



COMISSÃO NACIONAL DE ELEIÇÕES

ATA N.º 62/XIV

Teve lugar no dia vinte e dois de novembro de dois mil e doze, a reunião número sessenta e dois 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 Fernando da Costa Soares.-----

Compareceram, ainda, à reunião os Senhores Drs. Jorge Miguéis, Alexandre de Jesus, Francisco José Martins, Carla Luís, Manuel Machado, João Almeida, Álvaro Saraiva, Nuno Godinho de Matos e João Azevedo.-----

A reunião teve início pelas 15h30 e foi secretariada por mim, Paulo Madeira, Secretário da Comissão. -----

1. PERÍODO ANTES DA ORDEM DO DIA

1.1 - Aprovação da ata da reunião n.º 61/XIV de 20 de novembro

A Comissão aprovou, por maioria dos Membros presentes e com a abstenção da Senhora Dra. Carla Luís, a ata da reunião anterior.-----

2. PERÍODO DA ORDEM DO DIA

2.1 – Limites à renovação sucessiva de mandatos dos presidentes dos órgãos executivos das autarquias locais, no quadro da aplicação da Lei n.º 46/2005, de 29 de agosto

A Comissão, por maioria dos Membros presentes, reiterou o parecer aprovado sobre esta matéria na reunião da CNE de 3 de julho de 2007 e tomou a seguinte deliberação:

“A limitação decorrente do artigo 1.º, n.º 1 da Lei n.º 46/2005, de 29 de Agosto é restrita ao exercício consecutivo de mandato como presidente de órgão executivo da mesma autarquia local e que a previsão normativa constante do n.º 1, do artigo 1.º da Lei n.º 46/2005 de 29 Agosto, não estabelece qualquer limitação a que um cidadão eleito para três mandatos consecutivos como presidente de um órgão executivo de uma autarquia local se candidate ao exercício da mesma função, na eleição autárquica seguinte ao



COMISSÃO NACIONAL DE ELEIÇÕES

terminus do terceiro mandato consecutivo, em outro órgão executivo de outra autarquia local.”-----

O Senhor Presidente, com declaração de voto que se transcreve, e os Senhores Drs. Manuel Machado, Carla Luís e Alexandre de Jesus, todos subscrevendo a declaração de voto do Senhor Presidente, votaram contra.-----

Declaração de voto do Senhor Presidente:

A problemática hermenêutica criada à volta da interpretação do art.º 1.º n.º1 da Lei n.º 46/2005 de 29 de agosto, de tal modo e tão reiteradamente oscila entre polos opostos, que bem poderá apelidar-se de uma «vexata questio» a qual cumpriria ao poder legislativo resolver mediante o processo que entendesse conveniente, nomeadamente através de uma norma interpretativa.

Constituindo o núcleo central daquela questão em saber se pode ou não o presidente de uma câmara municipal, ou de uma junta de freguesia, que conclui o número de mandatos consecutivos nos termos da norma citada, candidatar-se a outra câmara ou a outra junta de freguesia que não aquela em que atingiu o número de mandatos, a nossa resposta é pela negativa: não pode. Vejamos, sinteticamente, porquê:

1.º - Na já bastíssima argumentação, expendida na comunicação social e não só, no sentido de resolver pela positiva aquele problema, parece-nos que se tem acentuado uma interpretação que vai no sentido de apreender a ratio ou voluntas legislatoris, sendo nessa linha que se invocam, recorrentemente, os trabalhos preparatórios que estiveram na base da implementação daquela lei.

Ora, é consabido como hodiernamente foram ultrapassadas as escolas tradicionais de interpretação a que se poderia chamar de subjetivistas, psicológicas ou histórico-filológicas para se optar por outras em que, abstraindo-se do legislador, se encara a lei em si mesma, como realidade «a se», visando a sua interpretação um sentido prevalentemente objetivo; podem chamar-se de objetivistas às concepções consagradas nas novas doutrinas interpretativas e, por nós, aderimos à chamada doutrina objetivista histórico-evolutiva que pretende, no fundo, que a lei deve ser entendida como «...se atrás dela estivesse não a entidade real histórica – indivíduo ou indivíduos - que efetivamente a produziu, mas um certo legislador razoável, quer na



COMISSÃO NACIONAL DE ELEIÇÕES

escolha da substância legal, quer na sua formulação técnica, que depois de a ter editado no tempo da publicação, a fosse sempre mantendo de pé, e renovando, por assim dizer a cada momento, em todo o período da sua vigência» (refere-se Manuel Domingues Andrade, in «Ensaio Sobre a Teoria da Interpretação das Leis», 2.ª ed., Arménio Amado, Editor, Sucessor – Coimbra – 63, a pag.103).

