CENTRO DE ESTUDOS JUDICIÁRIOS
PP.5
BIBLIOTECA

TRIMESTRAL • € 18,00

REVISTA DO MINISTÉRIO PÚBLICO

ABR • JUN 2023

ANO 44

174

CENTRO DE ESTUDOS JUDICIÁRIOS
30000035982

Ações judiciais de perda de mandato local e de dissolução de órgão autárquico: entre a defesa da legalidade e a autonomia constitucional do poder local

Jorge Alves Correia
Professor da Faculdade de Direito de Coimbra

SUMÁRIO: I. Nota prévia. II. O modelo constitucional de autonomia do poder local. III. O regime jurídico da tutela administrativa. 1. A tutela administrativa sobre as autarquias locais. 2. Procedimento tutelar justo: do procedimento administrativo ao processo judicial. IV. A jurisdicionalização da perda de mandato e de dissolução de órgão autárquico. V. Delimitação da matéria em razão da jurisdição. VI. As ações judiciais de perda de mandato local e de dissolução de órgão autárquico. 1. Objeto. 2. Forma da ação. 3. Elementos da ação. 3.1. Pedido. 3.2. Causa de pedir. 4. Pressupostos processuais. 4.1. Competência. 4.2. Legitimidade. 4.3. Tempestividade. 4.4. Prévio procedimento inspetivo tutelar. 5. Tramitação e recurso. 6. Sentença. VII. Procedimento subsequente à perda de mandato ou à dissolução de órgão autárquico. VIII. A perda de mandato enquanto pena acessória no âmbito da ação penal. IX. Conclusão: nótulas sobre a revisão do regime jurídico da tutela administrativa.

I. Nota prévia

O presente estudo tem por objeto o tema das *ações judiciais para declaração de perda de mandato local e de dissolução de órgão autárquico*, em face da manifesta atualidade e relevância – política, administrativa e social – desta matéria na vida das instituições democráticas das autarquias locais. Estamos diante de meios processuais urgentes, que integram o *contencioso administrativo autárquico*, suscetíveis

de colocar em crise direitos políticos fundamentais, a duração de mandatos políticos, a estabilidade orgânica e o funcionamento democrático do poder local. No domínio da *tutela sancionatória* aplicável, individualmente, a um membro de um órgão autárquico (ou entidade equiparada) ou a um órgão colegial autárquico, pode o tribunal, nos termos da lei, *decretar* a *perda de mandato* daquele membro que fora provido através de sufrágio universal, ou a *dissolução* de um órgão autárquico eleito.

A *autonomia do poder local* constitui um princípio matricial do Estado de Direito democrático (artigo 2.º da CRP), que a Constituição garante em termos exigentes (artigos 235.º a 265.º). Mas, se a nossa Constituição consagra a garantia institucional da autonomia local, a verdade é que também se revela exigente na *vinculação da Administração à lei e ao Direito* (artigo 266.º), em nome da sujeição ao interesse público e da proteção dos direitos dos cidadãos. A autonomia de dois regimes de cessação do mandato de *natureza sancionatória*, o de perda de mandato e o de dissolução de órgão autárquico, está na base do desenvolvimento de um específico controlo judicial sobre as ações e omissões ilegais dos eleitos locais – um contencioso imbuído de forte densidade problemática, mas que tem sido pouco estudado, entre nós, designadamente pelos cultores do Direito Processual Administrativo, não obstante a figura da perda de mandato ostentar uma longa tradição no direito municipal português. Habitualmente, o assunto é sinalizado pela doutrina ao nível das ações administrativas urgentes avulsas, mas sem que se conheçam investidas de fundo pelo *mainstream* da doutrina nacional. O mesmo não sucede no plano da *jurisprudência administrativa*, onde o tema alcançou extraordinária projeção nos últimos anos, por força de um leque alargado de decisões judiciais (do STA e dos TCA), que vêm densificando alguns aspetos do regime processual não regulados exaustivamente pelo legislador. Ao que acresce o alargamento do escrutínio da *comunicação social*

sobre a gestão municipal, em especial sobre o urbanismo e a contratação pública, ao ponto de a perda de mandato dos eleitos locais ocupar um lugar central no espaço mediático, fruto do impacto político e social que lhe está associado. Tudo isto faz deste tema uma matéria fascinante, em que se cruzam o Direito Constitucional, o Direito Administrativo (*v. g.*, Direito das Autarquias Locais, Direito do Urbanismo, Direito do Setor Empresarial Local) e o Direito Processual Administrativo[1]. A perda de mandato de eleitos locais reúne ingredientes especiais, atendendo: *(i)* à natureza sancionatória da medida da perda de mandato; *(ii)* à intrínseca gravidade desta medida, equivalente às penas disciplinares expulsivas, com potencialidade destrutiva de uma carreira política; (iii) e à presença de uma atuação do eleito local que merece um forte juízo de censura (culpa grave ou negligência grosseira), em termos tais que o seu afastamento se torna imperioso para a ordem jurídica (Acs. do STA, de 21/10/2021, de 09/01/2002, e de 21/03/1996).

II. O MODELO CONSTITUCIONAL DE AUTONOMIA DO PODER LOCAL

A CRP não deixa dúvidas sobre a caraterização do Estado português como *Estado Unitário* (artigo 6.º), com uma só constituição e um sistema central de órgãos de soberania. Mas, ao mesmo tempo, prevê expressamente a *autonomia político-administrativa* dos Açores e da Madeira, como *regiões autónomas*, bem como a *descentralização administrativa* nas *autarquias locais*. O princípio da unidade do

[1] Daí a necessidade de lançar mão de normas provenientes de diversas fontes, *inter alia*: o *Código de Processo nos Tribunais Administrativos* (doravante, CPTA). Lei n.º 15/2002, de 22/02, na versão da Lei n.º 56/2021, de 16/08; *Lei da Tutela Administrativa* (doravante, LTA). Lei n.º 27/96, de 01/08, alterada pela Lei Orgânica n.º 1/2011, de 30/11, e pelo DL n.º 214-G/2015; o *Regime Jurídico das Autarquias Locais* (doravante, RJAL). Lei n.º 75/2013, de 12 de setembro; o *Estatuto dos Eleitos Locais*, Lei n.º 29/87, de 30/06, na versão da Lei n.º 24-D/2022, de 30/12; e o *Regime do Exercício de Funções por Titulares de Cargos Políticos e Altos Cargos Públicos*, Lei n.º 52/2019, de 31/07, na versão da Lei n.º 4/2022, de 06/01.

Estado é temperado por outros quatro princípios: o *princípio da autonomia insular*, o *princípio da subsidiariedade*, o *princípio da autonomia local* e o *princípio da descentralização democrática da administração pública*. Deixando de lado as outras limitações ao princípio do Estado unitário, vejamos a concretizada no *princípio da autonomia local*, que impõe a descentralização administrativa territorial, concretizada no reconhecimento da autonomia das autarquias locais, às quais cabe, mediante o exercício de uma função exercida ao nível administrativo, prosseguir os interesses próprios das respetivas populações. Trata-se de um princípio intrinsecamente associado à própria organização e funcionamento democráticos do Estado. Segundo a Constituição, não há Estado de Direito democrático sem *autarquias locais* [artigos 235.º, n.º 1, e 288.º, alínea *n*), da CRP]. O reconhecimento das autarquias locais tem o importante significado da reserva da gestão dos assuntos locais às respetivas comunidades, de modo a prosseguir os interesses próprios dos substratos populacionais que as constituem, como se dispõe no n.º 2 do artigo 235.º. Neste sentido, a autonomia local implica o *autogoverno* pelos respetivos cidadãos, fazendo da administração local uma administração política, *democraticamente legitimada*. Por conseguinte, as autarquias locais não são expressão apenas de autonomia administrativa, constituindo também uma estrutura do poder político, o *poder local*[2].

[2] Cfr. Vital Moreira, *Administração Pública Autónoma e Associações Públicas*, Coimbra, 2003, pp. 170 ss.; J. J. Gomes Canotilho, *Direito Constitucional e Teoria da Constituição*, Coimbra, 2002, pp. 253 ss.; Jorge Miranda/Rui Medeiros, *Constituição Portuguesa Anotada*, III, Lisboa, 2020, pp. 379 ss.; Jorge Miranda, "O conceito de poder local", *EC*, I, 1997, pp. 317 ss.; António Cândido de Oliveira, *Direito das Autarquias Locais*, Coimbra, 2013, pp. 69 ss.; José de Melo Alexandrino, "Direito das Autarquias Locais", *Tratado de Direito Administrativo Especial*, IV, AAVV, Coimbra, 2010, pp. 63 ss.; Paulo Otero, *Direito Constitucional Português*, II, Coimbra, 2010, pp. 615 ss.; Casalta Nabais, "A autonomia local (Alguns aspetos gerais)", *Estudos sobre as Autonomias Territoriais, Institucionais e Cívicas*, Coimbra, 2010, pp. 69 ss.; M. J. Castanheira Neves, *Governo e Administração Local*, Coimbra, 2004; e os contributos em *Poder Local Democrático*, Atas do Colóquio Internacional "Poder Local Democrático: 40 Anos Depois", coord. F. Alves Correia, Coimbra, 2018.

Daqui decorre, por um lado, a constitucionalização do poder local como *poder das comunidades locais*, fator de atenuação do poder central único na perspetiva de divisão vertical do poder, e, por outro lado, a legitimação da *democracia local*, isto é, da democracia de cada uma das comunidades locais, que mantêm a sua esfera política própria diante da força expansiva ou centrífuga da democracia nacional. As autarquias locais são uma forma qualificada de *descentralização* da administração pública ou de *administração autónoma* no quadro do Estado unitário. Todavia, apesar de integrarem a administração autónoma, as autarquias não estão isentas de *tutela administrativa* pelo Governo [artigo 199.º, alínea *d*), da CRP], estando sujeitas ao controlo da atividade dos respetivos órgãos, em particular ao controlo da legalidade, nos termos do artigo 242.º da CRP. Não se trata de assegurar uma superioridade abstrata do poder central sobre o poder local, mas de garantir a *unidade da ordem jurídica* e o respeito da *legalidade democrática*[3], salvaguardando sempre a democraticidade e a autonomia do poder local.

