

ASSUNTO:	Das inelegibilidades supervenientes	
Parecer n.º:	INF_DSAJAL_LIR_8763/2017	
Data:	07-11-2017	

Pelo Ex^o Senhor Presidente de Câmara Municipal foi solicitado parecer acerca das incompatibilidades e impedimentos dos eleitos locais.

Em concreto, foi colocada a seguinte questão:

“Incorrerá em algum impedimento legal com a conseqüente perda de mandato o eleito local, membro da Assembleia Municipal de (...) por inerência, como presidente eleito de uma junta de freguesia do concelho de (...), que celebre, na qualidade de representante legal da empresa vencedora do concurso público, um contrato de empreitada com o Município de (...)?”

Cumpre, pois, informar.

O n.º 2 do art.º 266º da Constituição da República Portuguesa (CRP) estatui que 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.

O presidente da junta de freguesia é membro da assembleia municipal, competindo-lhe integrar, por direito próprio, o órgão deliberativo do município e comparecer às sessões, nos termos do consignado na alínea c) do n.º 1 do art.º 18º do Anexo I à Lei n.º 75/2013, de 12 de setembro¹.

Ora, a resposta à questão colocada pressupõe que seja analisada a legislação vigente sobre as incompatibilidades, impedimentos e inelegibilidades dos autarcas, uma vez que constituem um “*corolário do princípio constitucional da imparcialidade*”², consagrado no n.º 2 do citado art.º 266º da CRP. Assim:

I – Das incompatibilidades e impedimentos e do caso presente

O art.º 4º da Lei n.º 29/87, de 30 de junho³ determina o seguinte:

¹ Alterada pela Lei n.º 25/2015, de 30 de março, pela Lei n.º 69/2015, de 16 de julho, pela Lei n.º 7-A/2016, de 30 de março e pela Lei n.º 42/2016, de 28 de dezembro.

² Neste sentido, vd. Maria José Castanheira Neves, in “Os eleitos Locais”, AEDRL, Braga 2016, pág. 17 e seguintes.

“No exercício das suas funções, os eleitos locais estão vinculados ao cumprimento dos seguintes princípios:

a) Em matéria de legalidade e direitos dos cidadãos:

i) Observar escrupulosamente as normas legais e regulamentares aplicáveis aos actos por si praticados ou pelos órgãos a que pertencem;

ii) **Cumprir e fazer cumprir as normas constitucionais e legais relativas à defesa dos interesses e direitos dos cidadãos no âmbito das suas competências;**

iii) Actuar com justiça e imparcialidade.

b) Em matéria de prossecução do interesse público:

i) Salvaguardar e defender os interesses públicos do Estado e da respectiva autarquia;

ii) Respeitar o fim público dos poderes em que se encontram investidos;

iii) **Não patrocinar interesses particulares, próprios ou de terceiros, de qualquer natureza, quer no exercício das suas funções, quer invocando a qualidade de membro de órgão autárquico;**

iv) **Não intervir em processo administrativo, acto ou contrato de direito público ou privado, nem participar na apresentação, discussão ou votação de assuntos em que tenha interesse ou intervenção, por si ou como representante ou gestor de negócios de outra pessoa, ou em que tenha interesse ou intervenção em idênticas qualidades o seu cônjuge, parente ou afim em linha recta ou até ao 2.º grau da linha colateral, bem como qualquer pessoa com quem viva em economia comum;**

v) **Não celebrar com a autarquia qualquer contrato, salvo de adesão;**

vi) Não usar, para fins de interesse próprio ou de terceiros, informações a que tenha acesso no exercício das suas funções.

c) Em matéria de funcionamento dos órgãos de que sejam titulares:

i) Participar nas reuniões ordinárias e extraordinárias dos órgãos autárquicos;

ii) Participar em todos os organismos onde estão em representação do município ou da freguesia.”

O estabelecimento de um regime de incompatibilidades, no âmbito da administração autárquica, tem como finalidade última garantir a independência e a imparcialidade do poder local, mas também assegurar uma adequada dedicação destes aos respetivos cargos.

Na definição de Nuno Salgado⁴, “a incompatibilidade, conforme resulta da própria designação, impede que um mesmo cidadão possa desempenhar dois ou mais cargos ou funções pelo que de inconveniente, potencialmente contraditório, pode implicar a defesa de interesses porventura divergentes, ou seja, é a impossibilidade legal do desempenho de certas funções públicas por indivíduo que exerça determinadas atividades ou se encontre em algumas das situações públicas ou particulares enumeradas por lei.”

³ 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, e Lei n.º 53-F/2006, de 29 de dezembro.