A lei nunca se pode limitar a ser o pensamento dos seus autores - numa como que espécie de derivação da fórmula «L'Etat c' est moi» - restrito de horizonte e cristalizado para sempre para ser, antes, uma realidade viva «...mais avisada do que o próprio legislador». O que vem a significar que a interpretação tem de buscar e procurar a voluntas legis e não a voluntas legislatoris, pois só desse modo, através da apreensão do pensamento consagrado na palavra, se pode atingir uma objetividade capaz de garantir a certeza do direito. Dir-se-á, pois, parafraseando Ferrara in «Interpretação e Aplicação das Leis», ed. Cit. a pág. 128. «Relevante é o elemento espiritual, a voluntas legis, embora deduzida através das palavras do legislador»

Nesta linha, logo se vê a importância da chamada interpretação literal (gramatical, linguística, verbal) devidamente conjugada, como tem de ser, com a interpretação lógica ou racional.

Ora, uma imediata leitura da norma em apreço, que refere concretamente, «...presidente de câmara... e presidente de junta de freguesia» e não da câmara ou da junta de freguesia, logo leva à convicção de que a limitação de mandatos se tem de referir não a uma câmara em concreto – designadamente aquela onde o autarca completou o limite de mandatos – mas a toda e qualquer à qual aquele pretenda concorrer. Na verdade, a palavra «da» é, como se sabe, a contração da preposição «de» e do artigo definido «a» que a faz remeter direta e concretamente para as palavras que imediatamente precede, no nosso caso câmara e junta de freguesia, e, desse modo, significar que seria a essa câmara ou junta de freguesia onde o presidente completasse o limite de mandatos, que este não se poderia recandidatar. Por outro lado, a palavra «de» - efetivamente constante da lei - é uma preposição que se limita a estabelecer uma relação entre a palavra antecedente e a seguinte, em que a ausência do artigo definido remete para uma abstração ou totalidade que, no nosso caso, é toda



COMISSÃO NACIONAL DE ELEIÇÕES

e qualquer camara ou junta de freguesia a que não poderá candidatar-se quem, numa ou noutra, anteriormente, atingiu o limite de mandatos.

Este argumento de ordem literal é de tal valia que, dentre os próprios que defendem ser o limite de mandatos apenas aplicável à autarquia em que se completou o seu limite, ao citarem a norma em análise (para fundamentarem a sua interpretação) há quem refira, certamente por mero lapso, mas eventualmente com ideia no interesse que tal redação teria para alicerçar o seu entendimento, o seguinte: «...Nos termos da primeira parte do n.º1 do art.º 1.º desta lei, “o presidente da câmara e o presidente da junta de freguesia...”» (neste sentido ver, v.g., António Cândido de Oliveira, in «Estudos de Homenagem ao Prof.- Doutor Jorge Miranda», Rev. da Faculdade de Direito de Lisboa, 2012). Só que, como se disse, a lei não diz da mas de, sendo dado adquirido que o legislador sabe usar a linguagem mais adequada e apropriada para expressar o seu pensamento.

2.º - E não se diga que este elemento é especioso, pois ele tem apoio, agora a nível de interpretação racional, na seguinte argumentação:

Dado que a Constituição da República Portuguesa (CRP) permitiu que a lei ordinária limitasse o número de mandatos dos autarcas através da lei n.º 46/2005, não se vê que aquele seu art.º 1.º derogue o direito de acesso a cargos públicos, consagrado no art.º 50.º da CRP, se o candidato a autarca não puder integrar listas para câmara ou junta de freguesia onde o limite se não cumpriu ou, por outras palavras, não se vê que a limitação extensível a toda e qualquer autarquia a que o autarca com limite de mandatos pretenda concorrer viole aquele direito de acesso.

