

José da SILVA LOPES

*Ineligibility to hold public office following a insolvency
declaration – a materially unconstitutional measure?*

DOI: [https://doi.org/10.34625/issn.2183-2705\(38\)2025.ic-23](https://doi.org/10.34625/issn.2183-2705(38)2025.ic-23)

Secção

Investigação Científica / Scientific Research*

* Os artigos presentes nesta secção foram sujeitos a processo de revisão segundo o método *blind peer review* / The articles in this section have undergone a blind peer review process.

A inelegibilidade para o exercício de cargos públicos perante a declaração de insolvência – opção materialmente inconstitucional?

Ineligibility to hold public office following a insolvency declaration – a materially unconstitutional measure?

José da Silva LOPES¹

Resumo: O presente texto apresenta uma interpretação sobre a inelegibilidade contemplada na alínea a) do n.º 2 do artigo 6.º da Lei Eleitoral dos Órgãos das Autarquias Locais (LEOAL), relacionada com a declaração de insolvência de um devedor que pretenda assumir a titularidade de um cargo de um órgão das autarquias locais. Cogita-se a hipótese de ter ocorrido a revogação tácita do disposto na alínea a) do n.º 2 do artigo 6.º da LEOAL. Em todo o caso, a posição defendida centra-se na conclusão de que, com o encerramento do processo de insolvência, o devedor insolvente, cuja insolvência é qualificada como fortuita, vê os efeitos decorrentes da declaração de insolvência cessarem, incluindo a limitação aos seus direitos políticos imposta pela LEOAL quanto à capacidade eleitoral passiva. Não se admite a excepção de que, se o devedor requerer o benefício da exoneração do passivo restante (EPR), por se iniciar uma nova fase procedimental «semi-judiciária» com a imposição de deveres e obrigações ao devedor insolvente, este ficará limitado até à prolação da decisão final de concessão da exoneração do passivo restante. As obrigações que decorrem para o devedor durante o período de cessação não afectam a sua isenção e independência no exercício de cargos públicos. Conclui-se, portanto, que a qualificação como fortuita da insolvência do devedor corresponde à reabilitação a que alude n.º 2 do artigo 6.º da LEOAL.

Palavras-chave: Inelegibilidade; Insolvência; Reabilitação; Direitos Políticos; Exoneração do Passivo Restante; Qualificação da Insolvência; Autarquias Locais.

Abstract: This text presents an interpretation of the ineligibility provision outlined in paragraph a) of Article 6, No. 2, of the Electoral Law of Local Authority Bodies LEOAL, related to the insolvency declaration of a debtor who intends to hold a position in a local government body. The hypothesis of a tacit revocation of the provisions of paragraph a) of No. 2 of Article 6 of the LEOAL is considered. In any case, the defended position focuses on the conclusion that, with the closure of the insolvency proceedings, the insolvent debtor – whose insolvency is non culpable as fortuitous – sees the effects resulting from the insolvency declaration cease, including the limitation on his political rights imposed by the LEOAL regarding passive electoral capacity. The exception is that, if the debtor requests the benefit of discharge (EPR), a new "semi-judicial" procedural phase begins with the imposition of duties and obligations on the insolvent debtor, and he will be limited until the final decision granting the discharge. The obligations Incumbent to the debtor the debtor during the discharge period do not affect his exemption and independence in the exercise of public office. It is concluded, therefore, that the debtor's non culpable insolvency corresponds to the rehabilitation referred to in No. 2 of Article 6 of the LEOAL.

Keywords: Ineligibility, Insolvency, Rehabilitation, Political Rights, Discharge, Insolvency Qualification, Local Authorities.

¹ Doutor em Direito. Professor Auxiliar do Departamento de Direito da Universidade Portucalense Infante D. Henrique. Investigador do IJP, Porto, Portugal. Email: jasl@upt.pt

1. Introdução

A insolvência, enquanto fenómeno jurídico-económico, representa um momento crítico da vida das pessoas – colectivas ou singulares – e, por extensão, da própria ordem socio-económica². Porém, o seu ensaio não deve restringir-se a um exercício de técnica jurídica solipsista. Pelo contrário, impõe-se um enquadramento teórico que reconheça a insolvência como uma categoria jurídico-política intrinsecamente ligada ao Estado de Direito democrático e aos valores constitucionais que o amparam.

Esta câmara de reflexão parte de uma provocação teórica: será o Direito da Insolvência apenas um ramo técnico do Direito Privado, ou deve antes ser equacionado como uma concreta aplicação do Direito Constitucional? Adiantamos já que é nosso entendimento que o Direito da Insolvência constitui, na sua matriz ontológica e funcional, uma manifestação aplicada do Direito Constitucional³, na medida em que concretiza, nos dois lados do biombo, *i.e.*, nos planos teórico e operativo, os princípios da dignidade da pessoa humana⁴, da liberdade económica, da justiça social e da solidariedade, inscritos na Constituição da República Portuguesa (CRP).

Assumindo esta dimensão integradora, a insolvência, enquanto fenómeno social e jurídico, não deve ser considerado como uma fatalidade do mercado, mas sim como um processo normativamente orientado para a recomposição de equilíbrios sociais e patrimoniais, cujo impacto consequencial extravasa os sujeitos directamente envolvidos e projecta-se sobre a comunidade — trabalhadores⁵, fornecedores, investidores, consumidores e o próprio mercado, entendido enquanto estrutura institucional⁶.

² KLOSTERMANN, Michael. *Die absolute und die relative Vorrangregel im Recht der Unternehmensreorganisation*. Köln: RWS Verlag Kommunikationsforum GmbH & Co. KG, 2022, pp. 1-2. ISBN 978-3-8145-1095-0.

³ Na tradição jurídica do constitucionalismo europeu continental, o Direito Constitucional e a Constituição são concebidos como os ultimos esteios de validade do ordenamento jurídico. Socorrendo-nos das palavras de Gomes Canotilho, a Constituição configura-se como um “*complejo normativo*” com “*naturaleza suprema*”, que firma os valores, princípios e objectivos fundamentais da ordem jurídica e política. ARTEAGA NAVA, Elisur. *Manual de Derecho Constitucional*. Cidade do México: Oxford México, 2015, p. 262. ISBN 978-607-426-439-7.

⁴ *Verbi gratia*, protegendo a família do devedor e o próprio devedor, assegurando-lhes um nível mínimo de subsistência (*Existenzminimums*). SCHMIDT, Lena-Marie. Der Schutz der Familie bei Insolvenz. In BRINKMANN, Moritz; KÜBLER, Bruno M.; PRÜTTING, Hanns; THOLE, Christoph (orgs.). *Beiträge zum Insolvenzrecht*. Köln: RWS Verlag Kommunikationsforum GmbH & Co. KG, 2022, Köln, p. 216. ISBN 978-3-8145-2555-6.

⁵ HENNEBERG, Fabian. Gläubigerrechte in der Unternehmenssanierung. In BRINKMANN, Moritz; KÜBLER, Bruno M.; PRÜTTING, Hanns; THOLE, Christoph (orgs.). *Beiträge zum Insolvenzrecht*. Köln: RWS Verlag Kommunikationsforum GmbH & Co. KG, 2022, Köln, p. 38. ISBN 978-3-8145-2555-6.

⁶ Uma unidade empresarial pode consubstanciar o fulcro económico de uma urbe ou de uma circunscrição territorial mais vasta. Destarte, as sequelas de um efeito dominó podem revelar-se calamitosas para os credores, os trabalhadores e a comunidade envolvente, razão pela qual não devem ser descuradas. *Cfr.* Report of the Review Committee on Insolvency Law and Practice, p. 57, § 204, também conhecido por *Cork Report*, decorrente das propostas de duas comissões presididas por Kenneth Cork em 1973 e 1977, e cujos resultados das discussões foram resumidos em 1982.

Importa disrecrear sobre os contornos desta relação e das suas implicações dogmáticas, normativas e filosóficas, propondo uma nova hermenêutica da insolvência em Portugal, à luz da Constituição vigente.