III. O REGIME JURÍDICO DA TUTELA ADMINISTRATIVA

1. A TUTELA ADMINISTRATIVA SOBRE AS AUTARQUIAS LOCAIS

O relacionamento típico entre o Estado e as autarquias locais desenvolve-se através da tutela administrativa. Em regra, associa-se tutela a *fiscalização* ou *controlo* na gestão de uma entidade que

[3] Cfr. J. GOMES CANOTILHO/VITAL MOREIRA, *Constituição da República Portuguesa Anotada*, Vol. II, Coimbra, 2010, p. 746.

disponha de autoadministração[4]. A tutela administrativa sobre as autarquias locais (municípios e freguesias) encontra-se regulada no artigo 242.º da CRP, cujo n.º 1 aponta no sentido de uma *função administrativa de controlo* do Estado nas autarquias locais, exercida segundo um *procedimento* juridicamente ordenado e apenas com a finalidade de *verificar o cumprimento da lei*. O sentido constitucional de limitação do poder tutelar do Estado à verificação do cumprimento da lei pressupõe um *conceito amplo* de legalidade (*v. g.*, atos legislativos, normas de direito europeu, regulamentos governamentais, ou normas editadas pelas próprias autarquias). Excluem-se do objeto da tutela administrativa quaisquer formas de tutela incompatíveis com aquela função constitucional, como medidas que tenham subjacente uma apreciação estadual do *mérito* ou da *conveniência* da administração local, a tutela orientadora, a tutela homologatória e o recurso tutelar. Trata-se de salvaguardar as autarquias locais de interferências *externas* na sua autonomia pelo Governo, fora do quadro constitucional. Por isso, é usual afirmar-se que *a tutela não se presume*, pelo que, no silêncio da lei, o Governo não pode adotar "medidas tutelares restritivas" sobre as autarquias locais (artigo 242.º, n.º 2, da CRP). De acordo com o *princípio da tipicidade legal das medidas de tutela* [artigo 165.º, n.º 1, alínea *q*), da CRP], os poderes tutelares devem estar expressamente previstos por lei[5], incluindo os seus *pressupostos*, *conteúdo* e *alcance*.

[4] Pedro Costa Gonçalves, *Manual de Direito Administrativo*, I, Coimbra, 2019, pp. 910-912, define a tutela administrativa como «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 caráter orientador, exercidos no quadro de uma apreciação da legalidade ou do mérito da gestão administrativa autónoma da entidade tutelada». Sobre a tutela administrativa, cfr. Diogo Freitas do Amaral, *Curso de Direito Administrativo*, I, Coimbra, 2018, pp. 729 ss.; J. C. Vieira de Andrade, *Lições de Direito Administrativo*, Coimbra, 2017, pp. 97 ss.; Paulo Otero, *Direito Constitucional Português*, II, cit., pp. 644 ss.; André Folque, *A Tutela Administrativa nas Relações Entre o Governo e os Municípios (condicionalismos constitucionais)*, Coimbra, 2004; José de Melo Alexandrino, "Direito das Autarquias Locais", cit., pp. 260 ss.; Pedro Moniz Lopes, "Normas de competência de tutela administrativa", *Organização Administrativa*, II, AAVV, Lisboa, 2018, pp. 753 ss.; e António Pedrosa Pires de Lima, *A Tutela Administrativa nas Autarquias Locais*, Coimbra, 1968, pp. 43 ss.

[5] A tutela há de estar prevista numa lei que designe a autoridade tutelar e

Quanto às *entidades tutelares*, o poder de tutela pertence originariamente aos órgãos de governo, segundo o disposto nos artigos 199.º, alínea *d*), e 227.º, n.º 1, alínea *m*), da CRP: ao Governo central, no caso das autarquias do continente, e aos governos regionais, no caso das autarquias das regiões autónomas, admitindo-se a desconcentração dos poderes de tutela em órgãos periféricos, dependentes dos órgãos de governo. As medidas de tutela têm como destinatários as autarquias locais e entidades equiparadas[6], enquanto *entidades tuteladas*. No que concerne aos *titulares* dos seus órgãos, estes não são expostos a medidas de tutela em sentido estrito, mas a *sanções*, pela prática de ilegalidades, aplicadas pelos tribunais administrativos (a *perda de mandato* e a *dissolução de órgãos autárquicos*) ou pelo Tribunal de Contas, no domínio da *responsabilidade financeira*.

Entre nós, a tutela administrativa sobre as autarquias locais e entidades equiparadas é disciplinada na *Lei da Tutela Administrativa* (LTA). Esta lei incide sobre ações de tutela inspetiva, que visam a deteção da prática, por ação ou omissão, de ilegalidades no âmbito da gestão autárquica. O objeto da tutela consiste na verificação do cumprimento das leis e regulamentos por parte dos órgãos e dos serviços das autarquias locais (artigo 2.º da LTA). Neste ensejo, a LTA é essencialmente uma *lei de tutela inspetiva*[7], razão pela qual enuncia uma intervenção do Governo sobre as autarquias locais, cujo *conteúdo* se exerce através de *inspeções*, *inquéritos* e *sindicâncias* (artigo 3.º da LTA). Portanto, na tutela do Estado sobre as

defina o conteúdo, o modo e as formas de intervenção tutelar. É o princípio contido na regra clássica *pas de tutelle sans texte, pas de tutelle au delà des textes* – cfr. SERGE REGOURD, *L'acte de tutelle en droit administratif français*, Paris, 1982, pp. 92-96.

[6] De acordo com o artigo 64.º do RJAL, com o estatuto de entidades equiparadas a autarquias locais, e sujeitas ao regime da tutela administrativa, consideram-se as *associações de autarquias locais*, nas quais se incluem as áreas metropolitanas, as comunidades intermunicipais e as associações de freguesias e de municípios de fins específicos.

[7] O *Regime Jurídico da Tutela Administrativa das Autarquias Locais e Entidades Equiparadas* disciplina as atividades inspetivas e regula especialidades processuais das ações em análise.

autarquias locais, assume destaque a *tutela inspetiva*, que se traduz na realização de operações de inspeção, de auditoria e de fiscalização do funcionamento da entidade tutelada, através de ações realizadas pelas inspeções-gerais. A adoção de medidas cautelares exige a previsão legal de um procedimento de tutela inspetiva enquanto *procedimento tutelar justo*.

2. Procedimento tutelar justo: do procedimento administrativo ao processo judicial

Nos termos constitucionais, a adoção de medidas tutelares exige a determinação pela lei de um «procedimento tutelar justo»[8], que regule as diversas fases do procedimento administrativo de tutela inspetiva, desde a comunicação à autarquia da instauração do procedimento, passando pela instrução, audição do órgão visado, eventual parecer do órgão deliberativo, até ao ato definidor da medida tutelar adotada e à notificação da decisão do ministro titular do poder de tutela. Segundo o disposto na LTA, o procedimento tutelar apresenta uma textura complexa, sendo constituído por um *procedimento administrativo*, integrado por uma constelação de atos que gravitam em torno do ato de homologação ministerial do relatório da ação inspetiva, cuja sequência pode envolver a abertura de um *processo judicial*. Assim, nos termos da LTA, iniciado o procedimento inspetivo (*v.* o artigo 6.º), a realização da ação inspetiva cabe aos inspetores da Inspeção-Geral de Finanças[9]. No decurso das ações inspetivas, os órgãos e serviços objeto de ações de tutela administrativa encontram-se vinculados aos *deveres de informação*

[8] Cfr. J. Gomes Canotilho/Vital Moreira, *Constituição da República*, cit., p. 748.

[9] Assim sucede em diversas matérias que vão além do domínio financeiro. Contudo, importa ter presente a intervenção de outros organismos inspetivos na verificação do cumprimento da legalidade administrativa (*v. g.*, legalidade ambiental, legalidade urbanística), como sucede com a atuação da Inspeção-Geral da Agricultura, do Mar, do Ambiente e do Ordenamento do Território (IGAMAOT) – cfr. o artigo 131.º do DL n.º 80/2015, de 14/05, na versão do DL n.º 45/2022, de 08/07 (RJIGT) –, no que respeita aos interesses de âmbito nacional ou regional, como tal previstos nos programas e nos planos territoriais.

e *cooperação* (artigo 4.º), devendo prestar todos os esclarecimentos, pareceres e informações solicitadas. Os *relatórios das ações inspetivas* são remetidos para *homologação* do Ministro das Finanças (artigo 6.º, n.º 3). No caso de o relatório não documentar situações suscetíveis de fundamentar a aplicação de sanções, a homologação ministerial esgota a intervenção do Governo em matéria inspetiva. Ao invés, no caso de o relatório documentar situações suscetíveis de fundamentar a aplicação de sanções, o procedimento prossegue, não tendo na homologação o seu ato conclusivo.

Dizendo de outro modo, 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* para, no prazo de 30 dias, apresentarem, por escrito, as alegações tidas por convenientes, juntando os documentos que considerem relevantes (artigo 6.º, n.º 4). A audição tem a função de assegurar o exercício do *contraditório* antes da decisão ministerial. 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 dias (artigos 242.º, n.º 2, da CRP, e 6.º, n.º 5, da LTA). Trata-se aqui de uma cautela procedimental suplementar da LTA, envolvendo a intervenção de um órgão do próprio poder local na apreciação da gravidade da conduta imputada ao órgão executivo. Apresentadas as alegações, emitido o parecer ou decorrido o prazo para tais efeitos, o Ministro das Finanças, no prazo máximo de 60 dias, *decide*[10] sobre se remete, ou não, o relatório ao Ministério Público (doravante, MP), para o efeito de este propor uma ação judicial para aplicação de sanções aos autores das

[10] Trata-se de uma avaliação autónoma ministerial, já que o poder conferido pela LTA ao Ministro para apreciar e ponderar a qualificação dos factos constantes do relatório ocorre no seio de um procedimento administrativo e assume conteúdo administrativo.

práticas ilegais (artigo 6.º, n.º 6). Neste sentido, o Ministro, em face dos factos documentados no caso concreto, declara que: *(i)* não se verificam situações suscetíveis de fundamentar a aplicação de sanções (designadamente, em razão da presença de causas que as justificam ou que excluem a culpa dos agentes, nos termos do artigo 10.º, n.º 1, da LTA); *ou (ii)* verificam-se *situações suscetíveis de fundamentar a aplicação de sanções* (designadamente, porque não se observam causas que as justificam ou que excluem a culpa dos agentes) – nesta hipótese, deve o Ministro, nos termos do artigo 6.º, n.º 6, enviar o relatório para o MP.

Pois bem, as situações suscetíveis de fundamentar a aplicação de medidas sancionatórias referem-se à prática de *ilegalidades*, individual ou colegialmente, por ação ou omissão, no âmbito da gestão autárquica (artigos 5.º e 7.º da LTA). Porém, as *sanções tutelares* que delas resultam são, nos termos da LTA, *jurisdicionalizadas*, o que significa que a perda de mandato e a dissolução de órgão autárquico não constituem medidas tutelares de natureza administrativa, mas antes o efeito de uma decisão judicial.

IV. A jurisdicionalização da perda de mandato e de dissolução de órgão autárquico

Há pouco aludimos ao ato conclusivo do procedimento administrativo tutelar, que se traduz na remessa pelo Ministro do relatório da ação inspetiva ao MP, quando as situações documentadas no relatório forem suscetíveis de fundamentar a aplicação de sanções aos eleitos locais ou ao órgão autárquico (artigo 6.º, n.º 6, da LTA). Recebido o relatório, o MP tem o dever funcional de *propor* as ações de perda de mandato e de dissolução de órgão no prazo máximo de 20 dias após o conhecimento dos respetivos fundamentos (artigo 11.º, n.º 3). Nesta sequência, a LTA concebeu um regime

processual que convoca a intervenção tribunal administrativo de círculo territorialmente competente (artigo 11.º, n.º 1), na aplicação das sanções constantes do artigo 7.º, que podem ou não advir de ações inspetivas, pela prática das ilegalidades previstas nos artigos 8.º e 9.º.

