

Deliberação

Proc. n.º 3-AL/2013 (Ata n.º 79/XIV)



COMISSÃO NACIONAL DE ELEIÇÕES

**Inelegibilidade de cidadãos falidos e insolventes para os órgãos das
autarquias locais**

Lisboa

19 de fevereiro de 2013



COMISSÃO NACIONAL DE ELEIÇÕES

Proc. n.º 3-AL/2013

Reunião n.º 79/XIV, de 19.02.2013

Assunto: Inelegibilidade de cidadãos falidos e insolventes para os órgãos das autarquias locais

Deliberação

“Delibera-se remeter à Secretaria Geral do CDS – Partido Popular o Parecer n.º 11/GJ/2013, no qual se conclui que:

No âmbito do processo eleitoral, a apreciação de situações de inelegibilidade dos cidadãos que integrem listas de candidaturas é da exclusiva competência dos tribunais; São inelegíveis para os órgãos das autarquias locais nos termos do disposto na alínea a) do n.º 2 do artigo 6.º da Lei Orgânica n.º 1/2001, de 14 de agosto, e do regime de insolvência em vigor, os cidadãos falidos e insolventes cujos processos de insolvência ainda não tenham sido encerrados nos termos e com as consequências previstas nos artigos 230.º e 233.º do Código de Insolvência e Recuperação de Empresas, aprovado em anexo ao Decreto-Lei n.º 53/2004, de 18 de Março, na sua redação atual, e até ao momento do encerramento do processo de insolvência, bem como os cidadãos devedores afetados pela qualificação da sentença de insolvência como culposa durante o período que resultar da inibição nela fixada.”



COMISSÃO NACIONAL DE ELEIÇÕES

Parecer n.º 11/GJ/2013

I. Introdução

No âmbito da preparação e organização do processo eleitoral que se aproxima relativo à eleição para os órgãos das autarquias locais, o CDS – Partido Popular veio solicitar um esclarecimento sobre o alcance e atualidade da inelegibilidade geral prevista na alínea a) do n.º 2 do artigo 6.º da Lei Orgânica n.º 1/2001, de 14 de agosto (Lei Eleitoral dos Órgãos das Autarquias Locais, adiante abreviadamente designada por LEOAL), nos termos e com os fundamentos seguintes:

«A alínea a) do n.º 2 do Art. 6.º da Lei Orgânica n.º 1/2001, de 14 de Agosto, estabelece que os “falidos e insolventes, salvo se reabilitados” são inelegíveis, sofrendo de incapacidade eleitoral passiva.

O regime jurídico para o qual a disposição necessariamente remete tem sofrido sucessivas alterações ao longo dos últimos anos, nomeadamente quanto a reabilitação do falido, ao regime da cessação dos efeitos, ou a própria necessidade de declaração de reabilitação, que, salvo melhor opinião, tem respeitado sobretudo a acção penal (a prática de infracções penais no processo de insolvência) e não ao “processo de insolvência em si mesmo”.

Por outro lado, as inelegibilidades como restrições a um direito fundamental (que tem uma função iminentemente sancionatória) «devem limitar-se ao estritamente necessário a salvaguarda de outros direitos ou interesses constitucionalmente protegidos» (in Jorge Migueis e Maria de Fátima Abrantes Mendes - Lei Eleitoral dos Órgãos das Autarquias Locais, anotada e comentada, 2005, p.16), devendo nessa medida ser rigorosamente pautadas por uma justificação bastante, razoável, desproporcionada, indispensável, e determinada, tendo, como é bom de ver, o Tribunal Constitucional declarado inconstitucionais as normas que introduzem limitações a capacidade eleitoral activa dos condenados a prisão por crime doloso (Acórdão n.º 748/93).



COMISSÃO NACIONAL DE ELEIÇÕES

Donde resulta conveniente obter de V. Exa. os melhores esclarecimentos que, atendendo ao direito fundamental em causa, permitam delimitar tanto quanto possível o conteúdo e âmbito de incidência da referida disposição legal, salvaguardando-se assim todos os interesses constitucionalmente protegidos.» - (Doc. 1)

II. Competência da Comissão Nacional de Eleições

A questão *sub iudice* prende-se com uma situação tipificada na LEOAL como inelegibilidade, entendendo-se por inelegibilidade a impossibilidade legal de apresentação de candidatura a cargo eletivo.

