

3 — A Secção de Apoio à Coordenação Técnica Internacional assegura o apoio administrativo às actividades desenvolvidas no âmbito da cooperação técnica internacional.

Art. 3.º São revogados o n.º 3 do artigo 14.º, a alínea c) do artigo 15.º e o n.º 4 do artigo 16.º do Decreto-Lei n.º 398/82, de 22 de Setembro.

Visto e aprovado em Conselho de Ministros de 11 de Julho de 1991. — *Antbal António Cavaco Silva* — *José Oliveira Costa* — *Arlindo Gomes de Carvalho*.

Promulgado em 4 de Agosto de 1991.

Publique-se.

O Presidente da República, MÁRIO SOARES.

Referendado em 8 de Agosto de 1991.

Pelo Primeiro-Ministro, *Joaquim Fernando Nogueira*, Ministro da Presidência.

## TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

### Acórdão n.º 364/91 — Processo n.º 367/91

Acordam, em plenário, no Tribunal Constitucional:

#### I

1.1 — O Presidente da República requereu, ao abrigo do disposto no artigo 278.º, n.ºs 1 e 3, da Constituição da República, e dos artigos 51.º, n.º 1, e 57.º, n.º 1, da Lei n.º 28/82, de 15 de Novembro, a apreciação preventiva da constitucionalidade do artigo 2.º do Decreto n.º 356/V da Assembleia da República, relativo à «alteração à lei eleitoral das autarquias locais», recebido na Presidência da República em 9 do corrente para efeito de promulgação, o que fez com os fundamentos seguintes:

O disposto no artigo 2.º do decreto da Assembleia da República em apreço, ao dar nova redacção aos n.ºs 2 e 3 do artigo 4.º do Decreto-Lei n.º 701-B/76, de 29 de Setembro, configura determinadas incapacidades eleitorais passivas para os cidadãos que exercerem o cargo de presidente da câmara municipal durante três mandatos consecutivos e para os cidadãos que renunciem aos cargos de presidente ou vereador de câmara municipal.

Sendo o direito de acesso a cargos públicos um dos direitos, liberdades e garantias, poderá estar a ser violado o disposto nos artigos 18.º, n.ºs 2 e 3, e 50.º, n.ºs 1 e 3, da Constituição, na medida em que se entenda poderem não estar a ser respeitados quer os pressupostos materiais de legitimidade constitucional das leis restritivas ao exercício de direitos, liberdades e garantias quer os limites constitucionais ao estabelecimento de restrições no acesso a cargos electivos.

1.2 — Para a entidade requerente, trata-se de matéria reputada da maior importância por dizer respeito à representação eleitoral, «tornando-se necessário não só verificar de modo inequívoco se as soluções adop-

tadas estão de acordo com a lei fundamental mas também garantir que as mesmas correspondam à lógica da Constituição e à vivência consensual dos valores que lhe estão subjacentes».

A finalizar, requer «a apreciação da conformidade constitucional da norma do artigo 2.º do Decreto n.º 356/V, acima identificado, com o disposto nos artigos 18.º, n.ºs 2 e 3, e 50.º, n.ºs 1 e 3, da Constituição da República».

2 — De acordo com o disposto nos artigos 54.º e 55.º, n.º 3, da Lei n.º 28/82, foi notificado o Presidente da Assembleia da República para os efeitos ali consignados, o qual respondeu, limitando-se a oferecer o merecimento dos autos e a juntar um exemplar do *Diário da Assembleia da República*, 1.ª série, n.º 7, de 31 de Outubro de 1990, donde consta o relato da discussão na generalidade, em conjunto, das propostas de lei n.ºs 165/V — Alteração à lei eleitoral das autarquias locais e 166/V — Alteração do regime de atribuições das autarquias locais e competência dos respectivos órgãos.

#### II — A questão

Face ao exposto, verifica-se estar em causa, em sede de fiscalização preventiva, a apreciação da conformidade constitucional da norma do artigo 2.º do Decreto n.º 356/V, tendo em conta o disposto nas normas dos artigos 18.º, n.ºs 2 e 3, e 50.º, n.ºs 1 e 3, da Constituição da República (CR).

1 — Trata-se de um texto destinado a entrar em vigor no dia imediato ao da sua publicação (artigo 3.º) que, no seu artigo 1.º, visa modificar a redacção dos artigos 5.º, 22.º e 23.º do Decreto-Lei n.º 701-A/76, de 29 de Setembro, e, no artigo 2.º, único que nos interessa considerar, pretende dar nova redacção aos n.ºs 2 e 3 do artigo 4.º do Decreto-Lei n.º 701-B/76, da mesma data, diploma conhecido como Lei Eleitoral dos Órgãos das Autarquias Locais.