Por conseguinte, a *jurisdicionalização* total das sanções de perda de mandato local e de dissolução de órgão autárquico é, desde 1989, um dado incontornável do nosso sistema[11], sustentando-se que essa solução é a que melhor promove a autonomia do poder local e a defesa da legalidade administrativa. Em rigor, trata-se de uma *opção político-legislativa*, não imposta pela Constituição, porquanto a solução não infringe o princípio da reserva da função jurisdicional, nem o princípio da reserva da administração (em favor do Governo) no que concerne ao exercício da tutela sancionatória sobre os órgãos autárquicos (artigo 242.º, n.º 1, da CRP)[12]. A *desgovernamentalização* da aplicação da sanção tutelar e a *preferência* pela atribuição aos *tribunais* do exclusivo dessa competência visam evitar a sujeição de um assunto – delicado e sensível – aos ditames do calendário político e, bem assim, a discriminações ou privilégios de acordo com a maior simpatia ou antipatia política entre o Governo e os titulares dos órgãos autárquicos. São os tribunais – independentes e com juízes independentes – que podem proporcionar plena efetividade a este contencioso[13], imunes a laços

[11] A partir da Lei n.º 87/89, de 09/09, a competência para declarar a perda de mandato deixou de ser do plenário do órgão autárquico (segundo o disposto no DL n.º 100/84, de 29/03, em regime de autotutela) e passou a ser cometida em exclusivo aos tribunais da jurisdição administrativa.

[12] De facto, as duas soluções são admissíveis à luz da CRP. Como resulta da jurisprudência do Tribunal Constitucional sobre perda de mandato e reserva dos tribunais (Acs. 320/93, 330/94 e 573/96), «não procede a alegação de que a alteração, operada pela Lei 87/89, de 09/09, do regime da tutela administrativa [...] visou atribuir aos tribunais a decisão de perda de mandato, corrigindo, em termos de constitucionalidade, o regime anterior» – Ac. 320/93. No plano material, é discutível a natureza do poder exercido na aplicação da sanção, pois como é afirmado no Ac. 320/93, «não é por a competência para decidir sobre a perda do mandato, no caso que nos ocupa, pertencer agora aos tribunais que devemos concluir estar-se no domínio da função jurisdicional».

[13] No sentido da jurisdicionalização das medidas tutelares em nome da defesa dos titulares de órgãos eleitos por sufrágio direto e universal, cfr. FREITAS DO AMARAL, ob. cit., pp. 543

políticos de solidariedade na função de controlo. Em boa verdade, a opção pela jurisdicionalização da sanção tutelar encontra paralelo no direito comparado em países com tradição municipalista[14].

Uma última nota para aludir ao facto de a aplicação da sanção judicial nem sempre ser precedida de um procedimento tutelar inspetivo. Especial atenção merece, agora, esse cenário, que ocorre na sequência da propositura da ação administrativa oficiosamente pelo MP, no âmbito dos seus poderes de iniciativa processual, ou por outros sujeitos titulares de legitimidade, nos termos do artigo 11.º, n.º 2, da LTA. Nestas hipóteses, *não existe uma relação tutelar administrativa prévia*, razão pela qual o contencioso da perda de mandato local e da dissolução de órgão autárquico vai além da jurisdicionalização da tutela sancionatória, configurando-se, em termos globais, como um *processo administrativo autónomo*, de *natureza judicial* e *sancionatória*, acionável dentro e fora do âmbito de um procedimento tutelar inspetivo prévio.

ss.; e Melo Alexandrino, ob. cit., p. 264. Em sentido divergente, Paulo Otero, ob. cit., p. 646; e André Folque, ob. cit., pp. 241 ss., ambos no sentido da inconstitucionalidade da LTA. Gomes Canotilho/Vital Moreira, ob. cit., p. 748, lembram que a opção pela jurisdicionalização das sanções não é constitucionalmente obrigatória.

[14] Eis o que sucede na França, Itália, Áustria e Brasil, onde se observa um contencioso que requer jurisdicionalidade. Em França, a lei prevê a *démission d'office* para os conselheiros municipais e para os conselheiros departamentais, com fundamento na prática, por ação e omissão, de ilegalidades previstas nos artigos L. 2121-5 e L. 3121-4 do *Code Général des Collectivités Territoriales*. A competência para declarar a *démission d'office* é atribuída a um tribunal administrativo de 1.ª instância, através de processo com natureza urgente e de cuja decisão é ainda possível recorrer para um tribunal superior. Os conselheiros municipais ficam, ainda, sujeitos a uma sanção de inelegibilidade para o respetivo órgão durante um ano, nos termos do artigo L. 235 do *Code* Électoral. Em Itália, o *Testo Unico delle Leggi sull'Ordinamento degli Enti Locali* delimita, nos artigos 62.º a 68.º, situações de incompatibilidades e de inelegibilidades que podem conduzir à *perda de mandato* dos eleitos locais, designadamente do presidente da câmara municipal e dos vereadores da assembleia municipal (*decadenza dalla carica di sindaco e di consigliere comunale*). Sem prejuízo da previsão de uma fase de contestação administrativa (artigo 69.º), a lei italiana também consagrou a *jurisdicionalização* da sanção de perda de mandato no artigo 70.º, sob a epígrafe de *ação popular*, isto é, uma ação urgente, promovida por qualquer cidadão eleitor do município ou por qualquer interessado na procedência da ação, junto de um tribunal comum. Na Áustria, a lei prevê a perda de mandato para os vereadores do conselho municipal (*Mandatsverlust als Gemeinderat*), quando ocorram as situações descritas no §91 (2) e (3) da *NÖ Stadtrechtsorganisationsgesetz*, prevendo-se no inciso (5) a comunicação pelo presidente da câmara municipal ao Tribunal Constitucional (*Verfassungsgerichtshof*) perante situações suscetíveis de fundamentar a aplicação de sanções aos vereadores. Neste sentido, o artigo 141.º (1), *c*), da Constituição austríaca atribui a competência para decretar a perda de mandato local ao

V. DELIMITAÇÃO DA MATÉRIA EM RAZÃO DA JURISDIÇÃO

A matéria da perda de mandato local e da dissolução de órgão autárquico suscita controvérsias e litígios jurídicos que *integram a justiça administrativa* enquanto conjunto de mecanismos ou processos destinados à sua resolução judicial[15]. Não pertencem à "justiça constitucional ou ao contencioso eleitoral político"[16], porquanto estão em causa litígios emergentes de relações jurídico-administrativas, cujo julgamento é atribuído expressamente por *lei especial* aos tribunais administrativos (artigos 212.º, n.º 3, da CRP, e 11.º, n.º 1, da LTA). Estamos diante de meios processuais de *natureza administrativa* suscetíveis de determinar a *cessação antecipada* do termo do mandato dos membros das autarquias locais ou de entidades equiparadas e, bem assim, a dissolução de órgãos autárquicos[17]. Nessa medida, o juiz administrativo assume-se como um dos atores da *democracia local*, já que a lei lhe confere um papel relevante em sede de controlo.

As sanções tutelares não devem confundir-se com a *perda de mandato* enquanto *pena acessória* prevista para a prática de *crimes*

Tribunal Constitucional. No Brasil, a *Lei de Improbidade Administrativa* (Lei 8.429, de 02/06/1992, na sua redação atual) prevê a possibilidade de ser declarada a *perda de mandato* e a *suspensão do exercício de direitos políticos* por um determinado período, em resultado da prática de atos de improbidade administrativa, que se encontram tipificados naquela lei, sendo as sanções aplicáveis ao mandato, cargo ou emprego público exercido na União, nos Estados, no Distrito Federal e nos Municípios. Também aqui a aplicação das sanções supõe um procedimento administrativo prévio para averiguação da prática do ato de improbidade e uma fase jurisdicional subsequente, atribuindo-se legitimidade ao MP para a propositura da ação judicial.

[15] A Lei n.º 52/2019, de 31/07, atribui à jurisdição administrativa a competência para a *destituição de titulares de altos cargos públicos* em caso de violação de normas legais relativas a *impedimentos* (artigo 11.º, n.º 2), mas não regula especificamente o respetivo processo.

[16] Sobre o âmbito processual, cfr. JORGE MIRANDA, *Direito Eleitoral*, Coimbra, 2021, pp. 297 ss.

[17] Como referimos, escasseiam, na doutrina, abordagens que versam em especial sobre este tipo de contencioso administrativo. Sobre a perda de mandato dos eleitos locais, entre nós, cfr. os trabalhos de ERNESTO VAZ PEREIRA, *Da perda de Mandato Autárquico, Da Dissolução de Órgão Autárquico*, Almedina, 2009; FERNANDO GOMES, "Alguns aspetos da natureza e fundamentos da ação administrativa para perda de mandato", *Revista do Ministério Público*, n.º 150, Lisboa, 2017, pp. 11 ss., e *A ação administrativa para perda de mandato autárquico*, Dissert. Mestrado, Repositório FDUL, 2018; e de LEANDRO OLIVEIRA, *Da Ação Administrativa para Declaração de Perda de Mandato Local*, FDUC, Dissert. Mestrado, Repositório FDUC, 2021.

de responsabilidade pessoal dos titulares de cargos políticos. Exclui-se, assim, da jurisdição administrativa a matéria da perda de mandato na sequência de decisão dos tribunais comuns, tomada no âmbito da ação penal e ao abrigo da lei que regula os crimes de responsabilidade dos titulares de cargos políticos, previsto pela Lei n.º 34/87, de 16/07, na versão da Lei n.º 94/2021, de 21/12, e em cujo artigo 29.º, alínea *f*), se estabelece essa cominação como efeito da condenação por crime de responsabilidade, desde que praticado no exercício das respetivas funções por membro de órgão representativo de autarquia local.

VI. As ações judiciais de perda de mandato local e de dissolução de órgão autárquico

As ações judiciais de perda de mandato local e de dissolução de órgão autárquico são *ações administrativas especiais ou avulsas* (artigo 36.º, n.º 4, do CPTA), assim designadas por não serem disciplinadas diretamente no CPTA, mas objeto de regulação especial em legislação avulsa, com naturais particularidades de regime (artigos 8.º a 12.º e 15.º da LTA). Desde a Lei n.º 87/89, de 09/09 – que constitui o antecedente legislativo da atual LTA –, que o legislador procedeu à *unificação* num único diploma dos dois regimes da cessação do mandato de natureza sancionatória, o da perda de mandato e o de dissolução de órgão autárquico. A ação administrativa para dissolução de órgãos autárquicos, ou de entidades equiparadas, tem um *regime processual muito idêntico* ao da perda de mandato, por se integrarem ambas no âmbito da *tutela de natureza sancionatória*, mas com algumas *especificidades*, designadamente em matéria de fundamentos da ação, que constam das várias alíneas do artigo 9.º da LTA, e ainda das consequências que decorrem da procedência da ação.

