o primeiro candidato da lista mais votada.⁸⁹
- v. para além do presidente, a câmara municipal é composta por: 16 vereadores em Lisboa; 12 vereadores no Porto; 10 vereadores nos municípios com 100000 ou mais eleitores; 8 vereadores nos municípios com mais de 50000 e menos de 100000 eleitores; 6 vereadores nos municípios com mais de 10000 e até 50000 eleitores; 4 vereadores nos municípios com 10000 ou menos eleitores.⁹⁰
- vi. o presidente da câmara municipal é coadjuvado pelos vereadores no exercício das suas funções, nos quais pode delegar ou subdelegar competências.⁹¹
- vii. o presidente da câmara municipal designa, de entre os vereadores, o vice-presidente a quem, para além de outras funções que lhe sejam distribuídas, cabe substituir o primeiro nas suas faltas e impedimentos.⁹²

Os órgãos das autarquias locais, enquanto órgãos colegiais (pois são compostos por mais do que um titular) exprimem a sua vontade através de deliberações, sendo esta a expressão correta para designar as suas decisões. As deliberações resultam de uma votação maioritária que expressa a vontade decisória dos órgãos colegiais representativos das autarquias, e essa decisão é imputável à pessoa coletiva (a autarquia).

2.5 Princípios que regem o funcionamento dos órgãos autárquicos

No exercício das suas competências e durante o seu funcionamento a atuação dos órgãos das autarquias locais encontra-se subordinada, para além de todas as normas que concretizem preceitos constitucionais, aos princípios gerais da atividade administrativa e, em especial, a dois princípios atinentes à organização autárquica (o princípio da independência dos órgãos e o princípio da especialidade).

2.5.1 Princípios gerais da atividade administrativa

Os princípios correspondem a valores que devem nortear a conduta dos órgãos das pessoas coletivas públicas e são fonte de direito, o que significa que podem ser diretamente convocados para a solução de uma determinada questão a que a lei não dê resposta.⁹³

⁸⁸ As competências próprias do presidente da câmara estão fixadas no artigo 35.º do RJAL.

⁸⁹ Cf. n.º 1 do artigo 57.º da Lei n.º 169/99.

⁹⁰ Cf. n.º 2 do artigo 57.º da Lei n.º 169/99.

⁹¹ Cf. artigo 36.º do RJAL.

⁹² Cf. n.º 3 do artigo 57.º da Lei n.º 169/99.

⁹³ Pela sua carga valorativa, os princípios são normas que comportam diversos graus de concretização, consoante o seu peso e valia que revelem à luz do caso concreto, e podem coexistir aplicando-se numa mesma situação.

Os princípios gerais da atividade administrativa⁹⁴ vinculam a atividade de todas as pessoas coletivas públicas e dos seus órgãos, impondo-lhes exigências de atuação como garantia de que a sua liberdade de ação e o exercício dos seus poderes não se transforme em violação do Direito.

Estes princípios aplicam-se a toda a atividade das autarquias locais, procedimentalizada⁹⁵ ou não, quer esta se materialize por ato administrativo, regulamento ou contrato, possuindo força invalidante própria, pelo que um determinado procedimento administrativo pode ser anulado por violação de um desses princípios.

A violação de qualquer um dos princípios da atividade administrativa pode determinar, consoante as situações, a invalidade ou a ineficácia da decisão, bem como a responsabilidade civil, se existirem prejuízos, e responsabilidade financeira (reintegratória) e mesmo criminal.

Os princípios, originalmente consagrados no texto constitucional⁹⁶, têm vindo a adquirir consagração na lei com um conteúdo cada vez mais densificado e exigente.

Façamos aqui uma análise dos mais relevantes princípios da atividade administrativa, que se consubstanciam no quadro dos valores fundamentais de comportamento, aplicando-os à atuação dos órgãos autárquicos e respetivos titulares:

- a) **Legalidade:**⁹⁷ os órgãos das autarquias locais encontram-se obrigados a pautar a sua atuação em obediência à lei e ao direito, dentro dos limites dos poderes que lhes forem conferidos, no âmbito das respetivas competências, e em conformidade com as atribuições da autarquia. O exercício de poderes por parte das autarquias locais pressupõe uma base normativa, isto é, não existe atividade administrativa sem uma lei que a fundamente, o que significa que cada decisão tem que ser tomada com base e ao abrigo de uma lei habilitante, que consagra a competência que permite a sua realização e condiciona os termos da sua execução.⁹⁸

⁹⁴ Que surgem da Constituição (cf. artigo 266.º) e encontram-se densificados nos artigos 3.º e seguintes do Código do Procedimento Administrativo.

⁹⁵ Que se materializa através de um procedimento administrativo.

⁹⁶ O artigo 226.º da Constituição prevê o seguinte:

“Artigo 266.º - Princípios fundamentais

1. A Administração Pública visa a prossecução do interesse público, no respeito pelos direitos e interesses legalmente protegidos dos cidadãos.

2. Os órgãos e agentes administrativos estão subordinados à Constituição e à lei e devem atuar, no exercício das suas funções, com respeito pelos princípios da igualdade, da proporcionalidade, da justiça, da imparcialidade e da boa-fé.”

⁹⁷ Cf. n.º 2 do artigo 266.º da Constituição e artigo 3.º do Código do Procedimento Administrativo.

⁹⁸ Este princípio é particularmente relevante em matéria financeira, uma vez que só pode ser autorizada a despesa que tenha sustentação legal e que decorra diretamente da prossecução das atribuições da autarquia e do exercício das competências dos seus órgãos.

A lei não é apenas um limite à atuação das autarquias, mas é também, e sobretudo, o seu fundamento e pressuposto. Apesar de autónomas, as autarquias só possuem liberdade de ação dentro que lhes está permitido por lei e nos precisos termos por ela admitidos.

- b) **Prossecação do interesse público e da proteção dos direitos e interesses dos cidadãos:**⁹⁹ Compete aos órgãos das autarquias locais prosseguir o interesse público, encontrando-se exclusivamente ao seu serviço. Por isso, o interesse público, isto é, da comunidade e dos cidadãos, deverá sempre prevalecer sobre os interesses particulares ou de grupo. Por outro lado, a sua atuação deve respeitar os direitos e interesses legalmente protegidos dos cidadãos. Portanto, as autarquias locais não se devem limitar à prossecação do interesse público de acordo com a lei, devendo realizar as suas tarefas através de meios suscetíveis de garantir a defesa dos direitos e interesses dos administrados.
- c) **Boa administração:**¹⁰⁰ Os órgãos autárquicos devem pautar a sua ação por critérios de eficiência¹⁰¹, economicidade¹⁰² e celeridade e os seus serviços devem ser organizados de modo a aproximar-se das populações e de forma não burocratizada.¹⁰³

Este é essencialmente um princípio de organização: as autarquias devem estruturar os seus serviços e planificar a sua atividade de forma a cumprir da melhor forma as competências que lhe estão fixadas por lei. Para tal, deve optar em cada caso concreto pelas soluções mais eficientes, mais expeditas, mais racionais e que melhor se adequem às circunstâncias e à finalidade a atingir, do ponto de vista técnico e financeiro.

Este princípio está intrinsecamente associado a uma ideia de responsabilidade da atuação da administração pública perante os particulares: as autarquias têm o dever de se organizar bem para que exerçam as suas competências nos casos fixados por lei e da forma mais adequada, sem causar prejuízos indevidos para os cidadãos.¹⁰⁴

⁹⁹ Cf. n.º 1 do artigo 266.º da Constituição e artigo 4.º do Código do Procedimento Administrativo.

¹⁰⁰ Cf. artigo 5.º do Código do Procedimento Administrativo e n.º 1 do artigo 267.º da Constituição.

¹⁰¹A ideia de eficiência aplicada à administração pública é distinta daquela que é frequentemente usada no mundo da atividade privada e empresarial (muito ligada à obtenção do maior lucro com a menor afetação de recursos), correspondendo a uma conjugação de valores articulados em torno da prossecação do interesse público, tais como: a equidade (na aceção de justiça do caso concreto - tratar todos de forma justa e não propriamente igualitária -, de imparcialidade e de retidão), a eficácia, a adequação das medidas aos fins, a necessidade da ação e adoção apenas das medidas que cada caso exige (não fazer mais para além do que é mesmo necessário), a proporcionalidade (enquanto a justa e exata medida adequada a cada situação).

¹⁰² No sentido de boa gestão dos recursos públicos, mas cada vez mais também numa lógica de combate ao desperdício (em sentido amplo) e sustentabilidade ambiental e intergeracional.

¹⁰³ Associado à ideia de Boa Administração, no sentido de uma administração pública que funciona e bem, está o princípio da decisão, que se consubstancia num dever prático de pronúncia, e está consagrado no artigo 13.º do Código do Procedimento Administrativo. Assim, os órgãos das autarquias locais têm o dever de se pronunciar sobre todos os assuntos da sua competência que lhes sejam apresentados e, nomeadamente, sobre os assuntos que aos interessados digam diretamente respeito, bem como sobre quaisquer petições, representações, reclamações ou queixas formuladas em defesa da Constituição, das leis ou do interesse público. Como exceção, a lei salvaguarda que não existe o dever de decisão quando, há menos de dois anos, contados da data da apresentação do requerimento, o órgão competente tenha praticado um ato administrativo sobre o mesmo pedido, formulado pelo mesmo particular com os mesmos fundamentos (cf. n.º 2 do artigo 13.º do Código do Procedimento Administrativo). Contudo, os órgãos autárquicos não estão circunscritos àquilo que lhes é pedido pelos particulares, em cada caso, e podem decidir sobre coisa diferente ou mais ampla do que a pedida, sempre que o interesse público assim o exigir.

¹⁰⁴ Por esta razão, o princípio da boa administração está interligado com os princípios da proporcionalidade e da responsabilidade.

- d) **Igualdade:**¹⁰⁵ Nas suas relações com os particulares os órgãos das autarquias locais e os seus titulares, devem reger-se pelo princípio da igualdade, o que significa que não podem privilegiar, beneficiar, prejudicar, privar de qualquer direito ou isentar de qualquer dever ninguém em razão de ascendência, sexo, raça, língua, território de origem, religião, convicções políticas ou ideológicas, instrução, situação económica, condição social ou orientação sexual. Respeitar a igualdade é tratar de forma igual as situações que são iguais e de forma desigual aquilo que é juridicamente e substancialmente diferente e que justifica essa distinção de tratamento.¹⁰⁶ Assim, este princípio não proíbe que se estabeleçam distinções com critérios objetivos, mas proíbe o arbítrio, as diferenciações de tratamento sem fundamento material, sem justificação razoável.
- e) **Proporcionalidade:**¹⁰⁷ No exercício da sua atividade e com vista à prossecução do interesse público, os órgãos autárquicos devem adotar os comportamentos adequados aos fins prosseguidos, e na estrita medida do necessário para esse efeito. Este princípio tem como corolário a proibição do excesso, sendo um limite fundamental da atuação das autarquias locais. Como tal, as decisões das autarquias que colidam com direitos subjetivos ou interesses legalmente protegidos dos particulares só podem afetar essas posições na medida do necessário e em termos proporcionais aos objetivos a realizar.¹⁰⁸ Isto exige um exercício de justa ponderação entre os interesses públicos e os interesses privados eventualmente afetados e impõe aos órgãos das autarquias a obrigação de adequarem sempre os atos aos fins concretos que pretendem atingir, conformando a sua ação à justa medida do exigível e do estritamente necessário. Para respeitar o princípio da proporcionalidade a atuação das autarquias locais deve ser adequada (permitindo alcançar os resultados pretendidos com eficácia), necessária (não sendo supérflua nem excessiva, ou seja é eficiente) e executada numa lógica de racionalidade.
- f) **Justiça e Razoabilidade:**¹⁰⁹ as autarquias devem tratar de forma justa todos aqueles que com elas entrem em relação, e rejeitar as soluções manifestamente desrazoáveis ou incompatíveis com a ideia de Direito, nomeadamente em matéria de interpretação das normas jurídicas e das valorações próprias do exercício da função administrativa. Este princípio pressupõe uma atuação transparente e isenta, assente no bom senso e na ética, fomentando a confiança no particular.
- g) **Imparcialidade:**¹¹⁰ As autarquias devem atuar segundo rigorosos princípios de neutralidade, tratando todos os interessados de forma imparcial, isenta e equidistante relativamente aos interesses em confronto, submetendo-se

¹⁰⁵ Cf. n.º 2 do artigo 266.º e artigo 13.º da Constituição e artigo 6.º do Código do Procedimento Administrativo.

¹⁰⁶ O princípio da igualdade está associado ao princípio da imparcialidade.

¹⁰⁷ Cf. n.º 2 do artigo 266.º da Constituição e artigo 7.º do Código do Procedimento Administrativo.

¹⁰⁸ Pelo que, só poderão exigir aos cidadãos o indispensável à realização da atividade administrativa.

¹⁰⁹ Cf. n.º 2 do artigo 266.º da Constituição e artigo 8.º do Código do Procedimento Administrativo.

¹¹⁰ Cf. n.º 2 do artigo 266.º da Constituição e artigo 9.º do Código do Procedimento Administrativo.

estritamente à prossecução do interesse público. Para tal, os órgãos autárquicos devem considerar com objetividade todos os interesses relevantes no contexto da sua atividade, a apenas esses, e adotar as soluções ao nível da organização e procedimentos que sejam indispensáveis à preservação da isenção da atividade administrativa.

Este princípio tem como corolários a integridade e neutralidade.

Sem prejuízo do regime de impedimentos¹¹¹ dos titulares dos órgãos autárquicos, este princípio exige, ainda e para além da necessária isenção e objetividade, que os mesmos façam sempre uma ponderação das suas posições pessoais e se abstenham de decidir ou de participar na decisão sempre que estejam em causa situações ou relações que sejam, de alguma forma, suscetíveis de interferir com a sua imparcialidade e com a regularidade do exercício da função para que foram eleitos, ou mesmo que possam levantar suspeitas ou desconfiança sobre a integridade do procedimento decisório e do decisor.

- h) **Boa-fé:**¹¹² No exercício da atividade administrativa e em todas as suas formas e fases, as autarquias e os particulares devem agir e interagir segundo as regras da boa-fé¹¹³, ou seja: pautando o seu comportamento por valores como o respeito, a lisura, a retidão, a urbanidade, a correção e integridade.¹¹⁴

No cumprimento do princípio da boa-fé, os órgãos autárquicos devem ponderar os valores fundamentais do Direito relevantes em face das situações consideradas, e, em especial, a confiança suscitada na contraparte pela atuação em causa e o objetivo a alcançar.¹¹⁵

- i) **Colaboração:**¹¹⁶ os órgãos das autarquias locais devem atuar em estreita colaboração com os interessados e os cidadãos em geral, tendo em vista a realização do interesse da comunidade e fomentar a sua participação na realização da atividade administrativa, cabendo-lhes prestar as informações ou os esclarecimentos de que careçam, bem como apoiar e estimular as suas iniciativas e receber as suas sugestões e informações.¹¹⁷

¹¹¹ O regime geral de impedimentos dos titulares de órgãos da administração pública encontra-se fixado nos artigos 69.º a 76.º do CPA e surge inserido no âmbito das garantias da imparcialidade. Para o regime especial dos titulares dos órgãos autárquicos veja-se o artigo 9.º da Lei n.º 52/2019, de 31 de julho (regime do exercício de funções por titulares de cargos políticos e altos cargos públicos, alterada pela Lei n.º 69/2020, de 9 de novembro). Sobre ambos os regimes veja-se em particular o estudo desta Divisão de Apoio Jurídico, com detalhada análise dos impedimentos dos titulares dos órgãos das autarquias locais – e que se encontra disponível para consulta em: <https://www.ccdr-n.pt/storage/app/media/Inelegibilidades%20Impedimentos%20e%20Incompatibilidades.pdf>.

¹¹² Cf. n.º 2 do artigo 266.º da Constituição e artigo 10.º do Código do Procedimento Administrativo.

¹¹³ Associado a este princípio está uma ideia de transparência, que embora não esteja expressamente densificado como princípio, existe como valor da atividade administrativa no nosso ordenamento jurídico materializado em inúmeros deveres das entidades públicas, como deveres de informação e de publicitação de um conjunto de documentos.

