

Alguns aspectos da natureza e fundamentos da acção pública administrativa para perda de mandato autárquico^[*]

Fernando Gomes

Procurador da República

[*] O presente texto corresponde, com ligeiras alterações, a um trabalho de natureza académica apresentado na Faculdade de Direito de Lisboa, em Janeiro de 2015, e, por opção do autor, o mesmo obedece à antiga ortografia. Apesar de tal datação as referências nele feitas ao Código de Processo nos Tribunais Administrativos têm já em conta as alterações introduzidas nesse diploma pelo Decreto-Lei n.º 214-G /2015, de 2 de Outubro.

SUMÁRIO: 1. Objecto e razão de ordem. 2. Introdução (atribuições do Ministério Público). 3. A perda de mandato (como sanção judicial). 4. Antecedentes. 5. Figuras afins (a sanção penal de perda de mandato e a dissolução do órgão da pessoa colectiva pública). 6. A legitimidade processual activa. 7. Tempestividade da acção. 8. Fundamentos. 9. Considerações conclusivas.

1. OBJECTO E RAZÃO DE ORDEM:

O tema a que nos propomos tratar, (*Alguns aspectos da natureza e fundamentos da acção pública administrativa para perda de mandato autárquico*), assenta numa zona de confluência entre o direito das autarquias locais e o direito processual administrativo. Por um lado convoca o regime substantivo decorrente da cessação do mandato autárquico em razão da verificação de acto ilícito da autoria do eleito local e de outra parte o quadro de ordem processual que rege o procedimento para a aplicação da correspondente sanção, pois que no actual regime da Lei da Tutela Administrativa (LTA) a perda de mandato decorre unicamente de decisão judicial e da competência dos tribunais administrativos.

Tanto quanto foi possível avançar no nosso estudo, tal tema, ou em geral o da *perda de mandato autárquico*, não foram ainda objecto de um tratamento monográfico de modo a alinhar em base doutrinária algumas das questões que caracterizam a perda de mandato e o correspondente meio processual especial. Limitam-se os nossos administrativistas, de uma forma geral, a fazer uma breve alusão a vários dos seus aspectos ao abordar o problema em sede de tutela administrativa ou ao referir as modalidades de intervenção do Estado na administração municipal^[1], mas não vão além disso.

Neste particular, e em desenvolvimento desta linha de orientação tradicional, são disso exemplo, e limitando-nos ao ensinamento da Escola de Direito de Lisboa, a abordagem do assunto feita nos respectivos manuais de ensino universitário por Freitas do Amaral^[2], ou a seguida por Marcelo Rebelo de Sousa^[3].

De resto, e ainda nessa área, é possível verificar que o próprio direito das autarquias locais, ou o direito municipal, e até muito recentemente, também nunca suscitaram especial interesse por parte da nossa doutrina administrativa^[4]. Em todo o caso é de sinalizar uma recente preocupação sobre a temática ao nível do ensino

[1] Neste sentido vinha a orientação tradicional de tratamento da matéria na sequência do ensinamento de Marcelo Caetano (cfr., *Manual de Direito Administrativo*, Volume I, 10ª edição reimpressa, Almedina, Coimbra 1980, págs. 230 e seguintes, e 364 e seguintes), muito embora perante diverso enquadramento jurídico do regime da tutela administrativa então instituído, assumidamente mais extensa e intensa na medida em que, no quadro do regime político que cessou a 25.04.1974, nela se incluía a tutela de mérito e não apenas a de mera legalidade.

[2] Cfr. *Curso de Direito Administrativo*, Vol. I (temos presente a 2ª edição,

4ª reimpressão, Almedina, 2000, pág. 515 e seguintes).

[3] Cfr., *Lições de Direito Administrativo*, Vol. I, Lisboa 1994/95, págs. 450 e 451, e retomada em edição posterior dessas *Lições*, já na vigência da LTA (agora editada pela *Lex*, Lisboa, 1999, págs. 370 a 372).

[4] Em todo o caso importa sublinhar, e como excepção, o trabalho precursor de André Gonçalves Pereira, em dissertação apresentada no então denominado curso complementar de ciências político-económicas, na Faculdade de Direito de Lisboa (*Contributo para uma teoria geral do direito municipal*, inédito,

Lx., 1959), temática que também abordou em comunicação apresentada ao Congresso Hispano-Luso-Americano-Filipino de Municípios, realizado nesse ano (*Conteúdo e Limites do Direito Municipal*, Lisboa, s/n, 1959). Mais recentemente, e ainda na Faculdade de Direito, são de registar os trabalhos de José Melo Alexandrino e de Lourenço Vilhena de Freitas, que têm incluindo o estudo comparado do sistema de autarquias locais dos países lusófonos (cfr., vg., e deste último, *O Sistema das Autarquias Locais de São Tomé e Príncipe*, in *Jornadas de Direito Municipal Comparado Lusófono*, edição da AAFDL, 2014).

universitário e que tem passado pela inclusão desta área nos planos curriculares universitários, geralmente no 2º ciclo de estudos^[5] ou mesmo em formação pós-graduada.

Neste panorama cremos que constitui excepção o largo espaço dado ao assunto por António Cândido de Oliveira, no seu *Direito das Autarquias Locais*^[6], ao descrever o estatuto dos eleitos locais, o actual regime jurídico da tutela administrativa sobre as autarquias locais e ainda o respectivo regime sancionatório^[7], onde faz larga abordagem aos fundamentos para a aplicação da sanção e respectivos efeitos. A isto acresce, embora noutro registo, o trabalho de Ernesto Vaz Pereira^[8], que procedeu a uma exaustiva compilação de notas de ordem prática em anotação à LTA, e com a igual recolha da jurisprudência administrativa mais significativa, que por igual anota em relação a cada um dos preceitos do referido diploma.

Em todo o caso, e ao invés da insuficiência doutrinária neste domínio, a nossa jurisprudência administrativa, em especial a do Supremo Tribunal Administrativo (STA), tem produzido um vasto trabalho nesta área podendo desde já antecipadamente concluir-se que se encontram sedimentadas algumas soluções a questões que foram sendo colocadas, sobretudo a partir da publicação da Lei n.º 87/89, de 9 de Setembro, diploma que estabeleceu um novo regime de tutela administrativa das autarquias locais, e em que, pela primeira vez, se instituiu um sistema misto na vertente sancionatória que passou, e em parte significativa, pela atribuição aos tribunais administrativos da competência para determinar a aplicação da sanção da perda de mandato autárquico^[9].

[5] É disso exemplo a sua inclusão no plano de unidades curriculares do Mestrado em Direito Administrativo (profissionalizante), da Faculdade de Direito de Lisboa, no ano lectivo 2014-2015.

[6] Temos presente a 2ª edição dessa obra (publicada pela Coimbra Editora, Coimbra, 2013).

[7] Importa ainda de sinalizar a larga produção deste docente da Escola de Direito da Universidade do Minho, em particular nas páginas de duas revistas jurídicas editadas pelo CEJUR (Centro de Estudos Jurídicos do Minho), e por ele dirigidas (*Cadernos de Justiça Administrativa e Direito Regional e Local*).

[8] *Da Perda de Mandato Autárquico, Da Dissolução de Órgão Autárquico*, Almedina, Coimbra, 2009.

[9] Essa competência, instituída ao arripio do sistema tradicional da tutela administrativa, que tinha ínsita a faculdade sancionatória, não era exclusiva uma vez que subsistiam dois casos em