A nosso ver, aquele art.º 50.º tem de ser devidamente conjugado e interpretado com outros direitos fundamentais, nomeadamente os previstos nos art.ºs 48.º e 49.º da CRP, que consagram o direito de participação na vida pública e o direito de sufrágio e que têm ínsitos, por seu turno, o princípio da universalidade consagrado no art.º 12.º CRP.

Pois bem, sendo assim, não se percebe como a Lei n.º 46/2005 pode pretender, por um lado, limitar o número de mandatos só à autarquia em que o mesmo se cumpriu e, por



COMISSÃO NACIONAL DE ELEIÇÕES

[Handwritten signature]
Per'

outro, limitar só aos cidadãos de uma dada circunscrição territorial, fator humano básico de qualquer democracia, o direito de votar no autarca que ali cumpriu o limite em apreço, para, ao mesmo tempo, permitir tal direito aos cidadãos de outra circunscrição territorial, leia-se, município ou freguesia. Se assim fosse, haveria aqui uma manifesta violação não só daqueles art.ºs 48.º e 49.º, mas ainda do princípio da igualdade que a nossa CRP igualmente consagra no seu art.º 13.º.

Noutra perspetiva, pode bem dizer-se que não pode pensar-se numa limitação do direito dos cidadãos se candidatarem a cargos públicos sem se pensar, correspondente e paralelamente, na limitação do direito de sufrágio universal desses mesmos cidadãos salvo se violar, manifestamente, o espírito sistemático que informa a CRP.

Aliás, se bem vemos, a chamada communis opinio, vai no sentido de não perceber e mais ainda, não sentir como justo, que alguém não possa, por imperativo da lei, concorrer à presidência de uma determinada câmara ou junta de freguesia e já o possa, sendo a mesma pessoa, concorrer a outras, máxime, quando são mesmo ali ao lado. E aquele sentir coletivo é da máxima importância, porque a CRP, que tem o povo na sua origem e é para o servir que está diretamente vocacionada, foi ela própria a consagrar o princípio da renovação de mandatos, preceituando que ninguém pode exercer a título vitalício cargo político de âmbito nacional, regional ou local (seu art.º118.º). Ora, o entendimento de que o candidato só pode ser limitado na autarquia onde cumpriu limite de mandatos, podendo andar, sem limites de tempo, a saltar, passe o termo, de câmara em câmara e de junta de freguesia em junta de freguesia, levaria à perpetuação de cargos em manifesta oposição àquele art.º118.º; numa palavra: a lei deixaria entrar pela janela o que não quisera deixar entrar pela porta.

Diga-se, finalmente, que uma das ideias que está na base da proibição da perpetuação de mandatos, qual seja a da demasiada personalização dos detentores de cargos públicos que a manutenção por tempo exagerado no poder pode acarretar, tem em mira o próprio titular do poder e não o lugar onde ele o exerce; tal perversão, a existir – e a lei quer preveni-la – interioriza-se, como se somatiza no eu profundo do detentor do poder e manifestar-se-á onde quer que ele o exerça.



COMISSÃO NACIONAL DE ELEIÇÕES

Assim como não vale, em plena era de globalização, invocar, no sentido da limitação específica da lei a uma determinada câmara ou junta de freguesia, que se aquelas virtuais perversões do autarca se verificarem num sítio não têm que se verificar noutros; como se disse, não é o sítio mas as personalidades que estão em causa e hoje, como se aludiu, todos os sítios, mesmo os aparentemente mais distantes, são «próximos» e podem espelhar características semelhantes e mesmo comuns.

A ponderação e o sopesar refletido de todos estes interesses salvaguardados pela CRP, devidamente enquadrados com o princípio de que a lei, uma vez formada, se destaca do legislador, ganhando consistência autónoma e tornando-se uma entidade viva, é que nos leva, dentro do contesto apontado - a que poderia, como simples achega, juntar-se o velho brocardo latino «ubi lex non distinguit nec nos distinguere debemos» - e salvo o devido respeito por opiniões em contrário, é que nos leva, dizíamos, a entender que a limitação de mandatos consagrada no art.º 1.º n.º1 da citada lei n.º 46/2005 se aplica não só à autarquia em que o titular da presidência atingiu o limite daqueles mandatos como, também, a qualquer outra, seja onde for que ela se situe, a que aquele se candidate.”