¹¹⁴ Estes valores comportamentais aplicam-se também aos particulares enquanto se relacionam com a autarquia.

¹¹⁵ Assim, este princípio apresenta-se com dois corolários: princípio da proteção da confiança e o princípio da materialidade ou tutela substancial das situações.

¹¹⁶ Cf. n.º 1 do artigo 268.º da Constituição e artigo 11.º do Código do Procedimento Administrativo.

¹¹⁷ Também este princípio pressupõe uma reciprocidade por parte dos particulares, que devem colaborar com a administração. Nesse sentido, aliás, o artigo 60.º do Código do Procedimento Administrativo, sob a epígrafe “Cooperação e boa-fé procedimental”, determina que, por um lado, na sua participação no procedimento, os órgãos da Administração Pública e os interessados devem cooperar entre si, com vista à fixação rigorosa dos pressupostos de decisão e à obtenção de decisões legais e justas, e por outro, os interessados devem concorrer para a economia de meios na realização de diligências instrutórias e para a tomada da decisão num prazo razoável, abstendo-se de requerer diligências inúteis e de recorrer a expedientes dilatatórios.

- j) **Participação:**¹¹⁸ As autarquias, através dos seus órgãos, devem assegurar a participação dos particulares, bem como das associações que tenham por objeto a defesa dos seus interesses, na formação das decisões que lhes digam respeito.
- Em decorrência deste princípio surge a obrigação de garantir a sua participação em sede de audiência prévia dos interessados¹¹⁹, especialmente relevante nas decisões que lhe são desfavoráveis, bem como, por exemplo, na consulta pública de regulamentos¹²⁰.
- k) **Responsabilidade:**¹²¹ as autarquias locais e os titulares dos seus órgãos respondem, nos termos da lei¹²², pelos danos causados no exercício da sua atividade, decorrentes de ações ou omissões praticadas no exercício das suas funções e por causa desse exercício, de que resulte violação dos direitos ou interesses legalmente protegidos dos cidadãos.
- l) **Decisão:**¹²³ os órgãos das autarquias locais têm o dever de se pronunciar sobre todos os assuntos da sua competência que lhes sejam apresentados e, nomeadamente, sobre os assuntos que aos interessados digam diretamente respeito, bem como sobre quaisquer petições, representações, reclamações ou queixas formuladas em defesa da Constituição, das leis ou do interesse público.¹²⁴ Contudo, os órgãos autárquicos não estão circunscritos àquilo que lhes é pedido, em cada caso, pelos particulares e podem decidir sobre coisa diferente ou mais ampla do que a pedida, sempre que o interesse público assim o exigir.

2.5.2 Princípio da independência

Os órgãos das autarquias locais gozam de independência e as suas deliberações só podem ser suspensas, modificadas, revogadas ou anuladas pelo próprio órgão ou pelos tribunais, nos termos da lei¹²⁵.¹²⁶

Este princípio refere-se aos órgãos autárquicos e não às autarquias em si mesmas, como pessoas coletivas, porquanto todas as atividades e funções que alicerçam a autonomia local são concretizadas através dos seus órgãos eleitos.

¹¹⁸ Cf. artigo 12.º do Código do Procedimento Administrativo.

¹¹⁹ Nos termos dos artigos 121.º e seguintes, no âmbito de um procedimento de formação de um ato administrativo, e do artigo 100.º do Código do Procedimento Administrativo para efeitos da elaboração de um regulamento.

¹²⁰ Veja-se o artigo 101.º do Código do Procedimento Administrativo.

¹²¹ Cf. artigo 16.º do Código do Procedimento Administrativo e Lei n.º 67/2007 de 31 de dezembro, na sua redação atual.

¹²² Veja-se a Lei n.º 67/2007 de 31 de dezembro, que aprova o Regime da Responsabilidade Civil Extracontratual do Estado e Demais Entidades Públicas, alterada pela Lei n.º 31/2008, de 17 de julho.

¹²³ Cf. artigo 13.º do Código do Procedimento Administrativo.

¹²⁴ Como exceção, a lei salvaguarda que não existe o dever de decisão quando, há menos de dois anos, contados da data da apresentação do requerimento, o órgão competente tenha praticado um ato administrativo sobre o mesmo pedido, formulado pelo mesmo particular com os mesmos fundamentos -de acordo com o n.º 2 do artigo 13.º do Código do Procedimento Administrativo.

¹²⁵ Nos termos dos artigos 165.º e seguintes do Código do Procedimento Administrativo.

¹²⁶ Cf. artigo 44.º do RJAL.

A independência dos órgãos das autarquias locais traduz-se na “*faculdade que os órgãos detêm de tomar deliberações com o conteúdo próprio insuscetíveis de revogação por qualquer outro órgão, salvo nos casos previsto na lei*”¹²⁷.

Daqui decorrem dois corolários: os órgãos autárquicos não dependem hierarquicamente do Estado nem de qualquer outra entidade e são independentes entre si, apesar de atuarem de forma articulada, no quadro das respetivas competências e com vista à prossecução das atribuições da autarquia, e os atos que praticam nesse âmbito ficam unicamente sujeitos ao controlo e sindicância dos tribunais.

Assim, e apesar de os órgãos executivos colegiais das autarquias serem responsáveis perante as respetivas assembleias¹²⁸ por força do princípio da independência, o órgão deliberativo de uma autarquia não pode alterar, suspender ou revogar os atos do órgão executivo. As assembleias das autarquias locais podem fiscalizar e acompanhar a atividade do órgão executivo e exercer as suas competências de apreciação e aprovação dos documentos essenciais para a autarquia (sob proposta do executivo) e, ainda, conferir-lhe autorização para a prática de um conjunto de atos, mas não podem interferir diretamente nos mesmos, depois de praticados.

Por força desta independência, o atual regime legal não permite que sejam retiradas consequências da responsabilidade do órgão executivo perante a assembleia da autarquia local, conforme prevê a Constituição, nem do exercício dos poderes de fiscalização desta sobre a atividade daquele.¹²⁹

O princípio da independência encontra a sua justificação, à luz do atual sistema eleitoral autárquico, no facto de os órgãos deliberativos do município e da freguesia e o do órgão executivo do município serem diretamente eleitos por sufrágio universal, o que lhes confere uma legitimidade democrática reforçada. Nas freguesias, apesar de o modo de eleição do órgão executivo ser diferente - o presidente é o cidadão que encabeça a lista mais votada para a assembleia, e os vogais são eleitos por esta de entre os seus membros e sob proposta daquele -, vigora também a mesma independência entre órgãos, sem distinção, sendo um princípio aplicável a todo o sistema democrático do poder local, o que lhe confere a necessária uniformidade e coerência.

¹²⁷ Cf. Manuel Pereira e José Gomes Luís, em “*Autarquias locais suas atribuições e competências dos respetivos órgãos*”, Rei dos Livros, Lisboa, 1986, página 104.

¹²⁸ Cf. n.º 1 do artigo 239.º da Constituição.

¹²⁹ As assembleias das autarquias locais podem apenas comunicar ao Ministério Público as ilegalidades que constatarem no exercício da sua atividade de fiscalização e acompanhamento do órgão executivo, cabendo aos tribunais decidir.

2.5.3 Princípio da especialidade

O princípio da especialidade decorre da própria natureza das pessoas coletivas em geral, cuja capacidade jurídica fica limitada aos fins que determinaram a sua criação e delimitam o seu âmbito de atuação.

Os órgãos das autarquias locais só podem deliberar - e praticar quaisquer atos, celebrar contratos ou elaborar regulamentos – no quadro da prossecução das suas atribuições e no âmbito do exercício das suas competências, nos termos da lei.¹³⁰

Relembremos que as atribuições das autarquias locais correspondem aos fins que se prosseguem e as competências dos seus órgãos consistem nos meios jurídicos que estes usam para prosseguir aqueles fins.

Assim, este princípio tem como finalidade assegurar a efetiva repartição de competências entre os diferentes órgãos autárquicos e garantir a separação das áreas e domínios de intervenção de cada uma das autarquias locais.

O princípio da especialidade deriva do princípio da legalidade¹³¹, no pressuposto fundamental de que a atuação das autarquias tem o seu fundamento¹³² e limite¹³³ numa lei ou num regulamento prévio que estabelece os poderes que são conferidos aos diferentes centros de poder decisório.

Por isso, está igualmente associado a uma ideia de proteção da segurança jurídica, permitindo aos particulares saber exatamente a quem cabe decidir sobre os assuntos que lhes respeitem e ainda quais as atividades que devem ser levadas a cabo por cada autarquia.

3. Dos titulares dos órgãos autárquicos e do seu mandato

Os titulares dos órgãos das pessoas coletivas públicas são as pessoas singulares, os indivíduos, que os integram e que manifestam a vontade de cada órgão, em representação da pessoa coletiva a que pertencem.

¹³⁰ Cf. artigo 45.º do RJAL.

¹³¹ Sobre o qual já nos debruçámos atrás.

¹³² Enquanto fonte habilitante e de legitimidade da sua ação.

¹³³ A lei como limite do exercício das competências pelos órgãos autárquicos: de que forma atuam, em que casos e de que modo é que o podem fazer.

Os membros dos órgãos deliberativos e executivos das autarquias locais são também designados de eleitos locais.^{134 / 135}

O exercício de funções pelos eleitos locais é também apelidado de mandato: o mandato autárquico.

As expressões «eleitos locais» e «mandato autárquico» refletem a autonomia do poder local, a que acima já nos dedicámos em profundidade, e decorrem, por um lado, da legitimidade democrática dos titulares dos órgãos representativos das autarquias locais (eleitos diretamente pelas populações¹³⁶) e, por outro, dos princípios da legalidade e do interesse público: estes eleitos exercem as suas funções no estrito cumprimento da lei - ficando a sua ação dependente de norma legal ou regulamentar habilitante - e sujeita às regras especificadas para o efeito - e norteados exclusivamente pela defesa e prossecução do interesse público a nível local dos interesses das populações das respetivas circunscrições territoriais.

No geral diz-se que um mandato é uma autorização ou procuração que alguém dá a outrem para o representar e em seu nome praticar certos atos, por isso os titulares dos órgãos das autarquias locais, são investidos no mandato para que foram eleitos pelas populações com vista a representá-las na gestão dos destinos da respetiva autarquia (aqui na tríplice aceção de território, agregado populacional e interesse comum).

Os membros dos órgãos das autarquias locais são titulares de um único mandato.¹³⁷ A única exceção a esta regra da unicidade do mandato autárquico é o caso dos vogais da junta de freguesia, os quais são eleitos pelo órgão deliberativo da freguesia de entre os membros que a integram e mantêm o direito a retomar o seu mandato na assembleia de freguesia se deixarem de integrar o órgão executivo.¹³⁸ Com efeito, os vogais da junta de freguesia são titulares de dois mandatos, tendo sido primeiramente eleitos por sufrágio eleitoral direto e universal como membros da assembleia de freguesia e, posteriormente, foram eleitos como vogais da junta de freguesia, mediante eleição pelo órgão deliberativo sob proposta do presidente da junta. Deste modo, um presidente da junta (o cidadão que encabeçou a lista mais votada na eleição para a assembleia de freguesia) que renuncie ao seu mandato deixa de ser eleito local, diferentemente dos vogais.

O mandato dos titulares dos órgãos das autarquias locais é de quatro anos.¹³⁹

No entanto, a verdade é que o mandato autárquico pode não durar exatamente quatro anos:

¹³⁴ Cf. n.º 2 do artigo 1.º da Lei n.º 29/87, de 30 de junho, que aprova o Estatuto dos Eleitos Locais, na sua redação atual.

¹³⁵ Os membros dos órgãos executivos do poder local, ou seja o presidente e os vogais da junta de freguesia e o presidente e os vereadores da câmara municipal, são considerados titulares de cargos políticos- de acordo com a alínea i) do n.º 1 do artigo 2.º da Lei n.º 52/2019, de 31 de julho, que estabelece o regime do exercício de funções por titulares de cargos políticos e altos cargos públicos, alterada pela Lei n.º 69/2020, de 9 de novembro.

¹³⁶ Salvo no caso da junta de freguesia, conforme já vimos.

¹³⁷ Cf. n.º 1 do artigo 75.º da Lei n.º 169/99.

¹³⁸ Cf. n.º 3 do artigo 75.º da Lei n.º 169/99.

¹³⁹ Cf. n.º 2 do artigo 75.º da Lei n.º 169/99.

- i. Em primeiro lugar, porque o mandato dos eleitos locais pode cessar antes de decorrido o período de quatro anos caso ocorra uma das vicissitudes do mandato: morte, renúncia, perda de mandato ou dissolução do órgão.¹⁴⁰
- ii. Por outro lado, porque pode suceder que os eleitos locais tenham de exercer o seu mandato para além da data em que se completam quatro anos desde o dia em que tomaram posse como titulares do órgão autárquico que integram, por força do princípio da continuidade do mandato.

3.1 Princípio da continuidade do mandato

O princípio da continuidade do mandato determina que os titulares dos órgãos das autarquias locais servem pelo período do mandato e mantêm-se em funções até serem legalmente substituídos.¹⁴¹

Por essa razão, os eleitos locais continuam a exercer as suas funções mesmo depois de terem sido, entretanto, realizadas novas eleições (gerais ou intercalares) para os órgãos de que são titulares.

Este princípio decorre da circunstância de a substituição dos eleitos locais não se operar de forma automática com a eleição dos novos titulares, mas somente com a instalação dos novos órgãos das autarquias.¹⁴²

A sua finalidade é impedir um interregno na gestão autárquica evitando a vacatura dos cargos, pois sem esta continuidade do mandato os órgãos do poder local ficariam desprovidos de titulares no dia imediatamente seguinte ao das eleições, com os inerentes prejuízos para as populações.

Assim, os eleitos locais têm de continuar a exercer as obrigações que sobre eles recaem e desempenhar o seu mandato no período que medeia entre a realização de eleições e a tomada de posse dos novos órgãos eleitos.

Durante este período os órgãos das autarquias locais e os seus titulares ficam sujeitos a um regime de gestão limitada¹⁴³, as suas competências são reduzidas e circunscritas à prática de atos correntes e inadiáveis e ficam impedidos de deliberar ou decidir em relação a um conjunto (muito vasto) de matérias¹⁴⁴, suspendendo-se o decurso dos prazos legais respeitantes às mesmas¹⁴⁵.

¹⁴⁰ Sobre as vicissitudes do mandato dos titulares dos órgãos das autarquias locais dedicaremos parte deste texto especificamente dedicada a esse tema.

¹⁴¹ Cf. artigo 80.º da Lei n.º 169/99.

¹⁴² As regras da instalação dos órgãos deliberativos e executivos das autarquias estão fixadas na Lei n.º 169/99.

¹⁴³ Nos termos da Lei n.º 47/2005, de 29 de agosto, que estabelece o regime de gestão limitada dos órgãos das autarquias locais e seus titulares.

¹⁴⁴ Durante o período que medeia entre a realização de eleições e a tomada de posse dos novos órgãos eleitos, os órgãos das autarquias locais e os seus titulares ficam sujeitos a um regime de gestão limitada, encontrando-se impedidos de deliberar ou decidir em relação às matérias identificadas no n.º 1 do artigo 2.º da Lei n.º 47/2005 (sem prejuízo da prática de atos correntes e inadiáveis).

¹⁴⁵ Cf. n.º 3 do artigo 2.º da Lei n.º 47/2005.

No período de gestão limitada¹⁴⁶, caducam as delegações de competência que tenham sido aprovadas pelo órgão executivo colegial para o respetivo presidente.¹⁴⁷ O que implica, nas câmaras municipais, também a caducidade das subdelegações dessas competências pelo presidente da câmara nos vereadores.