⁴ In Inelegibilidades, Incompatibilidades e Impedimentos dos titulares dos órgãos das autarquias Locais. Considerações gerais, CEFA, Coimbra, 1990, pág.78

Por outro lado, em matéria de impedimentos, regem os artigos 69º e seguintes do Código do Procedimento Administrativo (CPA), aprovado pelo DL nº 4/2015, de 7 de janeiro. Quanto a estes, tal como defende Luiz S. Cabral da Moncada⁵:

“Enquanto circunstâncias concretas os impedimentos distinguem-se das incompatibilidades designadamente por acumulação de cargos. Estas não dependem da posição relativa das pessoas singulares perante o procedimento nem de qualquer procedimento em concreto mas apenas de uma qualidade abstractamente prevista na lei e aplicável sem qualquer juízo de aproximação ao caso concreto. Corporizam exigências legais e abstractas de imparcialidade que valem independentemente de se saber se são ou não aplicáveis a qualquer caso concreto.

No caso das incompatibilidades a lei exclui a possibilidade de intervenção em abstracto. Quem nelas incorra não pode pura e simplesmente intervir. No caso dos impedimentos, a lei apenas veda a intervenção se no caso concreto ocorrerem determinadas circunstâncias ligadas à posição pessoal de cada interveniente, potencial ou real.”

Na situação presente, cumpre-nos aferir se, enquanto eleito local, é legalmente admissível que o Senhor Presidente da junta de freguesia, membro da assembleia municipal por inerência, celebre, na qualidade de representante legal da empresa vencedora do concurso público, um contrato de empreitada com o Município.

Conforme já informou esta Divisão de Apoio Jurídico:

“No capítulo referente a inelegibilidades e incompatibilidades refere Maria José Castanheira Neves em “Os eleitos locais” pág. 44, que “resulta claro do n.º 1 deste artigo 3.º do EEL, que os eleitos locais, mesmo em regime de permanência (tempo inteiro), podem exercer outras atividades – públicas ou privadas – para além das que exercem como autarcas.

Permite assim a lei, neste artigo, a acumulação dos cargos de eleitos, mesmo em regime de permanência (tempo inteiro), com o exercício de outras atividades, sejam públicas ou privadas, dado que não se faz qualquer distinção quanto à sua natureza. (...)

É assim inequívoco que o atual sistema legal permite que os autarcas acumulem o exercício das suas funções autárquicas com outras atividades, públicas ou privadas.”

Importa contudo, atentar a um outro tipo de incompatibilidades que diz respeito não ao eleito em si mas a eventuais sociedades em que este participe.

O art.º 8.º da Lei n.º 64/93, de 26 de agosto na sua redação atual, determina o seguinte:

“Impedimentos aplicáveis a sociedades

1 - As empresas cujo capital seja detido numa percentagem superior a 10% por um titular de órgão de soberania ou titular de cargo político, ou por alto cargo público, ficam impedidas de participar em concursos de fornecimento de bens ou serviços, no exercício de atividade de comércio ou indústria, em contratos com o Estado e demais pessoas coletivas públicas.

2 - Ficam sujeitas ao mesmo regime:

⁵ In Código do Procedimento Administrativo anotado, Coimbra Editora, pág.278.

a) *As empresas de cujo capital, em igual percentagem, seja titular o seu cônjuge, não separado de pessoas e bens, os seus ascendentes e descendentes em qualquer grau e os colaterais até ao 2.º grau, bem como aquele que com ele viva nas condições do artigo 2020.º do Código Civil;*

b) *As empresas em cujo capital o titular do órgão ou cargo detenha, direta ou indiretamente, por si ou conjuntamente com os familiares referidos na alínea anterior, uma participação não inferior a 10%.”*

Nesta conformidade caso o capital da empresa em causa seja detido pelo titular do cargo – presidente da junta de freguesia a tempo inteiro - numa percentagem superior a 10%, a mesma ficará impedida de participar em concurso de fornecimento de bens ou serviços no âmbito da respetiva autarquia.

Se o capital da empresa for detido em percentagem inferior apesar de não subsistir a incompatibilidade atrás mencionada, haverá que ter em atenção os deveres que impendem sobre os eleitos locais conforme determina o art.º 4.º da Lei n.º 29/87 de 30 de junho, na sua atual redação (...).”

Ora, o art.º 12.º da Lei n.º 11/96, de 18 de abril, determina que se aplica aos membros das juntas de freguesia que exerçam o seu mandato em regime de permanência a tempo inteiro o disposto nas normas da Lei n.º 64/93, de 26 de agosto.⁶ No entanto, consideramos que a situação presente não se subsume no consignado no art.º 8º deste diploma legal, dado que não estamos perante um concurso de fornecimento de bens ou serviços, nem face ao exercício de atividade de comércio ou indústria.

