



COMISSÃO NACIONAL DE ELEIÇÕES

## ATA N.º 19/CNE/XV

No dia dois de agosto de dois mil e dezasseis teve lugar a reunião número dezanove da Comissão Nacional de Eleições, na sala de reuniões sita na Av. D. Carlos I, n.º 128 – 7.º andar, em Lisboa, sob a presidência do Senhor Juiz Conselheiro Dr. José Vítor Soreto de Barros, e com a presença dos Senhores Drs. Jorge Miguéis, Francisco José Martins, Carla Luís, João Almeida e Sérgio Gomes da Silva. -----

A reunião teve início pelas 11 horas e foi secretariada por mim, João Almeida, Secretário desta Comissão. -----

### 1. PERÍODO ANTES DA ORDEM DO DIA

### 2. PERÍODO DA ORDEM DO DIA

#### 2.1 - Ata da reunião plenária n.º 18/CNE/XV de 26 de julho

A Comissão aprovou, por unanimidade, a ata da reunião n.º 18/CNE/XV de 26 de julho, cuja cópia consta em anexo. -----

#### 2.2 - Ata n.º 15/CPA/XV, de 28 de julho

A Comissão tomou conhecimento da ata da reunião n.º 15/CPA/XV, de 28 de julho, cuja cópia consta em anexo.-----

#### 2.3 - Plano de Atividades e Proposta de Orçamento para o ano de 2017

A Comissão apreciou o projeto de Plano de Atividades e Orçamento da CNE para o ano de 2017, cuja cópia consta em anexo, e deliberou, com a abstenção do Senhor Dr. Francisco José Martins, aprovar o projeto e respetivos anexos. -----

O Senhor Dr. Francisco José Martins apresentou a seguinte declaração de voto:

*“Na reunião Plenária desta CNE, hoje realizada, e no que respeita ao Ponto 2.3 - “Plano de Actividades e Proposta de Orçamento para o ano de 2017”, votei ABSTENÇÃO, e isto porque, tendo sido suscitada esta matéria tão somente na reunião de Comissão*



## COMISSÃO NACIONAL DE ELEIÇÕES

*Permanente de 28-07-2016, não foi possível apreciar, ponderar e discutir, com o rigor que tais instrumentos tão importantes merecem, esse ponto na Reunião Plenária.*

*A exigência do prazo estabelecido pela Assembleia da República (ofício n.º.557/GABSG, de 12/7, dirigido ao Senhor Presidente da CNE, obriga, contudo, a apresentar o documento, assim justificando o sentido de voto que apresentei.”-----*

### **2.4 - Comunicado sobre o Tratamento Jornalístico das Candidaturas na eleição da Assembleia Legislativa da Região Autónoma dos Açores**

A Comissão debateu a questão da aplicação do DL n.º 85-D/75, de 26 de fevereiro, à eleição da Assembleia Legislativa da Região Autónoma dos Açores, e deliberou, por unanimidade, adiar a apreciação deste ponto da ordem do dia para o próximo plenário.-----

### **2.5 - Processo ALRAA.P-PP/2016/2 - Pedido de informações do CDS-PP sobre a utilização das redes sociais para efeitos de promoção e divulgação de páginas**

Sendo este ponto da ordem do dia dependente do ponto anterior, a Comissão deliberou, por unanimidade, adiar a sua apreciação para o próximo plenário.---

### **2.6 - Ofício do Gabinete do Presidente da Assembleia da República – Concurso escolas**

A Comissão tomou conhecimento do ofício em apreço, cuja cópia consta em anexo.-----

### **2.7 - Processo ALRAA.P-PP/2016/3 - Pedido de esclarecimento da Vice-Presidente da Câmara Municipal de Praia da Vitória – artigo 9.º da LEALRAA**

A Comissão deliberou, com o voto contra do Senhor Dr. Jorge Miguéis, transmitir ao Senhor Presidente da Câmara Municipal da Praia da Vitória o seguinte entendimento:

«Os candidatos abrangidos pelo artigo 9.º da LEALRAA devem obrigatoriamente suspender o seu mandato, reiterando-se o entendimento que a Comissão tem tido sobre a matéria em apreço e de acordo com a



COMISSÃO NACIONAL DE ELEIÇÕES

jurisprudência do Tribunal Constitucional, expandida no Acórdão n.º 34/2005, tendo presente os seguintes fundamentos:

– A epígrafe do artigo foi modificada pela Lei n.º 10/95, de 7 de abril, substituindo-se a expressão “Incompatibilidades” pela expressão “obrigatoriedade de suspensão do mandato”;

– As competências e atribuições cometidas legalmente ao presidente de câmara municipal (quer próprias, quer delegadas) foram amplamente alargadas com a Lei n.º 169/99, de 18 de setembro (alterada pela Lei n.º 5-A/2002, de 11 de janeiro);

Esta maior amplitude de competências modifica as funções que o presidente de câmara municipal exerce em sentido que não se compadece com o entendimento que a Comissão Nacional de Eleições mantinha até à data;

– A epígrafe do artigo 9.º da Lei Eleitoral da Assembleia da República não é um elemento normativo mas, constitui-se como um elemento de interpretação essencial ao fixar “obrigatoriedade de suspensão do mandato”;

– As funções a que se reporta o corpo do artigo apenas podem corresponder às do mandato para que o presidente de câmara municipal ou o seu substituto legal foram eleitos;

– Não existe a figura jurídica da suspensão de funções, apenas se encontrando prevista a suspensão do mandato (artigo 77.º da Lei n.º 169/99, de 18 setembro).» (CNE 21/XI/2004).