Concretamente, consta deste artigo 2.º:

O artigo 4.º do Decreto-Lei n.º 701-B/76, de 29 de Setembro, passa a ter a seguinte redacção:

#### Artigo 4.º

##### Inelegibilidades

1	.....
a)	.....
f)	.....

2 — São também inelegíveis para um executivo municipal, durante o quadriénio imediatamente subsequente ao terceiro mandato, os cidadãos que nesse executivo tenham exercido o cargo de presidente durante três mandatos consecutivos.

3 — Os presidentes e vereadores das câmaras que renunciem ao cargo não podem candidatar-se nas eleições imediatas nem nas que se realizem no quadriénio imediatamente subsequente à renúncia.

2 — Para o Presidente da República, a entrada em vigor do texto poderá desrespeitar os pressupostos materiais de legitimidade constitucional das leis restritivas

ao exercício de direitos, liberdades e garantias e, bem assim, os limites constitucionais ao estabelecimento de restrições no acesso a cargos electivos.

E, a propósito, chama à colação as já indicadas normas da lei fundamental — as dos n.ºs 2 e 3 do artigo 18.º e dos n.ºs 1 e 3 do artigo 50.º

Dispõe o primeiro dos artigos:

1 — .....

2 — A lei só pode restringir os direitos, liberdades e garantias nos casos expressamente previstos na Constituição, devendo as restrições limitar-se ao necessário para salvaguardar outros direitos ou interesses constitucionalmente protegidos.

3 — As leis restritivas de direitos, liberdades e garantias têm de revestir carácter geral e abstracto e não podem ter efeito retroactivo nem diminuir a extensão e o alcance do conteúdo essencial dos preceitos constitucionais.

E consta do segundo:

1 — Todos os cidadãos têm o direito de acesso, em condições de igualdade e liberdade, aos cargos públicos.

2 — .....

3 — No acesso a cargos electivos a lei só pode estabelecer as inelegibilidades necessárias para garantir a liberdade de escolha dos eleitores e a isenção e independência do exercício dos respectivos cargos.

3 — A questão de constitucionalidade submetida a este Tribunal está, assim, muito esquematicamente traçada.

Sublinhe-se, no entanto, que ao Tribunal Constitucional só compete apreciar a questão em si, pronunciando-se ou não se pronunciando pela inconstitucionalidade da norma, mas, para o efeito, não se encontra necessariamente limitado à motivação jurídica invocada e respectivo enquadramento jus-constitucional, como, de resto, flui do artigo 51.º, n.º 5, da Lei n.º 28/82, de 15 de Novembro.

### III — A fundamentação

1 — A existência de um sistema de inelegibilidades justifica-se seja pela necessidade, em Estado de direito democrático, de garantir a dignidade e a genuinidade do acto eleitoral seja como meio de proporcionar correcção à formação da vontade do eleitor, não perturbando a sua liberdade de escolha.

Na área do exercício do poder local electivo — em que nos movimentamos — a axiologia da inelegibilidade assenta, particularmente, na isenção e independência de quem exerce cargos electivos (como se observou no Acórdão n.º 533/89, publicado no *Diário da República*, 2.ª série, de 23 de Março de 1990) e, simultaneamente, na expressão livre do voto periodicamente exercido e, como tal, servindo para aferir o comportamento do eleito, sancionando-o, se for caso disso.

A inelegibilidade complementa-se com a incompatibilidade e, por via de ambas, o princípio da universalidade dos direitos fundamentais — acolhido no artigo 12.º, n.º 1, da CR — e a homogeneidade tendencial do exercício desses direitos são temperados, sempre que

redundem em excesso ou inadequação e desproporção, considerando os valores e os interesses constitucionalmente tutelados.

Por isso se escreveu no Acórdão n.º 532/89, publicado no citado jornal oficial, 2.ª série, de 23 de Março de 1990:

[...] no Estado de direito democrático o poder local deve reger-se por coordenadas legais que o dignifiquem e visem assegurar a sua independência, a essa luz se compreendendo o estabelecimento de uma inelegibilidade como limite negativo ao direito de sufrágio passivo que, em princípio, assiste a todo o cidadão maior de 18 anos (artigo 49.º da Constituição da República), corolário daquilo segundo o qual todos os cidadãos têm o direito de tomar parte na vida política e na direcção dos assuntos públicos do País, directamente ou por intermédio de representantes livremente eleitos (n.º 1 do artigo 48.º da lei básica).

2 — A inelegibilidade funciona, consequentemente, como uma restrição — e restrição de acesso a cargos electivos.

No âmbito das autarquias locais e anteriormente à 2.ª revisão constitucional, ou seja, quando ainda não existia o actual n.º 3 do artigo 50.º da CR, reconheceu-se a insuficiência do texto constitucional (cf. *Diário da Assembleia da República*, 2.ª série, n.º 69-RC, de 26 de Janeiro de 1989, p. 2099), facto que, confrontado com uma norma como a do artigo 153.º da CR, levou o Tribunal Constitucional, desde cedo, a persistente elaboração jurisprudencial, conduzindo ao entendimento maioritário segundo o qual esta última norma contém, em si, um princípio geral do direito eleitoral português, deste modo servindo de paradigma a todas as restantes eleições, pese embora a sua inserção sistemática (eleições para a Assembleia da República).