Por outro lado, no caso presente, também não está em causa qualquer das incompatibilidades a que alude o art.º 221º da Lei Orgânica nº 1/2001, de 14 de agosto (diploma que regula a eleição dos titulares de órgãos das autarquias locais)⁷, a saber:

“1. É incompatível, dentro da área do mesmo município, o exercício simultâneo de funções autárquicas nos seguintes órgãos:

- a) *Câmara municipal e junta de freguesia;*
- b) *Câmara municipal e assembleia de freguesia;*
- c) *Câmara municipal e assembleia municipal.*

2. O exercício de funções nos órgãos autárquicos é incompatível com o desempenho efetivo dos cargos ou funções de:

- a) *Representante da República, nas Regiões Autónomas;*
- b) *Dirigente na Direção - Geral do Tribunal de Contas, na Inspeção - Geral de Finanças e na Inspeção - Geral da Administração do Território;*
- c) *(Revogada.)*
- d) *Dirigente e técnico superior nos serviços da Comissão Nacional de Eleições e do Secretariado Técnico dos Assuntos para o Processo Eleitoral.*

⁶ Diploma que estabelece o regime jurídico de incompatibilidades e impedimentos dos titulares de cargos políticos e altos cargos públicos e que foi alterado pela Lei n.º 39-B/94, de 27 de dezembro, pela Lei n.º 28/95, de 18 de agosto, pela Lei n.º 12/96, de 18 de abril, pela Lei n.º 42/96, de 31 de agosto, pela Lei n.º 12/98, de 24 de fevereiro, pelo Decreto-Lei n.º 71/2007, de 27 de março, pela Lei n.º 30/2008, de 10 de julho e pela Lei Orgânica n.º 1/2011, de 30 de novembro.

⁷ Alterada pela Lei Orgânica nº 5-A/2001, de 26 de novembro, pela Lei Orgânica nº 3/2005, de 29 de agosto, pela Lei Orgânica n.º 3/2010, de 15 de dezembro, pela Lei Orgânica n.º 1/2011, de 30 de novembro, pela Lei n.º 72-A/2015, de 23 de julho e pela Lei Orgânica n.º 2/2017, de 2 de maio.

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

4. O cidadão que se encontrar, após a eleição ou designação, em alguma das situações previstas nos números anteriores 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.

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

6. 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. nem no art.º 16º do DL n.º 10/2013, de 25 de janeiro.”

II – Das inelegibilidades e do caso presente

No entanto, cumpre-nos averiguar ainda se o caso em análise se subsume nas causas de inelegibilidade gerais e especiais a que se reportam os artigos 6º e 7º da Lei Orgânica n.º 1/2001 e, em especial, na situação prevista na alínea c) do n.º 2 do art.º 7.º

De facto, na “Lei eleitoral dos órgãos das Autarquias Locais”⁸, relativamente à distinção entre inelegibilidades e incompatibilidades, pode ler-se o seguinte:

“1. As inelegibilidades podem classificar-se em gerais (absolutas ou em sentido amplo) e especiais (relativas ou em sentido restrito), consoante se apliquem indistintamente a todo o território nacional, sendo indiferente o local do exercício das funções, ou se restrinjam apenas à área do círculo eleitoral, em virtude de uma relação especial do candidato com essa área territorial, advinda das funções que nela exerce.

2. As inelegibilidades gerais constam do presente artigo e as inelegibilidades especiais são indicadas no art.º 6.º.

3. Nas palavras de Jorge Miranda, «os requisitos de elegibilidade são sempre absolutos e de natureza institucional, porque têm de estar presentes em quaisquer eleições [...] e justificam-se por razões ligadas ao bom funcionamento das instituições (v. g., garantias de lealdade ou maturidade dos titulares dos cargos). Pelo contrário [...] as inelegibilidades em sentido estrito, podem também ser relativas e pessoais, visto que podem afetar apenas certa ou certas eleições e derivar de causas pessoais» ([14] p. 1367).

III. A figura da inelegibilidade superveniente

1. A inelegibilidade superveniente resulta do facto de o titular do órgão se colocar, após a eleição, numa situação que, analisada antes desse momento, determinaria a sua inelegibilidade ou, ainda, de se tornarem conhecidos após a eleição elementos que comprovam a existência de inelegibilidade em momento anterior e ainda subsistente. No primeiro caso, a inelegibilidade apenas se verifica no momento posterior à eleição, isto é, não existia aquando da candidatura, ao passo que no segundo a inelegibilidade era preexistente em relação ao momento da eleição, ainda que não conhecida.

⁸ Edição anotada e comentada por Jorge Miguéis, Carla Luís, João Almeida, Ana Branco, André Lucas e Ilda Rodrigues, INCM/CNE, julho de 2014, pág. 68, disponível em http://www.cne.pt/sites/default/files/dl/legis_leoal_annotada_2014.pdf

2. A figura da inelegibilidade superveniente reveste-se de particular importância, na medida em que a sua verificação determina a perda do mandato de deputado à Assembleia da República, nos termos constantes da alínea a) do n.º 1 do art.º 8.º do Estatuto dos Deputados (Lei 7/93. V. tb. CRP, 160.º, n.º 1, c).