O Senhor Dr. Jorge Miguéis apresentou a seguinte declaração de voto:

*“Votei contra a deliberação da CNE relativa ao ponto 2.7 da agenda do dia 2 de agosto de 2016, na sequência de anteriores situações em que assumi o mesmo sentido de voto.*

*As razões desse voto estão vertidas na anotação feita pelo signatário ao artigo 9.º da LEAR publicada no n.º 5 da revista “Jurisprudência Constitucional”, anotação que foi solicitada pelos produtores da revista ao conhecerem o meu voto de vencido no plenário da CNE.*

*Solicito que em anexo à ata seja apenso o citado texto (páginas 55 a 62)”.-----*



COMISSÃO NACIONAL DE ELEIÇÕES

### **2.8 - Processos 269, 323 e 340/AL 2013 (campanha anónima)**

A Comissão deliberou, por unanimidade, concordar com a proposta de arquivamento dos processos n.ºs 269, 323, 340/AL 2013 contida na Informação n.º I-CNE/2016/198, cuja cópia consta em anexo, por não estarem preenchidos os elementos do tipo de contraordenação previsto e punido pelo artigo 206.º da LEOAL.-----

### **2.9 - Pedido de esclarecimento da Embaixada da Hungria**

A Comissão procedeu à análise do pedido que consta do documento em anexo, e deliberou, com a abstenção da Senhora Dra. Carla Luís, transmitir à Embaixada da Hungria que as atribuições e competências da Comissão Nacional de Eleições, enquanto órgão superior da administração eleitoral, são dirigidas aos atos de recenseamento e operações eleitorais que digam respeito a eleições ou referendos de âmbito nacional. Não se tratando de um ato referendário nacional, não pode a Comissão pronunciar-se, por extravasar da sua esfera de competências.-----

A Senhora Dra. Carla Luís apresentou a seguinte declaração de voto:

*“Não acompanho o sentido da decisão por assim não me permitir a escassez de informação relativa às questões em causa.”-----*

### **2.10 - Cartões de identificação profissional e livre-trânsito CNE – Provas finais remetidas pela INCM**

A Comissão tomou conhecimento e aprovou, por unanimidade, as provas dos cartões de identificação profissional e livre-trânsito, cujas cópias constam em anexo.-----

Nada mais havendo a tratar foi dada esta reunião por encerrada pelas 13 horas e 05 minutos.-----



COMISSÃO NACIONAL DE ELEIÇÕES

Para constar se lavrou a presente ata, que foi aprovada em minuta e vai ser assinada pelo Senhor Presidente da CNE, Juiz Conselheiro José Vítor Soreto de Barros, e por mim, João Almeida, Secretário desta Comissão.-----

**O Presidente**



**José Vítor Soreto de Barros**

**O Secretário da Comissão**



**João Almeida**

# SUSPENSÃO DO MANDATO DO PRESIDENTE DE CÂMARA CANDIDATO A ELEIÇÕES LEGISLATIVAS (DA IMPORTÂNCIA DA EPÍGRAFE OU A MESMA NORMA, DUAS EPÍGRAFES, DUAS SOLUÇÕES)

Anotação ao Acórdão do Tribunal Constitucional n.º 34/05

Jorge Miguéis

## Sumário:

Acórdão n.º 34/05

*Nega provimento a recurso de decisão da Comissão Nacional de Eleições que determinou que o Presidente da Câmara Municipal de Almeida, candidato à eleição para a Assembleia da República, suspendesse de imediato o seu mandato.*

I. O Tribunal Constitucional havia considerado, no seu Acórdão n.º 404/89, que o artigo 9.º da Lei n.º 14/79, de 18 de Maio (Lei Eleitoral para a Assembleia da República), apontava tão-só para a proibição do exercício de funções dos presidentes de câmara municipal candidatos a eleições para a Assembleia da República.

II. A Lei n.º 10/95, de 7 de Abril, alterou a epígrafe daquele artigo 9.º, de forma que, quando antes se falava em "Incompatibilidades", passou a dizer-se "Obrigatoriedade de suspensão de mandato".

III. Com tal alteração, sendo de pressupor que o legislador conhecia a jurisprudência do Tribunal Constitucional sobre a matéria, se clarificou a interpretação do referido preceito no sentido de se entender que a proibição do exercício de funções a que se refere o corpo do artigo significa "obrigatoriedade de suspensão de mandato", solução que, sendo compatível com uma preocupação de transparência democrática, é justificada à luz do artigo 150.º da Constituição e não se mostra desproporcionada em face do período em que tal suspensão deve ocorrer.

IV. Mesmo que se aderisse à tese do recorrente de que para o cumprimento do disposto no referido

*artigo 9.º seria suficiente a suspensão de funções, a verdade é que o presidente da câmara em causa não procedeu a essa suspensão.*

V. A todo o processamento do contencioso eleitoral presidem valores de celeridade os quais implicam a aplicação do regime do artigo 103.º, n.º 1, alíneas a) e b), do Código de Procedimento Administrativo e, nessa medida, a dispensa de audiência de interessados.

