

Francisco H. Neves

***A ratio* da limitação dos mandatos autárquicos**

A raiz constitucional da Lei n.º 46/2005



VERBO **jurídico**®

A ratio da limitação dos mandatos autárquicos

A raiz constitucional da Lei n.º 46/2005

Francisco H. Neves

Juiz Jubilado

1.

As pertinentes normas constitucionais e legais

Mantém-se viva a discussão sobre a limitação dos mandatos autárquicos. *Limitação* que afinal até se poderia dizer que é somente uma *interrupção*, visto que o caso bem se pode enunciar desta outra maneira: todos os presidentes de camara municipal e presidentes de junta de freguesia podem vir a ser eleitos para um número ilimitado de mandatos desde que, após cumprimento de cada três mandatos consecutivos, observem um quadriénio intercalar, uma espécie de “*mandato sabático*”.

Mas afinal qual a razão de ser (*ratio*) da propalada limitação de mandatos?

Vamos dar uma volta pelo caso, intercalando aqui, com sublinhado nosso, algumas das pertinentes normas constitucionais e legais.

Art.º 18º da Constituição

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.

Art.º 48º da Constituição

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».

Art.º 109º da Constituição

A participação directa e activa de homens e mulheres na vida política constitui condição e instrumento fundamental de consolidação do sistema democrático, devendo a lei promover a

igualdade no exercício dos direitos cívicos e políticos e a não discriminação em função o sexo no acesso a cargos políticos.

Art.º 118º da Constituição

Ninguém pode exercer a título vitalício qualquer cargo político de âmbito nacional, regional ou local.

Presidente da Republica

Art.º 123º da Constituição

Não é admitida a reeleição para um terceiro mandato consecutivo, nem durante o quinquénio imediatamente subsequente ao termo do segundo mandato consecutivo.

Se o Presidente da República renunciar ao cargo, não poderá candidatar-se nas eleições imediatas nem nas que se realizem no quinquénio imediatamente subsequente à renúncia

Art.º 128º da Constituição

O mandato do presidente da República tem a duração de cinco anos e termina com a posse do novo Presidente eleito.

Presidentes de Câmara e Presidentes de Junta de Freguesia

(Art.º 75º da Lei 169/99 de 18/9)

O mandato dos titulares dos órgãos das autarquias locais é de quatro anos.....

(Art.º 1º da Lei nº 46/2005 de 29 de Agosto)

«O presidente de camara municipal e o presidente de junta de freguesia só podem ser eleitos para três mandatos consecutivos (...)

O presidente de câmara municipal e o presidente de junta de freguesia, depois de concluídos os mandatos referidos no número anterior, não podem assumir aquelas funções durante o quadriénio imediatamente subsequente ao último mandato consecutivo permitido.

No caso de renúncia ao mandato, os titulares dos órgãos referidos nos números anteriores não podem candidatar-se nas eleições imediatas nem nas que se realizem no quadriénio imediatamente subsequente à renúncia».

2.

A proibição de cargos vitalícios na origem dos mandatos

Fiquemos um momento na **origem** dos próprios mandatos.

Preceitua o Art.º 118º da Constituição que: *«Ninguém pode exercer a título vitalício qualquer cargo político de âmbito nacional, regional ou local».*

Donde *a contrario* resulta que todos os cargos políticos são temporários.

Por secções de tempo. Por mandatos.

Os mandatos são uma espécie de **turnos** de serviço.

É assim a tradição republicana, diferente da anterior tradição monárquica.

(Excepção apenas no Conselho de Estado).

Mas não basta a Constituição proclamar o princípio da renovação.

A Constituição tem de dizer - ou mandar dizer à Lei - como é que isso se faz, como é que isso se processa, em suma quais são as regras processuais.

No tocante ao **Presidente da República** a Constituição é expressa, ao dizer no seu Art.º 128º/1 que o mandato do Presidente da República tem a duração de **cinco anos** e no seu Art.º 123º que não é admitida a reeleição para um terceiro mandato consecutivo.

Significa isto que, cumpridos dois mandatos consecutivos (dez anos) o cidadão Presidente da República retira-se e vai cumprir um **quinquénio intercalar**, qual “*mandato sabático*”, para depois, querendo, se voltar a candidatar.

Entretanto, outro cidadão constitucional toma a cadeira presidencial do Estado.

No tocante aos **Presidentes de Câmara e de Junta de Freguesia** a Constituição não diz, mas manda que a lei o diga.

Com efeito, lá está inserido no corpo do Art.º 109º este comando:

«... *devendo a lei promover a igualdade no exercício dos direitos cívicos e políticos...*».

Coerentemente, o legislador parlamentar cumpriu e aí temos:

A Lei 169/99 de 18/9, Art.º 75º, a fixar o mandato autárquico em **quatro anos**.