IV. Inelegibilidade versus incompatibilidade

1. A inelegibilidade distingue-se da incompatibilidade. Enquanto a primeira é uma restrição ao acesso a cargos eletivos, a segunda comporta uma restrição ao exercício de determinados cargos, ou seja, não limita o acesso a determinado cargo, mas proíbe o respetivo exercício em simultâneo com outro.

Note-se, assim, que a inelegibilidade consubstancia um efetivo obstáculo legal ao direito de ser eleito para um determinado cargo público, ao passo que a incompatibilidade não constitui um impedimento à eleição, impondo apenas ao eleito que opte entre o exercício do mandato alcançado e o exercício do cargo que desempenhava, por a lei considerar inconciliável o exercício cumulativo de ambos.

2. Jorge Miranda e Rui Medeiros distinguem entre incompatibilidades «absolutas» — as quais, «decorrentes da titularidade ou do exercício de certo cargo, impedem a eleição para outro cargo» — e incompatibilidades «relativas» — as quais, «sem pôr em causa o processo designativo, apenas envolvem a necessidade de reconhecer a perda ou a suspensão do mandato ou do exercício de um dos cargos ou atividades (ou mais raramente, de ambos) e a nulidade dos atos jurídicos praticados no âmbito de uma das funções». Acrescentam, ainda, que «inversamente as incompatibilidades absolutas redundam em inelegibilidades relativas, visto que podem ser afastadas pelos interessados, pondo fim à titularidade ou ao exercício do primeiro cargo; e contrapõem-se então às inelegibilidades absolutas, disso insuscetíveis — como são, desde logo, as incapacidades eleitorais ativas» ([5], p. 1002, anotação IX ao art.º 50.º).

3. As situações de incompatibilidade e respetivo regime constam da Lei 64/93...

Ora, afigura-se-nos que, na situação em análise, não está em causa nenhuma das inelegibilidades gerais a que se reporta o art.º 6º da Lei Orgânica nº 1/2001, que determina o seguinte:

“1. São inelegíveis para os órgãos das autarquias locais:

- a) O Presidente da República;
- b) O Provedor de Justiça;
- c) Os juízes do Tribunal Constitucional e do Tribunal de Contas;
- d) O Procurador - Geral da República;
- e) Os magistrados judiciais e do Ministério Público;
- f) Os membros do Conselho Superior da Magistratura, do Conselho Superior do Ministério Público, da Comissão Nacional de Eleições e da Alta Autoridade para a Comunicação Social;
- g) Os militares e os agentes das forças militarizadas dos quadros permanentes, em serviço efetivo, bem como os agentes dos serviços e forças de segurança, enquanto prestarem serviço ativo;
- h) O inspetor - geral e os subinspetores - gerais de Finanças, o inspetor - geral e os subinspetores - gerais da Administração do Território e o diretor - geral e os subdiretores - gerais do Tribunal de Contas;
- i) O secretário da Comissão Nacional de Eleições;
- j) O diretor - geral e os subdiretores - gerais do Secretariado Técnico dos Assuntos para o Processo Eleitoral;

k) O diretor - geral dos Impostos.

2. São igualmente inelegíveis para os órgãos das autarquias locais:

a) Os falidos e insolventes, salvo se reabilitados;

b) Os cidadãos eleitores estrangeiros que, em consequência de decisão de acordo com a lei do seu Estado de origem, tenham sido privados do direito de sufrágio ativo ou passivo.”

Torna-se necessário, porém, verificar se o caso em análise se integra no elenco das causas de inelegibilidade especiais a considerar na eleição dos titulares dos órgãos das autarquias locais e, em particular, na situação prevista na alínea c) do n.º 2 do art.º 7º da Lei Orgânica n.º 1/2001 que estabelece o seguinte:

“1 - Não são elegíveis para os órgãos das autarquias locais dos círculos eleitorais onde exercem funções ou jurisdição:

a) (...)

d) (...)

2 - **Não são também elegíveis para os órgãos das autarquias locais em causa:**

a) (...)

b)(...)

c) Os membros dos corpos sociais e os gerentes de sociedades, bem como os proprietários de empresas que tenham contrato com a autarquia não integralmente cumprido ou de execução continuada.(...)”

De facto, em anotação a estas alíneas, na “Lei eleitoral dos órgãos das Autarquias Locais” (edição anotada e comentada) já citada, defende-se que:

“...VIII - Os membros dos corpos sociais e os gerentes de sociedades, bem como os proprietários de empresas que tenham contrato com a autarquia não integralmente cumprido ou de execução continuada

I. I. Sobre o âmbito territorial da inelegibilidade em causa, refere o T C, «tal norma [a da alínea f) do n.º 1 do artigo 4.º do Decreto - Lei n.º 701 - B/76, correspondente, no direito anterior, à alínea c) em apreciação] visa proteger a justiça da atuação e a imparcialidade dos órgãos do poder autárquico no plano da gestão autárquica, e por essa sua finalidade só poderá referir - se, dentro da lógica que internamente a comanda, aos candidatos que, por virtude das eleições a que pretendem concorrer, possam vir a fazer parte dos órgãos da autarquia com a qual tenham contrato pendente.