Esta caducidade das delegações de competências não ocorre nos casos em que o presidente de câmara ou de junta de freguesia se tenha recandidatado e seja declarado vencedor do ato eleitoral, podendo o titular do cargo continuar a exercer normalmente as suas competências, mas os respetivos atos, decisões ou autorizações ficam obrigatoriamente sujeitos a ratificação do novo executivo na primeira semana após a sua instalação, sob pena de nulidade.¹⁴⁸ Os atos, decisões ou autorizações dos presidentes de câmara ou de junta de freguesia praticados nestas circunstâncias e ao abrigo desta prerrogativa devem, obrigatoriamente, fazer referência expressa à precariedade legalmente estabelecida.¹⁴⁹

3.2 Princípio da limitação de mandatos

Aproveitamos aqui para introduzir um princípio que, apesar de recente face ao quadro constitucional dos princípios estruturantes do poder local, passou a marcar a governação autárquica de forma indelével: o princípio da limitação de mandatos dos presidentes dos órgãos executivos das autarquias locais.¹⁵⁰

O presidente de câmara municipal e o presidente de junta de freguesia só podem ser eleitos para três mandatos consecutivos.¹⁵¹

Depois de concluídos três mandatos referidos o presidente de câmara municipal e o presidente de junta de freguesia não podem assumir as mesmas funções durante o quadriénio imediatamente subsequente ao último mandato consecutivo permitido.¹⁵²

Desta forma, são impostos limites à renovação sucessiva de mandatos dos presidentes dos órgãos executivos das autarquias locais. São apenas estes eleitos locais que ficam abrangidos pelo princípio da limitação de mandatos.

¹⁴⁶ Considera-se período de gestão aquele que medeia entre a realização de eleições e a tomada de posse dos novos órgãos eleitos (cf. n.º 2 do artigo 1.º da Lei n.º 47/2005).

¹⁴⁷ Cf. n.º 1 do artigo 3.º da Lei n.º 47/2005.

¹⁴⁸ Cf. n.º 2 do artigo 3.º da Lei n.º 47/2005.

¹⁴⁹ Cf. n.º 3 do artigo 3.º da Lei n.º 47/2005.

¹⁵⁰ Consagrado na Lei n.º 46/2005, de 29 de agosto, que estabelece limites à renovação sucessiva de mandatos dos presidentes dos órgãos executivos das autarquias locais.

¹⁵¹ Cf. n.º 1 do artigo 1.º da Lei n.º 46/2005.

¹⁵² Cf. n.º 2 do artigo 1.º da Lei n.º 46/2005.

A renúncia ao mandato por parte dos presidentes dos órgãos executivos das autarquias não obsta a esta limitação de mandatos, ficando impedidos de se candidatar nas eleições imediatas e, ainda, naquelas que se realizem no quadriénio imediatamente subsequente à renúncia, sempre que o limite dos três mandatos consecutivos se verificar.¹⁵³

Vejamos algumas questões práticas:¹⁵⁴

- O princípio da limitação de mandatos aplica-se exclusivamente ao exercício consecutivo de mandato como presidente de órgão executivo da mesma autarquia local. O que significa que um presidente da câmara municipal ou um presidente da junta de freguesia após ter completado três mandatos consecutivos pode candidatar-se a outra câmara municipal ou junta de freguesia.

- Um presidente de órgão executivo que durante o seu segundo mandato consecutivo tenha renunciado ao mesmo, não o chegando a completar, pode candidatar-se na eleição seguinte ao mesmo órgão por mais um mandato.

- Ainda que um presidente do órgão executivo não chegue a completar o seu terceiro mandato consecutivo continua a não poder candidatar-se na eleição seguinte ao mesmo órgão, porquanto, não é necessário que os mandatos sejam integralmente cumpridos por parte dos presidentes de câmara ou de junta para que se aplique a limitação de mandatos.

- Um cidadão que tenha completado o número máximo de mandatos consecutivos como presidente do órgão executivo pode, na eleição seguinte, integrar uma lista de candidatos à mesma câmara municipal ou assembleia de freguesia, mas não pode encabeçar essa mesma lista, uma vez que está impedido de assumir as funções de presidente de câmara municipal / junta de freguesia.

- Se um eleito local exerceu funções durante três mandatos consecutivos como presidente da junta de freguesia ou presidente da câmara municipal em substituição do cidadão que encabeçava a lista, cujo mandato cessou por renúncia ou falecimento, os mandatos exercidos nessa qualidade não contam para efeitos da limitação de mandatos. Para a limitação de mandatos são apenas consideradas as situações de cidadãos que, por encabeçarem as respetivas listas, efetivamente tenham sido eleitos para o cargo de presidente da câmara municipal ou presidente da junta de freguesia.

¹⁵³ Cf. n.º 3 do artigo 1.º da Lei n.º 46/2005.

¹⁵⁴ Que resultam de dúvidas recorrentes resolvidas pela Comissão Nacional de Eleições (CNE), conforme disponibilizado em: <http://www.cne.pt/faq2/98/5>

II . VICISSITUDES DO MANDATO: RENÚNCIA, SUSPENSÃO E PREENCHIMENTO DE VAGAS

Embora o mandato dos membros dos órgãos autárquicos tenha, em princípio, a duração de quatro anos, o certo é que pode ser temporariamente suspenso ou cessar antes de decorrido esse período de tempo (se ocorrer a morte, a renúncia, a perda de mandato do seu titular ou a dissolução do órgão que o eleito integra).¹⁵⁵

Contudo, a suspensão do mandato distingue-se do regime aplicável à ausência por período inferior a 30 dias, bem como da suspensão ou renúncia obrigatória ao mandato prevista(s) na Lei Eleitoral para os Órgãos das Autarquias Locais, aprovada pela Lei Orgânica n.º 1/2001, de 14 de agosto (que elenca um conjunto de inelegibilidades, bem como de incompatibilidades específicas com o exercício do mandato, por parte dos eleitos locais).

Atentando no exposto, importa proceder a uma análise sucinta de cada um destes institutos¹⁵⁶, distinguindo-os de outras figuras e dando ênfase ao procedimento a observar e aos seus efeitos.

Assim:

1. Renúncia ao mandato

De entre as formas de cessação do mandato, destaca-se a renúncia que é um direito¹⁵⁷ de que gozam os titulares dos órgãos das autarquias locais.

A renúncia depende de manifestação de vontade apresentada nesse sentido pelo eleito local, por escrito - quer antes quer depois da instalação do respetivo órgão - dirigida a quem deva proceder à instalação ou ao presidente do órgão, conforme o caso.

¹⁵⁵ De facto, resulta do ponto I do sumário do Acórdão do Supremo Tribunal Administrativo, de 27-4-2006, relativo ao Processo 024/06 - acessível em <http://www.dgsi.pt/jsta.nsf/35fbbbf22e1bb1e680256f8e003ea931/7f00144d1c0ed61f8025716300549ef5?> - que “[o] legislador da Lei 169/99, de 18/09 (na redação que foi dada pela Lei 5-A/2002, de 11/01) distinguiu a suspensão do mandato da renúncia ao mandato, sendo que essa distinção se faz em função das consequências da decisão de afastamento; se o afastamento do cargo autárquico for temporário e, portanto, supuser o regresso do eleito às suas funções estaremos em presença de uma suspensão do mandato; se for definitivo, ou ultrapassar 365 dias, ocorre a renúncia ao mandato. (vd. o n.º 4 do seu art.º 77.º).”

¹⁵⁶ Centrando-nos no disposto nos artigos 9.º, 10.º, 11.º, 24.º, 29.º, 45.º a 47.º, 59.º e 75.º a 80.º da Lei n.º 169/99, de 18 de setembro, nos artigos 7.º e 221.º da Lei Orgânica n.º 1/2001, de 14 de agosto, e ainda nos artigos 24.º da Lei n.º 29/87, de 30 de junho e 9.º da Lei n.º 14/79, de 16 de maio, todos na sua atual redação.

¹⁵⁷ Cujo regime consta do artigo 76.º da Lei n.º 169/99, de 18 de setembro.

Em termos de especificidades, em regra, a renúncia considera-se eficaz com a receção da respetiva declaração pela entidade competente. Contudo, isso não acontece no caso dos vogais da junta de freguesia cuja substituição depende de uma eleição na assembleia de freguesia, sob proposta do presidente da junta de freguesia¹⁵⁸, devendo o renunciante assegurar funções até ser legalmente substituído, de acordo com o princípio da continuidade do mandato, consagrado no artigo 80.º da Lei n.º 169/99, de 18 de setembro.

Acresce referir que os vogais da junta de freguesia mantêm o direito a retomar o seu mandato na assembleia de freguesia¹⁵⁹, se deixarem de integrar o órgão executivo, pelo que os eleitos que renunciarem ao cargo de vogal podem regressar ao órgão deliberativo.

No caso da renúncia ao cargo de presidente do órgão deliberativo, o pedido deve ser apresentado por escrito ao 1.º secretário da mesa (a quem incumbe substituir o presidente nas suas faltas e impedimentos), pois não faria sentido o presidente da mesa apresentar a renúncia a si próprio.

É de realçar, ainda, que se o renunciante for o presidente do órgão executivo, deverá dirigir a sua comunicação escrita ao órgão a que preside.

Uma vez levada ao conhecimento da entidade a quem deva ser dirigida nos termos da lei e seguindo a forma por esta exigida¹⁶⁰, a renúncia não pode ser revogada (a menos que existam indícios de vício na formação da vontade do renunciante, o que teria de ser provado em sede judicial), nem carece de apreciação e deliberação por parte do órgão que estiver em causa.¹⁶¹

Embora seja admissível que a renúncia se processe de forma simultânea ou sucessiva por todos os membros de uma lista, essa circunstância não afasta a necessidade de observância dos requisitos de validade, designadamente a exigência de uma declaração unilateral de vontade escrita e expressa de forma livre e consciente por cada membro renunciante.¹⁶²

¹⁵⁸ De acordo com o consignado no n.º 2 do artigo 24.º e na alínea b) do n.º 1 do artigo 29.º da Lei n.º 169/99, de 18 de setembro.

¹⁵⁹ Conforme determina o n.º 3 do artigo 75.º da Lei n.º 169/99, de 18 de setembro.

¹⁶⁰ Vd. Parecer acessível na página institucional desta CCDR em http://norteonline.ccdr-n.pt/Pareceres/Publicados/13058_1.pdf

¹⁶¹ Neste sentido, ver ainda parecer disponível na página institucional desta CCDR em http://norteonline.ccdr-n.pt/Pareceres/Publicados/12279_1.pdf

¹⁶² Na senda da tese acolhida pelo Parecer do Conselho Consultivo da Procuradoria Geral da República n.º 12/2004, de 11 de março e do Acórdão do Tribunal Constitucional n.º 523/98, de 22 de julho, “o direito de renúncia dos membros dos órgãos autárquicos não pode ser afastado pela circunstância de o exercerem simultânea ou sucessivamente todos os membros da lista vencedora das eleições”, “desde que sejam observados os requisitos de validade, produzindo efeitos de forma automática a partir do momento em que chegue ao conhecimento da entidade competente para a receber, tornando-se a partir daí irrevogável”.

Por outro lado, no caso de um eleito local não comparecer ao ato de instalação do respetivo órgão e não justificar essa falta por escrito no prazo de 30 dias ou se a falta for considerada injustificada, tal equivale a renúncia, de pleno direito¹⁶³. Trata-se de uma renúncia “*ope legis*”, isto é, que resulta diretamente da lei¹⁶⁴.

A apreciação e a decisão sobre a justificação cabem ao próprio órgão que estiver em causa, devendo ter lugar na primeira reunião que se seguir à apresentação tempestiva da mesma.

2 . Suspensão do mandato

Os membros dos órgãos autárquicos podem ainda solicitar a suspensão¹⁶⁵ do mandato, mas o seu exercício encontra-se dependente de expressa autorização do órgão de que fazem parte.

Para o efeito, o eleito local formula um pedido, devidamente fundamentado (indicando o período de tempo durante o qual pretende interromper o seu mandato), que deve ser enviado ao presidente, a fim de ser apreciado pelo plenário do órgão que o autarca integra, na reunião imediata à sua apresentação.

Assim, o pedido é apreciado e objeto de deliberação pelo plenário do órgão autárquico e este pode negar ou conceder a suspensão do mandato, após a sua análise.

O legislador elenca, de forma não taxativa, as causas de suspensão do mandato, determinando que esta pode ser requerida, nomeadamente, por motivos de doença comprovada¹⁶⁶, de exercício dos direitos de paternidade e maternidade ou de afastamento temporário da área da autarquia por período superior a 30 dias.

A suspensão que, por uma só vez ou cumulativamente, ultrapasse 365 dias no decurso do mandato constitui, de pleno direito, renúncia ao mesmo (salvo se no primeiro dia útil seguinte ao termo daquele prazo o interessado manifestar, por escrito, a vontade de retomar funções). De facto, em regra, ultrapassado o prazo máximo de suspensão, considera-se que ocorreu renúncia “*ope legis*” ao mandato.

O interessado pode apresentar um pedido, devidamente fundamentado, de alteração do prazo pelo qual foi inicialmente concedida a suspensão do mandato, até ao limite de 365 dias, mas esse pedido também está dependente de autorização do plenário do órgão em causa.¹⁶⁷

¹⁶³ Vd. Parecer publicado na página institucional desta CCDR em http://norteonline.ccdr-n.pt/Pareceres/Publicados/10352_1.pdf

¹⁶⁴ Tal como estabelece o n.º 5 do artigo 76.º da Lei n.º 169/99, de 18 de setembro.

¹⁶⁵ À luz do que prescreve o artigo 77.º da Lei n.º 169/99, de 18 de setembro.

¹⁶⁶ Vd. Parecer publicado na página institucional desta CCDR em http://norteonline.ccdr-n.pt/Pareceres/Publicados/10772_1.pdf

¹⁶⁷ Vd. Parecer publicado na página institucional desta CCDR em http://norteonline.ccdr-n.pt/Pareceres/Publicados/10557_1.pdf

A suspensão do exercício do mandato do eleito local faz cessar o processamento das remunerações e compensações, salvo quando se fundamente em doença devidamente comprovada ou em licença por maternidade ou paternidade (cfr. n.º 3 do artigo 24.º da Lei n.º 29/87, de 30 de junho).

Também se mantém o direito à remuneração na situação de suspensão do mandato “imperativa” prevista no artigo 9.º da Lei Eleitoral para a Assembleia da República (aprovada pela Lei n.º 14/79, de 16 de maio) de acordo com o qual “desde a data da apresentação de candidaturas e até ao dia das eleições os candidatos que sejam presidentes de câmaras municipais ou que legalmente os substituam não podem exercer as respetivas funções.”¹⁶⁸

3 . Ausência por período inferior a 30 dias

Distinta da suspensão do mandato, é a figura da ausência por período inferior a 30 dias¹⁶⁹, que permite aos membros dos órgãos das autarquias locais, caso o pretendam, fazerem-se substituir, sem necessidade de fundamentarem a sua pretensão ou aguardarem pela autorização do respetivo órgão autárquico.¹⁷⁰

A substituição é uma faculdade legalmente conferida aos membros dos órgãos das autarquias locais e opera-se mediante simples comunicação por escrito, dirigida ao presidente do órgão que integram, na qual são indicados o início e o fim dessa ausência.

A convocação do substituto só ocorre se o membro do órgão (que quer ser substituído) comunicar atempadamente a sua intenção nesse sentido. Isto significa que essa substituição não se verifica em caso de falta (que, sendo o caso, deve seguir os termos em que legal e regimentalmente estiver regulada a situação).

No entanto, não é admissível que um eleito local deixe de comparecer frequentemente às reuniões, através do recurso constante ou indiscriminado ao normativo que regula sobre esta ausência por período inferior a 30 dias (tratada no

¹⁶⁸ Tal como se defende no Parecer do Conselho Consultivo da Procuradoria Geral da República n.º 79/2003, de 1 de abril de 2004 - disponível em <http://www.ministeriopublico.pt/pareceres-pgr/1033> - “há ainda outra situação de suspensão de mandato, não prevista expressamente no n.º 3 do artigo 24.º da Lei n.º 29/87, que também implica manutenção de remunerações: a que se reporta ao eleito local que se encontre abrangido, enquanto candidato a deputado, pelo disposto no artigo 9.º da Lei n.º 14/79, de 16 de maio (Lei Eleitoral para a Assembleia da República). Sob a epígrafe «Obrigatoriedade de suspensão do mandato», dispõe esse preceito que «desde a data da apresentação de candidaturas e até ao dia das eleições os candidatos que sejam presidentes de câmaras municipais ou que legalmente os substituam não podem exercer as respetivas funções»”¹⁶⁸. Neste caso, resulta do referido Parecer que a “suspensão do mandato dos presidentes de câmara é imperativa e decorre da lei, desde o momento da apresentação das candidaturas no tribunal competente para o ato, dando lugar a substituição legal (Lei n.º 169/99)”.