A apreciação das situações de inelegibilidade compete, num primeiro momento, ao órgão encarregado de receber as candidaturas que, no caso das eleições autárquicas, é o juiz do tribunal da comarca competente em matéria cível com jurisdição na sede do município, porquanto é sobre este órgão que impende a verificação da regularidade do processo de apresentação das candidaturas, as condições de elegibilidade dos candidatos e a autenticidade dos documentos apresentados.

Por seu turno, o regime jurídico da tutela administrativa consagrado na Lei n.º 27/96, de 1 de agosto, atribui competência aos tribunais administrativos para, em momento ulterior, apreciar situações de inelegibilidade, nomeadamente, a de membros de órgãos autárquicos que, 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.

Entende-se, no entanto, que a competência legal cometida pela lei aos tribunais comuns, aos tribunais administrativos e ao próprio Tribunal Constitucional em sede de recurso e contencioso eleitoral, não exclui a possibilidade de emissão de parecer sobre esta matéria pela Comissão Nacional de Eleições, órgão sobre o qual a Lei n.º 71/78, de 27 de dezembro, impende a atribuição de *"promover o esclarecimento objectivo dos cidadãos acerca dos actos eleitorais"*. Este entendimento surge reforçado na posição já assumida pelo Tribunal Constitucional no seu Acórdão n.º 208/2009, de 30 de abril de 2009, no qual é referido que *"a*



COMISSÃO NACIONAL DE ELEIÇÕES

Comissão Nacional de Eleições dispõe de competência para formular pareceres relativamente a Direito Eleitoral, a qual se retira do conjunto de poderes que a lei lhe atribui na Lei n.º 71/78, de 27 de dezembro”.

III. Apreciação jurídica

- Do objetivo da inelegibilidade prevista na alínea a) do n.º 2 do artigo 6.º da LEOAL

A disposição legal a que se reporta o presente pedido de esclarecimento encontra-se prevista no capítulo III “Capacidade eleitoral passiva” do título I “Âmbito e capacidade eleitoral” da Lei Eleitoral.

Dispõe a alínea a) do n.º 2 do artigo 6.º da LEOAL que são inelegíveis para os órgãos das autarquias locais *“Os falidos e insolventes, salvo se reabilitados”*.

A inelegibilidade para os órgãos das autarquias locais dos cidadãos falidos e insolventes é geral, na medida em que se aplica indistintamente a todo o território nacional e não apenas aos órgãos das autarquias locais dos círculos eleitorais onde os cidadãos nessas circunstâncias exercem funções ou jurisdição.

Com a impossibilidade legal de apresentação de candidatura a cargo eletivo de cidadãos nas circunstâncias descritas na disposição legal em causa, o legislador procurou sobretudo evitar que eleitores que se revelem incapazes de gerir o seu património pessoal possam ter acesso e administrar património público.

- Da limitação da inelegibilidade aos cidadãos judicialmente declarados falidos ou insolventes

A lei considera em situação de insolvência o devedor que se encontre impossibilitado de cumprir as suas obrigações vencidas, afigurando-se relativamente pacífico – por razões de segurança jurídica, que implicam um mínimo de certeza e segurança nos direitos das pessoas e nas expectativas juridicamente criadas – considerar-se que a inelegibilidade constante da alínea a) do n.º 2 do artigo 6.º da LEOAL abrange unicamente cidadãos judicialmente



COMISSÃO NACIONAL DE ELEIÇÕES

declarados como falidos ou insolventes e não quaisquer situações de mera verificação fáctica de insuficiência patrimonial de qualquer sujeito jurídico, ainda que traduzida num determinado momento pela impossibilidade de cumprimento das suas obrigações.