2. Direito da insolvência como direito constitucional aplicado

2.1. A Constituição como estrutura fundante do ordenamento

A centralidade normativa da Constituição impõe uma hermenêutica integradora dos demais ramos do Direito, em particular daqueles cujo objecto dispõe, regulando, sobre fenómenos com destacada dimensão social, como é o caso do direito da insolvência⁷, o qual deve formatar-se de acordo com os princípios constitucionais, quer numa acepção negativa (*i.e.*, não contrariando normas constitucionais), quer numa dimensão positiva, ou seja, como meio de concretização dos mandatos normativos constitucionais.

O artigo 1.º da CRP consagra Portugal como uma República fundada na dignidade da pessoa humana e na vontade popular, o que constitui a proclamação e orientação, de natureza axiológico-programática, de toda a actividade jurídica⁸, incluindo a resolução de situações de insolvência, que não podem ser tratadas apenas como desajustes contabilístico-orçamentais, mas como ocorrências de afectação de direitos fundamentais — nomeadamente o direito ao trabalho (artigo 58.º), à segurança social (artigo 63.º), à iniciativa económica (artigo 61.º), e à justiça e equidade nas relações jurídicas (artigos 13.º e 20.º)⁹.

Neste sentido, a insolvência é, em primeira linha, um fenómeno constitucional, na medida em que exige a activação holística de valores constitutivos e fundacionais da própria ordem jurídica, expressando-se como uma ordem objectiva de valores (*Wertordnung oder Wertsystem*).

3. O direito da insolvência no sistema jurídico português

O direito da insolvência, tal como delineado no Código da Insolvência e da Recuperação de Empresas (CIRE)¹⁰, representa um ponto de inflexão no modo como o ordenamento jurídico lida com a insolvência pessoal e empresarial, sendo certo que neste

⁷ PALHARES, Cinara. A tutela do consumidor excessivamente endividado como forma de preservação dos direitos fundamentais da pessoa humana. Dissertação de Mestrado, Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo, São Paulo, 2010, pp. 100 e ss. Disponível em: <https://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/2/2131/tde-13122010-161854/pt-br.php> [consultado em 25 Maio 2025].

⁸ TAJADURA TEJADA, Javier. Los derechos fundamentales y sus garantías. 2.ª ed. Valencia: Tirant lo Blanch, 2021, p. 19. VEIGA, António Miguel. «Direito penal do bem jurídico e direito penal expansionista: “gémeos separados à nascença”?». Revista Portuguesa de Direito Constitucional, n.º 1 (2021), p. 181 [consultado em 25 Maio 2025]. Disponível em: <http://www.rpdc.pt>.

⁹ MIRANDA, Jorge e MEDEIROS, Rui (orgs.). *Constituição Portuguesa Anotada*. Vol. I. Lisboa: Universidade Católica Editora, 2017, pp. 159-179 e 304-333, respectivamente.

¹⁰ Aprovado pelo Decreto-Lei n.º 53/2004, de 18 de Março, com as sucessivas 17 alterações, sendo a última operada pelo Decreto-Lei n.º 87/2024, de 07/11.

vector incluem-se as pessoas colectivas e singulares. Enjeitando a concepção puramente liquidatária e sancionatória das antigas falências, o regime actual orienta-se — pelo menos teleologicamente¹¹ — para a recuperação da pessoa (colectiva e singular) e a protecção do valor económico subjacente, sempre que tal se afigure possível¹².

A recuperação, enquanto mecanismo com função económica e social relevante e parametrizado de interesse geral, visa não só a satisfação dos credores, mas também a reestruturação racional e razoável do recuperado, protegendo concomitantemente postos de trabalho, cadeias de abastecimento e relações de confiança essenciais à estabilidade do mercado¹³.

Neste quadro, os mecanismos de recuperação instituídos no CIRE funcionam como instrumentos normativos de concretização, entre outros, do princípio da proporcionalidade (artigo 18.º, n.º 2, da CRP) e da liberdade económica com responsabilidade social (artigo 61.º da CRP), procurando, em especial, impedir liquidações prematuras, fomentando soluções concertadas com os credores e promovendo a continuidade profícua do devedor, o que traduz uma actuação constitucionalmente orientada para o equilíbrio entre a eficiência económica e a justiça social¹⁴.

4. Intersecções entre o Direito Constitucional e o Direito da Insolvência

As que já enunciamos revelam à sociedade o viço da transversalidade do direito constitucional que impõe que todos os ramos do Direito operem dentro da moldura constitucional¹⁵, num registo de exigências multifacetadas exponenciando os valores axiais do Estado de Direito que é o nosso. O caso do direito da insolvência não é excepção, sendo que, adrede, dever-se-á considerar, em adição, os seguintes pontos de articulação e como dimensões e ilustrações vivas da aludida intersecção.

¹¹ A praticabilidade sobre este desígnio encontra-se deveras comprometida, podendo-se atracar a fenómenos de falta de predisposição por parte dos administradores judiciais na promoção da recuperação do devedor ou ao descrédito que os credores depositam no sucesso da reabilitação do insolvente, muito formatado pelo estigma que a insolvência ainda detém.

¹² Diferente parece ser a posição do Acórdão do Tribunal da Relação de Guimarães, processo n.º 871/24.5T8VNF-D.G1, de 18-12-2024, relatora: MARIA JOÃO MATOS, acessível em www.dgsi.pt, ao referir: “*I. O plano de insolvência/recuperação assume-se como um expediente alternativo de satisfação dos interesses dos credores, face ao modelo supletivo definido na lei para o mesmo efeito.*”

¹³ PEREIRA, Fernando Silva. Recuperação extrajudicial de empresas. In: VASCONCELOS, L. Miguel Pestana de (coord.). *Falência, Insolvência e Recuperação de Empresas: I.º Congresso de Direito Comercial das Faculdades de Direito da Universidade do Porto, de S. Paulo e de Macau*. Porto: Faculdade de Direito da Universidade do Porto, Coleções da FDUP, Fevereiro de 2017, p. 69.

¹⁴ O processo procura o equilíbrio entre a eficiência económica e a justiça social. HENNEBERG, FABIAN, *ob. cit.*, p. 20.

¹⁵ LEAL, M. C. H. e MASS, R. H. As implicações da teoria da dimensão objetiva dos direitos fundamentais e do dever de protecção estatal (Schutzpflicht) ao Direito Privado: uma leitura a partir de sua conformação pela doutrina e jurisprudência alemãs. *Revista de Direito Civil Contemporâneo*, vol. 26, ano 8. São Paulo: Revista dos Tribunais, jan.-mar. 2021, p. 36.

4.1. Liberdade de iniciativa económica e função social da propriedade

O artigo 61.º da CRP ao reconhecer a liberdade de iniciativa económica privada fá-lo sob reserva da conformidade com o interesse geral (*Allgemeinheit*). Este “interesse geral” é concretizado pela jurisprudência constitucional como integrando valores como a justiça distributiva, a coesão económica¹⁶ e a protecção de direitos sociais¹⁷. O insolvente não pode, por isso, ser tratado apenas como um centro de imputação patrimonial, devendo antes ser perspectivado como titular de direitos fundamentais formatados sob e ante a dignidade de que idioscopicamente é tributário¹⁸ e que, não obstante ser um agente económico apresenta-se como um personagem social relevante.

4.2. Princípio da igualdade e tratamento equitativo dos credores

Uma outra intersecção destas duas áreas do saber revela-se no facto do processo de insolvência dever respeitar o princípio da igualdade (artigo 13.º da CRP), não apenas de forma formalista, mas na sua dimensão material e equitativa¹⁹, submetendo-se concomitantemente a pruridos de proporcionalidade e justiça, sob pena de violação do núcleo constitucional do processo justo.

Apesar de defendermos que o CIRE actualmente não assegura verdadeiramente a dimensão material, pois apenas afiança a igualdade processual²⁰.

¹⁶ Este conceito de coesão económica entronca no disposto no artigo 81.º, alínea f), da CRP que eleva a um encargo prioritário do Estado, no âmbito económico e social, assegurar o funcionamento eficiente dos mercados, de modo a garantir a equilibrada concorrência entre as empresas, a contrariar as formas de organização monopolistas e a reprimir os abusos de posição dominante e outras práticas lesivas do interesse geral. Acórdão do Tribunal Constitucional n.º 242/18, de 8 de Maio de 2018, relator: Conselheiro Pedro Machete, acessível em www.tribunalconstitucional.pt.