Neste sentido, entre os mais significativos, citem-se os Acórdãos n.ºs 4/84, 8/84, 12/84, 225/85 e 244/85, publicados no citado *Diário*, 2.ª série, de 30 de Abril, 3 e 8 de Maio de 1984 e 18 e 7 de Fevereiro de 1986, respectivamente, sem prejuízo de outras decisões que não adoptaram este fio argumentativo, de que é exemplo o Acórdão n.º 230/85, no mesmo jornal, 2.ª série, de 1 de Março de 1986.

De resto, nem sempre se trataria de restrição ao direito mas sim de «limites» ao seu conteúdo e extensão, nalguma das suas vertentes ou manifestações, considerando a dimensão institucional do direito de acesso a cargos públicos, limites que, assim, o legislador estaria autorizado a «declarar», a concretizar ou a explicitar, sem necessidade, para tanto, de uma «expressa» permissão constitucional, para utilizar inciso contido no citado Acórdão n.º 225/85.

No entanto, a partir da 2.ª revisão constitucional, com o aditamento ao artigo 50.º da CR de um n.º 3, passou a exigir-se ao intérprete diferente leitura.

Volviendo ao Acórdão n.º 532/89 e ao direito de sufrágio passivo, transcreve-se mais uma passagem do que nesse aresto se ponderou e se tem, aqui e agora, por inteiramente válido:

Como direito fundamental que é, a própria Constituição — n.º 2 do artigo 18.º — adverte só poder a lei restringi-lo nos casos nela expressamente previstos, «devendo as restrições limitar-se ao necessário para salvaguardar outros direitos ou interesses constitucionalmente protegidos».

Por outras palavras, proíbe-se o *excesso* e exige-se a *adequação* (meios-fins), tendo em consideração os interesses tutelados.

O próprio texto constitucional consagra, de resto, o critério dos limites admissíveis: no n.º 3 do artigo 50.º afirma-se claramente que, no acesso aos cargos electivos, a lei só pode estabelecer as inelegibilidades necessárias para garantir a liberdade de escolha dos eleitores — acautelando-se, desse modo, os riscos inerentes à captação da benevolência destes — e a isenção e independência do exercício dos respectivos cargos, sancionando-se, assim, com dignidade constitucional, a densificação do princípio da vinculação do legislador aos direitos fundamentais mediante a imposição de outros valores que, passando pela necessidade de afirmar o princípio da legalidade, conformam o poder político, no caso o poder local.

O n.º 3 do artigo 50.º, aditado pela Lei Constitucional n.º 1/89, de 8 de Julho, deu guarida, de certo modo, à orientação jurisprudencial esboçada por este Tribunal [como atestam os trabalhos preparatórios da Comissão Eventual para a Revisão Constitucional, nomeadamente através das intervenções dos deputados José Magalhães e António Vitorino (cf. *Diário da Assembleia da República*, 2.ª série, n.ºs 17-RC e 75-RC, de 15 de Junho de 1988 e 15 de Fevereiro de 1989)] e, cremos, simplificou a conciliação do problema da *força dirigente* dos direitos fundamentais, equacionado por Gomes Canotilho: isto é, a questão da vinculação da Administração ao princípio da constitucionalidade, representado na eficácia directa dos preceitos constitucionais consagradores dos direitos fundamentais, e, simultaneamente, ao princípio da legalidade, ou seja, a subordinação da Administração à lei (cf. Canotilho, *Direito Constitucional*, 4.ª ed., 2.ª reimp., Coimbra, Almedina, 1989, p. 463).

3 — Através do n.º 3 do artigo 50.º da CR pretendeu o legislador constituinte estabelecer «um critério delimitador de futuras novas causas de inelegibilidade que o legislador pretenda vir a criar», como se observou no decurso dos trabalhos da CERC.

E concretizou o seu intento pela adopção dos dois parâmetros acolhidos no novo preceito:

- a) A necessidade de garantir a liberdade de escolha dos eleitores;
- b) A necessidade de garantir a isenção e a independência de exercício dos respectivos cargos.

Ora, é à luz destes parâmetros e, bem assim, da natureza excepcional das restrições em matéria de direitos, liberdades e garantias, só admissíveis na estrita medida prevista nos n.ºs 2 e 3 do artigo 18.º da lei fundamental, que deverá analisar-se se os novos casos de inelegibilidade que o Decreto n.º 356/V intenta criar são, ou não, constitucionalmente conformes.