Lato sensu, pode afirmar-se que estamos perante um *contencioso administrativo especial*, cujas principais caraterísticas são as

seguintes: *i)* a sua estrutura é de um *contencioso administrativo especial*, o *contencioso autárquico*; *ii)* sofre modulações e variações porque se trata de uma ação administrativa *avulsa*, não sendo regulada no CPTA, mas em legislação especial, com particularidades de regime processual; *iii)* depende de uma apreciação judicial em *tempo curto*, no sentido de ser um contencioso judicial urgente, que exige urgência processual; *iv)* assume natureza *ocasional*, não envolvendo um contencioso permanente e sistemático sobre a atividade da administração autárquica; *v)* nele entrelaçam-se elementos objetivistas e elementos subjetivistas; *vi)* é conformado pela especial relevância de diversos *princípios jurídicos processuais e substantivos*, de natureza constitucional e legal; *vii)* é um contencioso de *plena jurisdição*, expressão que pretende significar que o processo não se dirige apenas à pronúncia judicial sobre as ilegalidades imputadas – individualmente – ao membro ou – colegialmente – ao órgão autárquico, já que engloba a possibilidade de decretamento de uma sanção consubstanciada na perda de mandato e na dissolução do órgão ou entidade equiparada.

1. OBJETO

Elemento essencial de qualquer processo é o respetivo objeto. Saber em que consiste o objeto do processo é uma questão sempre muito discutida, já que se trata de assegurar a ligação entre a relação jurídica material e a relação jurídica processual, determinando quais os aspetos da situação jurídica substantiva, existente entre as partes, que foram trazidos a juízo. O objeto do processo administrativo como *instância* ou *conteúdo da causa é definido pelo pedido e pela causa de pedir, que individualizam a pretensão deduzida em juízo*[18]. Alude-se aqui

[18] Cfr. VASCO PEREIRA DA SILVA, *Para um Contencioso Administrativo dos Particulares*, Coimbra, 1989, p. 179; e VIEIRA DE ANDRADE, *Justiça Administrativa*, cit., pp. 280-281.

ao pedido que origina a constituição da relação jurídica processual, que determina a espécie de ação, a forma de processo e, sobretudo, que define o conteúdo da decisão do tribunal. A lei prevê a utilização da ação administrativa urgente para, conforme os casos, se obter a *declaração da perda de mandato do membro de órgão autárquico* responsável pela prática de ilegalidades (presidente da câmara municipal, vereador, membro da assembleia municipal, presidente da junta de freguesia) ou a *dissolução do órgão autárquico* ao qual se imputa a prática de ilegalidades (câmara municipal, assembleia municipal, assembleia de freguesa, junta de freguesia). Contudo, a função destas ações é mais *ampla* do que o decretamento de uma sanção tutelar, na medida em que a perda de mandato dos eleitos locais também pode decorrer de *outras circunstâncias* previstas em legislação avulsa, como o regime do exercício de funções por titulares de cargos políticos e altos cargos públicos (artigos 11.º e 18.º da Lei n.º 52/2019). Na ação de perda de mandato local, a *renúncia ao mandato autárquico* apresentada no decurso da ação – enquanto questão incidental – leva à falta de objeto da mesma e determina, como consequência, a inutilidade superveniente da lide.

2. Forma da ação

As ações de perda de mandato e de dissolução de órgão autárquico ou entidade equiparada sempre tiveram caráter *urgente*, sendo assim configuradas pelo legislador logo em 1989. No entanto, tais ações passaram, desde 2015, a seguir os termos do processo do contencioso eleitoral previsto no CPTA, por força da alteração do artigo 15.º da LTA, que estabelecia um regime processual próprio[19],

[19] A lei remetia a tramitação das ações para os termos do recurso contencioso de anulação dos atos administrativos dos órgãos da administração local, com especificidades.

revogado pelo DL n.º 214-G/2015. Assim, quanto ao regime processual, dispõe o artigo 15.º, n.º 1, da LTA que as ações para declaração de perda de mandato ou de dissolução de órgão autárquico têm caráter urgente e *seguem os termos do processo do contencioso eleitoral*, previstos no CPTA (artigos 97.º e 98.º). Estamos em face de uma remissão em bloco, isto é, de uma remissão global, pelo que a mesma abrange os trâmites processuais, incluindo em fase de recurso jurisdicional. No entanto, importa, desde já, declarar que aquela remissão deve ser feita com as *devidas adaptações*, seja porque algumas disposições do artigo 98.º do CPTA são manifestamente inaplicáveis às ações em causa, seja porque as regras processuais da LTA (em matéria de fundamentos, legitimidade e tempestividade) prevalecem sobre as normas do contencioso eleitoral. Sem embargo, pode perguntar-se o que motivou a alteração do artigo 15.º da LTA que deixou de fazer corresponder uma forma de processo específica às ações de perda de mandato e de dissolução de órgão, submetendo-as, por remissão, aos termos do processo do contencioso eleitoral.

Efetivamente, as opções do legislador parecem decorrer de alguma afinidade entre as referidas formas de cessação do mandato e as regras do contencioso eleitoral: estando em crise *direitos políticos fundamentais*, a *duração limitada de mandatos*, a *estabilidade orgânica* e o *funcionamento democrático das instituições*, exige-se, para além de uma jurisdição plena, um *meio* processualmente adequado – *urgente* e *principal* –, capaz de assegurar a utilidade das sentenças, quer no plano institucional, quer no plano subjetivo dos eleitos locais, atenta a natureza das liberdades (políticas) concretamente em causa. Tudo razões – *institucionais, democráticas e subjetivo-constitucionais* – que mal se garantiriam (ou nunca se garantiriam) com os prazos e as demoras inerentes aos processos principais não urgentes, correndo-se o forte risco (ou o risco efetivo) de as sentenças que viessem a ser proferidas, independentemente do seu sentido, já não

terem a utilidade pretendida, incluindo até pela – provavelmente não rara – impossibilidade prática de reconstituírem as situações que terão dado origem às respetivas causas de pedir.

3. Elementos da ação

3.1. Pedido

Pedido é o efeito jurídico que se pretende obter com a ação (artigo 581.º, n.º 3, do CPC). Em função dos casos, consideramos dois tipos de pedidos: *(i)* o *pedido de perda de mandato* com vista a obter o decretamento de uma sanção aplicável, *individualmente*, ao membro do órgão responsável pela prática de ilegalidades; e *(ii)* o *pedido de dissolução de órgão autárquico ou entidade equiparada*, aplicável ao órgão ou entidade equiparada à qual se imputa a prática de ilegalidades e, por consequência, a perda de mandato dos membros do respetivo órgão. Da admissibilidade prevista no CPTA para a *cumulação de pedidos* (artigo 4.º, n.ºs 1, 2 e 3) resulta que, no âmbito desta ação, é, por exemplo, possível cumular o pedido de perda de mandato do presidente da junta de freguesia com o pedido de perda de mandato de membro da assembleia municipal que, por inerência, aquele exerce. Observe-se que, no âmbito desta ação urgente, a lei não prevê a utilização de pedidos de natureza cautelar.

3.2. Causa de pedir

A causa de pedir é constituída pelos factos concretos e pelas razões de direito em que se fundamenta a ação em concreto (artigo 581.º, n.º 4, do CPC), de acordo com o elenco previsto nos artigos 8.º e 9.º da LTA[20]. Na petição não basta ao autor indicar a situação jurídica

[20] A orientação a tomar quanto às causas de pedir que se mostram passíveis de ser invocadas nestes processos aponta para um contencioso de feição objetivista, que visa, na expressão de Mario Nigro, "Esperienze e prospettive del processo amministrativo", *Riv. trim. dir. pubbl.*, n.º 2, 1981, p. 409, controlar o «inteiro arco do exercício do poder administrativo».

concreta, sendo necessário o autor expor os factos essenciais que constituem a causa de pedir e as razões de direito que servem de fundamento à ação [artigo 552.º, n.º 1, alínea *d)*, do CPC]. Tanto a perda de mandato como a dissolução de órgão autárquico enquadram-se no âmbito da tutela sancionatória, mas não se confundem, desde logo porque *não existe uma total coincidência nos fundamentos* das correspondentes ações, pois os de perda de mandato incluem os de dissolução e, ainda, outros fundamentos, ou seja, integram quer os que constam dos artigos 8.º e 9.º da LTA, quer os que estão previstos em legislação avulsa. Por outro lado, a indicação dos factos constitutivos do processo varia de caso para caso, pois depende da situação concreta, mas, em qualquer cenário, terá de corresponder aos fundamentos (das sanções) legalmente tipificados como geradores do efeito pretendido. Neste sentido, importa tecer algumas observações complementares, considerando o relevante papel da jurisprudência na densificação de alguns fundamentos que revestem maior complexidade.

A perda de mandato e a dissolução de órgão autárquico podem ocorrer pela prática, por ação ou omissão, de ilegalidades de forma *individual*, por membros ou titulares de órgãos autárquicos, ou *colegialmente*, por órgãos colegiais. Seguindo o critério legal, previsto na LTA, constituem ilegalidades de prática individual que podem ser sancionadas as seguintes práticas de membros de órgãos autárquicos:

a) Sem motivo justificativo, não compareçam a 3 sessões ou 6 reuniões seguidas ou a 6 sessões ou 12 reuniões interpoladas[21];

[21] *Ausência injustificada às reuniões.* 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 nos organismos onde estão em representação do município ou da freguesia [artigo 4.º, alíneas *c), i)* e *ii)*, do EEL]. As *faltas injustificadas*, expressando a violação de um *dever legal de comparência*, traduzem uma perceção pública de *desinteresse do eleito local pelo exercício* da respetiva função. Trata-se de um fundamento antigo na nossa lei, que encontra previsão no direito comparado, e largamente invocado nos processos que determinam a perda de mandato. Quando em número relevante para efeitos de perda de mandato, as faltas injustificadas devem ser

b) 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 eleição[22];

c) Após a eleição se inscrevam em partido diverso daquele pelo qual foram apresentados a sufrágio eleitoral[23];

participadas ao MP, de acordo com o procedimento estabelecido no RJAL, que prevê algumas diferenças para a participação de faltas nos órgãos do município e da freguesia. É reduzida a controvérsia judicial em torno deste fundamento. Para que a falta releve para efeitos de aplicação da sanção, é necessário que a convocatória dos membros dos órgãos autárquicos para as reuniões e sessões dos órgãos tenha sido efetuada de acordo com o prazo de antecedência e a forma legalmente prevista no RJAL. No Ac. do STA, de 10/11/2016, Proc. 01144/16, regista-se que o prazo mínimo de 8 dias para convocatória dos membros da assembleia de freguesia para uma sessão ordinária daquele órgão, fixado no artigo 11.º do RJAL, não deve ser contado nos termos do artigo 87.º do CPA, mas de acordo com a norma do artigo 137.º do RJAL, que determina a regra da continuidade dos prazos.