¹⁶⁹ Cujo regime se encontra previsto no artigo 78.º da Lei n.º 169/99, de 18 de setembro.

¹⁷⁰ Vd. Parecer acessível na página institucional desta CCDR em http://norteonline.ccdr-n.pt/Pareceres/Publicados/12855_1.pdf

mencionado artigo 78.º da Lei n.º 169/99, de 18 de setembro), por desvirtuar o objetivo com que foi criado e se traduzir no incumprimento de um “*dever geral de desempenho do mandato*”.¹⁷¹

4 . Suspensão/renúncia no artigo 7.º e no artigo 221.º da Lei Orgânica n.º 1/2001, de 14 de agosto e suspensão/renúncia na Lei n.º 169/99, de 18 de setembro

Na Lei Eleitoral para os Órgãos das Autarquias Locais (aprovada pela Lei Orgânica n.º 1/2001, de 14 de agosto) prevêem-se situações em que os eleitos locais têm o **dever** de solicitar a renúncia ou a suspensão do seu mandato, *para “remoção de uma situação ilícita em que o titular se encontra”*¹⁷².

De facto, o artigo 221.º deste diploma qualifica como “*incompatibilidades com o exercício do mandato*”:

- O exercício simultâneo de funções autárquicas nos seguintes órgãos:
 - Câmara municipal e junta de freguesia;
 - Câmara municipal e assembleia de freguesia;
 - Câmara municipal e assembleia municipal.

- O exercício de funções nos órgãos autárquicos em acumulação com o desempenho efetivo dos cargos ou funções de:
 - Representante da República, nas Regiões Autónomas;
 - Dirigente na Direcção-Geral do Tribunal de Contas, na Inspeção-geral de Finanças e na Inspeção-geral da Administração do Território¹⁷³;
 - Dirigente e técnico superior nos serviços da Comissão Nacional de Eleições e do Secretariado Técnico dos Assuntos para o Processo Eleitoral.

- O exercício de funções nos órgãos executivos das autarquias locais é ainda incompatível com o exercício das funções de membro de governo da República ou de governo das Regiões Autónomas.

¹⁷¹ Também em parecer elaborado pela CCDRC, em julho de 2014 - disponível na página institucional da CCDRC, em http://www.ccdrc.pt/index.php?option=com_pareceres&view=details&id=2179&Itemid=45 - pode ler-se que “*o recurso sucessivo ao artigo 78.º, sendo muito mais longos os períodos de ausência somados do que os períodos de presença, só pode significar que o eleito se encontra de facto no âmbito de aplicação do artigo 77.º (suspensão de mandato), dado ser essa a ratio do preceito, isto é, o fim visado pelo legislador ao elaborar a norma.*”

¹⁷² Neste sentido, o Conselho Consultivo da Procuradoria-Geral da República já se pronunciou, no Parecer 862004, publicado no DR, IIª série, de 6.10.2004 e disponível em <http://www.ministeriopublico.pt/pareceres-pgr/1242>, que acompanharemos de perto.

¹⁷³ A Inspeção-geral da Administração do Território (IGAT) foi criada pelo Decreto-Lei n.º 130/86, de 7 de junho, e passou a ser designada por Inspeção-geral da Administração Local (IGAL) pelo Decreto-Lei n.º 202/2006, de 27 de outubro. Posteriormente, o Decreto-Lei n.º 117/2011, de 15 de dezembro, aprovou a fusão da IGAL na Inspeção-geral das Finanças (IGF).

O cidadão que se encontrar, após a eleição ou designação, em alguma das situações acabadas de elencar, tem de optar pela renúncia a uma das duas funções autárquicas executivas ou pela suspensão das funções deliberativas ou de optar entre a função autárquica e a outra.

As diferenças entre o regime da suspensão e da renúncia ao mandato na Lei n.º 169/99, de 18 de setembro, e na Lei Orgânica n.º 1/2001, de 14 de agosto, são essencialmente as seguintes:

- A renúncia ou a suspensão do mandato previstas na Lei n.º 169/99, de 18 de setembro, correspondem a um direito, enquanto no artigo 221.º da Lei Orgânica n.º 1/2001, de 14 de agosto, constituem um dever e são, portanto, obrigatórias;
- A suspensão do mandato prevista no artigo 77.º da Lei n.º 169/99, de 18 de setembro, não pode ultrapassar 365 dias no decurso do mandato, sob pena de se converter em renúncia ao mesmo, mas nas situações de incompatibilidade previstas no artigo 221.º da Lei Orgânica n.º 1/2001, de 14 de agosto, não se estabelece um limite (mínimo ou máximo) para essa suspensão (associada à duração da outra função, com o limite do período do mandato);
- A suspensão do mandato prevista no artigo 77.º da Lei n.º 169/99, de 18 de setembro, depende da apresentação de um pedido ao plenário do órgão a que pertence o seu titular (que o pode conceder ou não), enquanto nas situações de incompatibilidade previstas no artigo 221.º da Lei Orgânica n.º 1/2001, de 14 de agosto, o eleito local pode renunciar ao mandato ou suspendê-lo, sem dependência de aceitação.

O exercício de funções autárquicas é ainda incompatível com a condenação, por sentença transitada em julgado, em pena privativa de liberdade, durante o período do respetivo cumprimento.

Quando for o caso e enquanto a incompatibilidade durar, o membro do órgão autárquico é substituído pelo cidadão imediatamente a seguir na ordem da respetiva lista.

Há ainda uma outra situação prevista no artigo 7.º da Lei Orgânica n.º 1/2001, de 14 de agosto, em que é obrigatória a suspensão do mandato, pelo facto de se verificar uma situação de inelegibilidade especial. Reportamo-nos ao consignado na alínea d) do n.º 1 deste normativo, nos termos do qual *“não são elegíveis para os órgãos das autarquias locais dos círculos eleitorais onde exercem funções ou jurisdição os funcionários dos órgãos das autarquias locais ou dos entes por estas constituídos ou em que detenham posição maioritária, que exerçam funções de direção, salvo no caso de suspensão obrigatória de funções desde a data de entrega da lista de candidatura em que se integrem.”*¹⁷⁴

¹⁷⁴ A propósito do disposto neste normativo, pode consultar-se o Acórdão do Tribunal Central Administrativo Sul n.º 12722/15, de 26.11.2015 em: <http://www.dgsi.pt/jtca.nsf/170589492546a7fb802575c3004c6d7d/8b0c0d05c9d81e4a80257f0f003b3a84?OpenDocument&Highlight=0,inelegibilidade,dirigente>

5 . Preenchimento de vagas/substituição temporária

Na sequência de morte, perda de mandato, renúncia ou suspensão de mandato, o preenchimento das vagas daí decorrentes ou da substituição temporária do eleito local obedece a um determinado procedimento, devendo distinguir-se as situações em que as vagas¹⁷⁵ respeitam a membros dos órgãos autárquicos eleitos diretamente daquelas que se reportam aos membros eleitos indiretamente.

Assim:

A. As vagas respeitantes a membros eleitos diretamente¹⁷⁶ (tais como o presidente de junta de freguesia, os membros da assembleia de freguesia, o presidente e os membros da câmara municipal e os membros da assembleia municipal) 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.¹⁷⁷

Contudo, deve atentar-se no seguinte:

- A declaração de **renúncia ao mandato** está dependente da sua receção por quem proceda à instalação do órgão autárquico ou pelo presidente do mesmo, devendo cada um deles, consoante o caso, convocar o substituto (de acordo com a ordem indicada no artigo 79.º da Lei n.º 169/99, de 18 de setembro) para assumir funções na primeira reunião desse órgão que se realizar após a data em que a renúncia for apresentada (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 verificação da sua identidade e legitimidade, a substituição se opera de imediato, se o substituto a não recusar por escrito);
- O pedido de **suspensão do mandato** carece de apreciação e só se torna eficaz após deliberação do respetivo órgão autárquico, sendo que, para a reunião onde vai ser apreciado esse pedido, deve ser convocado o cidadão seguinte (de acordo com a ordem indicada no artigo 79.º), bem como o membro do órgão que solicitou a suspensão do mandato.

¹⁷⁵ Realçamos que, conforme refere Maria José Leal Castanheira Neves (ob. cit. página 72), a “suspensão do mandato, como o seu próprio nome indica, não faz cessar o mandato, sendo apenas uma forma de interrupção do mandato do eleito local.”.

¹⁷⁶ Vd. Parecer disponível na página institucional desta CCDR em http://norteonline.ccdr-n.pt/Pareceres/Publicados/13151_1.pdf

¹⁷⁷ Cf. n.º 1 do artigo 79.º da Lei n.º 169/99, de 18 de setembro, por remissão, respetivamente, do n.º 1 do artigo 29.º, do n.º 1 do artigo 11.º, do n.º 1 do artigo 59.º e do n.º 1 do artigo 47.º do mesmo diploma.

Quando por aplicação da regra referida anteriormente, se torne impossível o preenchimento da vaga por cidadão proposto pelo mesmo partido, o mandato é atribuído ao cidadão imediatamente a seguir na ordem de precedência da lista apresentada pela coligação.

Porém, quando se revelar esgotada a possibilidade de substituição e desde que não esteja em efetividade de funções a maioria do número de membros do órgão autárquico em causa (isto é, desde que não haja quórum nesse órgão) - haverá lugar a eleições intercalares:

- i. No caso dos lugares deixados em aberto na assembleia de freguesia, em consequência da saída dos membros que vão constituir a junta, ou por morte, renúncia, perda de mandato, suspensão ou outra razão (vd. n.º 2 do artigo 11.º da Lei n.º 169/99, de 18 de setembro);
- ii. Quando algum dos membros deixar de fazer parte da assembleia municipal, por morte, renúncia, perda de mandato ou por outra razão (vd. n.º 2 do artigo 47.º da Lei n.º 169/99, de 18 de setembro);
- iii. Esgotada a possibilidade de preencher a vaga de presidente da junta (vd. n.º 2 do artigo 29.º da Lei n.º 169/99, de 18 de setembro);
- iv. Esgotada a possibilidade de preencher a vaga de algum membro da câmara municipal (vd. n.º 2 do artigo 59.º da Lei n.º 169/99, de 18 de setembro) ou esgotada a possibilidade de preenchimento da vaga de presidente da câmara (neste caso, independentemente do número de membros do executivo em efetividade de funções, conforme determina o n.º 3 do mesmo normativo).

No que respeita ao regime aplicável às situações em que ocorrem eleições intercalares¹⁷⁸, dever-se-á atentar no consignado nos artigos 222.º a 224.º da Lei Orgânica n.º 1/2001, de 14 de agosto.

Sempre que haja lugar à realização de eleições intercalares, é nomeada uma comissão administrativa, cuja designação cabe ao membro do Governo responsável pela área da administração interna e que é composta por três membros, no caso da freguesia e por cinco membros, no caso do município.

¹⁷⁸ De facto, em matéria de marcação de eleições intercalares e de constituição da comissão administrativa, esta Direção de Serviços considera que em “virtude da qualificação da Lei Orgânica como “Lei Reforçada”, não se aplica nesta situação o consignado na Lei nº 169/99, de 18 de setembro. De facto, como defende Gomes Canotilho (in “Direito Constitucional, 2ª reimpressão, pág. 847), “estas leis são consideradas integradoras do “critério de forma e especificidade procedimentais”. Assim, a “uma lei é reforçada, porque, nos termos constitucionais, como tal é considerada, beneficiando de forma e procedimentos especiais também constitucionalmente estabelecidos. Nesta conformidade, as leis orgânicas são de reserva absoluta num duplo sentido: constituem reserva absoluta de lei formal da AR e devem regular toda a disciplina matéria sobre que incidem, excluindo-se a intervenção de outros atos legislativos concretizadores”(“...).”

B. As vagas respeitantes a membros indiretamente eleitos – como é o caso dos vogais das juntas de freguesia – são preenchidas através de nova eleição pela assembleia de freguesia, mediante proposta do Presidente da junta de freguesia (cfr. os já citados artigos 24.º n.º 2 e 29.º, n.º 1, alínea b) da Lei n.º 169/99, de 18 de setembro).¹⁷⁹

Para o efeito, deve ser convocada uma sessão da assembleia de freguesia, tendo em vista a eleição dos novos vogais.¹⁸⁰

De facto, os vogais são titulares de dois mandatos, um na assembleia de freguesia (resultante da sua eleição, por sufrágio direto e universal) e outro na junta de freguesia (resultante da eleição dos seus pares que se realiza na própria assembleia).

Depois de serem substituídos na sequência de renúncia ao mandato, os vogais podem regressar à assembleia de freguesia, caso pretendam (cfr. o já citado n.º 3 do artigo 75.º da Lei n.º 169/99, de 18 de setembro)¹⁸¹.

No entanto, caso os vogais também renunciem ao seu mandato na assembleia de freguesia, esse órgão terá de ser reconstituído, aplicando-se para o efeito a regra acima indicada no ponto A, isto é, as vagas que ocorrerem na sequência da renúncia ao mandato na assembleia de freguesia 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.

C. O caso particular da mesa da assembleia de freguesia e da assembleia municipal

Os artigos 9.º e 10.º, bem como os artigos 45.º e 46.º da Lei n.º 169/99, de 18 de setembro, estabelecem que, a seguir ao ato de instalação da assembleia de freguesia e da assembleia municipal há lugar, designadamente, à eleição dos membros da mesa da assembleia de freguesia e da assembleia municipal.

Essa eleição efetua-se por escrutínio secreto e, na ausência de disposição regimental, a assembleia delibera se é uninominal ou por meio da apresentação de listas.

¹⁷⁹ É de salientar que essa nova eleição no órgão deliberativo da freguesia é feita de entre todos os membros desse órgão, aí se incluindo os que exercem funções na mesa da assembleia de freguesia.

¹⁸⁰ Vd. Parecer acessível na página institucional desta CCDR em http://norteonline.ccdr-n.pt/Pareceres/Publicados/12251_1.pdf

¹⁸¹ Vd. Pareceres disponíveis na página institucional desta CCDR em http://norteonline.ccdr-n.pt/Pareceres/Publicados/10340_1.pdf, bem como em http://norteonline.ccdr-n.pt/Pareceres/Publicados/12240_1.pdf

Constituída pelo presidente, pelo 1.º secretário e pelo 2.º secretário, este órgão “*ad hoc*” destina-se a “*assegurar o correto e harmónico funcionamento*”¹⁸² das assembleias, mas não confere um novo mandato aos que exercerem esse cargo, pois o único mandato que detêm continua a ser o de membros do órgão deliberativo.

O presidente da mesa é o presidente da assembleia de freguesia, que é substituído, nas suas faltas e impedimentos, pelo 1.º secretário e este pelo 2.º secretário.

Por outro lado, a mesa é eleita pelo período do mandato, podendo os seus membros ser destituídos, em qualquer altura, por deliberação tomada pela maioria do número legal dos membros da assembleia.

Apesar de a lei só prever a possibilidade de destituição dos membros da mesa e de alguma doutrina defender que não é legalmente admissível¹⁸³ que os membros da mesa renunciem ao cargo para que foram eleitos, esta Direção de Serviços tem entendido não se vislumbraem razões para justificar que lhes seja negado o direito a renunciar ao cargo para que foram cooptados pelos seus pares no órgão autárquico que integram, quando a lei inequivocamente lhes permite a renúncia ao próprio mandato para que foram eleitos pelos cidadãos.

Assim, parece-nos que deverá ser conferida liberdade para solicitarem, se assim o entenderem, a renúncia ao exercício desse cargo, mantendo a condição de membros da assembleia de freguesia.

O pedido de cessação de funções deve ser dirigido à mesa da assembleia de freguesia antes da sessão em causa (constando da respetiva ordem de trabalhos) devendo nessa sessão proceder-se a nova eleição. Nas situações de renúncia ao cargo de presidente do órgão deliberativo, como vimos em 1., o pedido deve ser apresentado por escrito ao 1.º secretário da mesa (a quem incumbe substituir o presidente nas suas faltas e impedimentos), pois não faria sentido o presidente da mesa apresentar a renúncia a si próprio.