Acórdão n.º 34/05

Processo n.º 42/05  
Relator: Conselheiro Gil Galvão (Conselheiro Rui Moura Ramos)

Acordam, em plenário, no Tribunal Constitucional:

1. Em 20 de Janeiro de 2005, o Presidente da Câmara Municipal de Almeida interpôs recurso para o Tribunal Constitucional da deliberação tomada em reunião plenária da Comissão Nacional de Eleições, realizada em 18 do mesmo mês e ano, e comunicada ao recorrente por ofício com data de 19. Nessa deliberação, a Comissão Nacional de Eleições reiterou o entendimento expresso no seu parecer aprovado em sessão de 16 de Maio de 2004 e, nesse sentido, decidiu que, nos termos do artigo 9.º da Lei n.º 14/79, de 18 de Maio, a suspensão do mandato é obrigatória para todos os presidentes de Câmara Municipal candidatos às eleições para a Assembleia da República e que, portanto, "deverá o Senhor Presidente da Câmara Municipal de Almeida suspender de imediato o seu mandato".

No requerimento de interposição de recurso, o Presidente da Câmara Municipal de Almeida começou por imputar à deliberação da Comissão Nacional de Eleições o vício decorrente da violação do artigo 133.º, n.º 2, alínea f), do Código de Procedimento Administrativo, uma vez que, possuindo tal deliberação carácter vinculativo, não participou o interessado

na sua formação, como prescreve o artigo 267.º, n.º 4, da Constituição, e o artigo 100.º do Código de Procedimento Administrativo.

Aduziu, por outro lado, que, sendo Presidente da Câmara Municipal de Almeida e candidato às eleições para a Assembleia da República, pelo círculo eleitoral da Guarda, por despacho de 7 de Janeiro de 2005, de que juntou cópia, delegou na Vice-Presidente da Câmara Municipal a competência para a prática dos actos de processo eleitoral previstos na Lei n.º 14/79, de 16 de Maio.

Afirmou que, desse modo, procedeu à suspensão das suas funções «três dias antes da data limite da entrega das candidaturas, limitando-se a exercer funções de mero expediente». Para comprovar que as competências relativas ao processo eleitoral têm vindo a ser exercidas pela Vice-Presidente da Câmara, nos termos do citado despacho de 7 de Janeiro, apresentou cópia de documentação sobre desdobramento de assembleias de voto subscrita precisamente pela Vice-Presidente da Câmara Municipal de Almeida.

A concluir, sustentou o recorrente que a suspensão de funções realizada através do mandato de delegação de competências na Vice-Presidente da Câmara dá pleno cumprimento ao estabelecido na Lei n.º 14/79, tal como, de resto, foi entendido pela Comissão Nacional de Eleições aquando das eleições legislativas de 1995, pelo Tribunal Constitucional no Acórdão n.º 404/89 e, enfim, pela Associação Nacional de Municípios, em parecer aprovado pelo seu Conselho Directivo em 29 de Junho de 2004.

2. O recurso para este Tribunal foi apresentado na Comissão Nacional de Eleições em 20 de Janeiro de 2005 e o recorrente havia sido notificado da deliberação daquela Comissão por ofício de 19 de Janeiro de 2005. Nesse sentido, o recurso é tempestivo, nos termos do n.º 2 do artigo 102.º-B da Lei do Tribunal Constitucional. Entende igualmente o Tribunal que o acto é recorrível, na medida em que se mostra lesivo de interesses juridicamente tutelados do recorrente. Importa ainda assinalar que não são postas em dúvida quer a candidatura do recorrente à eleição para a Assembleia da República quer a sua qualidade de Presidente da Câmara Municipal de Almeida.

3. A norma em relação à qual existe uma divergência interpretativa entre o recorrente e a Comissão Nacional de Eleições é o artigo 9.º da Lei Eleitoral para a Assembleia da República, a Lei n.º 14/79, de 16 de Maio, que, na redacção da Lei n.º 10/95, de 7 de Abril, dispõe o seguinte:

“Artigo 9.º

(Obrigatoriedade de suspensão do mandato)

Desde a data da apresentação de candidaturas até ao dia

das eleições os candidatos que sejam presidentes das câmaras municipais ou que legalmente os substituam não podem exercer as respectivas funções”.

De acordo com o entendimento expresso pela Comissão Nacional de Eleições, essa norma, após a alteração da respectiva epígrafe introduzida pela Lei n.º 10/95, impõe a *suspensão do mandato* dos presidentes das câmaras municipais candidatos a eleições à Assembleia da República.

O recorrente considera que aquela norma impõe apenas a *suspensão de funções* enquanto presidente da câmara, tal como foi decidido pelo Tribunal Constitucional no Acórdão n.º 404/89 (*cit.*). E, para comprovar que deu cumprimento ao disposto no artigo 9.º da Lei Eleitoral para a Assembleia da República, o recorrente juntou cópia de despacho, por si preferido, em papel timbrado da Câmara Municipal de Almeida, autenticado pelo Director de Departamento da mesma Câmara, com o seguinte teor:

“Despacho

José da Costa Reis, Presidente da Câmara Municipal de Almeida, nos termos do n.º 2 do artigo 69.º da Lei n.º 169/99, de 18 de Setembro, alterada pela Lei n.º 5-A/2002, de 11 de Janeiro, delega [«delegada», no original] na Senhora Vice-Presidente desta Câmara Municipal, Dra. Maria Natércia Ruiivo Lourenço Gouveia, a competência própria que lhe advém da Lei n.º 14/79, de 16 de Maio, com as posteriores alterações, autorizando também a Senhora Vice-Presidente a sub-delegar no Senhor Vereador a tempo inteiro Professor António Baptista Ribeiro a competência ora delegada.