São eles:

- 1.º Para um (cargo de) executivo municipal é inelegível, durante o quadriénio imediatamente subsequente ao terceiro mandato, o cidadão que, nesse executivo, tenha exercido o cargo de presidente durante três mandatos consecutivos.

- 2.º No caso de renúncia ao respectivo cargo, os presidentes e vereadores das câmaras são inelegíveis (não podem candidatar-se) para as eleições imediatas e as que se realizem no quadriénio imediatamente subsequente à renúncia.

Poderão considerar-se estes novos casos de inelegibilidade como desrespeitadores «quer dos pressupostos materiais de legitimidade constitucional das leis restritivas ao exercício de direitos, liberdades e garantias quer dos limites constitucionais ao estabelecimento de restrições no acesso a cargos electivos»?

Ou violadores de quaisquer outras normas ou princípios constitucionais?

4 — O Decreto n.º 356/V teve por fonte a proposta de lei n.º 165/V (*Diário da Assembleia da República*, 2.ª série-A, n.º 3, de 19 de Outubro de 1990), aceitando quase integralmente o texto sugerido para o artigo 2.º, e o projecto de lei n.º 596/V, apresentado pelo PRD (*Diário*, cit.).

O objectivo, no que ao artigo 2.º concerne, é inequivocamente expresso na exposição de motivos da proposta de lei: a redução do número de mandatos consecutivos do presidente da câmara deriva do princípio democrático do qual «decorre o imperativo de renovação dos titulares de cargos políticos, quer a nível de soberania quer a nível dos órgãos do poder local».

E, se bem que a medida adoptada venha a circunscrever-se aos presidentes das câmaras (e vereadores, no caso de renúncia), acrescenta-se:

A fim de dar cumprimento a este preceito constitucional [está-se a referir ao princípio democrático] estabelece-se a inelegibilidade para um quarto mandato dos cidadãos que tenham exercido o cargo de presidente da câmara por três mandatos consecutivos.

Assim diminui-se o risco de pessoalização do exercício do poder e garante-se uma maior transparência, isenção e independência na actuação dos titulares dos órgãos autárquicos. Fomenta-se também o aparecimento de alternativas credíveis, dinamizando o funcionamento das instituições pelo aparecimento de novos quadros e, acima de tudo, garante-se a liberdade de escolha dos eleitores, dando pleno cumprimento às exigências do princípio democrático.

Semelhante é a motivação constante do projecto de lei do PRD, onde se chama a atenção para a limitação de dois mandatos no caso do Presidente da República e a similitude da «extrema personalização» do exercício das funções do Presidente da República e dos presidentes das câmaras.

Em 25 de Outubro de 1990, a Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias da Assembleia da República pronuncia-se sobre a proposta de lei n.º 165/V, emitindo relatório e parecer elucidativos.

Na verdade, após considerar que já o artigo 126.º da CR proíbe a reeleição do Presidente da República para um terceiro mandato consecutivo, abona-se em J. J. Gomes Canotilho e Vital Moreira ao referirem que o n.º 1 do artigo 126.º visa evitar a permanência demasiado longa no cargo, com os riscos de personalização do poder, inerentes à eleição directa do Presidente

da República (cf. *Constituição da República Portuguesa Anotada*, 2.ª ed., 2.º vol., Coimbra, 1985, p. 101), para assim finalizar nesta parte:

As preocupações expostas nesta disposição podem, dados os seus fundamentos, colocar-se analogicamente em relação à figura do presidente da câmara.

Também da discussão, em Plenário e na generalidade, da proposta de lei n.º 165/V, se surpreendem certas linhas força na exposição do Ministro do Planeamento e da Administração do Território e dos oradores seguintes que apoiaram a proposta (cf. *Diário*, cit., 1.ª série, n.º 7, de 31 de Outubro de 1990, pp. 173 e segs.; a proposta viria a ser aprovada com votos a favor do PSD e do PRD e votos contra do PS, do PCP, do CDS, de Os Verdes e do deputado independente João Corregedor da Fonseca — *Diário*, cit., n.º 9, de 9 de Novembro de 1990, p. 269).

São essas linhas força, nomeadamente a necessidade de renovação dos titulares dos cargos políticos em nome de maior mobilidade dos agentes públicos autárquicos, a abertura ao dinamismo de novos protagonistas, a defesa de maior eficácia e melhor operacionalidade dos presidentes das câmaras.

Só que, dando-se ser suposto que o decurso do tempo afecta o funcionamento e a eficácia do exercício do poder local, porventura acompanhados de vícios de actuação, caberá perguntar se, por seu turno, as restrições impostas não afectarão o comando constitucional do n.º 3 do artigo 50.º

5 — O princípio democrático, invocado nos trabalhos preparatórios do texto em análise, como se registou, é um princípio medular da Constituição.