¹⁷ Vide Acórdão do Tribunal Constitucional n.º 304/10, de 14 de Julho de 2010, relatora: Conselheira Maria Lúcia Amaral, acessível em www.tribunalconstitucional.pt. Este aresto entende que a iniciativa económica enforma-se de uma quase plena liberdade, anotando, contudo, que esta liberdade não absolutamente é ilimitada, uma vez que o seu exercício concatena-se com a utilidade social da mesma, não podendo comprometer a segurança, a liberdade e a dignidade humana. A lei ordinária, por via de mecanismos de controlo, programará e assegurará que a actividade económica privada seja adequadamente formatada por mor de se alcançar a predita utilidade social, asseverando-se um equilíbrio entre a autonomia económica e o bem-estar colectivo.

¹⁸ É de atrelar a este entendimento o que Günter Dürig, no quadro da chamada *Objektformel* (fórmula do objecto), alertou, em concreto que «a dignidade humana é atingida quando o ser humano em concreto é degradado (*herabgewürdigt*) a objeto, a um simples meio, a uma realidade substituível.». DÜRIG, Günter. *Gesammelte Schriften 1952–1983*, 1.ª ed. Berlim: Duncker & Humblot, 1984, p. 137.

¹⁹ WEIß, André Torsten. *Insolvenzspezifische Geschäftsführerhaftung. Zahlungsverbote, Existenzvernichtung und Insolvenzverschleppung*. In: BRINKMANN, Moritz; KÜBLER, Bruno M.; PRÜTTING, Hanns e THOLE, Christoph (orgs.). *Beiträge zum Insolvenzrecht*. 1.ª ed. Köln: RWS Verlag Kommunikationsforum GmbH & Co. KG, 2022, p. 24.

²⁰ Entendemos que a igualdade material só se conseguirá ultimar, em caso algum de modo perfeito, se considerarmos o contexto do universo de debitório anterior ao processo de insolvência. Se um credor já recebeu todo o capital mutuado e juros contratualizados e, face aos juros vencidos, penalidades e custos administrativos, o seu crédito ainda se mantém, decididamente não deveria receber o mesmo tratamento que o credor que ainda nem sequer recebeu o capital mutuado. Perante esta desigualdade substantiva, propusemos em 2022 que se promovesse uma alteração ao princípio da igualdade no

4.3. Tutela jurisdicional efectiva

O processo de insolvência, apesar de não poder abdicar das garantias processuais fundamentais, apresenta as suas especificidades e prazos abreviados em menagem ao disposto no artigo 20.º da CRP que impõe que todos os sujeitos processuais, em especial o devedor e os credores, tenham direito a um processo equitativo, sempre sob o manto democrático do contraditório (*Anhörungsrechte*), do recurso e da participação efectiva na tramitação, o que de todo é obstaculizado pelo interesse da celeridade processual presente no processo de insolvência²¹.

4.4. A insolvência como mecanismo de justiça distributiva e correctiva

Recorrendo à refinada teorização dos clássicos da filosofia moral e política, nomeadamente Aristóteles (*Ética a Nicómaco*, Livro V), a justiça pode assumir uma natureza distributiva (*διανεμητική δικαιοσύνη*) ou correctiva (*δικαιοσύνη διορθωτική*). O processo de insolvência, enquanto procedimento, decididamente articula ambas.

Com efeito, o processo de insolvência permite redistribuir de forma equitativa – entre credores, trabalhadores e o próprio devedor –, as perdas causadas pelo estágio insolvencial (*Verluste verteilt*). Neste registo sacamos a *iustitia distributiva*²². Por outro lado, a *justiça correctiva* visa restaurar um certo equilíbrio jurídico do *status quo*, entretanto, violado — seja por deficiente gestão, fraude ou factores exógenos ilícitos — mediante mecanismos de reacção a ilícitos insolvenciais (artigos 120.º e seguintes, 186.º e segs., 238.º, 243.º, 244.º e 246.º do CIRE), ilícitos criminais (artigos 227.º a 229.º do Código Penal e artigos 297.º a 300.º do CIRE) e ainda responsabilidade civil (artigos 71.º e segs. do Código das Sociedades Comerciais)²³. Esta última justiça pretende reverter as acções que prejudicaram a massa insolvente em detrimento da colectividade de credores, o que entronca no facto de o processo de insolvência ser um processo de execução colectiva (*Gesamtvollstreckung*)²⁴.

CIRE com esta redacção: «Para efeitos deste Código, o credor da insolvência que, à data do início do processo de insolvência, haja já recebido o correspondente ao valor do capital e dos juros contratualizados, receberá o remanescente reclamado como crédito subordinado, com excepção dos abrangidos por garantia real e por privilégios creditórios gerais, até ao valor dos bens respectivos.». Sobre o princípio da igualdade no processo de insolvência vide CUNHA, Carolina. *Do cumprimento voluntário à insolvência-liquidação*. Coimbra: Almedina, 2021.

²¹ Acórdão Tribunal Constitucional, processo n.º 609/16, de 15-11-2016, relator: Conselheiro Teles Pereira, acessível em www.tribunalconstitucional.pt.

²² HOFFMANN, Jan Felix. Zur Konstruktion und Legitimation von Insolvenzprivilegien im nationalen und Europäischen Insolvenzrecht. *Zeitschrift für Insolvenzrecht*, vol. 78, n.º 1. Hürth: Carl Heymanns Verlag, 2017, p. 47.

²³ TRENNER, Martin. Anwendbares Recht bei grenzüberschreitender Insolvenzanfechtung, insbesondere aus deutsch-österreichischer Perspektive. *Deutsche Zeitschrift für Wirtschafts- und Insolvenzrecht – DZWIR*, vol. 31, edição 10. Berlim: De Gruyter, 2021, p. 532.

²⁴ COSTEIRA, Maria José. A insolvência de pessoas coletivas – efeitos no insolvente e na pessoa dos administradores. *Revista Julgar*, n.º 18. Coimbra: Coimbra Editora, 2012, p. 162.

5. O direito da insolvência como ramo constitucionalmente integrado

A integração implicada e implicante do direito constitucional com o direito da insolvência não se limita a uma reinterpretação doutrinária das temáticas e institutos insolvenciais, obriga, sobretudo, a uma transformação paradigmática na aplicação e interpretação deste ramo do Direito, comprometendo o judiciário e o legislador no quadro de uma justiça económica e social, vaporados pelos mais proeminentes valores constitucionais.

Propõe-se, assim, uma acentuada classificação metodológica e epistemológica do direito da insolvência no quadro da principiologia do direito constitucional, por mor daquele ser interpretado e aplicado, justamente, sob a matriz constitucionalmente formatada, tal como sucede com outros ramos do Direito.

Recalcando, a insolvência não expõe somente um estado de incumprimento económico-financeiro por parte do devedor, constitui-se, também, numa interrogação dialógica sobre a justiça das estruturas jurídicas insolvenciais, daí que a sua abordagem deva reflectir a densidade normativa da Constituição, de modo a assegurar a sua função reguladora dos grandes equilíbrios sociais.

É com este amparo dogmático que iremos analisar o tema central do nosso trabalho e que dá título ao mesmo.

6. Definição do problema

A questão a discernir move-se na quadratura formada pela declaração de insolvência, o encerramento do processo, o instituto da exoneração do passivo restante e as normas constitucionais²⁵. Procura-se saber se a declaração de insolvência²⁶, acoplada à qualificação da mesma como fortuita e ao ulterior encerramento do processo garante, ou não, a liberdade de participação política²⁷ prevista constitucionalmente nos artigos 48.º e 50.º da CRP e, em caso afirmativo, em que termos pode/deve ocorrer. Ou, pelo contrário, se esta liberdade é

²⁵ O presente estudo compreenderá, sobretudo, a concepção de que a aplicação otimizada da ordem jurídica deverá ocorrer sob o mandato da interpretação *secundum* a Constituição, *cfr.* HESSE, Konrad. Die normative Kraft der Verfassung. (Recht und Staat). Tübingen: Mohr Siebeck, 1959, p. 15. KRÜGER, Herbert. Allgemeine Staatslehre. Stuttgart: W. Kohlhammer Verlag, 1966, p. 700, defendendo os autores “que uma Constituição deve ser interpretada para atingir o máximo desempenho de suas normas” (tradução livre do autor).