Assim, se o contrato tiver sido celebrado com um concelho, o candidato só é atingido pela inelegibilidade em causa se pretender eleitoralmente concorrer à câmara municipal ou à assembleia municipal de tal município ou ainda, e como cabeça de lista, à assembleia de qualquer uma das freguesias do mesmo concelho, já que neste último caso, será automaticamente presidente da junta de freguesia [...] e terá, em consequência, assento, por direito próprio, na assembleia municipal do respetivo concelho.» (TC 253/85).

Relativamente a candidatura à AF, explicita que «no caso de contratos celebrados com as câmaras municipais, o candidato a uma assembleia de freguesia do mesmo concelho só será atingido pela inelegibilidade ali prevista no caso

de se apresentar como cabeça de lista na eleição a este último órgão autárquico, pois, **na hipótese de vencer a disputa eleitoral na qualidade de presidente da junta de freguesia, passará a integrar a assembleia municipal do respetivo município» (TC 720/93). Refere, ainda, num outro aresto, que «a candidatura, no primeiro lugar da lista, a uma assembleia de freguesia é simultaneamente uma candidatura à assembleia municipal — apesar de estarem em causa duas autarquias distintas» (TC 505/2001).**

2. Quanto ao momento da verificação da inelegibilidade, o TC entende que «se no momento em que tem que se decidir da elegibilidade de determinado candidato (que é sócio - gerente de uma empresa, que celebrou com a câmara, a que ele concorre, um contrato de fornecimento de materiais), tal contrato já se acha integralmente cumprido, a conclusão só pode ser a de que esse candidato não está ferido de inelegibilidade. A inelegibilidade, num tal caso, não é, de facto, necessária para garantir a isenção e a independência do exercício do cargo. [...] **Interessa é que para os órgãos de determinada autarquia local, não seja eleito quem, ao iniciar o exercício do cargo, seja membro dos corpos sociais ou proprietário de uma empresa que tenha contratos pendentes com essa autarquia. E isso, tanto no caso de a subsistência do contrato, nesse momento, se dever ao facto de se tratar de negócio cuja execução se protraí no tempo, como naquele em que, sendo um contrato de outro tipo, as obrigações que dele decorrem ainda se acharem nessa altura por cumprir, ao menos em parte.» (TC 717/93 e 495/2001).**

(...)

6.Quanto à qualidade do candidato, **é necessário que seja membro dos órgãos sociais ou gerente de uma sociedade ou, então, proprietário de uma empresa.**

Neste âmbito concluiu o TC que «se [esta disposição] abrange seguramente os administradores ou gerentes de sociedades, bem como os comerciantes em nome individual, já seguramente não abrange os sócios não detentores de posição dominante em sociedades comerciais, desde que nelas não desempenhem qualquer função de gestão». “ (sublinhados nossos)

Aliás, conforme se refere no Acórdão do Tribunal Central Administrativo Sul de 01-10-2009⁹: “...tem sido jurisprudência uniforme do Tribunal Constitucional, quer no âmbito da actual Lei Eleitoral dos Órgãos das Autarquias Locais - LEOAL, quer da anterior (DL 701-B/76, de 29/09) que o regime de inelegibilidade previsto nos n.ºs. 1 e 2 do art. 7.º da LEOAL, visa garantir a dignificação e a genuidade do acto eleitoral bem como garantir a isenção e a independência com que os titulares dos órgãos autárquicos devem exercer os seus cargos e, assim, gerir os negócios públicos estando em causa "(...) o exercício isento, desinteressado e imparcial dos cargos autárquicos (...)" - cfr entre outros, Acs. T. Constitucional n.º 495/01, de 20/11/2001, n.º 505/01, de 21/11/2001, n.º 510/01, de 26/11/2001, n.º 511/01, de 26/11/2001, n.º, 515/01, de 26/11/2001 e n.º 516/01, de 28/11/2001 in www.tribunalconstitucional.pt e no âmbito da anterior da lei, entre muitos outros, Ac. T. Constitucional 717/93, publicado in Acórdãos do Tribunal Constitucional, vol. 26°, págs. 407 e ss.”

Em relação à jurisprudência do Supremo Tribunal Administrativo, a Ilustre Jurista da autarquia consulente invoca os seguintes Acórdãos:

⁹ Ao qual tivemos acesso através do site www.dgsi.pt .