Para o efeito, deve atentar-se na forma de votação que foi observada para a eleição da mesa da assembleia, ou seja, se esta foi feita por lista, procede-se à eleição da nova mesa na sua totalidade. Porém, se a eleição tiver sido nominal, será apenas necessário proceder à eleição de quem renunciou ao cargo.

Distintamente, no caso de se ausentarem por período inferior a 30 dias ou de suspenderem o mandato no órgão deliberativo, a substituição dos membros da mesa opera-se de acordo com a regra e a ordem expressamente prevista nos n.ºs 3 e 4 do artigo 10.º e nos n.ºs 3 e 4 do artigo 46.º da Lei n.º 169/99, de 18 de setembro, isto é:

- i. O presidente é substituído, nas suas faltas e impedimentos, pelo 1.º secretário e este pelo 2.º secretário;

¹⁸² Nas palavras de Maria José Castanheira Neves, em parecer elaborado em 2004.02.23, acessível em www.ccdrc.pt/index.php?option=com_pareceres&view=details&id=1573&Itemid=45

¹⁸³ Neste sentido, vd. Maria José Leal Castanheira Neves, em “Os Eleitos Locais -2.ª edição revista e ampliada”, Maria José Leal Castanheira Neves, AEDRL, Braga, 2017, páginas 71 e 72.

ii. Na ausência simultânea de todos ou da maioria dos membros da mesa, o preenchimento das vagas opera-se, em cada reunião, mediante eleição que se efetua por voto secreto dos membros presentes na assembleia de freguesia, salvo se o regimento contiver norma em sentido contrário.

No entanto se a suspensão do mandato se converter em renúncia ao mandato (por ter ultrapassado os 365 dias) ou se o presidente da mesa ou os secretários solicitarem a renúncia ao respetivo mandato na assembleia de freguesia, deverão ser substituídos enquanto membros deste órgão, nos termos disposições conjugadas do n.º 1 do artigo 11.º e do n.º 1 do artigo 79 .º Lei n.º 169/99, de 18 de setembro, ou seja, a sua vaga será preenchida 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).

III . A TUTELA ADMINISTRATIVA SOBRE AS AUTARQUIAS LOCAIS. PERDA DE MANDATO E DISSOLUÇÃO DE ÓRGÃO AUTÁRQUICO.

1. A Tutela Estadual sobre os Órgãos das Autarquias Locais

Como vimos, as autarquias locais integram a Administração autónoma¹⁸⁴, o seu regime tem assento constitucional¹⁸⁵, sendo o princípio da autonomia local um dos pilares estruturantes da nossa organização fundamental, conforme decorre da Constituição da República Portuguesa (CRP) – *Parte II I- Organização do poder político, Título VII I- Poder Local* –, artigos 235.º e seguintes¹⁸⁶.

¹⁸⁴ Existe entre as autarquias locais e o Estado «*uma relação de supraordenação-infraordenação, dirigida à coordenação de interesses distintos (nacionais, por um lado, e locais, por outro), e não uma relação de supremacia-subordinação dirigida à realização de um único interesse, designadamente o interesse nacional*» (Acórdão do Tribunal Constitucional n.º 296/2013 – Proc.º n.º 354/13, publicado no D.R. n.º 116, Série I, de 19 de junho de 2013, acessível em <https://dre.pt/application/conteudo/496883>).

¹⁸⁵ Dispõe o artigo 235.º da CRP (Autarquias locais): «*1- A organização democrática do Estado compreende a existência de autarquias locais. 2- As autarquias locais são pessoas colectivas territoriais dotadas de órgãos representativos, que visam a prossecução de interesses próprios das populações respectivas*». Cf. ainda o n.º 1 do artigo 6.º da CRP.

¹⁸⁶ O enquadramento suprallegal das autarquias locais é ainda completado pela Carta Europeia da Autonomia Local, aprovada pela Resolução da Assembleia da República n.º 28/90, de 23 de outubro, e ratificada pelo Decreto do Presidente da República n.º 58/90, de 23 de outubro, vigente na nossa ordem jurídica por força do n.º 2 do artigo 8.º da CRP.

No âmbito da tutela administrativa sobre as autarquias locais, prescreve a Carta Europeia da Autonomia Local, no seu artigo 8.º que esta:

- *Só pode ser exercida segundo as formas e nos casos previstos pela Constituição ou pela lei* (n.º 1);
- *Deve normalmente visar que seja assegurado o respeito pela legalidade e pelos princípios constitucionais, podendo, contudo, compreender um juízo de oportunidade exercido por autoridades de grau superior relativamente a atribuições cuja execução seja delegada nas autarquias locais* (n.º 2);

Nos termos da alínea *d*) do artigo 199.º da CRP, a *hierarquia* reporta-se à administração direta do Estado, enquanto que sobre a administração indireta se exerce *superintendência e tutela*, e sobre a autónoma apenas *tutela*¹⁸⁷.

A tutela administrativa é, na recente definição de Pedro Costa Gonçalves¹⁸⁸, «*uma relação jurídica estabelecida por lei entre duas entidades da Administração Pública, na qual uma delas dispõe de poderes legais de fiscalização e de intervenção sem carácter orientador, exercidos no quadro de uma apreciação da legalidade ou do mérito da gestão administrativa autónoma da entidade tutelada*».

É dado adquirido no nosso sistema administrativo que a tutela não se presume¹⁸⁹ – *pas de tutelle sans texte*¹⁹⁰ –, ninguém contestando que os poderes tutelares, por natureza e por isso porque excepcionais, têm que estar expressamente previstos por lei.

Dada a autonomia do poder local e nos termos constitucionalmente previstos, a tutela estadual sobre as autarquias locais cinge-se à tutela de legalidade¹⁹¹, como decorre desde logo do n.º 1 do artigo 242.º¹⁹² da Constituição, «*[a] tutela administrativa sobre as autarquias locais consiste na verificação do cumprimento da lei por parte dos órgãos autárquicos e é exercida nos casos e segundo as formas previstas na lei*», não podendo existir controlo sobre o mérito, conveniência ou oportunidade da atuação dos respetivos órgãos autárquicos¹⁹³.

Sem prejuízo da existência de outras previsões legais consubstanciando medidas de tutela sobre as autarquias locais¹⁹⁴, focamo-nos aqui no regime previsto na Lei n.º 27/96, de 1 de agosto, na redação atual (Lei da Tutela Administrativa,

- Deve ser exercida de acordo com um princípio de proporcionalidade entre o âmbito da intervenção da autoridade tutelar e a importância dos interesses que pretende prosseguir (n.º 3).

¹⁸⁷ Para compreensão da distinção entre estas três grandes modalidades de administração pública, v. Diogo Freitas do Amaral, “Curso de Direito Administrativo”, Volume I, 4.ª Ed., Almedina, 2016, que refere, na p. 361: «O único poder que constitucionalmente o Governo pode exercer sobre a administração autónoma é o *poder de tutela* (alínea *d*) do artigo 199.º, n.º 4 do artigo 229.º e artigo 242.º da Constituição), que (...) é um mero poder de fiscalização ou controlo, que não permite *dirigir* nem *orientar* as entidades a ele submetidas».

¹⁸⁸ “Manual de Direito Administrativo”, Vol. I, Almedina, 2019, p. 876. Pela relevância e abrangência, acompanharemos de perto a referida Obra.

¹⁸⁹ Como refere Pedro Costa Gonçalves, ob. cit., p. 911, na Nota 1030: «É por a tutela não se presumir que só há recurso administrativo tutelar nos casos expressamente previstos na lei: cf. artigo 199.º, n.º 1, do CPA».

¹⁹⁰ “*Pas de tutelle sans texte; pas de tutelle au delà des textes*”, na célebre fórmula do insigne administrativista francês Jean Rivero.

¹⁹¹ V., por todos, Gomes Canotilho e Vital Moreira, “Constituição da República Portuguesa Anotada”, 4.ª edição Vol. II, Coimbra Editora, Coimbra, 2010, em anotação ao artigo 243.º.

¹⁹² V. ainda os n.ºs 2 e 3 do artigo 242.º da CRP, que estatuem: «2- *As medidas tutelares restritivas da autonomia local são precedidas de parecer de um órgão autárquico, nos termos a definir por lei.* 3- *A dissolução de órgãos autárquicos só pode ter por causa ações ou omissões ilegais graves*».

¹⁹³ Sendo passíveis de impugnação judicial os atos que traduzam o exercício de poderes tutelares.

¹⁹⁴ V. Pedro Costa Gonçalves, ob. cit., p. 915: «No caso da tutela do Estado sobre as autarquias locais, a Constituição e a lei estabelecem que a tutela consiste “na verificação do cumprimento da lei”: ao contrário do que uma leitura estritamente literal poderia induzir, a verificação do cumprimento da lei não tem de se limitar a adoção de “*medidas de verificação* do cumprimento da lei”, e pode abranger medidas de conteúdos variados, desde que, em qualquer caso, tenham fundamento na verificação do cumprimento da lei».

doravante LTA), nos termos da qual a tutela administrativa a que estão sujeitas as autarquias locais¹⁹⁵ consiste na verificação do cumprimento das leis e regulamentos por parte dos órgãos e dos serviços das autarquias locais¹⁹⁶ e exerce-se através da realização de¹⁹⁷:

- **Inspecções**, que consistem na verificação da conformidade dos atos e contratos dos órgãos e serviços com a lei¹⁹⁸, sendo realizadas regularmente através dos serviços competentes, de acordo com o plano anual superiormente aprovado¹⁹⁹;
- **Inquéritos**, que consistem na verificação da legalidade dos atos e contratos concretos dos órgãos e serviços resultante de fundada denúncia apresentada por quaisquer pessoas singulares ou coletivas ou de inspeção²⁰⁰; ou
- **Sindicâncias**, que consistem numa indagação aos serviços quando existam sérios indícios de ilegalidades de atos de órgãos e serviços que, pelo seu volume e gravidade, não devam ser averiguados no âmbito de inquérito²⁰¹, sendo os inquéritos e as sindicâncias determinados pelo competente membro do Governo, sempre que se verifiquem os pressupostos da sua realização²⁰².

Os órgãos e serviços objeto de ações de tutela administrativa encontram-se vinculados aos deveres de informação e cooperação²⁰³.

Os relatórios das ações inspetivas (ações que cabem aos inspetores da Inspeção-Geral das Finanças²⁰⁴) são apresentados a despacho do Ministro das Finanças, que, se for caso disso, os remeterá para o Representante do Ministério Público legalmente competente²⁰⁵.

Sobre outras medidas de tutela previstas fora da Lei n.º 27/96, de 1 de agosto, remete-se para o Autor, ob. cit., pp. 876 a 882:

«Desde que se circunscreva a um juízo sobre o cumprimento da lei, sem interferir no mérito da ação municipal, não vemos obstáculo à delimitação, além da inspetiva, de formas de tutela preventiva e integrativa, substitutiva, sancionatória e anulatória, bem como uma genérica tutela de acompanhamento. Veremos, de resto, exemplos legais de todas estas formas de tutela, exceto no caso da tutela anulatória – na verdade, não se encontra prevista, tanto quanto sabemos, a anulação de atos ilegais de municípios por instâncias administrativas do Estado».

¹⁹⁵ Para além das autarquias locais, a lei refere-se ainda às “entidades equiparadas” (que, de acordo com n.º 2 do artigo 1.º da LTA são as áreas metropolitanas, as assembleias distritais e as associações de municípios de direito público), de que adiante não trataremos por estarem fora da abrangência da presente análise.

¹⁹⁶ Cf. o artigo 2.º da LTA.

¹⁹⁷ Cf. o n.º 1 do artigo 3.º da LTA.

¹⁹⁸ Cf. a alínea a) do n.º 2 do artigo 3.º da LTA.

¹⁹⁹ Cf. o n.º 1 do artigo 6.º da LTA.

²⁰⁰ Cf. a alínea b) do n.º 2 do artigo 3.º da LTA.

²⁰¹ Cf. a alínea c) do n.º 2 do artigo 3.º da LTA.

²⁰² Cf. o n.º 2 do artigo 6.º da LTA.

²⁰³ Cf. o artigo 4.º da LTA.

²⁰⁴ Sobre o procedimento de tutela inspetiva, v. Pedro Costa Gonçalves, ob. cit., p. 917 a 923.

²⁰⁵ Cf. o n.º 3 do artigo 6.º da LTA.

Estando em causa situações suscetíveis de fundamentar a dissolução de órgãos autárquicos, ou a perda de mandato dos seus titulares, o Ministro das Finanças deve determinar, previamente, a notificação dos *visados*²⁰⁶ para, no prazo de 30 dias, apresentarem, por escrito, as alegações tidas por convenientes, juntando os documentos que considerem relevantes²⁰⁷. Sem prejuízo, sempre que esteja em causa a dissolução de um órgão executivo, deve também ser solicitado parecer ao respetivo órgão deliberativo, que o deverá emitir por escrito no prazo de 30 dias²⁰⁸.

Apresentadas as alegações ou emitido o parecer, ou decorrido o prazo para tais efeitos, deve o Ministro das Finanças, no prazo máximo de 60 dias, se for caso disso, remeter para o Representante do Ministério Público legalmente competente²⁰⁹.

Assim, a LTA incide sobre ações de tutela inspetiva²¹⁰, que visam a deteção da prática, por ação ou omissão, de ilegalidades no âmbito da gestão autárquica²¹¹, as quais competem ao Governo^{212 / 213}. Porém, as sanções tutelares que delas resultam são jurisdicionalizadas, o que significa que a aplicação das sanções aos eleitos locais ou aos órgãos autárquicos (perda de mandato ou dissolução de órgão) é atribuída, neste âmbito, aos Tribunais Administrativos²¹⁴.

2. Perda de Mandato e Dissolução de Órgão

A LTA estabelece como sanções pela prática, por ação ou omissão, de ilegalidades no âmbito da gestão das autarquias locais²¹⁵:

- **Perda do respetivo mandato**, aplicável individualmente a membro de órgão;

²⁰⁶ «[T]odos os membros do órgão colegial ou o titular ou titulares de órgãos responsáveis pelos factos descritos no relatório», Pedro Costa Gonçalves, ob. cit., p. 921.

²⁰⁷ Cf. o n.º 4 do artigo 6.º da LTA.

²⁰⁸ Cf. o n.º 5 do artigo 6.º da LTA.

²⁰⁹ Cf. o n.º 6 do artigo 6.º da LTA.

²¹⁰ V. o “*princípio da tutela inspetiva*” previsto no artigo 13.º da Lei n.º 73/2013, de 3 de setembro:

«1- O Estado exerce tutela inspetiva sobre as autarquias locais e as restantes entidades do setor local, a qual abrange a respetiva gestão patrimonial e financeira.

2- A tutela inspetiva só pode ser exercida segundo as formas e nos casos previstos na lei, salvaguardando sempre a democraticidade e a autonomia do poder local».

²¹¹ Cf. o artigo 7.º da LTA.

²¹² Cf. a alínea d) do artigo 199.º da CRP e o artigo 5.º da LTA.

²¹³ Cf. atualmente o n.º 8 do artigo 17.º do Decreto-Lei n.º 169-B/2019, de 3 de dezembro, que aprova o regime da organização e funcionamento do XXII Governo Constitucional: “o Ministro de Estado e das Finanças exerce a direção sobre a Inspeção-Geral das Finanças, em coordenação com a Ministra da Modernização do Estado e da Administração Pública no âmbito do controlo e avaliação dos serviços públicos nas áreas de organização, funcionamento, gestão e recursos humanos e no âmbito do exercício da tutela inspetiva sobre as autarquias locais, as demais formas de organização territorial autárquica e o setor empresarial local”.

Refere Pedro Costa Gonçalves, ob. cit., p. 878: “Mas, claro, leis especiais podem atribuir poderes de tutela a outros membros do Governo e mesmo a organismos dependentes do Governo”.

²¹⁴ No âmbito da *responsabilidade financeira*, da prática de ilegalidades que sejam detetadas em ações de tutela inspetiva podem resultar *sanções* aplicadas pelo Tribunal de Contas. V. Pedro Costa Gonçalves, ob. cit., p. 878.