²⁶ Toda a análise a efectuar no presente estudo reportar-se-á à insolvência declarada judicialmente, não cuidando da insolvência de facto. MIGUÉIS, Jorge; LUÍS, Carla; ALMEIDA, João; BRANCO, Ana; LUCAS, André e RODRIGUES, Ilda. *Lei eleitoral para os órgãos das autarquias locais: anotada e comentada* (edição revista e atualizada). Lisboa, 2014, p. 73. Disponível em: <http://www.cne.pt> [consultado em 25 Maio 2025].

²⁷ Enquanto «direito político fundamental» a ser considerado na “própria arquitetura do Estado Democrático de Direito, cuja conformação assegura a liberdade, a igualdade, a pluralidade, a livre manifestação do pensamento, a soberania e a participação popular, entre outros direitos fundamentais.”, GOMES, José Jairo. *Direito Eleitoral*. 13.ª ed. revista, atualizada e ampliada. São Paulo: Atlas, 2017, p. 549.

alcançada com a prolação do despacho inicial que admite liminarmente o pedido da concessão do benefício da exoneração do passivo restante (ainda antes de ter sido declarada a exoneração definitiva). Ou se, por fim, o disfrute da predita liberdade é condicionado à efectiva concessão da exoneração do passivo restante, consubstanciada pelo despacho final.

Esta questiúncula não é estranha aos tribunais superiores portugueses, dado que já foi abordada em algumas decisões do Tribunal Constitucional e também por parte do Supremo Tribunal Administrativo e do Tribunal Central Administrativo do Norte.

O problema prende-se especificamente com a inelegibilidade política²⁸ prevista em certos diplomas legais como consequência da declaração de insolvência.

A Lei Orgânica n.º 1/2001, de 14 de Agosto (LEOAL), que regula a eleição dos titulares dos órgãos das autarquias locais²⁹, estabelece na alínea a) do n.º 2 do seu artigo 6.º que são inelegíveis para os órgãos das autarquias locais os *falidos* e *insolventes*, salvo se *reabilitados* e nos termos do artigo 8.º, n.º 1, alínea b), da Lei n.º 27/96, de 1 de Agosto (RJTA), determinando-se que perdem o mandato os membros dos órgãos autárquicos que, após a eleição, sejam colocados em situação que os torne inelegíveis³⁰.

O citado normativo da LEOAL contém conceitos e terminologia próprios do momento histórico da sua elaboração e que tinham como contexto de fundo a legislação sobre falência em vigor, a saber, o Código dos Processos Especiais de Recuperação da Empresa e de Falência (CPEREF). Daí que o citado normativo da LEOAL faça, ainda, alusão aos “falidos” e aos “reabilitados”, que se apresentavam como conceitos compósitos da regulação da falência propugnada pelo CPEREF³¹. A reabilitação consagrada no artigo 239.º do CPEREF previa, em certas condições (estabelecidas no artigo 238.º do mesmo diploma) e a requerimento do interessado³², a cessação dos efeitos da falência em relação ao falido, considerando-se este reabilitado³³.

²⁸ AVRIL, Pierre e GICQUEL, Jean. *Lexique de droit constitutionnel*, 7.ª ed. atualiz. (Coleção Que sais-je?). Paris: Presses Universitaires de France – PUF, 2024, p. 11.

²⁹ A CRP estabelece que «As autarquias locais são pessoas colectivas territoriais dotadas de órgãos representativos, que visam a prossecução de interesses próprios das populações ali residentes» (artigo 235.º). Esta noção «comporta quatro elementos essenciais: o território, o agregado populacional, os interesses próprios deste, e os órgãos representativos», FREITAS DO AMARAL, Diogo. *Curso de Direito Administrativo*, vol. I, 2.ª ed., reimpressão. Coimbra: Almedina, 1998, p. 419.

³⁰ A legislação em causa constitui uma parte integrante do direito constitucional e não um ramo de direito autónomo, apesar de conectar-se com outros ramos do direito – administrativo, penal e insolvencial. MIRANDA, Jorge. O sentido e o âmbito do direito eleitoral. A autonomia do direito eleitoral. A evolução do direito eleitoral em português. A codificação deste ramo do direito. In: I Fórum Eleitoral – Que Reforma Eleitoral: Intervenções e Debates. Lisboa: Comissão Nacional de Eleições (CNE), 1992, p. 16.

³¹ ASCENSÃO, José de Oliveira. Efeitos da falência sobre a pessoa e negócios do falido. *Revista da Ordem dos Advogados*, ano 55, vol. III. Lisboa, Dezembro de 1995, pp. 641-688.

³² FERNANDES, Luís Carvalho e LABAREDA, João. *Código dos Processos Especiais de Recuperação da Empresa e de Falência Anotado*, 3.ª ed. Lisboa: Quid Juris, 1999, p. 536, que estendem, no caso das pessoas singulares, aos seus representantes legais e herdeiros.

³³ *Ibidem*, p. 538.

No entanto, com a aprovação do CIRE em 2004, decorrente da proposta de Lei n.º 50/IX³⁴ e a consequente revogação do CPEREF, a terminologia jurídica contida naquele primeiro deixou de referir-se ao conceito de “falência” e “falido”, bem como ao mecanismo de «reabilitação»³⁵.

Não obstante esta alteração de paradigma operada pela revogação de um diploma decorrente da entrada em vigor do outro, a verdade é que a manutenção da norma contida na alínea a) do n.º 2 do artigo 6.º da LEOAL, com a sua [ainda] referência à falência e à reabilitação, veio trazer problemas de interpretação³⁶, nomeadamente, face à sua coadunação com os novos institutos de tratamento da insolvência de pessoas naturais previstos pelo CIRE – o instituto da exoneração do passivo restante, o plano de pagamento aos credores e, ainda, um outro instituto inovador, desta feita generalista, o da qualificação da insolvência.

Na ausência de uma clara correspondência terminológica entre a «reabilitação» do CPEREF e o instituto da exoneração do passivo restante do CIRE, há que questionar em que termos é que a declaração de insolvência no âmbito do CIRE e/ou o requerimento do devedor em ordem a beneficiar da exoneração, poderão enquadrar-se no citado normativo da LEOAL ou se se deverá considerar a questiúncula apenas em sede da conjugação entre o encerramento do processo de insolvência e a qualificação da insolvência.

6.1. Revogação tácita

Nesta esteira de resolução do imbróglio, poder-se-á equacionar que a alínea a) do n.º 2 do artigo 6.º da LEOAL foi derogada por revogação tácita.

Com efeito, constituindo-se a derrogação da lei na revogação parcial da lei anterior por uma outra, que lhe é posterior, opera-se uma cessação parcial da sua vigência. É tácita, uma vez que resulta, *ipso facto* e com toda a probabilidade, a sua incompatibilidade com o regime jurídico estabelecido na LEOAL³⁷.

Na verdade, encontrando-se uma clivagem clamorosa entre a semântica e regime

³⁴ Cfr. www.parlamento.pt/ActividadeParlamentar/Paginas/DetalheIniciativa.aspx?BID=19606 e acedido pela última vez em 18/05/2025.

³⁵ Sobre as principais inovações introduzidas pelo CIRE, vide CORDEIRO, António Menezes. Perspetivas evolutivas do Direito da Insolvência. *Revista de Direito das Sociedades*. ano IV, n.º 3. Coimbra: Almedina, 2012, pp. 551-591.

³⁶ “Um texto jurídico não é um discurso no sentido vulgar do termo, mas, pelo contrário, um conjunto organizado e sistemático de preceitos a cada qual corresponde um artigo. Captar e estruturar as matérias, distinguir as principais e as acessórias, distribuí-las, proceder à sua concatenação, é fundamental num texto jurídico e fundamentalíssimo num texto constitucional.”, MIRANDA, Jorge. A sistematização da Constituição. In: *Estudos sobre a Constituição*, vol. I. Lisboa: Livraria Petrony, 1977, p. 9. Com efeito, a LEOAL é uma lei materialmente constitucional. Neste sentido vide, por todos, SILVA, Maria Manuela Dias Marques de Magalhães e ALVES, Dora Resende. *Noções de Direito Constitucional e Ciência Política*. Porto: Rei dos Livros, 2016, p. 65.