- A inelegibilidade de cidadãos falidos e insolventes na Lei Eleitoral dos Órgãos das Autarquias Locais

Delimitado o âmbito da aceção das palavras “falidos” e “insolventes” constantes da LEOAL, importa referir que a inelegibilidade em causa, tal qual como descrita na Lei Orgânica n.º 1/2001, de 14 de agosto, encontra-se prevista na Lei Eleitoral que regula a eleição dos órgãos das autarquias locais desde o Decreto-Lei n.º 701-B/76, publicado em suplemento do Diário da República n.º 229, I Série, em 29 de setembro de 1976.

A letra da lei manteve-se inalterada, pese embora as muitas alterações verificadas ao regime falimentar em Portugal.

- A reabilitação do falido no regime da insolvência em Portugal

A figura da reabilitação do falido encontrava-se prevista no regime da insolvência em Portugal desde o Código Comercial de 1833 (Ferreira Borges) e foi mantendo-se nos regimes legais que lhe foram sucedendo como o do Código Comercial de 1888 (Veiga Beirão), o Código das Falências de 1899, o Código de Processo Comercial de 1905, o Decreto n.º 21758, de 22 de outubro de 1932¹, o Código das Falências de 1935, o Código de Processo Civil de 1939, o Código do Processo Civil de 1961, com as alterações significativas que lhe vieram a ser introduzidas em matéria de direito falimentar pelos Decretos-Lei n.º 47690, de 11 de março de 1967 e 242/85, de 9 de julho e 177/86, de 2 de julho, que veio instituir um regime judicial alternativo e prévio ao processo de falência designado de processo especial de recuperação de empresas.

A reforma operada ao regime falimentar existente em Portugal com a aprovação do Código dos Processos Especiais de Recuperação de Empresa e de Falência (CPEREF), aprovado

¹ Introduziu em Portugal o instituto da insolvência destinado aos devedores não comerciantes.



COMISSÃO NACIONAL DE ELEIÇÕES

através do Decreto-Lei n.º 132/93, de 23 de abril, manteve a figura jurídica da reabilitação do falido, dispondo o seu artigo 239.º o seguinte:

Artigo 239.º

Reabilitação do falido

1 - Levantados os efeitos da falência, nos termos do artigo anterior, o juiz decretará a reabilitação do falido, desde que se mostrem extintos os efeitos penais decorrentes da indicição das infracções previstas no n.º 1 do artigo 224.º.

2 - A decisão de reabilitação é igualmente averbada no registo à inscrição da falência, a instância do interessado.

Sobre a cessação dos efeitos legais da falência em relação ao falido, que constituíam pressuposto para a decisão de reabilitação do falido, dispunha o artigo 238.º daquele Código o seguinte:

Artigo 238.º

Cessação dos efeitos legais

1 - Os efeitos decorrentes da declaração de falência, relativos ao falido, podem ser levantados pelo juiz, a pedido do interessado, nos seguintes casos:

a) Havendo acordo extraordinário entre os credores reconhecidos e o falido, homologado nos termos do artigo 237.º;

b) Depois do pagamento integral ou da remissão de todos os créditos que tenham sido reconhecidos;

c) Pelo decurso de cinco anos sobre o trânsito em julgado da decisão que tiver apreciado as contas finais do liquidatário;

d) Decorridos os prazos referidos nos n.ºs 1 e 2 do artigo 225.º, quando não tenha havido instauração de procedimento criminal e o juiz reconheça que o devedor, ou, tratando-se de sociedade ou pessoa colectiva, o respectivo administrador, agiu no exercício da sua actividade com lisura e diligência normal.



COMISSÃO NACIONAL DE ELEIÇÕES

2 - A decisão é proferida no processo de falência, juntos os documentos comprovativos necessários e produzidas as provas oferecidas e depois de ouvido o liquidatário judicial, e será averbada à inscrição do registo da falência a instância do interessado.

A reabilitação do falido ocorreria depois de levantada a sua inibição e desde que se mostrassem extintos os efeitos penais decorrentes da indicição das infrações previstas no n.º 1 do artigo 224.º do CPEREF que, por sua vez, se reportava aos crimes contra direitos patrimoniais previstos no Código Penal de “insolvência dolosa” (227.º), “insolvência negligente” (228.º) e “favorecimento de credores” (229.º).