A Lei 46/2005 de 29/8, Art.º 1º, a fixar em **três** o limite de mandatos consecutivos.

Assim, após exercer três mandatos consecutivos (doze anos) o cidadão presidente de câmara retira-se e vai cumprir um **quadriénio intercalar**, qual “*mandato sabático*”, para depois, querendo, se voltar a candidatar.

Entretanto, outro cidadão constitucional toma a cadeira presidencial do Município.

O mesmo se passando com o cidadão presidente de Junta de Freguesia.

A propalada Lei 46/2005 de 29/8 constitui um **desenvolvimento normativo** do preceituado no Art.º 109º, conjugado com os Art.º 18º, Art.º 48º, Art.º 118º e Art.º 123º todos CRP.

3.

A razão de ser da limitação dos mandatos é esta

Passemos agora à *ratio* – razão de ser, causa, explicação – do **quadriénio intercalar** dos presidentes de camara e presidentes de junta de freguesia.

É frequente apontar-se por aí o *fulanismo*, o *caciquismo*, o *compadrio* e quejandos.

Mas não será certamente por aí o bom caminho.

Isso são desvalores anotados a final, situados a jusante, eventualmente susceptíveis de invocação em campanhas eleitorais ou penalização do eleitorado.

O verdadeiro fundamento da limitação terá de consistir antes num **valor** (e não num desvalor), inicial (e não final), situado a montante (e não a jusante).

Em suma, um **bem jurídico** constitucionalmente protegido.

Esse valor será este:

Garantir equidade na participação política dos cidadãos.

Cada um na sua vez, mas em tempo útil de vida!

É o que resulta do preceituado nos Art.º 18º/2, Art.º 48º e Art.º 109º da Constituição).

Com efeito,

O Art.º 18º/2 CRP constitui um **preceito-balança**.

Uma norma do **equilíbrio**.

Um «**limitar-se ao necessário**».

Na sua densidade normativa está a ideia-base: **cada um na sua vez!**

Isto é, todos os cidadãos têm os mesmos direitos, liberdades e garantias mas, como não é viável exercê-los todos ao mesmo tempo, terão de agir **cada um na sua vez**.

E se alguém passar à frente só na medida do «**necessário**».

O nosso dia-a-dia está cheio de actos destes, que a toda a hora praticamos.

Por exemplo quando logo de manhã vamos para **fila** do autocarro à ida para o emprego ou à tarde vamos para a **fila** da «caixa» com as compras do supermercado.

Quanto tiramos a **senha** na Loja do Cidadão ou na farmácia.

Quando fazemos a **marcação** da vez no dentista ou da viagem na TAP.

Em todas estas situações todos temos direito ao atendimento, mas cada um na sua vez.

Todos temos direito à saúde, à justiça e ao ensino, mas cada um na sua vez. Por isso aguardamos que o hospital marque a cirurgia, o tribunal a audiência, a faculdade o exame.

Outras vezes o acesso depende de **condições** (licenciaturas em direito, medicina, engenharia, carta de pesados, etc.), **concurso**, número de **vagas**. (Art.ºs 47º, 50º/1).

Reunindo condições todos temos o direito a participar nos diversos actos do procedimento, mas cada um na sua vez, por ordem.

E assim sucessivamente.

E ninguém aprecia que se lhe passe à frente, nem para a «caixa» do supermercado!

Embora tal possa ocorrer com autorização, urgência ou outras circunstâncias.

Mas sempre «**limitado**» ao necessário.

Algo semelhante se passa na vida política. Onde,

Os Art.º 48º e Art.º 109º da Constituição consagram estas linhas-força:

**«Todos os cidadãos têm o direito de participar directa e activamente na vida política
A lei deve promover a igualdade no seu exercício».**

Mas é impossível o exercício simultâneo de determinados cargos. Daí que os interessados tenham de agir cada um na sua vez.

Com **equidade** na participação. Com **equilíbrio** temporal.

O mandato autárquico exerce-se ou inicia-se entre os 30 e os 50 anos de idade. Normal.

Cada mandato tem a duração de quatro anos.

A actual lei processual admite que presidente de câmara perfaça um, dois e três mandatos consecutivos ao longo de quatro, oito, doze anos.

Tempo durante o qual o seu direito de participação se vai ampliando, ampliando, enquanto o direito de quem está lá fora na **fila** se vai restringindo, restringindo...

Ora esta bipolaridade «**deve limitar-se ao necessário**», sob pena de se tornar “*situação crónica*”, (inconstitucionalidade).

É que doze anos é já uma *eternidade* na vida de uma geração.

Não seria **equitativo** que a um cidadão fosse agora admitido perfazer quatro mandatos consecutivos - quiçá cinco ou seis – enquanto outro cidadão da mesma geração está lá fora na **fila** aguardando pela sua primeira oportunidade.