³⁷ MACHADO, João Baptista. *Introdução ao Direito e ao discurso legitimador*. 13.ª reimpr. Coimbra: Almedina, 2002, pp. 165-166.

jurídico da figura da reabilitação do CPEREF e os demais institutos estabelecidos no CIRE, nos quais não se divisa um decalque jurídico, sequer aproximado, está autorizado o intérprete a concluir que o pretérito regime jurídico cessou definitivamente sem descendência ou herdeiro e, por via disso, desapareceu qualquer modalidade de inelegibilidade do insolvente, face à proibição da perenidade de qualquer tipo de sanção³⁸.

Há que acostar ao raciocínio que expendemos que o acto de interpretar uma norma obriga, previamente, a que se empreenda a compreensão da plenitude de seus fins sociais, por mor de se poder, dessa forma, alinhar o sentido individualizado dos seus dispositivos. Decididamente, um dos maiores cuidados do hermeneuta contemporâneo consiste em descortinar qual a finalidade social da norma, no seu todo, pois é a foz deste entendimento que possibilita a assimilação estrutural das suas significações particulares.

Na verdade, se se admitir a continuidade da punição acessória³⁹ da inelegibilidade à declaração de insolvência e se se concluir pela inexistência de qualquer instituto similar ao da reabilitação do CPEREF teremos de assumir que aquela permanecerá sem que haja qualquer mecanismo legal de a extinguir, daí que cairá na aludida perenidade/perpetuidade, o que não é constitucionalmente consentido⁴⁰.

Face à congeminação da inelegibilidade relativamente à possibilidade da sua eliminação/cessação apenas por via da reabilitação, outro sentido não se saca senão admitir-se que o legislador operou, por força da entrada em vigor do CIRE uma revogação tácita extra-sistemática da alínea a) do n.º 2 do artigo 6.º da LEOAL.

6.2. Outras perspectivas de resolução

Sem prejuízo do alegado e no juízo apofântico que impera fazer, é necessário cogitar a possibilidade de se proceder a uma interpretação actualista⁴¹ e dinâmica dessa norma⁴², de

³⁸ Encontramos a justificação da proibição em causa no artigo 30.º, n.º 1 da CRP, o qual estabelece um princípio geral da proibição de existência de restrições com carácter perpétuo ou com duração ilimitada ou indefinida e que é aplicável a outros ramos do direito sancionatório de carácter punitivo. CUNHA, Damião da. Preâmbulo, Princípios Fundamentais, Artigos 1.º a 79.º. In: MIRANDA, Jorge e MEDEIROS, Rui (orgs.). *Constituição Portuguesa Anotada*, vol. I, 2.ª ed. revista. Lisboa: Universidade Católica Editora, 2017, p. 493.

³⁹ É nosso entendimento que o n.º 3 do artigo 117.º da CRP, norma que autoriza a criação de penas acessórias automáticas para a responsabilização dos titulares de cargos políticos, não se aplica à inelegibilidade da alínea a) do n.º 2 do artigo 6.º da LEOAL, uma vez que a situação de insolvência não decorre de qualquer acto ilícito no exercício de funções políticas. Acresce que, mesmo estas sanções de responsabilidade dos titulares dos cargos políticos devem subordinar-se a uma matriz de proporcionalidade e racionalidade, o que, decididamente, está arredada se equacionarmos a perpetuidade da sanção de inelegibilidade.

⁴⁰ É inadmissível que o carácter sancionatório e respectivo critério extintivo não se encontre determinado com rigor, certeza e explicitado expressamente na lei e, em vez destes predicados, se admita um regime jurídico decorrente de uma «criação criativa jurisprudencial» (tautologia voluntária).

⁴¹ MACHADO, JOÃO BAPTISTA, *ob.cit.*, p. 180.

⁴² Convém dispor por perto o entendimento de SANTI ROMANO: “o que vulgarmente se chama de

modo a encontrar no CIRE a figura jurídica «correspondente» à da «reabilitação» do CPEREF identificando essa hipotética figura substitutiva. Ora, é justamente neste quadrante que as opiniões jurídicas se dividem.

Numa primeira interpretação importará, pois, responder a este conjunto de questões:

- a. para que ao devedor pessoa singular não sejam aplicados os efeitos de inelegibilidade previstos na alínea a) do n.º 2 do artigo 6.º da LEOAL terá de requerer o benefício da exoneração do passivo restante, só assim se equiparando à reabilitação do CPEREF?
- b. se se concluir em sentido afirmativo, impõe-se apurar desde que *momento* processual:

desde o trânsito em julgado do despacho *inicial* de admissibilidade liminar da exoneração que marca a passagem para período de cessão do rendimento disponível?

ou apenas quando transitar em julgado o despacho *final* de concessão da exoneração previsto nos artigos 237.º, alínea d), 244.º e 245.º, n.º 1 do CIRE?

Numa segunda interpretação, coloca-se a possibilidade de o encerramento do processo de insolvência, mesmo sem requerimento do benefício da exoneração, acoplado à circunstância de a insolvência ser qualificada como fortuita ser mais do que suficiente para afastar a inelegibilidade consagrada na alínea a) do n.º 2 do artigo 6.º da LEOAL.

Estas são as questões que se levantam perante a transição do CPEREF para o CIRE e a não adaptação das normas contidas na LEOAL perante essa mudança legislativa. Procuraremos, com a dimensão que julgamos adequada, encontrar uma resposta para essas questões, fazendo o devido enquadramento e analisando os argumentos trazidos para discussão pela doutrina e pela jurisprudência.

6.2.1. O regime legal da inelegibilidade da LEOAL. O caso da al. a) do n.º 2 do artigo 6.º da LEOAL

Os Direitos, Liberdades e Garantias (DLG's) de participação política estão consagrados no Capítulo II da CRP. O primeiro desses direitos está previsto no n.º 1 do artigo 48.º da CRP prescrevendo que todos os cidadãos têm o direito de tomar parte na vida política

interpretação da lei (...) é sempre interpretação, não de uma lei ou norma singular, mas de uma lei ou norma que se examina atendendo à posição que ocupa no ordenamento jurídico em globo: o que quer dizer que o que efectivamente se interpreta é esse ordenamento e, como consequência, a norma singular.” (tradução livre do autor), ROMANO, Santi. *Frammenti di un dizionario giuridico*. Milão: Dott. A. Giuffrè Editore, 1947, p. 124.

e na direcção dos assuntos políticos do país⁴³, directamente ou por representantes livremente eleitos⁴⁴. Trata-se, na verdade, de um direito fundamental integrante dos DLG's, donde resulta a vinculação directa dos poderes públicos nos termos do n.º 1 do artigo 18.º da CRP⁴⁵. Este direito do cidadão participar, enquanto membro de uma comunidade, na vida política há-de obviamente encontrar o seu fundamento na soberania e vontade populares que constituem as traves-mestras de um Estado de Direito Democrático⁴⁶ e sem as quais a democracia fica desprovida da seiva vivificante que a caracteriza⁴⁷ (artigos 1.º e 2.º da CRP).

Por sua vez, o artigo 50.º da CRP, com a epígrafe “direito de acesso a cargos públicos”, dispõe no seu n.º 1 que todos os cidadãos têm o direito de acesso, em condições de igualdade e liberdade, aos cargos públicos, podendo ser entendido como um direito político, sendo expressão do direito de participação na vida pública⁴⁸. Este direito não concede aos seus titulares a possibilidade de exigir uma prestação positiva numa espécie de “direito a um cargo público”, assumindo-se antes como um direito essencialmente negativo, *proibindo discriminações dos cidadãos* (artigo 13.º, n.º 2, da CRP)⁴⁹, não podendo a lei ou os poderes públicos estabelecer qualquer discriminação constitucionalmente ilegítima (artigos 13.º, n.º 2, 113.º, n.º 3, alínea b), e 269.º, n.º 2, da CRP)⁵⁰.

A este direito de participação política em condições de igualdade não repugna a fixação pela Lei, ou mesmo pela CRP, de certas condições ou requisitos para o exercício de certos cargos (*e.g.*, *idade*, *habilitações académicas*, *ocupação profissional*), desde que *necessários e adequados* à natureza do cargo⁵¹. No caso de cargos públicos providos por via

⁴³ Há duas vertentes principais no direito de participação política, uma designada de *vertente activa* e que corresponde à possibilidade de os cidadãos elegerem as suas autoridades, valerem-se da acção popular e participarem em referendos, etc. Por sua vez, a *vertente passiva* – *jus honorum* ou cidadania passiva – comporta exactamente o poder do cidadão pode ser votado, eleito, escolhido para um determinado cargo público por via de um processo eleitoral. GOMES, José Jairo, *ob. cit.*, p. 79.