O artigo 2.º da CR consagra a República Portuguesa como um Estado de direito democrático, baseado na soberania popular, no pluralismo de expressão e organização política democrática e no espírito e na garantia da efectivação dos direitos e liberdades fundamentais.

Repousa, conseqüentemente, em estruturas do poder que o princípio democrático, na sua pluridimensionalidade, «afeiçoa», materialmente, quanto aos valores constitucionalmente proclamados, e organizatoriamente, quanto à titularidade e ao exercício do poder, acolhendo os mais importantes postulados da teoria democrática representativa — órgãos representativos, eleições periódicas, pluralismo partidário, separação de poderes.

Assegura ainda estruturas que, no domínio dos direitos fundamentais, permitam o exercício da democracia, mediante a exigência de garantias de organização e de processos com transparência democrática (cf. J. J. Gomes Canotilho, *Direito Constitucional*, 4.ª ed., 2.ª reimpressão, Coimbra, 1989, pp. 349 e segs.).

O direito eleitoral tem, neste campo, lugar evidente e dele consta o princípio da periodicidade do voto.

Ainda aqui o princípio democrático, na sua dimensão representativa, impõe o sufrágio periódico e a renovação periódica dos cargos políticos, impedindo a vitaliciedade de mandatos (cf. os artigos 116.º, n.º 1, e 121.º da CR e Canotilho, *ob. cit.*, p. 355).

Também neste ponto o princípio democrático se articula com o princípio do Estado de direito.

Observa a este respeito o autor citado (*ibidem*):

[...] a duração do período de exercício dos cargos deve ser previamente fixada no texto constitucional, proibindo-se qualquer alteração desta delimitação temporal, a não ser nos casos e pelas formas previstos na própria Constituição (cf. os artigos 131.º, n.º 2, e 174.º, n.º 2). A renovação dos cargos traduz-se, em geral, em eleições simultâneas ou sucessivas para os diferentes órgãos de soberania. O princípio democrático, articulado com o princípio do Estado de direito, proíbe qualquer alteração ou inversão legal da ordem de eleições. Poder a tempo, mudado no tempo constitucionalmente previsto, é, pois, a consequência fundamental do princípio da renovação (cf. o artigo 196.º, n.º 6).

6 — Na sua projecção normativa eleitoral, o princípio democrático exige uma investidura *ad tempus*, repelindo o vitalício e impondo a renovação.

Não se vê, no entanto, na teorização do princípio e na respectiva *praxis*, nas suas dimensões material, organizatória e procedimental, arrimo justificativo do alargamento de inelegibilidades — a eventual razoabilidade de algumas das motivações adiantadas não abala a necessidade de credencial constitucional para alteração do elenco de inelegibilidades, à revelia das excepções previstas no n.º 3 do artigo 50.º da CR.

Poderia, no entanto, defender-se estar a limitação de mandatos prevista no artigo 121.º da CR — princípio da renovação — e constituir a precipitação de um princípio republicano, com expressão universal no domínio do direito eleitoral.

E que, a essa luz, o legislador ordinário detém certo espaço de manobra na criação de inelegibilidades, com o que pretenderia assegurar, mais do que a livre escolha dos eleitores, essencialmente a isenção e independência do exercício dos respectivos cargos.

Poderia ainda esboçar-se um certo paralelismo — se não mesmo parificação — entre Presidente da República e presidentes das câmaras para recorrer à norma sobre reelegibilidade prevista quanto ao primeiro no artigo 126.º da CR e, desse modo, considerá-la afloração de princípio geral a observar quanto aos segundos ou a estes aplicável por analogia, como chegou a ser aventado (cf. relatório e parecer da Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias, in *Diário da Assembleia da República*, 2.ª série-A, n.º 6, de 31 de Outubro de 1990, p. 90).

Nem uma nem outra das objecções procede.

6.1 — Quanto à primeira, dado o presidente da câmara não desempenhar a título vitalício o cargo e estar sujeito ao voto de confiança do eleitor, periodicamente exercido por sufrágio (o princípio da renovação identifica-se, nestes casos, com o da eleição periódica), não é de invocar, em abono de tese limitativa, o princípio republicano.

Como observam Gomes Canotilho e Vital Moreira — *ob. cit.*, vol. cit., p. 87 —, «a proibição de exercício a título vitalício de qualquer cargo apenas exige que os respectivos titulares não sejam designados por toda a vida; não exige que sejam designados por tempo determinado (desde que a todo o tempo renováveis) nem proíbe que os venham a exercer por toda a vida (através de sucessivas renovações da eleição ou nomeação, conforme os casos)».

A harmonização da proibição da vitaliciedade com a limitação de mandatos pode ser defendida, com boas razões, doutrinariamente (cf., a propósito, Jorge Miranda, *Um Projecto de Constituição*, Braga, 1975, artigo 259.º, e *Funções, Órgãos e Actos do Estado*, Lisboa, 1990, pp. 71 e 72), mas não resiste ao texto constitucional vigente (o que, de resto, está implícito no n.º 14 da exposição de motivos do projecto de Código Eleitoral).