Daí que se entendesse que os efeitos decorrentes da declaração de falência, relativos ao falido, só pudessem ser levantados pelo juiz, bem como decretada a respetiva reabilitação, a pedido do interessado, nos casos em que não tivesse havido instauração de procedimento criminal e o juiz reconhecesse que o devedor, ou tratando-se de sociedade ou pessoa coletiva, o respetivo administrador ou gerente, tivesse agido no exercício da sua atividade com lisura e diligência normal como sustenta o Tribunal da Relação de Coimbra em Acórdão proferido em 6 de maio de 2008, no âmbito do Proc. n.º 405-K/1996.C1². Nos termos do identificado Aresto, *cumpr* ao falido alegar e provar que a sua declaração de falência proveio de circunstâncias exteriores à sua acção e diligência normal, isto é, que foram factores exteriores ou estranhos à sua actividade e empenho profissional que conduziram à sua situação de insolvência, tendo o agente ou falido sempre agido de forma responsável, competente, empenhada e diligente na sua actividade.

- O regime da insolvência atualmente vigente em Portugal

O quadro legal vigente constante do Código da Insolvência e da Recuperação de Empresas (CIRE), aprovado em anexo ao Decreto-Lei n.º 53/2004, de 18 de Março, com as sucessivas e abrangentes alterações que lhe foram sendo introduzidas pelos Decretos-Lei n.ºs 200/2004, de 18 de agosto, 76-A/2006, de 29 de março, 282/2007, de 7 de agosto, 116/2008, de 4 de julho, 185/2009, de 12 de agosto e pela Lei n.º 16/2012, de 20 de abril, não prevê a figura da “reabilitação” do falido no âmbito do processo de insolvência.

² Disponível no sítio da internet www.dgsi.pt.



COMISSÃO NACIONAL DE ELEIÇÕES

Da análise ao mesmo, ressalta, porém, a consagração de incidentes (incidente pleno e incidente limitado) de carácter exclusivamente civil e destinados à qualificação da insolvência (como culposa ou fortuita) – arts. 185.º a 191.º – o que é inovador em relação à lei anterior (CPEREF).

Este incidente de qualificação da insolvência constitui uma fase do processo destinada a averiguar as razões que conduziram à situação de insolvência, possibilitando ao administrador de insolvência designado ou a qualquer interessado requerer de forma fundamentada a qualificação da insolvência como culposa (artigos 185.º e segs. do CIRE).

A insolvência culposa verifica-se quando a situação tenha sido criada ou agravada em consequência da atuação, dolosa ou com culpa grave (presumindo-se a segunda em certos casos), do devedor, ou dos seus administradores, de direito ou de facto, nos três anos anteriores ao início do processo de insolvência, e indicando-se que a falência é sempre considerada culposa em caso da prática de certos atos necessariamente desvantajosos para a empresa.

Essa avaliação pode naturalmente ter consequências penais (artigo 227.º e segs. do Código Penal), mas a qualificação atribuída neste incidente e em sede do processo de insolvência não é vinculativa para efeitos de causas penais (185.º do CIRE). Assume, no entanto, a máxima relevância para efeitos civis, dado que a qualificação da insolvência como culposa implica sérias consequências para as pessoas afetadas que podem ir da inibição da administração de património de terceiros por um período de 2 a 10 anos, à inibição temporária para o exercício do comércio, bem como para a ocupação de cargos de titulares de órgãos de sociedades comerciais ou civis, empresas públicas ou cooperativas, a perda de quaisquer créditos sobre a insolvência e a condenação a restituir os bens ou direitos já recebidos em pagamento desses créditos.