⁴⁴ Para se ser eleito há que estar recenseado no círculo eleitoral correspondente à sua residência (artigos 1.º, 2.º e 9.º, n.os 1 e 2 da Lei n.º 13/99, de 22 de Março, com a redacção conferida pela Lei Orgânica n.º 19-A/2024, de 7 de Fevereiro). MIRANDA, Jorge. Recenseamento eleitoral. In: *Revista da Faculdade de Direito da Universidade do Porto*, vol. 1. Porto: Coimbra Editora, 2004, pp. 101-102.

⁴⁵ CANOTILHO, J. J. Gomes e MOREIRA, Vital. *Constituição da República Portuguesa Anotada*, vol. I, 4.ª ed. revista. Coimbra: Coimbra Editora, 2007, p. 381.

⁴⁶ Referindo que se trata da salvação da democracia (*Heil der Demokratien*) GRZESZICK, Bernd. Verfassungsrechtliche Grundsätze des Wahlrechts. *Juristische Ausbildung*. ano 2014, n.º 11. Berlim: De Gruyter, p. 1110.

⁴⁷ RIBEIRO BASTOS, Celso. *Curso de Direito Constitucional*, 20.ª ed. São Paulo: Saraiva, 1999, p. 173.

⁴⁸ CANOTILHO, J. J. Gomes e MOREIRA, Vital, *ob. cit.*, vol. I, p. 676.

⁴⁹ Seja vertical ou horizontalmente, dada a valência em ambos os quadrantes dos direitos fundamentais. MACHADO, Raquel Cavalcanti Ramos. *Direito Eleitoral*, 2.ª ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: Atlas, 2018, p. 139.

⁵⁰ CANOTILHO, J. J. Gomes e MOREIRA, Vital, *ob. cit.*, vol. I, p. 677 e MIRANDA, Jorge e MEDEIROS, Rui. *Constituição Portuguesa Anotada*, vol. I: Preâmbulo, Princípios Fundamentais, Artigos 1.º a 79.º. 2.ª ed. revista. RUI, MIRANDA, Jorge e MEDEIROS, Rui (orgs.). Lisboa: Universidade Católica Editora, 2017, p. 178.

⁵¹ CANOTILHO, J. J. Gomes e MOREIRA, Vital, *ob. cit.*, vol. I, p. 676.

eleitoral, as restrições consistem em incapacidades eleitorais passivas (ou inelegibilidades)⁵² a fixar em lei eleitoral⁵³. Com efeito, o n.º 3 do artigo 50.º da CRP expressamente reconhece que, 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* no exercício dos respectivos cargos. As inelegibilidades como espartilhos de um direito fundamental devem cingir-se ao estritamente necessário à salvaguarda de outros direitos ou interesses constitucionalmente protegidos⁵⁴ devendo, nessa medida, ser inexoravelmente moderadas por uma justificação bastante, razoável, proporcionada, indispensável e estritamente necessária⁵⁵.

Estas inelegibilidades legalmente previstas configuram verdadeiras restrições ao direito de acesso a cargos públicos de natureza electiva e, como tais, devem ser interpretadas e entendidas no espectro prático restritivamente, sempre sujeitas ao regime específico do artigo 18.º da CRP⁵⁶.

Na área do exercício do poder local electivo a axiologia da inelegibilidade assenta, particularmente, na *isenção e independência de quem exerce cargos electivos 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*⁵⁷. Embora exista uma autorização constitucional normativa para o estabelecimento de inelegibilidades, essa possibilidade está condicionada por uma *vinculação teleológica* do legislador à garantia da liberdade de escolha dos eleitores⁵⁸, de isenção e independência no exercício de cargos

⁵² Acórdão do Tribunal Constitucional n.º 531/2017, datado de 11 de Setembro de 2017, relatora Maria de Fátima Mata-Mouros, disponível em www.tribunalconstitucional.pt.

⁵³ As leis eleitorais têm a função de governar o processo mediante o qual as preferências eleitorais se traduzem em votos e estes, por sua vez, propiciam a distribuição do poder político entre os partidos concorrentes. RAE, Douglas W. A lei eleitoral como instrumento político. In: CRUZ, Manuel Braga da (coord.). *Sistemas eleitorais: o debate científico*. Lisboa: Imprensa de Ciências Sociais, 1998, pp. 158-159.

⁵⁴ MENDES, Maria de Fátima Abrantes e MIGUÉIS, Jorge. *Lei Eleitoral dos Órgãos das Autarquias Locais Anotada e Comentada*. Torres Novas: Edição dos Autores, 2001, p. 16.

⁵⁵ Não podemos ignorar que poderá contribuir como um elemento adicional para a já mais anotada «fadiga do voto» (*Wahlmüdigkeit*), HAENSLE, Walter. *Staatsorganisationsrecht – »Zeitgemäßes Wahlrecht«*. *Juristische Ausbildung*, ano 2015, n.º 2. Berlim: De Gruyter, p. 196.

⁵⁶ Acórdão do Tribunal Constitucional n.º 364/91, datado de 31 de Julho de 1991, relator Tavares da Costa; Acórdão do Tribunal Constitucional n.º 25/92, datado de 15 de Janeiro de 1992, relator Messias Bento; Acórdão do Tribunal Constitucional n.º 382/2001, datado de 26 de Setembro de 2001, relator Artur Maurício; Acórdão do Tribunal Constitucional n.º 515/2001, datado de 26 de Novembro de 2001, relator Guilherme da Fonseca; Acórdão do Tribunal Constitucional n.º 448/2005, datado 16 de Setembro de 2005, relatora Maria dos Prazeres Pizarro Beleza; Acórdão do Tribunal Constitucional n.º 443/2009, datado de 14 de Setembro de 2009, relator Carlos Pamplona de Oliveira; e, por último, Acórdão do Tribunal Constitucional n.º 480/2013, datado de 5 de Setembro de 2013, relator Pedro Machete, todos disponíveis em www.tribunalconstitucional.pt.

⁵⁷ Acórdão do Tribunal Constitucional n.º 533/89, datado de 17 de Novembro de 1989, relator Messias Bento e o já citado Acórdão do Tribunal Constitucional n.º 364/91, datado de 31 de Julho de 1991, relator Tavares da Costa, ambos disponíveis em www.tribunalconstitucional.pt.

⁵⁸ Tendo por referência que os eleitores terão a inteligência e a sensatez de usar informada e

electivos⁵⁹, razão pela qual as inelegibilidades criadas pela lei só poderão ser justificadas⁶⁰ para proteger estes predicados no exercício dos cargos⁶¹.

Concretizando a referida norma constitucional, impõe-se referir que o legislador ordinário veio estabelecer através da LEOAL, nos seus artigos 6.º e 7.º, as inelegibilidades gerais e especiais para o exercício de cargos electivos no âmbito do poder local. O artigo 5.º da LEOAL começa por preceituar que são elegíveis para os órgãos das autarquias locais todos os cidadãos portugueses eleitores, consagrando, como regra geral, a elegibilidade, enquanto decorrência da universalidade da capacidade eleitoral passiva no que constitui parte do conteúdo do direito de sufrágio⁶² previsto no artigo 49.º da CRP.

Nos mesmos artigos 6.º e 7.º da referida LEOAL consagram-se, por outra banda, as excepções às referidas regras, instituindo-se inelegibilidades gerais (ditadas para todas as autarquias e órgãos) e inelegibilidades especiais (circunscritas aos órgãos dos círculos eleitorais onde os colimados exercem funções ou jurisdição). O regime das inelegibilidades mencionado não se confunde com as incompatibilidades atinentes ao exercício do mandato previstas no artigo 221.º da LEOAL, visto que essas incompatibilidades pressupõem que tenha existido a eleição de um cidadão para um determinado órgão autárquico e que, uma vez eleito, se verifique uma circunstância impeditiva do exercício do respectivo mandato⁶³.

Quando se apreciam as inelegibilidades, é mister ter em conta que se está perante uma limitação ao direito fundamental de participação política, o que representa, por si e por

convenientemente o seu voto. CRUZ, Manuel Braga da. Introdução. In: CRUZ, Manuel Braga da (coord.). *Sistemas eleitorais: o debate científico*. Lisboa: Imprensa do Instituto de Ciências Sociais, 1998, p. 35.