[22] *Inelegibilidade prévia à eleição e posterior à eleição.* Trata-se de um fundamento invocado com frequência no contencioso da perda de mandato que abrange (dois) casos de inelegibilidade do eleito local, que vêm a ocorrer *após o ato eleitoral*, ou que já *antes* dele se verificavam mas que só depois da eleição vêm a ser detetadas. O primeiro caso ocorre quando o eleito local, depois da eleição, adquire um *status* que a lei designa de "inelegibilidade" (*rectius*, de incompatibilidade funcional passível de afetar a isenção e imparcialidade no exercício do cargo), de natureza geral ou especial, prevista nos artigos 6.º e 7.º da Lei Eleitoral para os Órgãos das Autarquias Locais [LEOAL], Lei Orgânica n.º 1/2001, de 14/08, na redação da Lei n.º 1/2021, de 04/06. Eis o que sucede ao eleito local que, depois da eleição, é investido no exercício de cargos ou funções previstas nos artigos 6.º, n.º 1, e 7.º, n.ºs 1 e 2, da LEOAL, não se exigindo uma imputação culposa para efeitos de perda de mandato. O segundo caso refere-se à existência de uma situação de inelegibilidade, desconhecida à data do sufrágio eleitoral, e que só depois deste veio a ser identificada. Eis o que sucede no caso de um membro do Conselho Superior da Magistratura que foi eleito presidente da assembleia municipal, não tendo sido suscitada a sua inelegibilidade antes do ato eleitoral [artigo 6.º, n.º 1, alínea *f*), da LEOAL]. A distinção continua a ser relevante, sem prejuízo do referido no Acórdão do TCA-N (Proc. 00041/17.9BEVIS), de 23/06/2017: «isto sendo certo que não há razão válida para distinguir entre as situações de inelegibilidade *ab initio* e inelegibilidade superveniente, pois são razões objetivas, independentemente de um juízo de culpa sobre a atuação do autarca, de isenção e transparência no exercício de cargos autárquicos, que determinam a perda de mandato». Uma última nota para sublinhar a relevância prática da apreciação, conhecida após a eleição, da *insolvência do eleito local* no contencioso da perda de mandato, abrangendo, de igual forma, tanto a insolvência culposa como a fortuita. A inelegibilidade que resulta da declaração de insolvência, fundamento da perda de mandato, apenas cessa com a decisão final tomada no processo de insolvência a determinar a exoneração do passivo restante do insolvente, segundo o artigo 244.º do CIRE (Ac. do STA, de 21.11.2013, Proc. n.º 01260/13).

[23] *Inscrição em partido diverso.* Esta restrição à liberdade de associação (artigo 51.º da CRP) visa assegurar a *transparência* eleitoral e tutelar a *relação de confiança* entre eleitores e eleitos, segundo um princípio de *filiação única partidária*, que deve ser mantida ao longo do respetivo mandato. Na apreciação da culpa, a aplicação da norma sancionatória basta-se com elementos objetivos (inscrição em novo partido político) e não volitivos (a motivação dessa inscrição) – Ac. do STA, de 21/10/2021, Proc. 78/2021. Observe-se que a previsão desta regra encontra

d) No mandato em curso ou em mandato imediatamente anterior, tenham praticado ou tenham sido individualmente responsáveis pela prática dos atos que fundamentam a dissolução de órgãos colegiais;
e) No mandato em curso ou em mandato imediatamente anterior, no exercício das suas funções, ou por causa delas, tenham intervindo 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 outrem[24].

A perda de mandato dos membros dos órgãos executivos do poder local pode ainda resultar do *incumprimento das obrigações declarativas* (controlo público da riqueza dos titulares de cargos políticos), nos termos previstos nos artigos 13.º a 18.º da Lei n.º 52/2019, de 31/07[25], e 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 (*regras sobre o exercício do mandato*, designadamente relativas à exclusividade, regime de permanência e impedimentos).

paralelo em sede de mandato parlamentar, uma vez que constitui causa de perda do mandato do deputado a inscrição do mesmo em partido diverso daquele pelo qual fora apresentado a sufrágio [artigo 160.º, n.º 1, alínea c), da CRP]. No entanto, a LTA não pune outras situações idênticas, como a de um eleito por um determinado partido se desvincular do partido pelo qual concorrera e passar a assumir o estatuto de independente no exercício do mandato, ou poder concorrer, nas eleições seguintes, como independente ou por outro partido, continuando a exercer o mandato. Para estas e outras hipóteses não é admissível a aplicação analógica da norma para efeitos de declaração da perda de mandato (assim, cfr. o Ac. do STA, de 10/07/2003, Proc. 1054/03).

[24] Entre nós, existe um sistema legal de impedimentos, que vincula os membros dos órgãos autárquicos no exercício das suas funções (artigos 66.º ss. do CPA, 3.º do EEL e 9.º da Lei n.º 52/2019). A perda de mandato não resulta aqui da mera intervenção em *situação de impedimento legal*, sendo necessário que a intervenção tenha visado a obtenção de uma *vantagem patrimonial* para o agente impedido ou para outrem. Estamos diante de um fundamento muito relevante no debate judiciário para aplicação da sanção tutelar a membros de órgãos autárquicos. A jurisprudência tem expendido algum esforço na densificação de uma intenção (dolo direto) na obtenção de uma vantagem patrimonial. Eis o que sucede com o Ac. do STA, de 12/12/2019, Proc. n.º 88/18.8, que veio uniformizar jurisprudência nos seguintes termos: «para efeitos de aplicação do art. 4.º, al. *b*), subal. *v*), do Estatuto dos Eleitos Locais, o sócio e único gerente de uma sociedade empreiteira que seja, simultaneamente, presidente de uma junta de freguesia e, por inerência, membro da assembleia do respetivo município, está impedido de celebrar contrato de empreitada entre essa sociedade e este município».

Quando praticadas por órgãos colegiais podem ser sancionadas as seguintes ilegalidades:

a) Sem causa legítima de inexecução, incumprimento de decisões transitadas em julgado dos tribunais[26];
b) Obstrução à realização de inspeção, inquérito ou sindicância, à prestação de informações ou esclarecimentos e recusa em facultar o exame aos serviços e a consulta de documentos solicitados no âmbito do procedimento tutelar administrativo;
c) Violação culposa de instrumentos de ordenamento do território ou de planeamento urbanístico válidos e eficazes[27];
d) Em matéria de licenciamento urbanístico, exija, de forma

Pense-se no caso em que o membro de uma assembleia de freguesia participa numa deliberação deste órgão que aprova uma doação de bens a favor de uma associação da qual ele é fundador e vogal da direção: nessa hipótese, considera-se que o elemento subjetivo da culpa na obtenção duma vantagem patrimonial para a referida associação fica preenchido com essa intenção de doação. Em síntese, para o STA, nos casos de violação da norma que proíbe ao autarca de intervir em procedimento onde possa obter vantagem patrimonial, essa violação só é determinante da perda do mandato quando se mostre que ele tinha interesse direto, pessoal e relevante nessa intervenção e que esse interesse o impedia de atuar de forma rigorosa, isenta e imparcial na defesa do interesse público posto a seu cargo, acrescentando-se que essa intervenção tem de estar associada a culpa grave visto que «só um grau de culpa relativamente elevado sustentará a suspeição ou a reprovabilidade social da conduta, de tal modo que tornem o visado indigno do cargo» (Ac. do STA, de 09/01/2002, Proc. 48349).

[25] *Declaração única de rendimentos, património, interesses, incompatibilidades e impedimentos* – *v.* o artigo 2.º, n.º 1, alínea *i*), e n.º 2 da Lei n.º 52/2019, na versão da Lei n.º 4/2022, de 06/01. Cfr., ainda, as sanções relativas a declarações de património e rendimentos previstas na Lei n.º 25/95, de 18/08, aplicáveis ao Presidente e vereador da câmara municipal.

[26] Fundamento que releva para efeitos de *dissolução* do órgão autárquico, mas também de *perda de mandato* [remissão do artigo 8.º, n.º 1, alínea *d*), para o artigo 9.º da LTA], em princípio, quando esse incumprimento assumir uma atuação dolosa ou de culpa grave, e não mera culpa ou simples negligência, de que resulte o sucessivo diferimento na execução da decisão judicial (*v.* Ac. do STA, de 07/12/2011, Proc. 0859/11).

[27] A perda de mandato e a dissolução do órgão autárquico em consequência de violações culposas de regimes legais de uso do solo, de planos e programas urbanísticos referem-se habitualmente à prática de atos de licenciamento de operações urbanísticas que violam aqueles instrumentos, como sucede com a autorização para construção em zonas *non aedificandi* (*v. g.*, terrenos inseridos em RAN e REN) – cfr. o relevante Ac. do STA, de 20/06/2012, Proc. 027/12, sobre pressupostos processuais. Questão controversa é a de saber se deve ser determinada a perda de mandato ou a dissolução de órgão nos casos em que, no momento em que estas medidas sancionatórias forem desencadeadas, a situação de nulidade já não exista, ou porque a violação culposa do plano foi entretanto regularizada (como sucede quando tenha entrado em vigor, em momento posterior, um novo plano que passe a admitir a operação urbanística anteriormente vedada pelo plano), ou porque a nulidade foi entretanto declarada pelo órgão que praticou o ato viciado e tenha extraído dessa declaração todas as consequências. Sobre esta questão, cfr. *Direito do Urbanismo e Autarquias Locais*, AAVV, CEDOUA/FDUC/IGAT, Coimbra, 2005, pp. 59 ss.

culposa, taxas, mais-valias, contrapartidas ou compensações não previstas na lei[28];

e) Não elaboração ou não aprovação do orçamento de forma a entrar em vigor no dia 1 de janeiro de cada ano, salvo ocorrência de facto julgado justificativo;

f) Não apreciação ou não apresentação a julgamento, no prazo legal, das respetivas contas, salvo ocorrência de facto julgado justificativo;

g) Ultrapassagem dos limites legais de endividamento da autarquia, salvo ocorrência de facto julgado justificativo ou regularização superveniente;

h) Ultrapassagem dos limites legais dos encargos com o pessoal, salvo ocorrência de facto não imputável ao órgão visado;

i) Prática, por ação ou omissão dolosas, em ilegalidade grave traduzida na consecução de fins alheios ao interesse público[29].

De notar que, com base na remissão do artigo 8.º, n.º 1, alínea *d*), para o artigo 9.º da LTA, há fundamentos que relevam para efeitos de dissolução de órgão autárquico e ao mesmo tempo para perda de mandato, conquanto, neste último caso, a responsabilidade deve ser diretamente imputável ao eleito local, e não ao próprio órgão.

[28] Sobre a imposição do município ao promotor, como condição para a aprovação da operação de loteamento, da realização pelo mesmo de infraestruturas, equipamentos ou outras contrapartidas ilegais, no contexto da jurisprudência do TJUE sobre operações urbanísticas, cfr. JORGE ALVES CORREIA, "A proporcionalidade na atribuição de encargos decorrentes de operações urbanísticas e os limites ao poder discricionário", *Estudos em Homenagem ao Professor Doutor Wladimir Brito*, Coimbra, 2020, pp. 785 ss.

[29] *Prática, por ação ou omissão, de ilegalidades graves.* No direito administrativo geral, ilegalidade grave traduz uma antijuridicidade qualificada da lei, moldada por um critério de *evidência* para o *cidadão médio*, numa avaliação razoável das circunstâncias, quer da ilegalidade, quer da gravidade, e com repercussão na satisfação do *interesse público* (*v. g.*, a não adoção de medidas de reposição da legalidade urbanística). A qualificação de ilegalidade como grave depende de um juízo autónomo do intérprete, mas a sanção de dissolução de órgão ou perda de mandato somente deve ser decretada quando o fundamento legal que a justifica for imputável a título de *culpa grave* e não de mera culpa ou simples negligência no cumprimento de um *dever* ou duma *obrigação legal*, exigindo-se uma *relação de adequação e proporcionalidade* entre a falta cometida e a sanção – assim, cfr. os Acs. do STA, de 21/10/2021, Proc. 78/2021, de 21/05/2020, Proc. 069/19.4BEMDL, de 02/04/2020, Proc. 0396/18.8BECTB, e de 07/12/2011, Proc. 0859/11. De registar, ainda, a hipótese de conhecimento em momento posterior à eleição da prática de ilegalidades graves. A perda de mandato, desde que haja culpa do eleito e não ocorram causas justificativas do comportamento, é o resultado da verificação, «em momento posterior ao das eleições», da prática dos fundamentos descritos em mandato imediatamente anterior (artigo 8.º, n.º 3, da LTA).