- O Acórdão de 05-02-2003, relativo ao processo n.º 0137/03, que analisou a questão em apreço do ponto de vista dos impedimentos e decidiu no sentido de:

“I - Os impedimentos relativos à celebração de contratos entre os titulares de órgãos autárquicos e as autarquias, referidos nas alíneas d) e e) do ponto 2) do art. 4.º da Lei n.º 29/87, de 30 de Junho, têm em vista a protecção do interesse público, obstando a que ele possa ser prejudicado pela sobreposição de interesses pessoais dos eleitos locais ou de pessoas que representem ou com quem tenham relações de proximidade familiar ou semelhante.

II - Estes impedimentos reportam-se ao exercício de funções dos eleitos locais, só se podendo verificar quando o exercício de funções autárquicas possa ter interferência na prossecução do interesse público com elas conexas, isto é, quando os titulares de órgãos autárquicos possam utilizar os poderes inerentes às suas funções autárquicas para favorecerem interesses particulares próprios ou das pessoas acima referidas em detrimento do interesse público.

III - Sendo o município e a freguesia autarquias distintas, não resulta daquelas normas do art. 4.º da Lei n.º 29/87 obstáculo a que um titular de órgão da freguesia, na sua qualidade de particular, celebre contratos com uma câmara municipal, pois estes não têm qualquer conexão com o exercício de funções de órgão autárquico.

IV - Por outro lado, também não resulta daquelas normas obstáculo a que um membro da assembleia municipal celebre contratos com a câmara do mesmo município, se o exercício das funções naquela assembleia não tem qualquer influência na celebração desse contrato.”

- O Acórdão de 18-03-2003, relativo ao processo n.º 0369/03, que densificou o conceito de “vantagem patrimonial” a que alude o art.º 8º da Lei n.º 27/96 e considerou-se que:

“I - Para que possa ser determinada a perda de mandato dos eleitos locais, nos termos do art.º 8º n.º 2 da Lei 27/96 de 1 de Agosto é necessário que o autarca intervenha em procedimento administrativo, acto ou contrato para que esteja legalmente impedido, no exercício das suas funções ou por causa delas.

II - Não informou no exercício das suas funções ou por causa delas o presidente de junta de freguesia que, na qualidade de sócio-gerente de uma empresa que, sem intervenção sua, foi seleccionada em concurso público para realizar obras públicas adjudicadas pela Câmara Municipal, interveio no contrato de empreitada celebrado entre a Câmara Municipal e aquela empresa.

III - Quando a lei fala, no n.º 2 do art.º 8º da Lei 27/96 em "obtenção de vantagem patrimonial" não se refere a todo e qualquer proveito económico, mas a uma vantagem ilícita resultante do exercício das suas funções em termos que a lei proíbe ou para fins diversos legalmente previstos. “

Cumpre-nos salientar, porém, que, no Acórdão de 23-04-2003, relativo ao processo n.º 0671/03¹⁰, este Venerando Tribunal – tendo por base uma situação semelhante à que ora nos ocupa, analisada do ponto de vista das inelegibilidades - , conclui o seguinte:

“I - A candidatura, no primeiro lugar da lista, à assembleia de freguesia, é, simultaneamente, por força do disposto nos arts. 24º n.º 1 e 42º n.º 1 da Lei n.º 169/99 de 18.9, uma candidatura à assembleia municipal.

¹⁰ Ao qual tivemos acesso através do site www.dgsi.pt .

II - Por isso, está ferido da inelegibilidade prevista no art. 7º. nº 2, al. c) da Lei Orgânica nº 1/2001 de 14 de Agosto, o sócio-gerente de uma sociedade comercial que se candidata, como cabeça de lista, à assembleia de uma freguesia de município com o qual a sociedade tem pendente um contrato de empreitadas de obras públicas.

III - Nos termos do art. 8º, nº 1, al., b) da Lei nº 27/96 de 1.8, a inelegibilidade referida em II, desde que subsistente, faz incorrer o eleito autárquico em perda de mandato.”

De facto, no texto deste Acórdão, a propósito do consignado nos números 1 e 2 do art.º 7º da Lei Orgânica nº 1/2001, pode ler-se o seguinte:

“(…)O enunciado linguístico da norma (nºs 1 e 2) sugere, com força e clareza, que a existência de um contrato pendente só é fonte de inelegibilidade para os órgãos da autarquia com a qual foi celebrado o contrato. Não está, portanto abrangido pela inelegibilidade o sócio gerente de uma sociedade que tem contrato não integralmente cumprido com uma certa e determinada autarquia e se candidata aos órgãos de uma outra diferente com a qual não mantém qualquer relação contratual em curso.

E esta interpretação colhe ainda inequívoco apoio do elemento teleológico. Na verdade a finalidade da lei não é outra senão a de assegurar a isenção e independência no exercício das funções autárquicas, sendo que a restrição ao direito fundamental de sufrágio passivo (art. 50º da CRP) só é admissível na exacta medida do necessário para salvaguardar aqueles outros interesses também eles constitucionalmente protegidos (arts. 18º nºs 2 e 3 e 50º nº 3 da CRP). Portanto, **a inelegibilidade só se justifica para autarquia concreta com a qual a sociedade está contratualmente envolvida, uma vez que só em relação a ela se perfila uma situação de interposição de interesses privados capaz de fazer perigar a isenção e a independência do eleito.** Seria inadequada, por manifestamente excessiva, a consagração de uma inelegibilidade geral e nacional de todo o sócio gerente de uma sociedade comercial que tivesse um contrato pendente com uma qualquer autarquia.