⁵⁹ Podemos encontrar laivos do pensamento de Maquiavel sobre os ciclos do Estado, designadamente, a motricidade da história pela *fortuna* e a acção dos homens de *virtù*. Ajusta-se actualmente o entendimento de que a legitimidade do exercício do poder não surge nem se adquire pelo recurso à força ou pelo engenho político do homem, enjeitando-se a ideia de que o poder constitui-se como fim em si mesmo, já que resulta do mandato, de tal modo que o poder dimana do povo, daí que deva ser fundado na ética, na moralidade e na boa gestão da *res publica*.

⁶⁰ Não se pode esquecer a natureza da LEOAL e que “*Através da sistematização estabelece-se a relação entre a ideia de Direito adoptada pelo legislador constituinte e o seu desenvolvimento, bem como o âmbito e a extensão das matérias consideradas constitucionais. Através da sistematização, define-se a Constituição em sentido material incorporada na Constituição em sentido formal. Só na aparência se está, pois, perante uma mera questão de arrumação técnica de preceitos; ela é uma questão da mais alta relevância, ligada à filosofia ou ideologia política (ou às filosofias ou ideologias) que se pretende colher.*”, MIRANDA, Jorge, *ob. cit.*, “Sistematização da Constituição”, p. 9.

⁶¹ CANOTILHO, J. J. Gomes e MOREIRA, Vital, *ob. cit.*, vol. I, pp. 677 e 678.

⁶² Sobre o significado e alcance do princípio da generalidade formal e igualdade nas e das eleições, *vide* KISKER, Gunter. Zur Bedeutung und zum Geltungsbereich des Grundsatzes der formalen Allgemeinheit und Gleichheit der Wahl. In: *Festschrift für Walter Mallmann: em. o.ö. Professor des öffentlichen Rechts an der Justus-Liebig-Universität Gießen zum 70. Geburtstag*. Baden-Baden: Nomos Verlagsgesellschaft, 1978, pp. 103 e ss.

⁶³ “*As inelegibilidades distinguem-se das incompatibilidades, dado que as inelegibilidades constituem um impedimento jurídico à eleição, enquanto as incompatibilidades não são um obstáculo à validade da eleição, mas impõem aos eleitos uma opção entre a sua profissão e o mandato ou uma opção entre dois cargos públicos.*”, NEVES, Maria José Castanheira. *Parecer n.º DSAJAL 22/20, de 04/02/2020*. Comissão de Coordenação e Desenvolvimento Regional do Centro, p. 5.

consequente, uma compressão, em registo de limite negativo, da capacidade eleitoral passiva dos cidadãos colimados⁶⁴, restrição essa que tem, como já aludimos, por fundamento resguardar, preservando, a independência do exercício dos cargos electivos autárquicos, caucionando adicionalmente o desempenho desses cargos pelos respectivos titulares com *isenção, desinteresse e imparcialidade*⁶⁵.

6.2.2. Os fundamentos para a limitação dos direitos de participação política face à declaração de falência/insolvência – a problemática da transição do CPEREF para o CIRE.

Perante a entrada em vigor do CIRE e a revogação do CPEREF em 2004, mantendo-se inalterada a redacção da alínea a) do n.º 2 do artigo 6.º da LEOAL, coloca-se a questão de saber se o devedor insolvente, que não beneficia ou não requer a exoneração do passivo restante, mas cuja insolvência, após o encerramento do processo⁶⁶ é qualificada como *fortuita*⁶⁷, poderá ver a sua capacidade eleitoral passiva ser comprimida por aquele normativo da LEOAL.

⁶⁴ Consideramos aqui o conceito de participação política em sentido estrito, na medida em que esta não está necessária e indelevelmente ligada ao voto ou à dimensão de o cidadão ser eleitor, revelando-se numa perspectiva mais ampla, abrangendo outras formas de participação cívica, desde que esta se atrele a um fenómeno político. REHFELD, A. *The Concept of Constituency*. Cambridge: Cambridge University Press, 2005, pp. 4-5.

⁶⁵ Enfatizando a destriça *vide* declaração de voto do Conselheiro Joaquim Sousa Ribeiro no Acórdão do Tribunal Constitucional n.º 550/2013, de 12.09.2013, acessível em www.tribunalconstitucional.pt.

⁶⁶ Quando há prosseguimento e a insolvência é declarada como fortuita e depois há encerramento do processo de insolvência por insuficiência da massa insolvente, nos termos do artigo 230.º, n.º 1, alíneas a) e f), ou quando há encerramento nos termos do artigo 39.º ou dos artigos 230.º, n.º 1, alínea d), e 232.º do CIRE (*vide* a propósito deste último preceito Acórdão do Tribunal da Relação do Porto, processo n.º 4196/10.5TBSTS.P1, de 22/10/2007, relatora Maria Cecília Agante, disponível em www.dgsi.pt).

⁶⁷ O CIRE, convém sublinhar, não apresenta qualquer definição de insolvência fortuita, nem sequer enuncia factos-índice que delimitem critérios directores para a sua verificação. Daí que a doutrina e a jurisprudência, para a qualificar a insolvência como fortuita, recorram a um método sicativo que opera pela negativa. Quer isto dizer que são fortuitas todas aquelas insolvências que, à luz do artigo 186.º do CIRE, não devam ser qualificadas como culposas. Ancorados neste recorte central de insolvência fortuita, terão a mesma estampilha aquelas situações em que, não obstante verificarem-se os requisitos do artigo 186.º do CIRE, apenas exista culpa leve ou levíssima. À mesma conclusão se chegará quando o incidente de qualificação não for aberto, nos termos do artigo 36.º, n.º 1, alínea i). *Mutatis mutandis*, será de considerar fortuita a insolvência relativamente à qual o juiz recusa a abertura do incidente, nos termos do artigo 188.º, n.º 1, face à natureza eventual do incidente de qualificação. Neste sentido, FERNANDES, Luís Carvalho e LABAREDA, João, *ob. cit.* Código da Insolvência..., vol. II, pp. 20 a 22; LEITÃO, Luís Manuel Teles Menezes. *Direito da Insolvência*. 11.ª ed. Lisboa: Almedina, 2023, pp. 289 e 291; OLIVEIRA, Rui Estrela de. Uma brevíssima incursão pelos incidentes de qualificação da insolvência. *O Direito*, ano 142.º, vol. V. Lisboa: Almedina, 2010, p. 987; FERNANDES, Luís A. Carvalho. A qualificação da insolvência e a administração da massa insolvente pelo devedor. *Themis: Revista da Faculdade de Direito da UNL*. Edição Especial – Novo Direito da Insolvência. Lisboa: Almedina, 2005, p. 94; EPIFÂNIO, Maria do Rosário. O incidente de qualificação da insolvência. In: *Estudos em Homenagem ao Professor Saldanha Sanches*, vol. II. Coimbra: Coimbra Editora, 2011, p. 580; LEITÃO, Adelaide Menezes. Insolvência culposa e responsabilidade dos administradores na Lei n.º 16/2012, de 20 de Abril. In: SERRA, Catarina (coord.). *I Congresso de Direito da Insolvência*. Coimbra: Almedina, 2013, p. 275.

Para uma parte da jurisprudência, de acordo com o preceituado no artigo 6.º, n.º 2, alínea a), da LEOAL, o devedor pessoa natural declarado insolvente que requeira a exoneração do passivo restante, em insolvência qualificada como fortuita, considera-se inelegível até ocorrer a decisão final de exoneração prevista no artigo 244.º do CIRE⁶⁸. Defende-se que a alínea a) do n.º 2 do artigo 6.º, da LEOAL mantém-se vigente, peando a elegibilidade para os órgãos das autarquias locais dos falidos e insolventes, salvo se *reabilitados*.

Em função disso, transportam para o contexto actual do CIRE o conceito de *reabilitação* equiparando-a à *concessão efectiva da exoneração*, através da qual os devedores ficariam “*limpos*”, “*purificados*” ou “*perdoados*”. Sustentam, em cúmulo, que, não sendo requerido o benefício da exoneração, com o encerramento do processo o devedor não fica “*limpo*” e/ou “*purificado*”, isto é, “*reabilitado*”. Neste ponto, afirmam que, caso a insolvência seja declarada com carácter limitado, os efeitos do encerramento circunscrevem-se apenas no *plano interno* do CIRE.