4. Pressupostos processuais

4.1. Competência

Vimos que o artigo 11.º, n.º 1, da LTA, quanto ao âmbito de jurisdição, determina que as ações em análise devem ser intentadas no tribunal administrativo de círculo territorialmente competente. No entanto, a lei não define expressamente a *competência* do tribunal *em razão do território*, ainda que essa questão não pareça convocar especial dificuldade, na medida em que, estando o litígio integrado no domínio do contencioso administrativo autárquico, e reportado à extinção do mandato do titular de um órgão autárquico, a ação não pode deixar de ser apresentada no tribunal administrativo da área da sede da autarquia a que aquele pertence, por aplicação analógica da norma do artigo 20.º, n.º 1, do CPTA. Idêntica solução é alcançada através da aplicação do n.º 3 do artigo 20.º do CPTA, que, no âmbito do contencioso eleitoral, determina a competência do tribunal da área da sede do órgão cuja eleição se impugna.

4.2. Legitimidade

Sobre a *legitimidade processual ativa* estabelece o artigo 11.º, n. º 2, da LTA que as ações para perda de mandato ou para a dissolução de órgãos autárquicos são propostas[30] pelo: *(i)* MP (ação pública); *(ii)* por qualquer membro do órgão de que faz parte aquele contra quem for formulado o pedido (ação particular); ou *(iii)* por quem tenha interesse direto em demandar, o qual se exprime pela utilidade derivada da procedência da ação (ação particular). Confrontando sistematicamente os artigos 9.º e 55.º do CPTA com o n.º 2 do artigo 11.º da LTA imediatamente se conclui que as ações para perda de mandato e dissolução de órgão contêm normas especiais

[30] A lei, desde a sua versão originária, utiliza indevidamente o termo «são interpostas pelo...», pois, como ensina a teoria geral de processo, propõem-se ações e interpõem-se recursos jurisdicionais.

sobre legitimidade, que habilitam a iniciativa processual do MP (com o dever funcional de propor a ação), de qualquer membro do respetivo órgão autárquico e dos interessados diretos em demandar, exprimindo-se esse interesse pela utilidade derivada da procedência da ação. O título de legitimidade não reside, pois, na titularidade da relação material controvertida (artigo 9.º, n.º 1, do CPTA), mas, outrossim, na demonstração do interesse processual em demandar. De notar que, figurando o artigo 11.º, n.º 2, da LTA como uma *norma especial sobre legitimidade*, deve concluir-se que se encontram afastados os demais títulos conferentes de legitimidade ativa a que se referem os citados artigos 9.º, n.º 2, 55.º e 98.º, n.º 1, do CPTA, desde logo no âmbito da ação pública, da ação popular local e da ação popular social.

O *MP* goza de um relevante poder de iniciativa processual em defesa da legalidade (artigos 219.º da CRP e 1.º do EMP) e encontra-se vinculado à propositura da ação se tiver conhecimento de fundamento que dê lugar à aplicação da sanção de perda de mandato ou de dissolução de órgão. No caso do *membro do órgão de que faz parte aquele contra quem for formulado o pedido*, a redação da lei não é clara, já que, se qualquer vereador é competente para intentar uma ação de perda de mandato de outro vereador ou do presidente da câmara municipal[31], afigura-se discutível que o membro de um órgão possa propor uma ação para a dissolução do mesmo (*v. g.*, da câmara municipal), visando o efeito extintivo de uma relação intraorgânica de que é titular. O mesmo se diga sobre a legitimidade dos membros intervirem ao abrigo da *ação particular* (violação de direitos legais que lhes são conferidos) ou da *ação pública* (em defesa da legalidade administrativa). Mais discutível, ainda, é a atribuição de legitimidade ativa aos *partidos*

[31] Não ficando excluída a *coligação de autores* quando a *causa de pedir seja a mesma e única* [artigo 12.º, n.º 1, alínea a), do CPTA], hipótese excecional concebível para casos de rotura política e institucional grave no órgão autárquico.

políticos, enquanto tais, para propor ações de perda de mandato local, com fundamento nas funções de fiscalização política que lhe são, genericamente, atribuídas por lei. Discordamos frontalmente deste entendimento, expresso no Ac. do STA, de 29-10-2020, e do TCA-N, de 13/03/2020, Processos 163/19.1BEPRT[32], já que o mesmo implica uma *partidarização excessiva da vida política*, designadamente ao nível local, não tendo base na lei processual, nem sequer uma função de integração de uma lacuna legal, porque os partidos interessados já estão representados nos órgãos autárquicos, a cujos membros a lei justamente atribui tal legitimidade, ao que acresce a faculdade que lhes assiste de participação dos factos ao MP.

No que respeita ao *interesse direto em demandar*, este não tem de ser pessoal: o citado n.º 2 do artigo 11.º alude tão só a «interesse direto em demandar, o qual se exprime pela utilidade derivada da procedência da ação». O caráter direto do interesse relaciona-se com a questão de saber se existe um interesse atual e efetivo, isto é, trata-se de saber se o autor se encontra numa situação efetiva de lesão que justifique a utilização do meio processual utilizado. Aliás, seguindo a uniforme e reiterada jurisprudência do STA, o interesse direto deve ser apreciado em função das vantagens que o autor alega poderem advir-lhe da ação proposta, sendo que os efeitos decorrentes da ação devem repercutir-se, de forma direta e imediata, na esfera jurídica do autor, e de não de forma eventual

[32] No citado Ac. do STA afirmou-se que «um partido político que está representado no órgão autárquico de que fazem parte os impedidos tem o mesmo interesse em demandar e utilidade na procedência da ação que o de qualquer membro do órgão autárquico a que alude o referido art. 11.º, n.º 2, da LTA». O fundamento desta interpretação (extensiva) reside nas "funções constitucionais dos partidos políticos", associada ao conceito de "fiscalização", mas, a nosso ver, essa leitura não tem apoio legal nem constitucional, nem pode servir de suporte para formar uma especial legitimidade ativa neste contencioso. Julgamos que tal entendimento contraria jurisprudência do próprio STA (*v.* o Ac. de 31/10/2020, Proc. 01958/20.9BELSB, no qual se afirmou que os partidos políticos não gozam de legitimidade ativa para propor uma intimação para proteção de direitos, liberdades e garantias com base nas suas funções de fiscalização). Também em sentido muito crítico, cfr. Vieira de Andrade, *Justiça...*, cit., p. 164.

ou conjuntural. Nos termos desta jurisprudência, só goza de legitimidade ativa quem espera obter da ação um certo benefício e se encontra em condições de o poder receber, sendo o interesse considerado como interesse direto desde que tenha repercussão imediata na esfera do interessado. Consequentemente, o interesse direto – imediato, atual, efetivo – contrapõe-se, assim, a um interesse meramente eventual ou hipotético, que não se dirija a uma utilidade para a esfera jurídica do autor que possa advir diretamente da ação judicial. O requisito do caráter direto do interesse está, pois, associado à questão de saber se o alegado titular do interesse tem efetiva necessidade de tutela judiciária[33].

Por último, no plano da *legitimidade passiva*, não obstante a LTA não regular expressamente a matéria, no caso da ação de perda de mandato local, esta deve ser proposta *contra* o *membro* do órgão autárquico que, por ação ou omissão, seja individualmente responsável pela prática da ilegalidade ou por qualquer fundamento que seja suscetível de determinar como consequência sancionatória a cessação do respetivo mandato, ao passo que, no caso da ação para dissolução do órgão, esta é proposta *contra o próprio órgão* da pessoa coletiva autárquica.

4.3. Tempestividade

No que respeita aos prazos para a propositura das ações, saliente-se que, nos termos do artigo 11.º da LTA, o MP tem o *dever funcional* de propor as ações de perda de mandato e de dissolução de órgão no prazo máximo de *20 dias* após o conhecimento dos respetivos fundamentos (n.º 3), e desde que dentro do prazo de *5 anos* após

[33] Cfr. o Ac. do TCA-N, de 08/06/2006, Proc. 00461/05.1BEPNF. Neste aresto salientou-se que «não cremos que o legislador vise com esta situação enunciada na parte final do n.º 2 do art. 11.º da Lei n.º 27/96 consagrar um regime legal de ampla "ação pública" conferido e disseminado a qualquer pessoa para a instauração deste tipo de ação judicial, porquanto isso, por um lado, entraria em conflito com as outras duas situações previstas também na 1.ª parte do n.º 2 do mesmo normativo e, por outro, nada tinha que ver com a exigência dum "interesse direto em demandar" ali exigido como condicionante da legitimidade ativa».

a ocorrência dos factos que as fundamentam (n.º 4). O prazo de propositura da *ação* pública por parte do MP – que, como se referiu, dispõe de 20 dias – deve ser contado a partir do conhecimento dos factos (isto é, a contar da data em que seja possível o conhecimento do ato ou da omissão) que possam fundamentar a ação e desde que dentro do *prazo de cinco anos* após a ocorrência dos factos que as fundamentam (prazo "prescritivo dos factos"), decorrido o qual se extingue o direito de ação. O não exercício, no prazo de 20 dias, daquele dever funcional não significará, porventura, que tenha como consequência automática um efeito preclusivo (isto é, de caducidade do exercício oficioso da ação)[34]. O n.º 3 do artigo 11.º pretende realçar o dever oficioso de propositura da ação, vigorando aqui o princípio da legalidade ou da oficialidade (e não uma regra de discricionariedade), ao passo que o n.º 4 do artigo 11.º refere-se ao prazo máximo de propositura das ações[35]. Outrossim, no âmbito da *ação particular*, promovida por qualquer membro do órgão de que faz parte aquele contra quem for formulado o pedido, ou por quem tenha interesse direto em demandar, as ações devem ser propostas dentro daquele prazo de cinco anos. Por conseguinte, o pressuposto da tempestividade deve ser lido nas ações em análise segundo o disposto no artigo 11.º da LTA, e não no artigo 98.º, n.º 2, do CPTA (que determinaria a exceção de caducidade do direito de ação ao fim de apenas 7 dias a contar da data em que seja possível o conhecimento do ato ou da omissão) – Ac. do STA, de 21/10/2021, Proc. 78/2021.

[34] No mesmo sentido, cfr. Ernesto Vaz Pereira, ob. cit., p. 54. Em sentido contrário, cfr. Fernando Gomes, ob. cit., pp. 95-96 (o prazo de 20 dias tem natureza de um prazo de caducidade).