Assim, o sentido prevalente da lei é o de que a inelegibilidade prevista no art. 7º nº 2 al. c) da Lei nº 1/2001 de 14.8 só opera no âmbito da respectiva autarquia, isto é, respeita, tão-só, à eleição dos órgãos da autarquia com o qual o contrato foi celebrado e não se estende a qualquer outra.

Esta foi a solução perfilhada pelo Tribunal Constitucional em relação à norma do art. 4º nº 1 al. f) do DL nº 701-B/76 de 29.9 e cujo texto é igual (cf., entre outros, o acórdão nº 253/85 publicado no DR II Série nº 64 de 1986.03.18)

Por conseguinte, a sentença recorrida não merece censura na parte em que julgou que estando em causa um contrato com o município de Ourém, a inelegibilidade do recorrido só pode reportar-se aos órgãos desta autarquia.

Porém, já divergimos da sentença enquanto esta entendeu que o recorrido não se candidatou a qualquer órgão do município de Ourém, mas apenas à assembleia de freguesia de Gondemaria.

A questão da candidatura do cabeça de lista à assembleia de freguesia, na sua implicação com a constituição da assembleia municipal e das consequências de o mesmo se encontrar em situação de inelegibilidade para os órgãos do município respectivo não é nova neste tribunal, que sobre ela já se pronunciou, no acórdão de 1996.04.30 – Recº nº 39 537, tendo-se, então, entendido que: (i) **uma vez que a presidência da junta cabe ao cidadão que encabeçar a lista mais votada para a assembleia de freguesia (cf. o actual art. 24º nº 2 da Lei nº 169/99 de 18.9) e (ii) sendo a assembleia municipal constituída, desde logo, pelos presidentes das juntas de freguesia do município (iii) tem de considerar-se que a candidatura, no primeiro lugar da lista à assembleia de**

freguesia é simultaneamente uma candidatura à assembleia municipal e (iv) por consequência o cidadão que é inelegível para a assembleia municipal não pode candidatar-se nesse lugar à eleição de uma assembleia de freguesia do mesmo município por estar ferido daquela inelegibilidade.

Aderimos a este entendimento, do qual não vemos razão para divergir e está em sintonia com a jurisprudência do Tribunal Constitucional (vide acórdãos n.ºs 244/85 e 709/93 publicados na II Série do DR de, respectivamente, 1986.02.07 e de 1994.02.14).

Nestes termos, sendo incontroverso que, aquando da eleição, o recorrido era sócio-gerente de uma sociedade que tinha um contrato não integralmente cumprido com o município de Ourém, facto que o tornava inelegível para a assembleia municipal, a sentença enferma de erro de julgamento ao considerar que aquele não estava ferido de inelegibilidade para encabeçar uma lista de candidatura à assembleia de freguesia de Gondemaria, do mesmo concelho.

Procedem, pois, as conclusões 1.a 5. da alegação do Ministério Público.

2.2.2. Dito isto, importa saber se a inelegibilidade deve, ou não, determinar a perda do mandato do recorrido como presidente da junta de Freguesia de Gondemaria e, por inerência, o de membro da assembleia municipal de Ourém.

É inequívoco que a inelegibilidade era pré-existente à eleição, que só depois desta foi detectada e que a situação está prevista na al. b) do n.º 1 do art. 8.º da Lei n.º 27/96 de 1.8, como uma das causas que podem fazer incorrer os membros dos órgãos autárquicos em perda de mandato.

Porém, a lei, refere expressamente que só a inelegibilidade “ainda subsistente” dá causa à perda de mandato.

E quanto a isto não há perplexidade. Primeiro, porque o texto da lei, não deixa margem para dúvidas. Depois, porque deverá ter-se presente que a perda de mandato a partir desta situação de inelegibilidade não está na dependência da maneira como o mandato é concretamente exercido. Com esta medida a lei visa, sem qualquer propósito sancionatório, cuidar dos princípios da independência e da isenção no exercício dos cargos autárquicos e da imagem pública dos eleitos locais, prevenindo o perigo de lesão desses valores e que presume existir na situação que consubstancia a inelegibilidade, decorrente da relação contratual pendente (cf. acórdão STA de 2001.01.30 – rec.º n.º 47 051).