²¹⁵ Cf. o artigo 7.º da LTA.

- **Dissolução do órgão autárquico**, aplicável ao órgão colegialmente.

Conforme já referido, as decisões de perda do mandato e de dissolução de órgãos autárquicos só podem ser aplicadas mediante decisão judicial, que compete ao Tribunal Administrativo territorialmente competente²¹⁶, sendo que estas sanções podem ou não advir de ações inspetivas.

Os fundamentos destas sanções são objetivos e encontram-se legalmente tipificados. As sanções de perda de mandato ou de dissolução de órgão autárquico não são, contudo, em regra, de aplicação “automática”²¹⁷, uma vez que se admite, nos termos gerais de direito, e sem prejuízo dos deveres a que os órgãos públicos e seus membros se encontram obrigados, a existência de causas que justifiquem o facto ou que excluam a culpa dos agentes (causas justificativas ou desculpantes)²¹⁸ / ²¹⁹, mas, dado tratar-se de um direito fundamental²²⁰, exige-se, em qualquer caso, a verificação de «culpa grave e não mera culpa ou simples negligência no cumprimento de um dever ou duma obrigação legal», «só devendo ser decretadas quando houver uma relação de adequação e proporcionalidade entre a falta cometida e a sanção»^{221 / 222}.

²¹⁶ Cf. o n.º 1 do artigo 11.º da LTA.

²¹⁷ Salvo em algumas situações como as de inelegibilidade, como se pode ler no Acórdão do TCA Norte (Proc.º 00041/17.9BEVIS), de 23 de junho de 2017, acessível em <http://www.dgsi.pt/jtcn.nsf/-/22A521A4179ACBF2802581AD0056E84F>:

«Isto sendo certo que não há razão válida para distinguir entre as situações de inelegibilidade ab initio e inelegibilidade superveniente, pois são razões objectivas, independentemente de um juízo de culpa sobre a actuação do autarca, de isenção e transparência no exercício de cargos autárquicos, que determinam a perda de mandato».

²¹⁸ Cf. o n.º 1 do artigo 10.º da LTA. O disposto neste preceito não afasta responsabilidades de terceiros que eventualmente se verifiquem (Cf. o n.º 2 do artigo 10.º da LTA).

²¹⁹ Cf. o artigo 10.º da LTA. V. também as alíneas e), f), g) e h) do artigo 9.º da mesma Lei.

²²⁰ Cf. no *Capítulo II - Direitos, liberdades e garantias de participação política*, o n.º 1 do artigo 48.º: «*Todos os cidadãos têm o direito de tomar parte na vida política e na direcção dos assuntos públicos do país, directamente ou por intermédio de representantes livremente eleitos*».

O «*direito à participação na vida pública é um direito de natureza política integrado no catálogo dos direitos, liberdades e garantias e que beneficia do regime próprio e da força jurídica destes, termos em que não é lícito ao intérprete proceder a interpretações extensivas ou aplicações analógicas* (Cf. J. Gomes Canotilho in: *RLJ Ano 125.º, págs. 380/381*)», apud Acórdão do TCA Norte (Proc.º 00359/07.9BEMDL), de 28 de fevereiro de 2008 (acessível em: <http://www.dgsi.pt/jtcn.nsf/89d1c0288c2dd49c802575c8003279c7/334f7c8563ddf0ea80257403005514d5>).

²²¹ V. o Acórdão do Supremo Tribunal Administrativo (Proc.º 069/19.4BEMDL), de 21 de maio de 2020, acessível em: <http://www.dgsi.pt/jsta.nsf/35fbbbf22e1bb1e680256f8e003ea931/bfb3e948b983ca0080258576004c2f2b?>.

²²² Como diz Pedro Costa Gonçalves, ob. cit., p. 921:

«Podemos concluir que, pelo menos em muitos casos, a qualificação de uma situação como uma ilegalidade suscetível de fundamentar a aplicação de sanções não se impõe de forma taxativa, antes reclama um juízo autónomo do intérprete, que deve ponderar várias circunstâncias. Vejam-se, neste sentido, as referências à necessidade de consideração de “facto julgado justificativo”, de “violação culposa” ou “de forma culposa”, de “facto não imputável”, de “ilegalidade grave”, de falta de “motivo justificativo” ou de se “visar” a obtenção de vantagem patrimonial.

A essas fórmulas, utilizadas na descrição dos factos que constituem ilegalidades graves, acresce a exigência geral da presença de uma imputação culposa dos factos praticados: nos termos do artigo 10.º, n.º 1, da Lei da Tutela Administrativa, “não haverá lugar à perda de mandato ou à dissolução de órgão autárquico ou de entidade equiparada quando, nos termos gerais de direito, e sem prejuízo dos deveres a que os órgãos públicos e seus membros se encontram obrigados, se verifiquem causas que justifiquem o facto ou que excluam a culpa dos agentes”. A imputação culposa é, assim, uma como condição de aplicação das medidas de perda de mandato e da dissolução de órgão (apesar da tendência para uma certa objetivação da culpa)».

Têm legitimidade para propor as ações para perda de mandato ou de dissolução de órgãos autárquicos²²³:

- o Ministério Público^{224 / 225};
- qualquer membro do órgão de que faz parte aquele contra quem for formulado o pedido²²⁶; ou
- quem tenha interesse direto em demandar, o qual se exprime pela utilidade derivada da procedência da ação.

O prazo para interposição das ações de perda de mandato e de dissolução de órgão é de cinco anos após a ocorrência dos factos que as fundamentam, tanto para o Ministério Público, como para qualquer membro do órgão de que faz parte aquele contra quem for formulado o pedido ou qualquer interessado direto em demandar²²⁷.

O Ministério Público tem o dever funcional de propor as ações referidas no prazo máximo de 20 dias após o conhecimento dos respetivos fundamentos²²⁸.

As ações para declaração de perda de mandato ou de dissolução de órgãos autárquicos têm carácter urgente e seguem os termos do processo do contencioso eleitoral, previstos no Código de Processo nos Tribunais Administrativos²²⁹.

Das decisões de perda de mandato e de dissolução de órgão não resulta a inelegibilidade nos atos eletivos destinados a completar o mandato ou nos subsequentes²³⁰, estando os respetivos efeitos circunscritos à impossibilidade de os membros

²²³ Cf. o n.º 2 do artigo 11.º da LTA.

²²⁴ Sobre o Ministério Público, cf. o artigo 219.º da CRP e o artigo 2.º do Estatuto do Ministério Público (Lei n.º 68/2019, de 27 de agosto, alterada pela Lei n.º 2/2020, de 31 de março).

²²⁵ Uma vez que a perda de mandato tem natureza sancionatória e só pode ser decidida em tribunal, o Ministério Público só é obrigado a intentá-la se tiver conhecimento de fundamento que dê lugar à aplicação dessa sanção.

²²⁶ Dada a redação do preceito legal, acompanhamos Pedro Costa Gonçalves, ob. cit., p. 923, afirmando-se discutível que o membro de um órgão possa propor uma ação para a dissolução do mesmo.

²²⁷ Cf. o n.º 4 do artigo 11.º da LTA.

²²⁸ Cf. o n.º 3 do artigo 11.º da LTA. A este propósito, ver o Acórdão do Supremo Tribunal Administrativo (Proc.º 0163/19.1BEPR), de 29 de outubro de 2020 (acessível em:

<http://www.dgsi.pt/jsta.nsf/35fbbbf22e1bb1e680256f8e003ea931/1d4f1c8b4f5b0b018025861b003b06ac?>):

«O que se diz, e bem, no acórdão recorrido é que resulta do n.º 4 do art. 11.º da Lei 27/96 de 1/08 (LTA) que o prazo de cinco anos aí referido para interposição das ações de perda de mandato e de dissolução dos órgãos autárquicos tanto o é para o MP como para qualquer interessado direto em demandar ou qualquer membro do órgão de que faz parte aquele contra quem for formulado o pedido. E que, o prazo de vinte dias a que se refere o art. 11.º n.º 3 da LTA, tal como o mesmo expressamente refere, apenas diz respeito ao dever funcional para o MP de propor as referidas ações dentro do prazo de 20 dias.

O que, na verdade, é perfeitamente perceptível.

Dados os interesses públicos em causa e, independentemente do prazo alargado de cinco anos para propositura das referidas ações, existe uma obrigação ética de rapidez e urgência em fazer com que não se mantenha no poder quem efetivamente não tem condições para tal.

Daí que o MP, a quem incumbe defender a legalidade democrática, tenha um dever funcional de acionar no prazo de vinte dias, que não é um prazo de propositura da ação, pelo que a sua inobservância apenas gera nomeadamente responsabilidade disciplinar mas não a extinção do direito.

Este só opera com o decurso do prazo previsto no n.º 4 de cinco anos».

²²⁹ Cf. o artigo 15.º da LTA [na redação dada pelo Decreto-Lei n.º 214-G/2015, de 2 de outubro].

²³⁰ V. o Acórdão do Tribunal Constitucional n.º 536/2015, publicado no D.R. n.º 227, Série II, de 19 de novembro de 2015 (acessível em: <https://dre.pt/application/conteudo/71049404>): *«(...) da evolução histórica do regime legal da tutela administrativa resulta que a*

de órgão dissolvido ou os que tenham perdido o mandato (ainda que a ele tenham renunciado²³¹) não poderem fazer parte da comissão administrativa a que se refere o n.º 1 do artigo 14.º da LTA (ainda assim, quanto à dissolução, ressalvando os que tenham votado contra ou que não tenham participado nas deliberações, praticado os atos ou omitido os deveres legais a que estavam obrigados e que deram causa à dissolução do órgão²³²).

2.1 Perda de mandato

Incorrem em perda de mandato os membros dos órgãos autárquicos que²³³:

- Sem motivo justificativo, não compareçam a 3 sessões ou 6 reuniões seguidas ou a 6 sessões ou 12 reuniões interpoladas²³⁴:

As faltas injustificadas²³⁵, quando em número relevante para efeitos de perda de mandato:

- Nas Freguesias: dos membros da junta de freguesia são comunicadas pelo Presidente da Junta à Assembleia de Freguesia (alínea *q*) do n.º 1 do artigo 18.º do RJAL), competindo ao respetivo Presidente desse Órgão deliberativo comunicá-las ao Ministério Público (alínea *h*) do n.º 1 do artigo 14.º do RJAL). O Presidente da Assembleia de Freguesia é ainda competente para comunicar ao Ministério Público as faltas dos Membros da Assembleia de Freguesia (alínea *h*) do n.º 1 do artigo 14.º do RJAL);
- No Município: dos membros da Assembleia Municipal são comunicadas pelo seu Presidente ao Ministério Público (alínea *i*) do n.º 1 do artigo 30.º do RJAL). As faltas dos Presidentes de Junta de Freguesia às sessões

vontade do legislador foi precisamente deixar de interligar à perda de mandato o efeito da inelegibilidade. No regime anterior previa-se que os membros de órgão autárquico que perdessem o mandato não poderiam ser candidatos nos atos eleitorais destinados a completar o mandato interrompido, nem nos subsequentes que viessem a ter lugar no período de tempo correspondente a novo mandato completo, em qualquer órgão autárquico - artigo 14.º, n.º 1 da Lei n.º 87/89, de 9 de setembro. Tal diploma foi revogado pela Lei n.º 27/96, de 1 de agosto, que alterou o regime de inelegibilidade procedente de perda de mandato, fazendo com que, nos termos do seu artigo 13.º, a perda de mandato não determine uma automática inelegibilidade. Na nota justificativa do projeto legislativo que conduziu à Lei n.º 27/96 (Projeto de Lei 113/VII) refere-se expressamente a vontade inequívoca de eliminar a interligação automática entre perda de mandato e inelegibilidade: «a inelegibilidade não tem de decorrer da perda de mandato e da dissolução do órgão e é, aliás, de duvidosa constitucionalidade, como aponta o Acórdão do Tribunal Constitucional n.º 364/91».

²³¹ Cf. o n.º 3 do artigo 12.º da LTA.

²³² Cf. os n.ºs 1 e 2 do artigo 12.º da LTA. A propósito, refere Pedro Costa Gonçalves, ob. cit., p. 924: «Quanto aos membros que “tenham votado contra”, pode pôr-se a questão de saber se o impedimento é excluído pelo mero facto de terem votado contra ou se se torna ainda necessário o registo da declaração de voto em ata. Recorde-se que, nos termos do artigo 35.º, n.º 2, do CPA, a isenção de responsabilidade que eventualmente resulte de deliberações do órgão colegial só se verifica se se reunirem duas condições: voto de vencido + registo de declaração de voto na ata».

²³³ Cf. o artigo 8.º da LTA.

²³⁴ Cf. as subalíneas *i* e *ii* da alínea *c*) do artigo 4.º da Lei n.º 29/87, de 30 de junho, na redação atual (Estatuto dos Eleitos Locais), que estabelece que, em matéria de funcionamento dos órgãos de que sejam titulares, os eleitos locais têm o dever de participar nas reuniões ordinárias e extraordinárias dos órgãos autárquicos e de participar em todos os organismos onde estão em representação do município ou da freguesia.

²³⁵ Sobre o regime de justificação de faltas dispõe o anexo I da Lei n.º 75/2013, de 12 de setembro, que aprova o Regime Jurídico das Autarquias Locais, na redação atual (doravante RJAL), nos n.ºs 2 e 3 do artigo 13.º (Assembleia de Freguesia), alínea *c*) do artigo 19.º (Junta de Freguesia), alínea *b*) do n.º 1 do artigo 26.º e n.ºs 2 e 3 do n.º 1 do artigo 29.º (Assembleia Municipal), e alínea *c*) do artigo 39.º (Câmara Municipal).

da Assembleia Municipal são comunicadas à Assembleia de Freguesia pelo Presidente da Assembleia Municipal²³⁶ (alínea *h*) do n.º 1 do artigo 30.º do RJAL). Nos mesmos termos, as faltas injustificadas a reuniões da Câmara Municipal devem ser participadas ao Ministério Público pelo respetivo Presidente (alínea *e*) do n.º 1 do artigo 35.º do RJAL).

- Após a eleição, sejam colocados em situação que os torne inelegíveis ou relativamente aos quais se tornem conhecidos elementos reveladores de uma situação de inelegibilidade já existente, e ainda subsistente, mas não detetada previamente à eleição²³⁷;
- Após a eleição se inscrevam em partido diverso daquele pelo qual foram apresentados a sufrágio eleitoral²³⁸;
- Pratiquem ou sejam individualmente responsáveis pela prática dos atos que fundamentem a dissolução de órgãos autárquicos (previstos no artigo 9.º da LTA)²³⁹;
- No exercício das suas funções, ou por causa delas, intervenham em procedimento administrativo, ato ou contrato de direito público ou privado relativamente ao qual se verifique impedimento legal, visando a obtenção de vantagem patrimonial para si ou para outrem²⁴⁰;
- A verificação, em momento posterior ao da eleição, da prática, por ação ou omissão, em mandato imediatamente anterior, de infração referida nos dois pontos anteriores.

²³⁶ Competindo ao respetivo Presidente do Órgão deliberativo da Freguesia comunicá-las ao Ministério Público, *quando em número relevante para efeitos de perda de mandato* (alínea *h*) do n.º 1 do artigo 14.º do RJAL).

²³⁷ V. a publicação desta Divisão de Apoio Jurídico “*Inelegibilidades, Impedimentos e Incompatibilidades*” (pp. 4 a 13), acessível em <https://www.ccdr-n.pt/storage/app/media/Inelegibilidades%20Impedimentos%20e%20Incompatibilidades.pdf>.