E, por seu lado, admitir que o legislador ordinário possa, em nome de um dos parâmetros estabelecidos no artigo 50.º, n.º 3, da CR, criar restrições deste tipo nesta matéria contrariaria a *ratio essendi* desta norma — norma geral limitadora da fixação de inelegibilidades, colmatando uma melindrosa lacuna, na opinião de José Magalhães (*Dicionário da Revisão Constitucional*, 1989, p. 50) — e a regra da excepcionalidade das restrições, que a jurisprudência deste Tribunal vem, aliás, destacando a este propósito, após a 2.ª revisão constitucional (cf., por todos, o Acórdão n.º 528/89, no *Diário da República*, 2.ª série, de 22 de Março de 1990).

6.2 — Também não procede qualquer juízo de similitude entre as figuras do Presidente da República e do presidente da câmara — o que não deixou de estar subjacente nos trabalhos preparatórios não só no apelo à analogia, como já se sublinhou, como na motivação invocada pelo PRD no preâmbulo justificativo do seu projecto de lei n.º 596/V.

O Presidente da República é um órgão de soberania (CR, artigo 113.º, n.º 1) com competência constitucionalmente definida, como tal ligado, necessária e primeiramente, à soberania como poder próprio e originário do Estado, possuindo os demais órgãos não soberanos de entidades autónomas, diferenciadas do Estado, ou não, uma qualidade e uma consistência secundária de poder, para seguir Jorge Miranda de perto (cf. *Funções...*, pp. 92-93).

À competência do Presidente da República reserva a lei fundamental um capítulo próprio (capítulo II do título II da parte III), constituindo a matéria da sua eleição reserva absoluta da competência legislativa da Assembleia da República [alínea a) do artigo 167.º da CR].

Compreende-se, a esta luz, a razão de ser de uma norma como a do artigo 126.º da CR: a permanência demasiado longa no cargo comporta riscos de pessoalização do poder, no sistema de eleição directa, e o exercício da renúncia, sem limitações, proporcionaria uma utilização abusiva e fraudulenta do respectivo direito (cf. Gomes Canotilho e Vital Moreira, *ob. cit.*, 2.º vol., p. 101, ao ilustrarem a asserção com a figura do «homem de palha»: renúncia do PR — eleição do «homem de palha» —, renúncia deste — eleição do antigo PR renunciante).

Não há, na verdade, símile possível entre o Presidente da República, no exercício personalizado de um poder político através de uma magistratura com o suporte institucional mais elevado, e um presidente de câmara que, constitucionalmente, é o primeiro candidato da lista mais votada para o município — autarquia local —, sendo, por esse facto, o detentor de competências próprias — as elencadas exaustivamente no artigo 53.º do Decreto-Lei n.º 100/84, de 29 de Março, na redacção do artigo único da Lei n.º 18/91, de 12 de Junho — no órgão executivo colegial do município que é a câmara municipal, responsável perante a assembleia municipal.

Ou seja, o presidente da câmara não é eleito pessoalmente, mas tão-só o primeiro candidato da lista mais votada, sendo uma só a eleição para presidente e para os outros membros da câmara; falecendo, renunciando, suspendendo temporariamente as funções, é substituído por quem na lista que encabeçava se lhe seguir (artigo 44.º, n.º 1, do Decreto-Lei n.º 100/84); não é, enfim, órgão municipal, pelo que não exerce qualquer magistratura a esse nível.

Salienta, a este propósito, Freitas do Amaral, considerando o actual sistema português, ter a assembleia municipal sobre a câmara «uma supremacia, uma superioridade, que confirma a situação de subalternidade em que a câmara se encontra perante a assembleia municipal», facto que, a seu ver, comprova a ideia de que a câmara depende, efectivamente, da assembleia municipal (cf. *Curso de Direito Administrativo*, vol. 1, Coimbra, 1986, p. 472).

Inexiste, por conseguinte, razão para invocar o Presidente da República e a limitação dos dois mandatos, ditada pela necessidade de acautelar uma extrema personalização do exercício das respectivas funções, transferindo esse instrumental argumentativo para o âmbito dos presidentes de câmara.

Também, pelo exposto, a renúncia à presidência de um executivo municipal não briga (necessariamente, pelo menos) com os parâmetros acolhidos no n.º 3 do artigo 50.º: a eventualidade de um recurso fraudulento a esta figura é uma hipótese a ter em conta, que nem por isso justifica uma restrição excepcional ao critério fixado pela norma constitucional.

À possibilidade de uma renúncia abusiva, contrariando os valores de isenção e independência que se pretendem acautelar, sempre se poderia contrapor a dignificação desses valores, caso a renúncia se devesse ao reconhecimento de um exercício não cabal de funções...