Mas, se assim é, se na perda de mandato com fundamento em inelegibilidade já existente se não pretende sancionar qualquer conduta irregular e do que se trata é apenas de evitar uma situação que pode comprometer a isenção e a imparcialidade, impedindo que se mantenha em funções quem é portador de interesses particulares potencialmente conflitantes com os interesses autárquicos, a medida, que é restritiva do direito de acesso a cargos públicos (art. 50.º n.º 3 da CRP), **só tem justificação enquanto a situação de inelegibilidade subsistir.** Não se compreende e não é aceitável que se decrete a perda de mandato se tiver já desaparecido a situação de inelegibilidade e afastada a sua razão de ser, isto é, o perigo de lesão dos princípios de independência e imparcialidade no desempenho dos cargos autárquicos.

Neste sentido, no âmbito da lei anterior, se pronunciou já este Supremo Tribunal no seu aresto de 1990.03.20 – rec.º n.º 27 825

Idêntico entendimento se colhe no Parecer do Conselho Consultivo da PGR de 1987.12.17, publicado no DR II Série de 1988.04.14 e é manifestado por GOMES CANOTILHO e VITAL MOREIRA, a propósito da perda de mandato dos deputados (actual art. 160.º n.º 1 al. a) da CRP), in “Constituição da República Portuguesa Anotada”, 3.ª ed., p. 645.”

No caso presente, tal como é referido no parecer anexo ao presente pedido “*Está em causa uma proposta apresentada por uma empresa, na qual o respetivo gerente é também eleito local por via da sua qualidade de Presidente da junta de freguesia inserida na circunscrição territorial do concelho de...*”.

Ora, realçamos que no Acórdão de 18-03-2003, relativo ao processo n.º 0369/03, o Supremo Tribunal Administrativo, numa situação como a exposta, considera que “*a candidatura, no primeiro lugar da lista à assembleia de freguesia é simultaneamente uma candidatura à assembleia municipal e (iv) por consequência o cidadão que é inelegível para a assembleia municipal não pode candidatar-se nesse lugar à eleição de uma assembleia de freguesia do mesmo município por estar ferido daquela inelegibilidade*” e que a inelegibilidade prevista na alínea c) do n.º 2 do art.º 7º da Lei Orgânica n.º 1/2001 pode originar a perda de mandato dos membros dos órgãos autárquicos (ao abrigo da alínea b) do n.º 1 do art.º 8º da Lei n.º 27/96, de 1 de agosto¹¹), a fim de “*evitar uma situação que pode comprometer a isenção e a imparcialidade, impedindo que se mantenha em funções quem é portador de interesses particulares potencialmente conflitantes com os interesses autárquicos.*”

Nesta conformidade, apesar de existirem entendimentos divergentes ao nível da jurisprudência, propendemos para acolher o entendimento perfilhado no Aresto acabado de citar, tendo em consideração que se encontra em sintonia com os Acórdãos do Tribunal Constitucional anteriormente mencionados e que a Lei Orgânica n.º 1/2001 tem um estatuto de lei reforçada¹².

Assim:

1. A alínea c) do n.º 2 do art.º 7º da Lei Orgânica n.º 1/2001, de 14 de agosto, na sua atual redação, considera inelegíveis os membros dos corpos sociais e os gerentes de sociedades, bem como os proprietários de empresas que tenham contrato com a autarquia não integralmente cumprido ou de execução continuada.
2. Na senda da jurisprudência do Tribunal Constitucional e do Acórdão do Supremo Tribunal Administrativo, de 23-04-2003, relativo ao processo n.º 0671/03 e face ao disposto na alínea c) do n.º 2 do art.º 7º da Lei Orgânica n.º 1/2001, afigura-se-nos que se o Senhor Presidente da junta de freguesia celebrar contrato com o município poderá encontrar-se numa situação de inelegibilidade superveniente, suscetível de constituir causa de perda de mandato.
3. De facto, a alínea b) do n.º 1 do art.º 8º da Lei 27/96, de 1 de agosto estabelece que incorrem em perda de mandato os membros dos órgãos autárquicos ou das entidades equiparadas que “*após a eleição,*

¹¹ Alterada pela Lei Orgânica n.º 1/2011, de 30 de novembro e pelo DL n.º 214-G/2015, de 2 de outubro.

¹² Gomes Canotilho (in Direito Constitucional, 2ª reimpressão, pág. 847) considera que “*uma lei é reforçada porque, nos termos constitucionais, como tal é considerada, beneficiando de forma e procedimentos especiais também constitucionalmente estabelecidos*”. Assim, refere ainda o autor, “*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 actos legislativos concretizadores*”. Por outras palavras, as leis orgânicas bastam-se por si mesmas, não podendo haver outras normas que, mesmo assumindo a forma de lei, as concretizem ou regulamentem.

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 eleição.”

4. No entanto, tendo a perda de mandato natureza sancionatória, só pode ser decidida em Tribunal, pelo que o Ministério Público só será obrigado a intentar a ação de perda de mandato se tiver conhecimento dos respetivos fundamentos (cfr. art.º 11º da Lei nº 27/96).