Almeida, 7 de Janeiro de 2005

O Presidente da Câmara

Ass. José da Costa Reis”.

4. O Tribunal Constitucional considerou, no Acórdão n.º 404/89, que o artigo 9.º da Lei n.º 14/79 impunha apenas o não exercício de funções, excluindo a ideia de que esse preceito exigia a suspensão do mandato.

Simplesmente, em momento posterior àquela decisão do Tribunal, entendeu o legislador alterar a Lei n.º 14/79. Assim, através do projecto de lei n.º 225/VI, subscrito por deputados do Partido Social Democrata e apresentado em 9 de Novembro de 1992, foram propostas diversas alterações à Lei Eleitoral para a Assembleia da República, não se prevendo, todavia, qualquer modificação ao artigo 9.º, seja no tocante ao corpo do preceito, seja no tocante à respectiva epígrafe [cf. o texto do projecto de lei n.º 225/VI – por lapso, intitulado “proposta de lei n.º 225/VI” –, in *DAR*, II Série-A, Suplemento, n.º 7, de 13/11/1992, pp. 88-(2)-88-(5)]. O projecto de lei n.º 225/VI foi aprovado na generalidade pela Assembleia da

República, com os votos a favor do PSD e os votos contra do PS, do PCP, do CDS, do PSN e dos Deputados independentes João Corregedor da Fonseca e Mário Tomé [cf. *DAR*, I Série, n.º 23, de 18/12/1992, p. 887]. A modificação da epígrafe do artigo 9.º viria a constar do texto de substituição elaborado pela Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias [cf. *DAR*, II Série-A, n.º 17, de 27/1/1995, pp. 192-197]. Esse texto foi aprovado, na especialidade e em votação final, na reunião plenária de 25 de Janeiro de 1995, tendo a referida votação ocorrido por unanimidade, registando-se as ausências de Os Verdes e do Deputado independente Mário Tomé [cf. a intervenção explicativa do Deputado José Magalhães, que não refere o problema aqui em análise, e a votação in *DAR*, I Série, n.º 35, de 26/1/1995, pp. 1267-1268 e p. 1271, respectivamente]. O texto do decreto n.º 197/VI previu, assim, a alteração da epígrafe do artigo 9.º da Lei Eleitoral para a Assembleia da República, onde, em vez de "Incompatibilidades", se passou a ler "Obrigatoriedade de suspensão do mandato" [cf. o texto do decreto in *DAR*, II Série-A, n.º 25, de 9/3/1995, pp. 372-377].

Devendo ter-se presente que, na altura em que o legislador alterou a Lei n.º 14/79, já o Tribunal Constitucional havia considerado, pelo Acórdão n.º 404/89, que a norma do artigo 9.º apontava tão-só para a proibição do exercício de funções, não pode deixar de se atribuir relevância àquela modificação. Na verdade, sendo de pressupor que o legislador conhecia a jurisprudência do Tribunal Constitucional sobre a matéria – tanto mais que a alteração da epígrafe foi avançada pela Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias –, considera este Tribunal que, ao alterar a epígrafe do artigo 9.º, se clarificou a interpretação do referido preceito, no sentido de se entender que a proibição do exercício de funções, a que se refere o corpo do artigo, significa "obrigatoriedade de suspensão de mandato". É que, à interpretação em que assentou o Acórdão n.º 404/89, também não foi alheia a epígrafe da versão então vigente do referido artigo 9.º – "Incompatibilidades".

Esta solução, sendo obviamente compatível com uma preocupação de transparência democrática, é também justificada à luz do artigo 150.º da Constituição, sendo que não se mostra de todo em todo desproporcionada em face do período em que tal suspensão deve ocorrer.

Assim sendo, não se vislumbram, neste ponto, razões para conceder provimento ao recurso.

5. Aliás, resulta claramente do despacho *supra* transcrito que o Presidente da Câmara Municipal de Almeida não procedeu, sequer, à suspensão de funções enquanto autarca, antes se limitou a delegar na Vice-Presidente da Câmara a competência para a prática dos actos que lhe são deferidos pela Lei Eleitoral para a Assembleia da República. Em tudo o mais – *i. e.*, em

relação a todas as outras competências que detém enquanto presidente do executivo municipal – nada permite concluir que o recorrente formalizou a sua suspensão das funções de Presidente da Câmara Municipal de Almeida.

Desse modo, ainda que se aderisse à tese sustentada pelo recorrente – a saber: para o cumprimento do disposto no artigo 9.º da Lei n.º 14/79 é suficiente a suspensão de funções, não sendo exigível a suspensão do mandato – certo é que, em rigor, através do despacho *supra* citado não se procedeu a uma suspensão das funções de presidente da câmara municipal, pelo que, por aí, também não poderia proceder integralmente o recurso.

6. Alega, ainda, o recorrente que a deliberação da Comissão Nacional de Eleições seria anulável por falta de audiência prévia do sujeito interessado.

Quanto a este ponto, importa apenas referir que a todo o processamento do contencioso eleitoral ou dos actos da administração eleitoral presidem valores de celeridade – expressos, por exemplo, no que respeita ao recurso de actos da administração eleitoral (artigo 102.º-B da Lei do Tribunal Constitucional), em prazos extremamente reduzidos – e que tais valores de celeridade implicam a aplicação do regime do artigo 103.º, n.º 1, alíneas *a)* e *b)*, do Código do Procedimento Administrativo e, nessa medida, a dispensa de audiência dos interessados.