Os Senhores Drs. Jorge Miguéis, com declaração de voto que se transcreve, Francisco José Martins, João Almeida, com declaração de voto que se transcreve, Álvaro Saraiva, Nuno Godinho de Matos e João Azevedo votaram a favor.-----

Declaração de voto do Senhor Dr. Jorge Miguéis:

“Muito sinteticamente o sentido do meu voto foi o de afirmar que mantinha a opinião que perfilho desde a publicação da Lei nº 46/2005 e que expressei em 2007, adotando uma posição estritamente técnica e jurídica. Não discuto, nesta sede, eventuais conceitos éticos ou outros não menos relevantes.

Resumindo, diria que a letra da lei – ainda que com uma redação menos feliz - e, para os que acompanharam o processo legislativo, também o seu espírito não autorizam, a meu ver, interpretações extensivas do normativo em concreto que seriam lesivas do princípio constitucional e republicano da liberdade de candidatura. Em matéria de direitos,



COMISSÃO NACIONAL DE ELEIÇÕES

liberdades e garantias tal princípio constitucional apenas admite restrições adequadas e proporcionais ao objetivo que a lei visa prosseguir.

Mais diria que a alegada necessidade de não renovação perpétua (ou quase) dos mandatos tem um carácter claramente territorial e o território é, nesta matéria, o círculo eleitoral. Assim como o território nacional (e também o estrangeiro) é o círculo eleitoral do PR, a autarquia (uma dada freguesia ou município) é o círculo eleitoral do autarca X para os efeitos da lei nº 46/2005. Interpretação diversa do que a lei consagra é a meu ver de duvidosíssima constitucionalidade e, a meu ver, não tem correspondência na letra da lei.

Salvo o devido respeito por opinião diversa, não será a torrencialidade e a eventual especiosidade ou erudição de argumentação contrária que me farão arredar de uma posição que consolidei há 5 anos e que, hoje, mais e mais fortes razões tenho para manter.”-----

Declaração de voto do Senhor Dr. João Almeida:

“Tal como oportunamente afirmei, acompanho o cerne das considerações do Sr. Presidente no que toca à valoração ôntica da lei: a obra, qualquer que seja, objetiva-se e ganha densidade própria à margem do intento e da vontade do autor e, portanto, esta vontade e este intento assumem um papel secundário na determinação do seu sentido.

Mas, como também afirmei, com a mesma ferramenta chego à conclusão contrária, pelo que subscrevo e aqui dou por reproduzida a declaração de voto do Dr. Jorge Miguéis. E mais:

As eleições autárquicas são, todas elas, de círculo único: cada órgão de cada autarquia é eleito por sufrágio direto de todos os eleitores recenseados no território que integra a autarquia respetiva com apuramento único e simultâneo da sua totalidade.

Não parece lícito abstrair desta vinculação direta a um território determinado e a determinados eleitores para, a partir da identidade da função, construir um mandato teórico com mandantes imaginários e, em consequência, considerar sucessivos para efeitos desta lei os mandatos de presidente da junta de freguesia que alguém cumpriu na Sé (Guarda), na Graça e em Odeceixe e mais aquele que pretende cumprir (o quarto), por exemplo, na Gaula.



COMISSÃO NACIONAL DE ELEIÇÕES

Se em causa estivesse a captatio benevolentiae, era certo e seguro que não colhia uma tal extrapolação. Diz-se, porém, que se trata da renovação da «classe política» e que por algum lado se havia de começar, com isto significando que não há que indagar da adequação e proporcionalidade das medidas.

De aqui à interpretação tão extensiva quanto possível das limitações prescritas pela lei o passo é curto. O que não posso acompanhar.

Certo é que há uma predisposição na opinião pública para o repúdio da solução. Também há essa predisposição para repudiar a libertação de detidos por forças policiais e nem por isso admito exceção ao princípio de que ninguém pode sofrer pena sem condenação em julgamento com adequadas garantias de defesa."-----

E nada mais havendo a tratar, foi dada a reunião por encerrada pelas 17h15m horas. Para constar se lavrou a presente ata, que foi aprovada em minuta e vai ser assinada pelo Senhor Presidente e por mim, Secretário da Comissão.-----

O Presidente da Comissão

Fernando Costa Soares

O Secretário da Comissão

Paulo Madeira