

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 JURISDIONALIZAÇÃO 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 exhaustivamente 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 caracterização 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 Administra-*

tiva (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.