#### Decisão

Nestes termos, nega-se provimento ao recurso.

Lisboa, 24 de Janeiro de 2005

Gil Galvão – Bravo Serra – Maria dos Prazeres Pizarro Belezza (com declaração) – Maria Helena Brito – Paulo Mota Pinto (com a declaração de que acompanho as considerações expendidas no n.º 2 da declaração de voto da Sra. Conselheira Maria dos Prazeres Belezza) – Carlos Pamplona de Oliveira (com declaração) – Maria Fernanda Palma – Mário José de Araújo Torres – Rui Manuel Moura Ramos (vencido, nos termos da declaração de voto junta) – Maria João Antunes (votou vencida, pelas razões constantes da declaração de voto do Senhor Conselheiro Moura Ramos) – Vítor Gomes (vencido, conforme declaração anexa) – Benjamim Rodrigues (independentemente de dúvidas sobre a competência da CNE para praticar o acto e da questão de saber se o Tribunal poderia oficiosamente conhecer de tal vício, votou vencido pelas razões aduzidas no voto do Senhor Conselheiro Rui Moura Ramos) – Artur Maurício

#### Declaração de voto

1. Em primeiro lugar, votei no sentido da rejeição do recurso, por não ter por objecto um acto contenciosamente recorrível. A deliberação da Comissão Nacional de Eleições em



causa limita-se a declarar, sem qualquer eficácia constitutiva, um efeito que, a meu ver, decorre imediata e automaticamente do artigo 9.º da Lei n.º 14/79, de 16 de Maio.

2. Uma vez que o Tribunal assim não entendeu, ter-me-ia pronunciado, em segundo lugar, pela incompetência da Comissão Nacional de Eleições para a aprovação da deliberação em recurso.

Pesem embora os termos da mesma deliberação, nunca a Comissão Nacional de Eleições teria competência para praticar um acto com o alcance de determinar ao recorrente que suspendesse o seu mandato como Presidente da Câmara.

Na verdade, a possibilidade de suspender o exercício de um cargo público corresponde a um poder que exigiria um grau de concretização muito superior ao que poderá resultar de disposições legais que apenas lhe conferem a competência para assegurar a igualdade de tratamento dos cidadãos ou a igualdade de oportunidades a que se referem as alíneas b) e d) do n.º 1 do artigo 5.º da Lei n.º 71/78, de 27 de Dezembro.

Não tendo sido possível, pela urgência do processo, aprofundar o estudo que seria necessário para me pronunciar, com segurança, no sentido de que tal incompetência provocaria a nulidade da deliberação, votei no sentido de que, gerando mera anulabilidade, o Tribunal Constitucional não poderia conhecer do vício, por não ter sido invocado pelo recorrente.

Maria dos Prazeres Pizarro Beleza

#### Declaração de voto

Acompanho as dúvidas expressas pelos Senhores Conselheiros Maria dos Prazeres Beleza e Paulo Mota Pinto quanto à competência da Comissão Nacional de Eleições para poder determinar, através do acto impugnado, a suspensão do mandato autárquico do recorrente.

Quanto ao fundo, sou de parecer que o dever imposto pelo artigo 9.º da Lei n.º 14/79, de 18 de Maio, se concretiza pelo modo previsto no artigo 79.º da lei das autarquias (Lei n.º 5-A/2002, de 11 de Junho) o que, pelo menos formalmente, não impõe uma verdadeira suspensão do mandato, circunstância que releva para efeitos da não interrupção do processamento das remunerações abonadas ao recorrente por força do disposto no artigo 24.º, n.º 3, do Estatuto dos Eleitos Locais.

Carlos Pamplona de Oliveira

#### Declaração de voto

Votei vencido por não acompanhar o Tribunal quando entendeu que o artigo 9.º da Lei n.º 14/79, de 16 de Maio, impõe a suspensão do mandato, e não a simples suspensão de

todas e quaisquer funções autárquicas, sem qualquer distinção ou restrição, como sustentei na qualidade de primitivo relator, acompanhando o entendimento do mesmo preceito feito no Acórdão n.º 404/89 deste Tribunal. Na verdade, não vejo que a discrepância de sentido ora existente entre o corpo do artigo e a sua epígrafe deva ser resolvida a favor da dimensão interpretativa favorecida por esta última, e que representa uma medida muito mais "drástica" ou "intrusiva" em relação à situação jurídica do autarca, quando a *ratio* da estatuição legal (manter o autarca-candidato afastado do exercício de poderes em relação ao processo eleitoral) se basta perfeitamente com a suspensão de funções. Independentemente da questão de saber se poderia ter ido mais longe, entendo que se o legislador o tivesse pretendido fazer, com isso adoptando um entendimento distinto do até então consagrado, não exigido pela razão de ser da medida e mais limitativo dos direitos decorrentes do mandato autárquico, não deixaria de ter expresso de forma clara o seu pensamento. Nestes termos, daria provimento ao recurso, na medida em que o referido artigo 9.º da Lei n.º 14/97 apenas determina que os presidentes das câmaras municipais "não podem exercer as respectivas funções", e não também que eles devam suspender o mandato, como se disse no Acórdão acima citado.