Quanto a sua vez chegasse estaria porventura grisalho, desmotivado, sem força física e anímica para o cabal desempenho do cargo.

Se a Constituição proclama que todos os cidadãos têm o direito de participar activamente então tem de lhes assegurar uma participação efectiva em tempo útil.

Em tempo útil de vida humana!

Sabendo-se que em democracia não há insubstituíveis e há sempre disponíveis.

Facto bem patente na Presidência da República nestes últimos quase 40 anos.

4.

Qual a natureza jurídica do segundo e terceiro mandatos?

Direito absoluto ou autorização?

Não se duvida que, quando o presidente de câmara (ou o presidente de junta de freguesia) executa o seu **primeiro** mandato, o faz por direito próprio, no pleno exercício de um direito constitucional, de um absoluto direito subjectivo. Na sua vez.

Porém, dúvidas sérias se colocam quanto à natureza jurídica do **segundo e do terceiro** mandatos, consecutivos ao primeiro. Estamos ainda aqui perante um direito absoluto ou já perante uma **autorização**?

Os termos permissivos usados, quanto ao Presidente da República («Não é *admitida...*»), (Art.º 123º/1 CRP), e quanto aos autarcas («*só podem* ser eleitos», (Lei 46/2005)), parecem apontar para a **autorização**. Autorização concedida no interesse da estabilidade do município e cumprimento do programa dos autarcas.

A **qualificação** é relevante porque, a tratar-se de uma **autorização**, então o debate sobre a concessão ou não de um «quarto mandato consecutivo» não se faria nos tribunais, por se tratar de um poder discricionário da **Administração**, a quem compete apreciar e decidir.

5.

O povo é que devia decidir a questão em eleições?

Há ilustres personalidades declarando que a questão do «quarto mandato consecutivo» devia ser o povo a decidir em eleições e não a lei a impor.

Com o devido respeito, esse discurso suscita dois reparos.

Primeiro. O povo já decidiu. Com efeito, o povo foi chamado há anos a eleger uma assembleia constituinte e posteriormente outras Assembleias com poderes de revisão

constitucional. Foi o povo, através dos seus representantes assim eleitos, que aprovou a actual lei processual que permite apenas três mandatos seguidos.

Ora, é por dentro desta lei processual, geral e abstracta, assim aprovada, que agora tem de transitar toda a factualidade concreta.

Sem surpresas.

Segundo. O sentido subjacente *a* essa declaração nem sempre se afigura genuíno quanto ao Povo. É que no fundo, quem assim alega, nem sempre estará a pensar no povo em primeira linha, mas implicitamente no partido, numa aliança partido/candidato para, através das respectivas máquinas partidárias, obter o voto do povo.

Não numa relação directa **povo/candidato**. Mas se assim for, então até se poderia ponderar uma alteração legislativa no sentido de transferir o impedimento dos candidatos para os partidos. Os partidos – todos os partidos – ficariam legalmente impedidos de apoiar directa ou tacitamente qualquer quarta candidatura.

E as quartas candidaturas apresentar-se-iam ao eleitorado como independentes.

Valeu?

(Isto para significar que a limitação de mandatos autárquicos também tem uma função moderadora das tendências partidárias de *profissionalizar* os seus militantes e de os encabeçar nas listas por todo o universo autárquico.

6.

O sentido iluminante do conceito (cargo)

Quer no tocante à função pública quer no tocante a função política a Constituição refere-se sempre a **cargos** e não a lugares.

(Art.ºs 50º, 109º, 117º, 118º, 269º/5 CRP).

Este sentido de **cargo** projecta-se e ilumina todas as normas desenvolvidas a partir dos preceitos constitucionais, nomeadamente, até ao fundo da Lei n.º 46/2005 de 29/8.

Constituindo assim um elemento sistemático de interpretação.

Há candidaturas no terreno que já se perfilam para 2017. Legalmente.

Em resumo:

- 1. A Lei 46/2005 constitui um desenvolvimento normativo do preceituado nos Art.ºs 18º, 48º, 109º, 118º e 123º da Constituição.**
- 2. O Presidente da República cumpridos dois, os Presidentes de Câmara e de Junta cumpridos três mandatos consecutivos, observam todos um “*mandato sabático*”.**
- 3. O “*mandato sabático*” proporciona equidade na participação de outros cidadãos nos cargos políticos, em tempo útil de vida.**
- 4. O primeiro mandato tem a natureza de um direito subjectivo absoluto. O segundo e terceiro mandatos podem ter outra natureza jurídica.**
- 5. O direito processual eleitoral vigente foi aprovado no Parlamento.**
- 6. Conexionado com o art.º 118.º da Constituição o objecto limitado pela lei 46/2005 é o cargo e não o lugar.**