A inibição decretada ao cidadão insolvente relativamente à administração de património de terceiros por um período entre 2 e 10 anos, nos termos do disposto na alínea b) do n.º 2 do artigo 189.º do CIRE, leva-nos a considerar inelegível o cidadão sobre o qual venha ser decretada esta inibição (e apenas durante o período da mesma), atenta a *ratio* da norma constante da Lei Eleitoral traduzida na intenção do legislador em vedar o acesso aos órgãos das autarquias locais a cidadãos que se revelem incapazes de gerir o seu património pessoal. A



COMISSÃO NACIONAL DE ELEIÇÕES

reforçar este entendimento surge o facto da figura jurídica da reabilitação anteriormente constante do regime da insolvência em Portugal e a que a LEOAL ainda faz referência estar limitada – como resulta de quanto acima exposto – a situações de insolvência fortuita.

Quanto ao encerramento do processo de insolvência, este verifica-se nas circunstâncias referidas no artigo 230.º do CIRE:

- a) Após a realização do rateio final, sem prejuízo do disposto no nº 6 do artigo 239º;
- b) Após o trânsito em julgado da decisão de homologação do plano de insolvência, se a isso não se opuser o conteúdo deste;
- c) A pedido do devedor, quando este deixe de se encontrar em situação de insolvência ou todos os credores prestem o seu consentimento;
- d) Quando o administrador da insolvência constate a insuficiência da massa insolvente para satisfazer as custas do processo e as restantes dívidas da massa insolvente.
- e) Quando este ainda não haja sido declarado, no despacho inicial do incidente de exoneração do passivo restante referido na alínea b) do artigo 237.º

Encerrado o processo, cessam todos os efeitos que resultam da declaração de insolvência, neles se devendo incluir a limitação aos direitos políticos do insolvente imposta pela LEOAL em matéria de inelegibilidade, sem prejuízo dos efeitos da qualificação da insolvência como culposa.

É neste momento que o devedor recupera o direito de disposição dos seus bens e a livre gestão dos seus negócios, sem prejuízo dos efeitos da qualificação da insolvência como culposa, cessam as atribuições da comissão de credores e do administrador da insolvência, com exceção das referentes à apresentação de contas e das conferidas, se for o caso, pelo plano de insolvência, os credores da insolvência passam a poder exercer os seus direitos contra o devedor sem outras restrições que não as constantes do eventual plano de insolvência e plano de pagamentos e os credores da massa passam a poder reclamar do devedor os seus direitos não satisfeitos (artigo 233.º do CIRE).



COMISSÃO NACIONAL DE ELEIÇÕES

Assim, e face ao regime atualmente em vigor, afigura-se que só os cidadãos falidos e insolventes cujos processos de insolvência ainda não tenham sido encerrados nos termos e com as consequências previstas nos artigos 230.º e 233.º do CIRE, bem como os cidadãos devedores afetados pela qualificação da sentença de insolvência como culposa nos termos do artigo 189.º do CIRE estão abrangidos pela inelegibilidade constante da alínea a) do n.º 2 do artigo 6.º da LEOAL, estando, nessa condição, impedidos de se candidatarem aos órgãos das autarquias locais, durante o período temporal que decorrer até ao encerramento do processo de insolvência ou, na última situação, durante o período que durar a inibição resultante da qualificação da insolvência como culposa.

V. Conclusão

Face ao exposto conclui-se o seguinte:

- No âmbito do processo eleitoral, a apreciação de situações de inelegibilidade dos cidadãos que integrem listas de candidaturas é da exclusiva competência dos tribunais;
- São inelegíveis para os órgãos das autarquias locais nos termos do disposto na alínea a) do n.º 2 do artigo 6.º da Lei Orgânica n.º 1/2001, de 14 de agosto, e do regime de insolvência em vigor, os cidadãos falidos e insolventes cujos processos de insolvência ainda não tenham sido encerrados nos termos e com as consequências previstas nos artigos 230.º e 233.º do Código de Insolvência e Recuperação de Empresas, aprovado em anexo ao Decreto-Lei n.º 53/2004, de 18 de Março, na sua redação atual, e até ao momento do encerramento do processo de insolvência, bem como os cidadãos devedores afetados pela qualificação da sentença de insolvência como culposa durante o período que resultar da inibição nela fixada.

VI. Proposta

Propõe-se que o presente parecer seja remetido à Secretaria Geral do CDS – Partido Popular.

André Lucas
Gabinete Jurídico