Rui Manuel Moura Ramos

#### Declaração de voto

Acompanho a interpretação, que prevaleceu, de que o artigo 9.º da Lei n.º 14/97, na redacção emergente da Lei n.º 10/95, estabelece a obrigatoriedade de suspensão do mandato.

Julgaria, todavia, o recurso procedente porque tenho a referida norma, com esse sentido, por inconstitucional e não vejo, pelas precisas razões em que essa interpretação se sustenta, possibilidade de interpretação conforme, o que muito sumariamente passo a justificar.

Como se disse no acórdão n.º 473/92, publicado no *Diário da República*, 1 Série-A, de 22 de Janeiro de 1993:

"... toda a norma que estabelece uma incompatibilidade tem natureza restritiva; independentemente da sua etiologia e, bem assim, da sua dimensão legal, contém, por definição, um limite.

O direito de participar na vida pública, previsto no artigo 48.º da Constituição, o direito de sufrágio a que se reporta o artigo 49.º, nomeadamente na sua dimensão de capacidade eleitoral passiva – e o direito de ser eleito implica o da manutenção no cargo eleito –, o direito de acesso a cargos públicos e o direito a não ser prejudicado em virtude do exercício de direitos políticos ou do desempenho de cargos públicos, reconhecidos pelo artigo 50.º, n.º 1 e 2, são direitos fundamentais de participação política cuja restrição só pode ocorrer nos precisos casos

contemplados no n.º 2 do artigo 18.º da Lei Fundamental, sendo certo que as leis que autorizadamente os restrinjam, além de revestirem carácter geral e abstracto, não podem ter efeito retroactivo nem diminuir a extensão e o conteúdo essencial daqueles preceitos constitucionais.

A restrição, por conseguinte, há-de operar-se por via constitucional, ou por ela prevista, e visa acautelar direitos ou interesses também constitucionalmente protegidos, com aptidão e idoneidade para alcançar esse objectivo, e só nessa medida, salvaguardando sempre o conteúdo essencial do preceito.

São limites vinculantes os indicados pelo n.º 2 do artigo 18.º e, de resto, realçados pelos autores (u. g. GOMES CANOTILHO e VITAL MOREIRA, *Constituição da República Portuguesa Anotada*, 2.ª ed., 1.º vol., Coimbra, 1984, p. 167, e VITAL MOREIRA, *Os Direitos Fundamentais na Constituição Portuguesa de 1976*, Coimbra, 1987, pp. 232-233)(...)."

Ora, impondo a *suspensão de mandato* – que implica a cessação do exercício de *todas* as competências do visado, ainda que em nada se refiram a actos de administração eleitoral e, pelo menos, a *cessação* do processamento das respectivas remunerações e compensações, por força do n.º 3 do artigo 24.º do Estatuto dos Eleitos Locais – a medida vai além do necessário para salvaguardar os interesses constitucionalmente protegidos que a legitimam. Efectivamente, para assegurar a imparcialidade e a transparência dos actos de administração eleitoral que a lei comete ao presidente da câmara bastaria o correspondente impedimento.

Nem me parece aceitável o argumento de que o objectivo da lei vai além disso, visando tutelar, de um modo mais geral, a igualdade de candidaturas e a genuinidade da escolha pelo eleitor, evitando situações de *captatio benevolentiae* ou o exercício do cargo autárquico de modo a, directa ou indirectamente, voluntaria ou involuntariamente, extrair vantagens na campanha eleitoral. Se assim fosse a lei estabeleceria um tratamento arbitrário, que não passaria o teste do princípio da igualdade, uma vez que atinge somente e de modo demasiado intrusivo o presidente da câmara e o respectivo substituto relativamente a outros titulares de cargos públicos electivos – autárquicos ou não – relativamente aos quais não vejo diferenciação material, nesta perspectiva.

Consequentemente, ao abrigo do disposto no artigo 204.º da Constituição, desaplicaria a norma do artigo 9.º da Lei n.º 14/97, por violação do disposto no artigo 18.º, n.º 2, com referência ao artigo 48.º, n.º 1, da Constituição e, consequentemente, anularia o acto impugnado – a “imposição” ou declaração de obrigatoriedade de suspensão do mandato do impugnante – por falta de base legal que lhe permita tal conteúdo.

Vitor Gomes

## Anotação:

### 1. A questão. O art. 9.º da LEAR e as suas duas epígrafes.

O Tribunal Constitucional (TC) foi suscitado – em duas ocasiões distintas, por candidatos a deputados que eram presidentes de Câmara Municipal e, em ambos os casos, na sequência de deliberações da Comissão Nacional de Eleições (CNE) – a pronunciar-se, em sede de recurso, sobre a correcta interpretação a dar ao disposto no art. 9.º da Lei n.º 14/79, de 16 de Maio (Lei Eleitoral da Assembleia da República – LEAR).

Aquando do primeiro pronunciamento do TC (através do Acórdão n.º 404/89) a norma – cujo teor integral é: “Desde a data de apresentação das candidaturas e até ao dia das eleições os candidatos que sejam presidentes de câmaras municipais ou que legalmente os substituam não podem exercer as respectivas funções” – tinha como epígrafe “Incompatibilidades”.

Essa epígrafe originária foi alterada, mantendo-se o corpo do artigo, para “Obrigatoriedade de suspensão do mandato” pela Lei n.º 10/95, de 7 de Abril, antes do segundo entendimento do TC, vertido no Acórdão n.º 34/2005.