²³⁸ A este propósito referem Gomes Canotilho e Vital Moreira, “Constituição da República Portuguesa Anotada”, 4.ª edição Vol. I (Artigo 1.º a 107.º), Coimbra Editora, Coimbra, 2007, em anotação ao artigo 51.º, p. 684: «VI. O princípio da **filiação única** (n.º 2, 1.ª parte), ou da proibição de filiação partidária múltipla – que, formalmente, é uma limitação da liberdade de associação – compreende-se facilmente, tendo em conta a natureza e as funções constitucionais dos partidos políticos, as quais pressupõem uma individualidade político-ideológica específica e exigem uma adequada transparência do sistema partidário. É essa também uma das razões que justificam a perda do mandato (...) de quem, tendo sido eleito nas listas de um partido, venha a abandoná-lo e a inscrever-se noutra (...); E ainda Jorge Miranda, “Escritos vários sobre direitos fundamentais”, Príncípa Editora, Lisboa, 2006, pp. 161 e 162: «(...) 6. Como direito, liberdade e garantia, a liberdade de associação (...) benefici[a] do regime material específico que, quanto a estes direitos, acresce ao regime geral dos direitos fundamentais. Consiste este regime, em resumo, no seguinte: (...) e) Carácter restritivo das restrições (art. 18.º, n.ºs 2 e 3), o que traz consigo: só haver as restrições derivadas de preceitos e princípios constitucionais; e tanto estes como as leis restritivas terem de ser interpretados, senão restritivamente, pelo menos sem recurso à interpretação extensiva e à analogia; f) Limitação das restrições ao necessário para salvaguardar outros direitos ou interesses constitucionalmente protegidos e impossibilidade de diminuir a extensão e o alcance do conteúdo essencial dos direitos, liberdades e garantias; (...)».

²³⁹ Situações a que adiante se fará referência detalhada.

²⁴⁰ Sobre esta situação, pronunciámo-nos na publicação “*Inelegibilidades, Impedimentos e Incompatibilidades*” cit., pp. 24 a 26.

Para além das situações previstas na LTA, a perda de mandato pode decorrer de ação penal nos termos da alínea *f*) do artigo 29.º da Lei n.º 34/87, de 16 de julho, na redação atual, que prevê esse efeito cominatório em resultado de condenação definitiva (decisão com trânsito em julgado, sem possibilidade de recurso jurisdicional) de membro de órgão representativo de autarquia local por crime de responsabilidade praticado no exercício das respetivas funções²⁴¹. A condenação definitiva de membro de órgão autárquico em qualquer dos crimes de responsabilidade previstos e definidos na Lei n.º 34/87, de 16 de julho, implica ainda a sua inelegibilidade nos atos eleitorais destinados a completar o mandato interrompido e nos subsequentes que venham a ter lugar no período de tempo correspondente a novo mandato completo, em qualquer órgão autárquico^{242 / 243}.

A perda de mandato dos membros dos órgãos executivos do poder local²⁴⁴ pode ainda resultar:

- do incumprimento das obrigações declarativas nos termos previstos no artigo 18.º da Lei n.º 52/2019, de 31 de julho²⁴⁵;

²⁴¹ Realça-se que, nos termos do artigo 2.º da Lei n.º 34/87, de 16.07, consideram-se praticados por titulares de cargos políticos no exercício das suas funções, além dos como tais previstos nessa lei, os previstos na lei penal geral com referência expressa a esse exercício ou os que mostrem terem sido praticados com flagrante desvio ou abuso da função ou com grave violação dos inerentes deveres.

²⁴² Cf. o artigo 13.º da LTA.

²⁴³ Sobre os efeitos da condenação neste tipo de crimes, v. Maria José Castanheira Neves, "Os Eleitos Locais – 2.ª edição revista e ampliada", AEDRL, Braga, 2017, pp. 44 e 45:

«Sobre esta matéria, CÂNDIDO DE OLIVEIRA questiona-se se, através dos efeitos das penas (perda de mandato e incapacidade eleitoral passiva), se consegue adequada sanção penal para os titulares de cargos políticos condenados por tais crimes.

Na sua ótica, tudo depende da interpretação que for dada à perda do mandato *respetivo*. Assim, se por mandato *respetivo* se entender o mandato em curso à data da prática do crime, nunca haverá a aplicação da pena de perda de mandato nem da consequente inelegibilidade, dado o tempo que habitualmente decorre entre o momento da prática do crime e a condenação definitiva em tribunal. Considera, também, que é esta a interpretação mais próxima do texto da lei.

Entende, por isso, ser razoável, em termos de *iure constituendo*, que o titular do cargo, uma vez condenado definitivamente, deve perder o mandato que exerce aquando da condenação, devendo ser considerado subsequentemente inelegível, nos termos do artigo 13.º da lei da tutela.

Outros Autores entendem, e bem, que, não sendo evidente o sentido da norma resultante de todo o complexo normativo, dever-se-ão ponderar os valores e os interesses em presença que conduzem a que se considere que o mandato *respetivo* é o mandato em curso à data da condenação, de modo a que a norma interpretanda tenha sentido útil. JOSÉ DE MELO ALEXANDRINO é um desses Autores, fundamentando do seguinte modo a sua posição: *a*) o intérprete não pode cingir-se ao elemento literal; *b*) tem de se levar em linha de conta a importância dos princípios e os valores e interesses protegidos pelos n.ºs 2 e 3 do artigo 117.º da CRP, bem como o princípio da segurança jurídica (este princípio impõe que seja o juiz da condenação a determinar expressamente qual o mandato perdido); *c*) embora se trate de matéria jusfundamental, não se está inibido de recorrer ao apoio fornecido pelos princípios da Declaração Universal dos Direitos do Homem (artigo 16.º, n.º 2, da CRP), decorrendo dos n.ºs 1 e 2 do artigo 29.º desta que não só o indivíduo tem deveres para com a comunidade, mas também que podem ser justificadas certas limitações aos direitos, na medida em que se mostrem adequadas às justas exigências do bem-estar geral de uma sociedade democrática».

²⁴⁴ Cf. a alínea *i*) do n.º 1 do artigo 2.º da Lei n.º 52/2019, de 31 de julho (Lei que aprova o regime do exercício de funções por titulares de cargos políticos e altos cargos públicos, alterada pela Lei n.º 69/2020, de 9.11). Note-se que, nos termos do n.º 2 do artigo 2.º desse diploma legal, para efeitos das obrigações declarativas previstas nessa lei, excecionam-se do disposto na referida alínea *i*) os vogais das Juntas de Freguesia com menos de 10 000 eleitores, que se encontrem em regime de não permanência.

²⁴⁵ Cf. o n.º 2 do artigo 18.º da Lei n.º 52/2019, de 31 de julho. V. *Nota* anterior.

- da infração ao disposto no n.º 2 do artigo 6.º, no n.º 2 do artigo 7.º, no artigo 8.º e nos n.ºs 2 a 6 e 11 do artigo 9.º da Lei n.º 52/2019, de 31 de julho²⁴⁶.

2.1.1 Procedimento decorrente da perda de mandato

A aplicação jurisdicional da sanção de perda de mandato determina a cessação antecipada do mandato do membro do órgão autárquico, sendo este substituído consoante os casos conforme segue:

- Membro da Câmara Municipal (incluindo o respetivo Presidente)²⁴⁷, Membro da Assembleia Municipal²⁴⁸, Presidente da Junta de Freguesia²⁴⁹, Membro da Assembleia de Freguesia²⁵⁰:
 - É substituído 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 vaga²⁵¹.
 - Quando, por aplicação da regra contida na parte final do ponto anterior, se torne impossível o preenchimento da vaga por cidadão proposto pelo mesmo partido, o mandato é conferido ao cidadão imediatamente a seguir na ordem de precedência da lista apresentada pela coligação²⁵².
- Vogais da Junta de Freguesia: através de nova eleição pela Assembleia de Freguesia²⁵³;
- Se, para além de membro do Órgão deliberativo, for membro da mesa²⁵⁴, deve preceder-se a nova eleição para a mesa, por voto secreto e de entre os membros do Órgão²⁵⁵, eleição que pode ser uninominal ou por meio de listas, nos termos do respetivo regimento ou, sendo este omissivo, conforme deliberação sobre a forma de votação para estes efeitos²⁵⁶. Preconiza-se²⁵⁷ que a eleição destinada a substituir um dos membros da mesa deva seguir a mesma

²⁴⁶ Cf. a alínea a) do n.º 1 do artigo 11.º da Lei n.º 52/2019, de 31 de julho.

²⁴⁷ Cf. o n.º 1 do artigo 59.º da Lei n.º 169/99, de 18 de setembro.

²⁴⁸ Cf. o artigo 47.º da Lei n.º 169/99, de 18 de setembro.

²⁴⁹ Cf. a alínea a) do n.º 1 do artigo 29.º da Lei n.º 169/99, de 18 de setembro.

²⁵⁰ Cf. o n.º 1 do artigo 11.º da Lei n.º 169/99, de 18 de setembro.

²⁵¹ Cf. o n.º 1 do artigo 79.º da Lei n.º 169/99, de 18 de setembro.

²⁵² Cf. o n.º 2 do artigo 79.º da Lei n.º 169/99, de 18 de setembro.

²⁵³ Cf. a alínea b) do n.º 1 do artigo 29.º da Lei n.º 169/99, de 18 de setembro.

²⁵⁴ Note-se que, nos termos do n.º 5 do artigo 10.º, o presidente da mesa da assembleia de freguesia é o presidente desse órgão, e nos termos do n.º 5 do artigo 46.º da Lei n.º 169/99, de 18 de setembro, o presidente da mesa assembleia municipal é o presidente desse órgão.

²⁵⁵ Cf. a Lei n.º 169/99, de 18 de setembro: alínea b) do n.º 1 do artigo 17.º (assembleia de freguesia) e a alínea a) do n.º 1 do artigo 53.º assembleia municipal).

²⁵⁶ Cf. a Lei n.º 169/99, de 18 de setembro: n.º 2 do artigo 9.º (assembleia de freguesia) e n.º 2 do artigo 45.º (assembleia municipal).

²⁵⁷ V., neste sentido, o Parecer Ref.º n.º INF_DSJAL_CG_3362/2021, de 8/03/2021 [cujos fundamentos, embora versando sobre caso de falecimento de Presidente da Assembleia de Freguesia, são aqui transponíveis], acessível em: https://www.ccdrn.pt/storage/app/media/PresidenteAssembleiaFreguesia_Falecimento_Substitui%C3%A7%C3%A3o.pdf.

forma adotada aquando da eleição inicial, ou seja: se tiver sido uninominal apenas é necessário proceder à substituição do eleito local que perdeu o mandato, elegendo o novo elemento para integrar a mesa nesse cargo; se a eleição tiver sido feita por listas, deverá ser eleita uma nova mesa.

2.2 Dissolução do órgão

Por se tratar de uma sanção punitiva, e nos termos constitucionalmente previstos, a dissolução de órgãos autárquicos só pode ter por causa ações ou omissões ilegais **graves**²⁵⁸ e quando se verifique algum dos seguintes pressupostos²⁵⁹, o Órgão:

- Sem causa legítima de inexecução, não dê cumprimento às decisões transitadas em julgado dos tribunais;
- Obste à realização de inspeção, inquérito ou sindicância, à prestação de informações ou esclarecimentos e ainda quando recuse facultar o exame aos serviços e a consulta de documentos solicitados no âmbito do procedimento tutelar administrativo;
- Virole culposamente instrumentos de ordenamento do território ou de planeamento urbanístico válidos e eficazes;
- Em matéria de licenciamento urbanístico exija, de forma culposa, taxas, mais-valias, contrapartidas ou compensações não previstas na lei;
- Não elabore ou não aprove o orçamento de forma a entrar em vigor no dia 1 de janeiro de cada ano, salvo ocorrência de facto julgado justificativo²⁶⁰;

²⁵⁸ Cf. o n.º 3 do artigo 242.º da Constituição.

²⁵⁹ Estabelecidos no artigo 9.º da LTA.

²⁶⁰ V. as conclusões de Vital Moreira e Fernanda Paula Oliveira, no artigo “Podem as Assembleias Municipais Reprovar Reiteradamente o Orçamento Municipal?”, *Scientia Jurídica* T.L1 n.º 294, Braga, 2002, p. 450 [embora circunscrevendo-se ao âmbito municipal os mesmos princípios valem para os órgãos da freguesia]:

«É certo que a lei da tutela das autarquias menciona expressamente a possibilidade de dissolução do órgão municipal que “não elabore ou não aprove o orçamento de forma a entrar em vigor no dia 1 de Janeiro de cada ano, salvo ocorrência de facto julgado justificativo” [al. e) do art. 9 da citada lei]. Mas é evidente que um tal inciso não pode ser lido senão no contexto desse mesmo preceito e no quadro geral da mesma lei e da Constituição sobre o poder de tutela. Ele só pode querer referir os casos em que o órgão, ilegalmente, não aprovar o orçamento, faltando a qualquer obrigação legal expressa ou implícita nessa matéria.

(...) De facto, nesta matéria de aprovação do orçamento, a assembleia municipal tem pelo menos três obrigações legais, que decorrem implicitamente da lei, a saber:

a) obrigação de proceder à apreciação e votação do orçamento, não podendo fazer “veto de bolso” ou “rejeição silente” (a eventual rejeição tem de ser expressa);

b) obrigação de justificar a eventual rejeição, para permitir à CM apresentar nova proposta com possibilidade de aprovação (não pode haver rejeição sem motivo, injustificada, havendo um dever de fundamentação, sem o qual a CM não poderia reiterar o processo de apresentação de novo orçamento);

c) obrigação de não basear a eventual rejeição em fundamentos ilícitos, pois isso inquinaria a legalidade da rejeição».

- Não aprecie ou não apresente a julgamento, no prazo legal, as respetivas contas, salvo ocorrência de facto julgado justificativo²⁶¹;
- Os limites legais de endividamento da autarquia sejam ultrapassados, salvo ocorrência de facto julgado justificativo ou regularização superveniente²⁶²;
- Os limites legais dos encargos com o pessoal sejam ultrapassados, salvo ocorrência de facto não imputável ao órgão visado;
- Incorra, por ação ou omissão dolosas, em ilegalidade grave traduzida na consecução de fins alheios ao interesse público²⁶³.

Para além dos casos previstos na LTA, pode ainda haver dissolução²⁶⁴ do órgão por motivos ligados à necessidade de eleições intercalares, como previsto no n.º 2 do artigo 29.º, no n.º 2 do artigo 11.º, no n.º 2 do artigo 47.º e nos n.ºs 2 e 3 do artigo 59.º da Lei n.º 169/99, de 18 de setembro²⁶⁵.

2.2.1 Procedimento decorrente da dissolução de órgão

Do disposto do artigo 14.º da LTA, e tendo também em atenção o disposto nos artigos 222.º a 224.º da Lei Eleitoral dos Órgãos das Autarquias Locais (doravante LEOAL)^{266/267}, resulta no essencial o seguinte regime:

²⁶¹ Nas Freguesias, é da competência da:

- Assembleia de Freguesia – sob proposta da Junta de Freguesia [alínea e) do n.º 1 do artigo 16.º do RJAL] –, apreciar e votar os documentos de prestação de contas (cf. a alínea b) *in fine* do n.º 1 do artigo 9.º do RJAL);
- Junta de Freguesia: Remeter ao Tribunal de Contas as contas da freguesia (alínea vv) do n.º 1 do artigo 16.º do RJAL).

Nos Municípios, é da competência da:

- Assembleia Municipal – sob proposta da Câmara Municipal [alínea i) do n.º 1 do artigo 33.º do RJAL] –, apreciar e votar os documentos de prestação de contas (cf. a alínea l) do n.º 2 do artigo 25.º do RJAL);
- Câmara Municipal, enviar ao Tribunal de Contas as contas do município (cf. a alínea ww) do n.º 1 do artigo 33.º do RJAL).

²⁶² V. <http://www.portalautarquico.dgal.gov.pt/pt-PT/financas-locais/endividamento/municipios/limites/#searchTabs1>.

²⁶³ «A legislação avulsa qualifica outros factos como “ilegalidades graves” para este efeito (v.g. no Programa de Apoio à Economia Local, a aprovação pelos municípios de atos administrativos que violem o Plano de Ajustamento Financeiro)», Pedro Costa Gonçalves, ob. cit., p. 921.

²⁶⁴ Ainda que concetualmente se possa distinguir da verdadeira dissolução, trata-se de situação paralela.

²⁶⁵ V. Maria José Castanheira Neves, ob. cit., p. 66.

²⁶⁶ Lei Orgânica n.º 1/2001, de 14 de agosto, na redação atual.