Na verdade, a questão não deve ser tratada em termos relativizantes, sob pena de diluição casuística e correspondente enfraquecimento do núcleo essencial do direito fundamental em causa.

Seja como for, o legislador constituinte optou pela defesa de determinados valores — no caso, além do mais, a isenção e independência do exercício dos respectivos cargos —, e essa intenção axiológico-normativa condiciona estritamente a liberdade de confrontação do legislador ordinário e só é concebível à luz dos princípios constitucionais que integram o sistema dos direitos fundamentais.

Ou seja, a unidade sistemática da lei fundamental impõe que se parta do «sistema» para o «problema» (e não ao invés), não permitindo que a tensão dialéctica porventura criada «dê» uma resposta ao problema que não passe pelo sistema.

Ao fim e ao cabo, está em jogo o princípio da proporcionalidade, aferido mediante estalões de necessidade e adequação, sendo certo que o núcleo essencial de protecção máxima deverá manter-se intocado e que a realização óptima de cada um dos valores em jogo não é realizável em termos matemáticos, como se exprime J. C. Vieira de Andrade (*Os Direitos Fundamentais na Constituição Portuguesa de 1976*, Coimbra, 1987, p. 222).

Ora, não só o n.º 3 em análise é tributário, em boa parte, do n.º 2, e, consequentemente, da resposta que a este se dá, como, na perspectiva jurídico-constitu-

cional, aquela norma representa um desnecessário e inadequado limite, inadmissível à luz do n.º 2 do artigo 18.º da CR.

Aliás, descendo ao terreno do casuístico — pese a reserva ao método —, choca o intérprete, pelo que tem de drástico e desproporcionado, impedir a um presidente de câmara renunciante a candidatura a vereador, embora situado na lista respectiva em ordem supostamente ao abrigo de chamamento para preencher o cargo.

7 — O artigo 2.º do decreto viola, por conseguinte, o n.º 3 do artigo 50.º da CR.

E, do mesmo passo, os n.ºs 2 e 3 do artigo 18.º: os fundamentos invocados para legitimação da medida, sediáveis, afinal, no interesse público, não são suficientemente relevantes para o justificar.

A liberdade de actuação do legislador ordinário poderia ser equacionada e ponderada se as inelegibilidades em causa se apresentassem como restrições absolutamente exigíveis, adequadas e proporcionadas à salvaguarda daquele interesse, concretizado nos valores de isenção e independência do exercício funcional dos cargos.

Não é, manifestamente, o caso, como o demonstram as válvulas de segurança contidas nos próprios princípios constitucionais expressamente invocados ou implicitamente considerados: o democrático, o do Estado de direito democrático, o republicano, o do sufrágio e da eleição periódicos ou o da renovação.

#### IV — A decisão

Na sequência do exposto, o Tribunal Constitucional decide pronunciar-se pela inconstitucionalidade da norma do artigo 2.º do Decreto n.º 356/V da Assembleia da República, por violação do disposto nos artigos 18.º, n.ºs 2 e 3, e 50.º, n.º 3, da Constituição da República.

Lisboa, 31 de Julho de 1991. — *Alberto Tavares da Costa* — *António Vitorino* — *Armando Ribeiro Mendes* — *Antero Alves Monteiro Dinis* — *Maria da Assunção Esteves* (parcialmente vencida, nos termos da declaração de voto junta) — *Vitor Nunes de Almeida* (vencido, nos termos da declaração que junto) — *José Manuel Cardoso da Costa* (vencido em parte, conforme declaração de voto junta).

#### Declaração de voto

Subscrevi o acórdão na sua quase integralidade, mas discordo do entendimento segundo o qual, nos casos de renúncia injustificada ao cargo, a restrição temporária à elegibilidade não é constitucionalmente admissível.

Com efeito, a norma geral do artigo 18.º, n.º 2, e a norma especial do artigo 50.º, n.º 3, da Constituição devem ser, como quaisquer outras normas de direito, interpretadas de acordo com a sua funcionalidade teleológica e não apenas lógico-semântica. Para mais, tratando-se de normas sobre direitos fundamentais que, do ponto de vista da estrutura lógica, apresentam a estrutura de princípios (cf. Alexy), quer dizer, não implicando injunções previamente determinadas quanto à totalidade dos seus efeitos, mas revelando um amplo espaço de conformação e *abertura de valores ético-políticos constitucionalmente reconhecidos*, a determinação do seu sentido injuntivo comporta ainda mais uma argumentação e ponderação assentes nesses valores.

Neste caso, o legislador, ao não deixar apenas para o juízo político a *tutela da fiabilidade e correcção do desempenho dos cargos políticos*, não está a estabelecer uma restrição injustificada que afecte o núcleo essencial do direito ou outros valores constitucionalmente garantidos, mas a mover-se num plano de razoabilidade e proporcionalidade. — *Maria da Assunção Esteves*.