Deixando de lado a questão relativa ao facto de se tratar de candidatos a eleições distintas – no primeiro caso às eleições para o Parlamento Europeu e no segundo às eleições para a Assembleia da República –, pacificamente resolvida pelo Tribunal, bem como a questão relativa à competência da CNE para, com eficácia constitutiva, determinar a suspensão do mandato dos candidatos que fossem presidentes de câmara, não tão pacificamente resolvida, centramos a nossa atenção no problema eleitoral propriamente dito que, simplificando, é o dos efeitos concretos do disposto na norma em apreço sobre o estatuto dos candidatos às eleições legislativas e europeias que sejam presidentes de câmara municipal.

### 2. As decisões do TC

Sobre a matéria central de que nos ocupamos, pode sinteticamente afirmar-se que no Acórdão n.º 404/89, tirado na vigência da epígrafe

originária do art. 9.º da LEAR, o TC entendeu – contrariamente à deliberação recorrida da CNE – que a norma não implicava a “suspensão do mandato” por parte dos presidentes de câmara municipal que fossem candidatos, por tal interpretação exceder o “não exercício de funções” previsto na lei. Esse entendimento foi, aliás, unânime.

Teve o plenário do TC em consideração não só o que a lei literalmente dizia, mas também que o tipo de intervenção dos presidentes de câmara municipal no processo eleitoral “aconselha a que, sendo eles candidatos à eleição, se mantenham afastados do exercício das respectivas funções desde a data de apresentação de candidaturas até ao dia da eleição” sendo, por isso de corrigir o entendimento, perfilhado pela CNE, que os obrigaria a suspender o mandato.

O mais recente Acórdão n.º 34/2005, atenta a atrás referida alteração, introduzida na epígrafe da norma em causa pela Lei n.º 10/95, veio alterar também o seu entendimento, referindo na sua parte substancial que:

*“Devendo ter-se presente que, na altura em que o legislador alterou a Lei n.º 14/79 já o TC havia considerado, pelo Acórdão n.º 404/89, que a norma do artigo 9.º apontava tão-só para a proibição do exercício de funções, não pode deixar de se atribuir relevância àquela modificação. Na verdade, sendo de pressupor que o legislador conhecia a jurisprudência do TC sobre a matéria – tanto mais que a alteração da epígrafe foi avançada pela Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias –, considera este Tribunal que, ao alterar a epígrafe do artigo 9.º, se clarificou a interpretação do referido preceito no sentido de se entender que a proibição do exercício de funções, a que se refere o corpo do artigo, significa «obrigatoriedade de suspensão de mandato». É que à interpretação em que assentou o Acórdão n.º 404/89 também não foi alheia a epígrafe da versão então vigente do referido artigo 9.º, «Incompatibilidades».*

*Esta solução, sendo obviamente compatível com uma preocupação de transparência democrática, é também justificada à luz do artigo 150.º da Constituição, sendo que não se mostra de todo em todo desproporcionada em face do período em que tal suspensão deve ocorrer.”*

De notar que esta peça jurisprudencial esteve longe de colher a unanimidade dos juízes, tendo-se registado 4 votos de vencido e, também, três outros de conformidade que, ao que nos parece, verdadeiramente não se pronunciam sobre o fundo da questão.

Estamos, portanto, perante matéria controversa, não só por força dessa clara “divisão” de opiniões no seio do TC, mas também porque a deliberação da CNE, de 18 de Maio de 2004, não foi igualmente unânime, tendo-se, além disso, contra ela manifestado, vivamente, a Associação Nacional de Municípios Portugueses, em parecer jurídico de 29 de Junho desse mesmo ano, com fundamentação que julgamos bem construída.

Esta foi, contudo, jurisprudência que foi prontamente acatada pelos vários candidatos às recentes eleições legislativas (20 de Fevereiro), atitude que é reveladora do respeito institucional e científico que merecem, de todos os intervenientes nos processos eleitorais, as decisões do TC, instância que nestas matérias tem tido ao longo dos anos uma influência decisiva na melhoria qualitativa da legislação própria e no estabelecimento de práticas correctas que muito têm contribuído para a regularidade e fluidez dos processos eleitorais e referendos.

Foi decisiva, a título de mero exemplo, a abundante jurisprudência do TC em matéria de legislação eleitoral autárquica, nomeadamente nas alterações que em diversos diplomas avulsos e na actual Lei Orgânica n.º 1/2001, de 14 de Agosto, foram consagradas como opções inovadoras e clarificadoras.

### 3. Apreciação (crítica) final

O relevante papel do TC, justamente ressaltado no final do ponto anterior, não impede que, no caso concreto, manifestemos discordância – como o fizemos enquanto membro da CNE, votando contra a deliberação recorrida – com a jurisprudência introduzida pelo Acórdão n.º 34/2005, que julgamos traduzir algum retrocesso na apreciação de uma norma que sempre se revelou polémica, quer quando apreciada com a primeira epígrafe quer com a que está em vigor, não sendo por acaso que o Tribunal teve de se pronunciar duas vezes.

É que em matéria de limitação de exercício de direitos sempre haverá divergência de opiniões, para mais quando não parecem demasiado evidentes as razões de fundo que levam o intérprete a adoptar uma opinião que se traduz numa medida restritiva do livre exercício de mandato conferido em eleição por sufrágio directo, secreto e universal, profundamente personalizado.