[35] A este propósito, cfr. o Ac. do STA, de 29/10/2020, Proc. 0163/19.1BEPRT: «o que se diz, e bem, no acórdão recorrido é que resulta do n.º 4 do art. 11.º da 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,

4.4. Prévio procedimento inspetivo tutelar

No domínio dos pressupostos relativos ao processo, o artigo 6.º, n.º 4, da LTA, impõe um elemento essencial ao processo e à decisão de mérito da causa quando a instauração da *ação de perda de mandato* pelo MP depende de um *procedimento administrativo prévio* de tutela sob a forma de ação inspetiva. Como vimos (*supra*, 3.2.), quando os relatórios das ações inspetivas contenham situações suscetíveis de fundamentar a perda de mandato dos titulares dos órgãos autárquicos, o ministro da tutela deve determinar, previamente, a notificação dos visados para, no prazo de 30 dias, apresentarem, por escrito, as alegações tidas por convenientes, juntando os documentos que se considerem relevantes, ao que acresce a emissão de parecer do órgão deliberativo sempre que esteja em causa a dissolução de um órgão executivo (artigo 6.º, n.ºs 5 e 6, da LTA). A violação da lei, por ofensa ao que designámos de "procedimento tutelar justo", não se limita à dimensão organizatória-procedimental, antes serve a *defesa de interesses administrativos* e visa *evitar intervenções desnecessárias dos tribunais*. Neste sentido, a falta deste pressuposto processual específico[36] à ação instaurada pelo MP deve ser tida como uma exceção dilatória inominada, que dá lugar à absolvição do réu da instância, nos termos e para os efeitos do artigo 89.º, n.º 2, do CPTA.

é perfeitamente percetível. 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». No sentido do citado Ac. do STA, cfr. os Acs. do STA, de 21/10/2021, Proc. 78/2021, do TCA-N, de 08/03/2007, Proc. 00110/06.0BEBRG, e de 27/06/2014, 02796/13.0BEPRT. Em sentido divergente, cfr. os Acs. do TCA-S, de 05/11/2009, Proc. 05576/09 e de 29/03/2012, Proc. 08673/12.

[36] Referindo-se a um pressuposto processual específico, cfr. FERNANDO GOMES, ob. cit., p. 96. Por outro lado, como foi afirmado no Ac. do STA, de 20/06/2012, Proc. 07928/11, a apreciação da ilegalidade dos atos da responsabilidade do eleito local (p. ex., atos de gestão urbanística) não está dependente da anterior invalidação dos mesmos noutro processo judicial.

5. Tramitação e recurso

No que concerne à tramitação processual, as ações em análise seguem os *termos do processo do contencioso eleitoral*, previstos no CPTA (artigos 97.º e 98.º). Deste modelo específico da ação urgente resulta a imposição de prazos muito curtos, como sucede com os prazos para a tramitação e decisão do processo (artigo 98.º, n.º 4). O propósito evidente é o de conseguir uma decisão célere, embora a opção legislativa seja discutível pela exiguidade dos prazos estabelecidos. Assim, à luz do n.º 4 do artigo 98.º, os prazos a observar durante a tramitação do processo são os seguintes: cinco dias para a contestação; cinco dias para a decisão do juiz ou do relator, ou para este submeter o processo a julgamento; três dias para os restantes casos. A isto acrescem as regras gerais da ação urgente previstas no artigo 36.º, n.ºs 2 e 3, do CPTA. É notório que os prazos para a preparação das peças processuais (contestação e réplica) e para a formação da vontade do tribunal são excessivamente curtos, podendo prejudicar a correta aplicação do direito. Eis o que sucede quando, na pendência da ação para declaração de perda de mandato local, estiver em causa a necessidade de apreciação, a título incidental, de ilegalidades na gestão autárquica, que justificam uma instrução exigente, dificilmente conciliável com a brevidade e simplicidade apontadas. Logo, não obstante a remissão em bloco para as regras do contencioso eleitoral, a verdade é que essa remissão é de perspetivar com a maior das cautelas, incluindo na tramitação da ação – adaptação que leva a que os juízes, dentro da margem de "discricionariedade judicial"[37], sejam eles próprios a estabelecer um ajustamento da tramitação da ação à especificidade do caso, consoante os fundamentos invocados na petição e o conteúdo da contestação apresentada pelo réu[38].

[37] Cfr. Sérvulo Correia, "Margem de livre decisão, equidade e preenchimento de lacunas: as afinidades e os seus limites", *Estudos em Homenagem a Miguel Galvão Teles*, I, Coimbra, 2012, p. 397.

[38] Acrescente-se que certas normas do contencioso eleitoral são mesmo inaplicáveis às ações em análise, como sucede com o n.º 2 do artigo 98.º (Ac. do STA, de 21/10/2021, Proc. 78/2021).

Além de as fases processuais serem *abreviadas*, com redução dos articulados, e os prazos mais *curtos*, acrescem as regras dos artigos 36.º, 97.º e 147.º do CPTA, pelo que todos os processos correm em férias judiciais, com dispensa de *vistos prévios*, mesmo em fase de recurso jurisdicional, sendo os atos de secretaria praticados no próprio dia, com precedência sobre quaisquer outros, e os *recursos* sobem imediatamente, com os prazos reduzidos a metade (artigos 36.º, 97.º e 147.º).

6. SENTENÇA

Interessa-nos, agora, considerar as sentenças em que o juiz profere uma *decisão de fundo* ou *decisão de mérito* sobre a causa principal, excluindo as sentenças formais de absolvição da instância (*v. g.*, por falta de pressupostos processuais)[39]. A sentença produz importantes efeitos, quer na ordem substantiva, quer na ordem processual. Quando se torna definitiva, *transita em julgado* e *extingue a instância*. Forma-se então o *caso julgado formal* (com efeitos apenas no processo concreto), quando a sentença tenha sido de absolvição da instância, e simultaneamente *formal e material* (com efeitos dentro e fora do processo), quando tenha sido de mérito. Por efeito de uma decisão judicial de procedência desencadeiam-se consequências jurídicas que importam a perda de mandato ou a dissolução do órgão autárquico, razão pela qual as *sentenças de provimento* são sentenças *constitutivas*, que produzem ou autorizam uma alteração na ordem jurídica existente, extinguindo uma relação ou situação jurídica ou um *status* [artigo 10.º, n.º 2, alínea *c*), do CPC]. Assim, as sentenças administrativas de provimento podem ser reconduzidas, quanto aos efeitos sancionatórios que produzem, a *sentenças constitutivas*, implicando, por si, e consoante os casos, a extinção da

[39] Sobre as classificações das sentenças, cfr. VIEIRA DE ANDRADE, *Justiça...*, cit., pp. 359 ss.

condição de titular de órgão autárquico ou do respetivo vínculo de incorporação orgânica[40] e a dissolução de órgão autárquico ou entidade equiparada. Na hipótese de improcedência do pedido, as sentenças devem ser consideradas como meramente declarativas, já que não alteram as relações ou situações jurídicas existentes.

Ressalve-se que a decisão judicial não pode deixar de ponderar a existência de *causas de não aplicação da sanção*, ou seja, e de acordo com o artigo 10.º, n.º 1, da LTA, a existência de causas que justificam o facto ou que excluem a culpa dos agentes (*causas justificativas* ou *desculpantes*), nos termos gerais de direito, e sem prejuízo dos deveres a que os órgãos públicos e os seus membros se encontram obrigados[41]. Excetuados os casos em que o dolo é legalmente exigível na configuração da infração, a perda do mandato só pode ser decretada quando o fundamento legal que a justifica for imputável a título de culpa grave, quando a atuação do agente «mereça um forte juízo de censura (culpa grave ou negligência grosseira)» – Ac. do STA, de 21/10/2021, Proc. 78/2021. A imputação culposa é uma condição de aplicação das medidas de perda de mandato e da dissolução de órgão, sem prejuízo da tendência para uma certa objetivação da culpa[42].

VII. Procedimento subsequente à perda de mandato ou à dissolução de órgão autárquico

Outra diferença que sobressai entre a ação de perda de mandato e a ação de dissolução de órgão autárquico contende com o *proce-*

[40] Cfr. Pedro Costa Gonçalves, *Manual de Direito Administrativo*, cit., p. 592.

[41] Algumas disposições legais replicam tais causas de justificação, como sucede com as alíneas *c)*, *f)*, *g)* e *h)* do artigo 9.º da LTA (salvo ocorrência de facto julgado justificativo ou salvo ocorrência de facto não imputável ao órgão visado).

[42] Eis o que se verifica, p. ex., na situação de inscrição em partido político diverso: neste caso, a culpa traduz-se num juízo de censura ao agente por não ter adotado um comportamento conforme a um dever que podia e devia ter tido, sendo certo que as pessoas que exercem uma determinada função pública têm um dever reforçado de conhecer as regras jurídicas que norteiam o seu exercício.

dimento subsequente a uma sentença judicial de provimento desses pedidos. Na realidade, a *perda de mandato* abre uma vaga (ou mais, no caso de a ação ter sido proposta contra vários membros de órgãos), dando lugar ao preenchimento dessa vaga nos termos do artigo 79.º da Lei n.º 169/99, de 18/09, na versão da Lei n.º 69/2021, de 20/10, com a tomada de posse do 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 perdeu o mandato. Já na eventualidade de ser declarada a *dissolução*, haverá lugar a um novo sufrágio eleitoral, direto e universal, para constituição do novo órgão autárquico. No caso de dissolução de órgão municipal, o procedimento pode variar em função de se tratar de *dissolução* da *câmara municipal* ou da *assembleia municipal*. No primeiro caso, há lugar à nomeação, pelo Governo, de uma *comissão administrativa*: trata-se de um órgão temporário, que exerce, em substituição, as competências da câmara municipal, após a sentença de dissolução e até à tomada de posse dos novos membros (eleitos) da câmara municipal. A comissão administrativa é composta por cinco membros e a composição deve refletir a composição da câmara municipal (artigo 14.º, n.ºs 1 e 2, da LTA)[43]. No exercício das competências, a comissão responde perante o Governo que a nomeou. Podemos dizer que, no período de tempo que decorre entre a sentença de dissolução da câmara e a posse do novo executivo, há uma *compressão da autonomia municipal*, sem prejuízo dos poderes da assembleia municipal, que se mantêm intactos[44]. O ato eleitoral para eleger a nova câmara municipal deve ocorrer no prazo máximo de 90 dias após o trânsito em julgado da decisão de dissolução, salvo se no mesmo

[43] A lei exige que o Governo considere o fator da representatividade. Os membros do órgão dissolvido que tenham votado contra ou que não tenham participado nas deliberações ilegais, praticado os atos ou omitido os deveres legais a que estavam obrigados *podem* ser nomeados para a comissão.

[44] Assim, cfr. PEDRO COSTA GONÇALVES, *Manual de Direito Administrativo*, cit., p. 925.

período de tempo forem marcadas eleições gerais para os órgãos autárquicos (artigo 14.º, n.º 3, da LTA). No cenário de dissolução da assembleia municipal, não há naturalmente lugar à nomeação de comissão administrativa, mas à marcação de eleições para eleger a nova assembleia municipal, a qual deve ocorrer no prazo de 90 dias, com a mesma ressalva.