²⁶⁷ V. o Parecer acessível em: https://www.ccdr-n.pt/storage/app/media/files/ficheiros_ccdrn/administracaolocal/4freguesia.pdf.

Em caso de dissolução do órgão deliberativo da freguesia, que envolve necessariamente a dissolução da respetiva junta, ou do órgão executivo municipal²⁶⁸, compete ao Governo designar/nomear uma comissão administrativa com funções executivas^{269 / 270}. As competências executivas da comissão administrativa são, porém, limitadas à prática de atos correntes e inadiáveis, estritamente necessários para assegurar a gestão da autarquia²⁷¹.

²⁶⁸ Cf. o n.º 1 do artigo 14.º e o n.º 4 do artigo 12.º da LTA.

²⁶⁹ Podem fazer parte da comissão administrativa, nos termos dos n.ºs 1 e 2 do artigo 12.º da LTA, os membros que tenham votado contra ou que não tenham participado nas deliberações, praticado os atos ou omitido os deveres legais a que estavam obrigados e que deram causa à dissolução do órgão.

²⁷⁰ Nos termos do artigo 224.º da LEOAL, a comissão administrativa é composta por três membros, no caso de freguesia, e por cinco membros, no caso de município (n.º 1), sendo que na designação dos membros da comissão administrativa devem ser tomados em consideração os últimos resultados eleitorais verificados na eleição do órgão deliberativo em causa (n.º 2).

²⁷¹ V. o Parecer Ref.ª INF_DSAJAL_LIR_7347/2018, de 16.08, acessível em: https://www.ccdr-n.pt/storage/app/media/files/ficheiros_ccdrn/administracao/local/da_composicao_da_comissao_administrativa_e_da_remuneracao_dos_seus_membr.pdf. Como aí vem referido, esta Direção de Serviços tem entendido:

«Na “exposição de motivos” da Lei n.º 47/2005 de 29 de Agosto refere-se o seguinte: “À luz da sensibilidade do cidadão comum, após eleições autárquicas, os órgãos cessantes dos municípios e freguesias e respetivos titulares devem limitar-se à gestão dos assuntos correntes, cuidando do funcionamento regular dos serviços na medida estritamente necessária.

Outro tanto se diga do exercício de competências por comissões administrativas, na decorrência da dissolução de órgãos das autarquias locais.

Importa, não obstante, distinguir o período de algumas semanas que medeia entre a realização do sufrágio autárquico e o início de funções dos novos órgãos eleitos, de outro período em regra longo de vários meses em que uma autarquia local pode ser gerida por uma comissão administrativa nomeada.”

Assim, enquanto no primeiro caso o legislador enuncia (exemplificativamente) as matérias que os órgãos ficam impedidos de deliberar ou decidir, quanto às comissões administrativas dispõe no artigo 4.º da Lei n.º 47/2005 de 29 de Agosto, o seguinte:

“1- As comissões administrativas dispõem de competências executivas limitadas à prática de atos correntes e inadiáveis, estritamente necessários para assegurar a gestão da autarquia.

2- As comissões administrativas, em caso de dissolução ou extinção do órgão deliberativo, podem, a título excecional, deliberar sobre matérias da competência deste desde que razões de relevante e inadiável interesse público autárquico o justifiquem.

3- As deliberações a que se refere o número anterior carecem de parecer prévio da respetiva comissão de coordenação e desenvolvimento regional sob pena de nulidade.

4- O parecer a que se refere o número anterior é obrigatoriamente emitido no prazo máximo de 10 dias.”

O n.º 1 da disposição citada determina que as comissões administrativas só podem praticar atos inadiáveis, correntes, estritamente necessários.

Com interesse para dilucidação dos conceitos de “atos correntes e inadiáveis” e “atos estritamente necessários para assegurar a gestão da autarquia” recorremos ao Acórdão n.º 65/2002, do Tribunal Constitucional que, a propósito da “prática dos atos estritamente necessários à gestão dos negócios públicos” por parte do Governo vem considerar o seguinte:

“Não sendo relevante para a delimitação da competência de um Governo demitido a natureza do ato a praticar, cabe então analisar o significado do critério decisivo, e que é o da sua estrita necessidade, conceito que o Tribunal Constitucional tem feito corresponder essencialmente ao da inadiabilidade ou urgência. (...)

Nos acórdãos n.ºs 427/87, 2/88 e 111/88, já citados, o Tribunal Constitucional utilizou, também para explicitar o conceito de estrita necessidade e citando a Constituição da República Portuguesa Anotada, de Gomes Canotilho e Vital Moreira, dois índices, nestes termos: “Ponto é que, qualquer que seja a sua natureza, eles sejam ‘estritamente necessários’. O conceito de estrita necessidade comporta uma margem de relativa incerteza, pelo que a sua definição pode demarcar-se a partir de dois índices: a importância significativa dos interesses em causa, em termos tais que a omissão do ato afetasse de forma relevante a gestão dos negócios públicos; a inadiabilidade, isto é, a impossibilidade de, sem grave prejuízo, deixar a resolução do assunto para o novo governo ou para momento ulterior à apreciação do seu programa” (acórdão n.º 2/88).

As duas formulações, na prática, são equivalentes; e o Tribunal Constitucional não vê razão para afastar o critério que as informa.”

Tendo presente que à comissão administrativa cabem, exclusivamente, competências de natureza executiva, conforme refere a norma atrás reproduzida, parece resultar do exposto que estará limitada à prática de atos correntes, estritamente necessários à gestão da

Até à designação da comissão administrativa, o funcionamento do órgão executivo, quanto aos assuntos inadiáveis e correntes, é assegurado pelos seus membros em exercício, constituídos automaticamente em comissão administrativa presidida pelo membro melhor posicionado na lista mais votada²⁷².

As eleições intercalares a que haja lugar realizam-se dentro dos 60 dias após o conhecimento da dissolução do órgão ²⁷³ / ²⁷⁴, não havendo lugar à realização de eleições intercalares nos seis meses anteriores ao termo do prazo em que legalmente devem ter lugar eleições gerais para os órgãos autárquicos nem nos seis meses posteriores à realização destas²⁷⁵.

No caso de dissolução do Órgão deliberativo municipal não há lugar à nomeação de uma comissão administrativa, mas à marcação de eleições para a Assembleia Municipal²⁷⁶.

Cabe ao membro do Governo responsável pela tutela das autarquias locais a marcação do dia de realização das eleições intercalares²⁷⁷.

As eleições intercalares destinam-se a completar o mandato interrompido.

IV . LEGISLAÇÃO

Todas as ligações aqui indicadas são do Diário da República Eletrónico²⁷⁸, onde é possível encontrar a legislação atualizada e consolidada:

- [Constituição da República Portuguesa.](#)
- [Carta Europeia de Autonomia Local, aprovada pela Resolução da Assembleia da República n.º 28/90, de 23 de outubro.](#)

autarquia, sendo que essa estrita necessidade se afere pelo seu caráter de urgência e inadiabilidade, fundamentado pelo prejuízo que resultaria para o interesse público a sua inexecução».

²⁷² Cf. o n.º 2 do artigo 223.º da Lei Orgânica n.º 1/2001, de 14 de agosto.

²⁷³ Cf. o n.º 1 do artigo 222.º da LEOAL.

²⁷⁴ V. o conjunto de perguntas frequentes da Comissão Nacional de Eleições: <https://www.cne.pt/faq2/117/90>. Dispõe a FAQ 2: «*Há eleições intercalares sempre que a perda de mandato dos seus membros impeça os órgãos de funcionar (falta de quorum ou, mesmo com quorum, quando não haja membros eleitos pela candidatura mais votada) ou ainda em caso de dissolução pelos tribunais competentes.*

As eleições devem realizar-se no prazo máximo de 60 dias após o conhecimento da dissolução do órgão».

²⁷⁵ Cf. o n.º 3 do artigo 222.º da LEOAL.

²⁷⁶ V. Pedro Costa Gonçalves, ob. cit., p. 925.

²⁷⁷ Cf. o n.º 2 do artigo 222.º da LEOAL.

²⁷⁸ <https://dre.pt/>

- Código do Procedimento Administrativo, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 4/2015, de 7 de janeiro, alterado pelo Lei n.º 72/2020, de 16 de novembro.
- Lei n.º 169/99, de 18 de setembro, que regula a constituição, composição e organização dos órgãos das autarquias locais, alterada e republicada pela Lei n.º 5-A/2002, de 11 de janeiro, e sucessivamente alterada pela Lei n.º 67/2007, de 31 de dezembro, Lei Orgânica n.º 1/2011, de 30 de novembro, Lei n.º 75/2013, de 12 de setembro, Lei n.º 7-A/2016, de 30 de março, e pela Lei n.º 71/2018, de 31 de dezembro.
- Anexo à Lei n.º 75/2013, de 12 de setembro, que estabelece o Regime Jurídico das Autarquias Locais, alterado pela Lei n.º 25/2015, de 30 de março, Lei n.º 69/2015, de 16 de julho, Lei n.º 7-A/2016, de 30 de março, Lei n.º 42/2016, de 28 de dezembro, Lei n.º 50/2018, de 16 de agosto, e pela Lei n.º 66/2020, de 4 de novembro.
- Lei n.º 29/87, de 30 de junho, que aprova o Estatuto dos Eleitos Locais, alterada pela Lei n.º 97/89, de 15 de dezembro, Lei n.º 1/91, de 10 de janeiro, Lei n.º 11/91, de 17 de maio, Lei n.º 11/96, de 18 de abril, Lei n.º 127/97, de 11 de dezembro, Lei n.º 50/99, de 24 de junho, Lei n.º 86/2001, de 10 de agosto, Lei n.º 22/2004, de 17 de junho, Lei n.º 52-A/2005, de 10 de outubro, Lei n.º 53-F/2006, de 29 de dezembro, e pela Lei n.º 2/2020, de 31 de março.
- Lei Orgânica n.º 1/2001, de 14 de agosto, que regula a eleição dos titulares de órgãos das autarquias locais, retificada pela Declaração de Retificação n.º 20-A/2001, de 12 de outubro, alterada pela Lei Orgânica n.º 5-A/2001 de 26 de novembro, Lei Orgânica n.º 3/2005 de 29 de agosto, Lei Orgânica n.º 3/2010, de 15 de dezembro, Lei Orgânica n.º 1/2011, de 30 de novembro, Lei n.º 72-A/2015, de 23 de julho, Lei Orgânica n.º 1/2017, de 2 de maio, Lei Orgânica n.º 2/2017, de 2 de maio, Lei Orgânica n.º 3/2018, de 17 de agosto, e pela Lei Orgânica n.º 4/2020 de 11 de novembro.
- Lei n.º 47/2005, de 29 de agosto, que estabelece o regime de gestão limitada dos órgãos das autarquias locais e seus titulares.
- Lei n.º 46/2005, de 29 de agosto, que estabelece limites à renovação sucessiva de mandatos dos presidentes dos órgãos executivos das autarquias locais.
- Lei n.º 14/79, de 16 de maio, que aprova a Lei Eleitoral para a Assembleia da República e foi alterado pelo Decreto-Lei n.º 400/82, de 23 de setembro, Lei n.º 14-A/85, de 10 de julho, pelo Decreto-Lei n.º 55/88, de 26 de fevereiro, Lei n.º 5/89, de 17 de março, Lei n.º 18/90, de 24 de julho, Lei n.º 31/91, de 20 de julho, Lei n.º 55/91, de 10 de agosto, Lei n.º 72/93, de 30 de novembro, Lei n.º 10/95, de 7 de abril, Lei n.º 35/95, de 18 de agosto, Lei Orgânica n.º 1/99, de 22 de junho, Lei Orgânica n.º 2/2001, de 25 de agosto, Lei Orgânica n.º 3/2010, de 15 de dezembro, Lei Orgânica n.º 1/2011, de 30 de novembro, Lei n.º 72-A/2015, de 23 de julho, Lei Orgânica n.º 10/2015, de 14 de agosto, Lei Orgânica n.º 3/2018, de 17 de agosto, e pela Lei Orgânica n.º 4/2020 de 11 de novembro.
- Lei n.º 27/96, de 1 de agosto, que aprova a Lei da Tutela Administrativa, alterada pela Lei Orgânica n.º 1/2011, de 30 de novembro, e pelo Decreto-Lei n.º 214-G/2015, de 2 de outubro.
- Lei n.º 52/2019, de 31 de julho, que aprova o regime do exercício de funções por titulares de cargos políticos e altos cargos públicos, com a alteração dada pela Lei n.º 69/2020, de 9 de novembro.
- Lei n.º 34/87, de 16 de julho, que determina os crimes da responsabilidade que titulares de cargos políticos ou de altos cargos públicos cometam no exercício das suas funções, bem como as sanções que lhes são aplicáveis e os

respetivos efeitos, alterada pela Lei n.º 108/2001, de 28 de novembro, Lei n.º 30/2008, de 10 de julho, Lei n.º 41/2010, de 3 de setembro, Lei n.º 4/2011, de 16 de fevereiro, Lei.º 4/2013, de 14 de janeiro, e Lei n.º 30/2015, de 22 de abril.

V. BIBLIOGRAFIA

Parte I “O PODER LOCAL E O MANDATO AUTÁRQUICO”:

- “Administração Pública e Direito Administrativo – Para o seu estudo e compreensão”, José Tavares, Livraria Almedina, Coimbra, 1992.
- “Comentários à Lei n.º 75/2013”, Alberto Álvaro Garcia, Eliana de Almeida Pinto, João Evangelista Fonseca, Rei dos Livros, 2018.
- “Curso de Direito Administrativo – Vol. 1”, Diogo Freitas do Amaral, 2.ª edição, Livraria Almedina, Coimbra, 1999.
- “Direito das Autarquias Locais”, António Cândido de Oliveira, Coimbra Editora, 1993.
- “Governo e Administração Local”, Maria José Leal Castanheira Neves, Coimbra Editora, 2004.
- “Novo Código de Procedimento Administrativo – Notas Práticas e Jurisprudência”, Carlos José Batalhão, Porto Editora, 2015.
- “Os Eleitos Locais -2.ª edição revista e ampliada”, Maria José Leal Castanheira Neves, AEDRL, Braga, 2017.
- “Tratado de Direito Administrativo Especial – Volume IV”, José de Melo Alexandrino, Isabel Celeste M. Fonseca e Ana Fernanda Neves (Coordenação de Paulo Otero e Pedro Gonçalves), Almedina, 2010.

Parte II “VICISSITUDES DO MANDATO: RENÚNCIA, SUSPENSÃO E PREENCHIMENTO DE VAGAS”:

- “Governo e Administração Local”, Maria José Leal Castanheira Neves, Coimbra Editora, 2004.
- “Os Eleitos Locais -2.ª edição revista e ampliada”, Maria José Leal Castanheira Neves, AEDRL, Braga, 2017.

Parte III “A TUTELA ADMINISTRATIVA SOBRE AS AUTARQUIAS LOCAIS. PERDA DE MANDATO E DISSOLUÇÃO DE ÓRGÃO AUTÁRQUICO”

- “Constituição da República Portuguesa Anotada”, Gomes Canotilho, J.J., e Vital Moreira, 4.ª edição, Vol. I (Artigo 1.º a 107.º), Coimbra Editora, Coimbra, 2007.
- “Constituição da República Portuguesa Anotada”, Gomes Canotilho, J.J., e Vital Moreira, 4.ª edição, Vol. II (Artigo 108.º a 296.º), Coimbra Editora, Coimbra, 2010.
- “Curso de Direito Administrativo”, Volume I, Diogo Freitas do Amaral, 4.ª edição, Livraria Almedina, Coimbra, 2016.
- “Escritos vários sobre direitos fundamentais”, Jorge Miranda, Príncípa Editora, Lisboa, 2006.
- “Manual de Direito Administrativo”, Volume I, Pedro Costa Gonçalves, Livraria Almedina, Coimbra, 2019
- “Os Eleitos Locais – 2.ª edição revista e ampliada”, Maria José Castanheira Neves, AEDRL, Braga, 2017.
- “Podem as Assembleias Municipais Reprovar Reiteradamente o Orçamento Municipal?”, Vital Moreira e Fernanda Paula Oliveira, Scientia Jurídica T. L1 n.º 294, Braga, 2002.