Se há titular de cargo político que exerce um mandato para o qual as características pessoais e a relação de proximidade e confiança que estabelece com os eleitores são determinantes, esse titular é o presidente da câmara municipal (e, em boa medida, o presidente da junta de freguesia, que também tem, enquanto titular desse mandato e o de presidente da comissão recenseadora, uma relevante intervenção nos processos eleitorais e referendos que, todavia, não impeliram o legislador a consagrar para ele norma idêntica...) o que pareceria aconselhar alguma prudência nas limitações, ainda que restritas no tempo, ao livre e responsável exercício do mandato, nomeadamente em matéria não eleitoral.

Note-se, aliás, que na legislação que regula as eleições autárquicas, nas quais a chamada "*cap-tatio benevolentiae*" parece poder exercer-se com mais intensidade e interesse directo por parte dos autarcas, *maxime* os presidentes de câmara municipal, não existe dispositivo legal idêntico ao do art. 9.º da LEAR, o que parece significar que as razões e fundamentos invocados para exigir a suspensão do mandato (ou a mera suspensão de funções) não são tão ponderosos que justifiquem a restrição jurisprudencialmente adoptada.

A nosso ver não pode também, nesta matéria, invocar-se o argumento "numérico", uma vez que não só do ponto de vista dos princípios tal se afigura incorrecto como, de facto, não são muitos mais os recandidatos a presidente de câmara do que os candidatos a Deputados à Assembleia da República que exercem essas funções.

Então onde começam e onde acabam os fundamentos da restrição, de modo a que não se coloque em crise a "lógica" do sistema e o princípio da igualdade?

A este propósito afigura-se de reter a declaração de voto – embora concordante com a decisão

– do Conselheiro Vítor Gomes, no Acórdão n.º 34/2005, que considera que o disposto no art. 9.º da LEAR viola o art. 18.º, n.º 2, com referência ao art. 48.º, n.º 1, da Constituição da República.

Também a importância atribuída, na economia do artigo em apreço, à alteração da redacção da epígrafe nos parece excessivamente sobrevalorizada, sem que, ao menos, se invoquem, relativamente ao entendimento anterior, mais outros fundamentos substantivos relacionados com a intervenção concreta dos presidentes de câmara no processo eleitoral – já suficientemente pormenorizada no Acórdão n.º 404/89 – que possam justificar a alteração do entendimento do plenário do TC.

Aliás, a este propósito, parece-nos bastante frágil um dos principais argumentos avançados pela CNE para basear e justificar a sua deliberação, quando invoca uma alegada ampliação sensível do leque das competências próprias do presidente da câmara operadas pela Lei n.º 169/99. Recorde-se, com efeito, que a alteração da epígrafe do art. 9.º da LEAR é cerca de quatro anos anterior a essa lei.

Sobre o valor da epígrafe como elemento interpretativo das normas parece-nos exemplar a declaração de voto de vencido do Conselheiro Rui Moura Ramos, que, apesar de extremamente sintética, dispensa quaisquer comentários que reforcem a ideia de que a epígrafe não é, no contexto geral da norma, um (ou o) elemento interpretativo por excelência que, inclusivamente, sobreleve o próprio texto do corpo do artigo.

Retomando o argumento central do acórdão, se o legislador da Lei n.º 10/95 estava tão ciente e conhecedor da jurisprudência do TC – e queria clarificar a norma – porque não alterou a parte substancial, isto é, o texto normativo propriamente dito?

Não se infira do que foi atrás dito que se pretende aqui perfilhar a pura e simples revogação da norma em apreço, embora ela apareça como um "corpo estranho" e dirigido a uma única classe de responsáveis políticos, eventualmente esquecendo outros.

O que defendemos convictamente é, outrossim, a interpretação perfilhada pelo TC no Acórdão n.º 404/89, que, por um lado, se afigura perfeitamente adequada e proporcional

à preservação dos valores que se pretende proteger, não colocando, por outro lado, minimamente em equação a transparência da actuação dos presidentes de câmara municipal em domínios que não tenham a ver com a condução do processo eleitoral *"tout court"*.

Essa parece ter sido, aliás, a opção adoptada pela Comissão que, em 1987, elaborou o "Projecto de Código Eleitoral" – que integrou, entre outros, os Professores JORGE MIRANDA e MARCELO REBELO DE SOUSA e o Conselheiro LUÍS NUNES DE ALMEIDA –, documento esse que tem sido a fonte inspiradora principal das principais e mais recentes alterações legislativas em matéria eleitoral e o seu manancial interpretativo por excelência.

Ora, no art. 141.º desse projecto, incluído na parte geral relativa ao estatuto dos candidatos e sob a epígrafe "Incompatibilidades especiais" propõe-se que:

*"Não podem exercer as suas funções, desde o dia da apresentação das candidaturas:*

*a)...*

*b) Nas eleições da Assembleia da República e das assembleias das regiões autónomas, os candidatos que sejam presidentes de câmaras municipais ou que legalmente os substituam."*

É, a nosso ver, o quanto basta – repetimo-lo – para preservar e defender o processo eleitoral de intervenções eventualmente menos equilibradas desses importantes titulares de funções autárquicas.

Tal não significa que não reconheçamos o evidente: algo se alterou entre a primeira e a segunda versão da norma e isso tem (ou pode ter) consequências, pelo que não pode repugnar demasiado o entendimento do TC, afinal tão controverso quanto o será o nosso, com uma diferença: o que vale, em última análise, é o entendimento do Tribunal Constitucional.