#### Declaração de voto

Fiquei vencido quanto à decisão tomada pelo Tribunal na parte referente ao n.º 3 do artigo 4.º do Decreto-Lei n.º 701-B/76, de 29 de Setembro, na redacção que lhe era dada pelo artigo 2.º do Decreto n.º 356/V da Assembleia da República.

Com efeito, entendo que os presidentes das câmaras e vereadores que renunciem aos cargos para que foram legitimamente eleitos, recusando-se a continuar a exercer um mandato a que voluntariamente se propuseram, devem ser impedidos de se proporem a uma nova candidatura nas eleições que se realizarem imediatamente após tal renúncia e no quadriénio subsequente.

Admitindo, embora, que é de afastar a concepção de que a inelegibilidade pode ser cominada como sanção para actos que, no plano dos valores constitucionais, surgem como censuráveis, julgo que, para determinadas situações cuja tipificação sempre seria obrigatória, a solução *sub judice* não deveria ser rejeitada.

A experiência comum ensina que situações existem em relação às quais é de pôr em dúvida a seriedade dos motivos e, portanto, a autenticidade das candidaturas e em que o manobristo político se sobrepõe aos interesses das populações.

Nesses casos a isenção e a independência do exercício dos cargos estão, logo à partida, colocados em riscos gravíssimos.

Por essa razão, legítimo seria ao legislador acautelá-los, como se fazia no diploma agora declarado inconstitucional.

Por estes motivos e ainda porque entendo que algumas das razões que estão na base da inelegibilidade do Presidente da República, na sequência de uma renúncia ao mandato (artigo 126.º da CRP), podem também ser convocadas para o caso dos presidentes das câmaras e vereadores, ressalvadas as devidas proporções e diversa situação face aos cargos que um e outros exercem (v. g., a hipótese de renúncia sem limitações pode proporcionar uma utilização abusiva e fraudulenta do respectivo direito), não acompanhei, nesta parte, a decisão do Tribunal. — *Vitor Nunes de Almeida*.

#### Declaração de voto

Embora pudesse não ser de todo em todo insustentável reconduzir a regra da limitação dos mandatos, prevista na norma em apreço, ainda a uma ideia de «independência» da função — e portanto, *prima facie*, ao correspondente segmento do n.º 3 do artigo 50.º da Constituição — o Tribunal considerou, ao fim e ao cabo, não ser legítimo um tão largo entendimento deste preceito da lei fundamental. Uma vez que, no caso, o argumento da «independência» não se ligaria, de facto, a qualquer circunstância *exterior* à própria função

(e estranha, por isso, à própria «lógica eleitoral»), acompanhei, em derradeira análise, a interpretação estrita (ou mais estrita) que o Tribunal fez, neste ponto, da cláusula constitucional sobre inelegibilidades — e, conseqüentemente, votei a inconstitucionalidade da norma *sub judicio* na parte em que dá nova redacção ao n.º 2 do artigo 4.º do Decreto-Lei n.º 701-B/76.

Já não assim, porém, quanto à parte do preceito em que se dá nova redacção ao n.º 3 do mesmo artigo 4.º Com efeito, creio que a solução nele vertida já teria

bem mais sólido, e suficiente, fundamento no n.º 3 do artigo 50.º da Constituição — justamente enquanto garantia da isenção e independência do exercício do cargo, as quais não se compadecem seja com actos de renúncia menos reflectidos, ou até fúteis, seja mesmo (e é bem pior) com a utilização da renúncia com intuítos de puro «manobrismo» político, desfiguradores da «seriedade» do processo eleitoral. Em consequência, não votei a inconstitucionalidade da disposição em apreço, nessa parte. — *José Manuel Cardoso da Costa.*



## DIÁRIO DA REPÚBLICA

Depósito legal n.º 8814/85

ISSN 0870-9963

IMPRESA NACIONAL-CASA DA MOEDA, E. P.

### AVISO

Por ordem superior e para constar, comunica-se que não serão aceites quaisquer originais destinados ao *Diário da República* desde que não tragam aposta a competente ordem de publicação, assinada e autenticada com selo branco.



PORTE  
PAGO

1 — Preço de página para venda avulso, 5\$50; preço por linha de anúncio, 154\$.

2 — Os prazos de reclamação de faltas do *Diário da República* para o continente e regiões autónomas e estrangeiro são, respectivamente, de 30 e 90 dias à data da sua publicação.

---

**PREÇO DESTES NÚMEROS 176\$00**

---

Toda a correspondência, quer oficial, quer relativa a anúncios e a assinaturas do «Diário da República» e do «Diário da Assembleia da República» deve ser dirigida à administração da Imprensa Nacional-Casa da Moeda, E. P., Rua de D. Francisco Manuel de Melo, 5 — 1092 Lisboa Codex