A isto acrescem duas observações finais. A primeira decorre do artigo 12.º, n.º 3, da LTA. Como vimos, os membros autárquicos sancionados com a perda de mandato não podem fazer parte da comissão administrativa constituída em caso de dissolução de um órgão autárquico, sendo que a *renúncia* do mandato não prejudica essa prescrição. A segunda diz respeito à dissolução dos órgãos da freguesia. A dissolução do órgão deliberativo da freguesia importa necessariamente a dissolução da junta de freguesia, como resulta o artigo 12.º, n.º 4, da LTA, regra que se justifica atendendo à forma de composição do órgão executivo da freguesia, que emana da assembleia de freguesia (os vogais da junta são eleitos pela assembleia de freguesia e de entre os seus membros).

VIII. A perda de mandato enquanto pena acessória no âmbito da ação penal

As sanções tutelares não devem confundir-se com a *perda de mandato* enquanto *pena acessória*, face à pena principal de prisão ou de multa, prevista para a prática de crimes da responsabilidade pessoal dos titulares de cargos políticos. É sobretudo nesta área que se assiste à crescente "mediatização da política municipal", ligada à prática de *crimes* no exercício de funções autárquicas, no domínio do urbanismo, da contratação pública e da administração de dinheiros públicos. A perda de mandato é *inerente* à própria ideia de *condenação em crime de responsabilidade*. Portanto, para além das situações previstas na LTA, a perda de mandato pode decorrer da

ação penal[45] na sequência de decisão dos *tribunais comuns*, tomada no âmbito da *ação penal* e ao abrigo da lei que regula os *crimes de responsabilidade dos titulares de cargos políticos*, previstos na Lei n.º 34/87, de 16/07, na versão da Lei n.º 94/2021, de 21/12, e em cujo artigo 29.º, alínea *f*), se estabelece essa cominação como efeito da condenação definitiva de membro de órgão representativo de autarquia local por crime de responsabilidade praticado no exercício das respetivas funções. A condenação definitiva de membro de órgão autárquico em qualquer dos crimes de responsabilidade definidos na Lei n.º 34/87 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, segundo o disposto no artigo 13.º da LTA.

Em matéria de *efeitos das penas* (perda de mandato e incapacidade eleitoral passiva), é discutido na doutrina[46] e na jurisprudência[47] o problema de saber o que se deve entender por perda do "*respetivo* mandato", na aceção do artigo 29.º, alínea *f*), da Lei n.º 34/87. Pela nossa parte, propendemos a entender, por razões de consistência metodológica na interpretação jurídica e considerando a presunção do legislador razoável, que o respetivo mandato é o eventual *mandato exercido à data da condenação*, sob pena de se esvaziar de sentido útil a perda de mandato como efeito da condenação em

[45] Sobre a duplicação de sanções pela prática dos mesmos factos e o problema da valoração dos mesmos factos em sedes distintas sem que tal signifique a violação do princípio do *ne bis in idem*, cfr. o Ac. do STA, de 02/03/2023, Proc. 224/2022. Por outro lado, o facto de a pena de prisão aplicada ter sido suspensa *não acarreta a suspensão da perda do mandato*, pois não existe entre elas qualquer relação de necessidade – cfr. o Ac. do TRE, de 21/03/2017, Proc. 54/11.4TAETZ.E2.

[46] Cfr. A. CÂNDIDO DE OLIVEIRA, "A responsabilidade criminal dos eleitos locais: a prisão não é a pena mais adequada", *Crimes de Responsabilidade dos Eleitos Locais*, coord. A. Cândido de Oliveira/Marta Dias, Braga, 2008, pp. 10 ss.; JOSÉ DE MELO ALEXANDRINO, "Direito das Autarquias Locais", cit., pp. 234 ss.; MÁRIO FERREIRA MONTE, "A perda de mandato e a inelegibilidade emergente de crimes praticados no exercício de cargos políticos – Comentário ao Ac. TC de 23/09/2009", *DRL*, Braga, n.º 8, 2009, pp. 56 ss.; e MARIA JOSÉ CASTANHEIRA NEVES, *Os Eleitos Locais*, Braga, 2017, pp. 44 ss.

[47] Acs. TC 274/90, 25/92, 46/2009, e Ac. do STJ, de 28/10/1993.

pena acessória e a consequente inelegibilidade, dado o tempo que habitualmente decorre entre o momento da prática do crime e a condenação definitiva em tribunal. Deve o juiz ponderar os valores e os interesses em presença que conduzem ao entendimento de que o mandato respetivo é o mandato em curso à data da condenação, de modo a que a norma interpretanda não fique esvaziada no seu sentido útil. É de afirmar, com MARIA DA GLÓRIA GARCIA, que o juiz assume aqui uma posição-chave, ao dizer e deixar dito o direito, pois é «quem institucionalmente detém a posição privilegiada para compreender o sentido da lei e os princípios do sistema jurídico em que se integra, bem como captar o que, por seu intermédio, a comunidade entende, espera e sente»[48].

IX. CONCLUSÃO: NÓTULAS SOBRE A REVISÃO DO REGIME JURÍDICO DA TUTELA ADMINISTRATIVA

Chegados aqui, estamos em condições de, em jeito conclusivo, formular algumas nótulas que visam discutir, em termos gerais, a necessidade de se redesenhar o regime português da tutela administrativa. Num contexto de crescente *judicialização da política autárquica* e de algumas *distorções da autonomia constitucional do poder local*, é especialmente visível o desinteresse com que, ao longo dos últimos 25 anos, esta matéria tem sido tratada pelo poder político, na sequência da atribuição aos tribunais do exclusivo da competência para decretar as sanções tutelares[49]. Isso permite explicar o avanço do poder judicial, que progressivamente passou a

[48] *Direito das Políticas Públicas*, Coimbra, 2009, p. 244.

[49] Houve, contudo, uma relevante iniciativa legislativa de revisão da LTA: a Proposta de Lei do Governo n.º 25/XI (2010), no âmbito da XI.ª Legislatura, que alargava a tipologia de fundamentos das sanções tutelares, bem como a legitimidade dos serviços inspetivos competentes para propor a ação de perda de mandato, propostas que não mereceram acolhimento no quadro parlamentar.

ocupar um espaço próprio na interpretação de normas substantivas e processuais aplicáveis à perda de mandato local e à dissolução de órgãos autárquicos ou entidades equiparadas. Nos dias de hoje, porém, a revisão do regime jurídico da tutela administrativa não se cumpre com medidas casuísticas ou *ad hoc*, antes pressupõe uma visão de conjunto sobre o ecossistema administrativo e judicial.

Neste sentido, e começando por um plano mais geral, em Portugal existe uma excessiva judicialização dos litígios relacionados com o exercício de funções autárquicas, que poderia ser mitigada de modo eficaz com a implementação de organismos de natureza administrativa, com funções para-jurisdicionais, no âmbito dos litígios jurídico-administrativos[50], evitando-se a formalização de questões nos tribunais. É incompreensível que matérias, como aquelas que se encontram previstas nas alíneas *a)*, *b)*, *c)* do n.º 1 do artigo 8.º, e *a)*, *b)*, *e)*, *f)* e *h)* do artigo 9.º da LTA, que não convocam especiais dificuldades interpretativas, continuem a exigir um processo judicial, convocando necessariamente o *munus* da função de julgar. Por outro lado, deveria ser seriamente encarada a revisão dos fundamentos que servem de base às sanções tutelares, projetando a sua alteração (atualização) e redução (supressão), já que a lei portuguesa figura, no plano do direito comparado, como aquela que levou mais longe a tipificação de condutas administrativas passíveis de fundamentar a perda de mandato local ou a dissolução de órgão autárquico[51]. Pode dizer-se que se regista mesmo uma *mutação do sentido constitucional* do regime da tutela sobre as autarquias locais fruto do excesso de tipificação de condutas na lei

[50] Sublinhando a necessidade de reduzir o *volume geral* da litigiosidade nos tribunais administrativos, através da instituição de organismos de natureza administrativa, dotados de poderes para-jurisdicionais de decisão, cfr. MÁRIO AROSO DE ALMEIDA, "A Justiça Administrativa em Portugal", *A Justiça Administrativa em Portugal – Diagnóstico Presente e Perspetivas Futuras*, AAVV, Lisboa, 2022, p. 315. Em face da inexistência de uma reserva constitucional da função jurisdicional na matéria em análise (*supra*, 4.), crê-se que não há qualquer óbice para a lei *atenuar* alguns excessos na *jurisdicionalização da tutela sancionatória*.

[51] Em sentido crítico, cfr. PAULO OTERO, *Direito Constitucional Português*, II, cit., p. 646.

ordinária, da falta de determinabilidade de certos conceitos legais e da leitura da lei pela jurisprudência ao nível dos fundamentos (*v. g.*, impedimentos em função de razões procedimentais, ilegalidades graves) e da legitimidade ativa para a propositura das ações judiciais (*v. g.*, a atribuição de legitimidade aos partidos políticos). A isto acresce o facto de este contencioso poder ser promovido mesmo na *ausência* de um prévio procedimento tutelar inspetivo, já que a causa de pedir da ação em que a sanção é aplicada forma-se à margem de uma relação administrativa de tutela – pode dizer-se que essas hipóteses se situam numa área ou *setor especial* do direito público sancionatório[52]. Um outro aspeto que, a nosso ver, se reveste de enorme importância diz respeito a uma lacuna de previsão na lei, que se traduz na falta de uma sanção de menor gravidade aplicável à prática de ilegalidades pelos eleitos locais, como a *sanção de suspensão do exercício do mandato* por um período de entre 6 a 18 meses, considerando o caso concreto e as exigências de proporcionalidade[53].

A terminar, quatro notas de ordem processual. Primeiro, a necessidade de se proceder à arrumação sistemática do regime da tutela sancionatória, um regime confuso, que se encontra disperso por vários diplomas legais, com evidentes ganhos de simplificação. Segundo, a reponderação da remissão do regime processual destas ações para o contencioso eleitoral, pois só na urgência assumem identidade – e, como vimos, os prazos previstos para a tramitação são especialmente curtos, ao ponto de, na prática, dificilmente poderem ser cumpridos. Terceiro, a nosso ver, deve caminhar-se

[52] Neste sentido, os Acs. do STA, de 21/10/2021, Proc. 78/2021, e de 22/04/2004, Proc. 0248/04.

[53] Em rigor, o juízo de adequação e proporcionalidade entre a falta cometida e a sanção não se esgota em sede de aplicação da punição (sobre este ponto, cfr. Guy Braibant, "Le Principe de proportionnalité", *Mélanges offerts à Marcel Waline: le juge et le droit public*, II, Paris, 1974, pp. 297 ss.), já que o *princípio constitucional da proporcionalidade* também *vincula o legislador*, ao ponto de se dever questionar a constitucionalidade de normas legais que permitam a declaração de perda de mandato fundada em minudências e, portanto, destituída de razoabilidade.

no sentido de conferir ao MP um papel central na promoção e condução das ações judiciais de perda de mandato local e dissolução de órgão autárquico, eventualmente como titular único da legitimidade processual ativa, em defesa da legalidade, tal como decorre da Constituição (artigo 219.º, n.º 1) e da lei (artigos 1.º do EMP e 51.º do ETAF), esvaziando situações de partidarização da tutela e de guerrilha política que possam contaminar os processos. Por último, a perda de mandato é um ato sancionatório que limita o exercício de direitos políticos constitucionalmente consagrados. Em caso de dúvida sobre a gravidade da conduta, o julgador está vinculado a observar o princípio *in dubio pro libertate*.