A sua posição descarta [ou conforma-se em contra-mão com] o disposto nos artigos 39.º e 233.º do CIRE, uma vez que (i) a alínea a), do n.º 7, do artigo 39.º do CIRE⁶⁹ estabelece que o devedor não fica privado dos poderes de administração e disposição do seu património, (ii) nem se produz qualquer efeito que normalmente corresponde à declaração de insolvência⁷⁰ (iii) ao que acresce a determinação da alínea a), do n.º 1, do artigo 233.º do CIRE, ou seja, que, com o encerramento do processo, cessam todos os efeitos que resultam da declaração de insolvência – *recuperando o devedor, designadamente, o direito de disposição dos seus bens e a livre gestão dos seus negócios, sem prejuízo dos efeitos da qualificação da insolvência como culposa*.

Esta corrente interpretativa afirma que a partir do encerramento do processo de insolvência o insolvente passa a poder gerir o seu património e, em contrapartida, os credores podem exercer os seus créditos sem as restrições constantes dos artigos 85.º e seguintes do CIRE, todavia estarão estes efeitos circunscritos ao plano interno, o que quer significar que no *plano externo*, ou seja, “fora do âmbito do CIRE”, o insolvente continuaria inibido da prática de certos actos, em virtude da declaração de insolvência, mormente, o de ser elegível para cargos públicos, quedando-se limitado nos seus direitos políticos pela norma prevista na

⁶⁸ Acórdão do Supremo Tribunal Administrativo, processo n.º 01260/13, de 21/11/2013, relator RUI BOTELHO e Acórdão do Tribunal Central Administrativo Norte, processo n.º 02048/12.3BEPRT, de 04/19/2013, relatora Maria Fernanda Antunes Aparício Duarte Brandão; e, em parte, nos argumentos expendidos pelo MINISTÉRIO PÚBLICO no Acórdão do Supremo Tribunal Administrativo, processo n.º 0963/14, de 27/11/2014, relator José Veloso, todos disponíveis em www.dgsi.pt.

⁶⁹ Note-se que o “*disposto neste artigo não é aplicável quando o devedor, sendo uma pessoa singular, tenha requerido, anteriormente à sentença de declaração de insolvência, a exoneração do passivo restante.*” (n.º 8 do artigo 39.º do CIRE).

⁷⁰ PRATA, Ana; CARVALHO, Jorge Morais e SIMÕES, Rui. *Código da Insolvência e da Recuperação de Empresas Anotado*. Coimbra: Almedina, 2013, pp. 140-141.

alínea a) do n.º 2 do artigo 6.º da LEOAL.

Concluem, então, que enquanto não for concedido *definitivamente* o benefício da exoneração do passivo restante nos termos do artigo 244.º do CIRE, o devedor não estará “reabilitado”, não podendo, por essa razão, administrar património público⁷¹, o que só poderá ocorrer com o trânsito em julgado do despacho final de exoneração (artigos 237.º, alínea d) e 244.º do CIRE).

Julgamos que os argumentos aduzidos não podem proceder *in totum*.

Conclusões

I. Do regime legal de inelegibilidade fundado na insolvência

Nos termos da alínea a) do n.º 2 do artigo 6.º da LEOAL, determina-se a inelegibilidade para os cargos dos órgãos das autarquias locais em virtude de prévia declaração de insolvência. Tal disposição reflecte uma compressão jurídica de natureza excepcional a direitos de participação política, e, nessa medida, impõe-se uma leitura estrita e conforme aos cânones constitucionais da proporcionalidade e da dignidade da pessoa humana, enquanto valor fundante da ordem constitucional.

II. Da transição do CPEREF para o CIRE: permanência e anacronismo normativo

Com a substituição do CPEREF pelo CIRE, operada por via do Decreto-Lei n.º 53/2004, manteve-se inalterado o texto da LEOAL. Esta permanência gera um desajustamento sistémico e funcional: o instituto da “reabilitação”, elemento-chave da exclusão da inelegibilidade ao abrigo do CPEREF, não possui hoje correspondência terminológica ou normativa directa no quadro do CIRE. Equaciona-se, portanto, a revogação tácita da alínea a) do n.º 2 do artigo 6.º da LEOAL, dada a incompatibilidade entre o regime da “reabilitação” do CPEREF e os novos institutos do CIRE, no quadro da impossibilidade prática destes concretizarem o respectivo pressuposto de reacquirição de elegibilidade.

III. Sobre a problemática da “reabilitação”

A figura da “reabilitação”, outrora normativamente positivada no CPEREF, desapareceu do ordenamento jurídico enquanto categoria expressa no actual CIRE, suscitando dúvidas hermenêuticas quanto à aplicabilidade e exegese orgânica do preceito. Esta lacuna exige, em alternativa à revogação tácita, uma reformulação intelectual e conceptual com base em institutos funcionalmente equivalentes e teleologicamente ajustados à finalidade jurídica outrora prosseguida e que se revele idónea à consecução dos fins de

⁷¹ Ignorando censuravelmente o vector funcional do estatuto da dominialidade dos bens públicos que determina que qualquer manifestação do exercício público quanto a estes só se pode compaginar com a matriz definida pelo legislador de direito administrativo.

reintegração jurídica e económica do devedor subjacentes à antiga “reabilitação”.

IV. Equivalência da qualificação como insolvência fortuita e encerramento do processo

A qualificação da insolvência como fortuita, acompanhada do encerramento judicial do respectivo processo, deverá ser tida como equivalente à “reabilitação” para efeitos de cessação do estado de inelegibilidade. Trata-se, *hic et nunc*, de fazer prevalecer o critério substantivo da ausência de culpa sobre a formalidade extinta do pretérito instituto.

V. Cessação dos efeitos da declaração de insolvência com o encerramento do processo

Nos termos dos artigos 39.º e 233.º do CIRE, o encerramento do processo de insolvência opera a cessação dos efeitos jurídicos que dela emergem, sem prejuízo dos efeitos que decorram de eventual qualificação culposa. A consequência jurídica é a reconstituição plenipotenciada de direitos, incluindo os direitos de natureza político-constitucional.

VI. Irrelevância da exoneração do passivo restante para a elegibilidade

Rejeita-se, enfim, a tese segundo a qual a inelegibilidade permanecerá ininterrupta até ulterior concessão da exoneração do passivo restante. Defendemos, com efeito, que a pendência de obrigações durante o período de cessão não interfere com a idoneidade moral e funcional do titular de cargo público, não podendo, concludentemente, condicionar o exercício de direitos políticos.

VII. Interpretação restritiva das inelegibilidades: *ratio* e limites

Por se tratar de limitações aos direitos fundamentais, as inelegibilidades devem ser interpretadas de forma redutora, vinculando-se ao estritamente necessário para salvaguardar a integridade do sufrágio e a imparcialidade no exercício de funções públicas. A compressão de tais direitos não pode ser arbitrária, nem excessiva, antes devendo estar fundada em juízos de proporcionalidade e adequação constitucional.

VIII. Urgência de uma reponderação jurisprudencial e doutrinária

A matéria da inelegibilidade sob o prisma apresentado, sobretudo na singela ponderação de dois vectores, o da qualificação fortuita e do encerramento processual, carece, por imperativo de uma nova configuração dogmática do direito de insolvência, de uma depurada reflexão jurisprudencial, ancorada nos princípios do Estado de Direito democrático e na centralidade da dignidade da pessoa humana, peneirados de qualquer grão de preconceito. Impõe-se um juízo axiológico que compatibilize a exigência de transparência

pública com os direitos fundamentais da pessoa que se pretende reintegrar no espaço cívico, tecendo, a final, a filigrana que deve debruçar um país progressista e social-democrata.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ARTEAGA NAVA, Elisur. Manual de Derecho Constitucional. Textos Jurídicos Universitarios – Manuales de Derecho. Cidade do México: Oxford México, 2015.
- ASCENSÃO, José de Oliveira. Efeitos da falência sobre a pessoa e negócios do falido. Revista da Ordem dos Advogados, ano 55, vol. III. Lisboa, Dezembro de 1995.
- AVRIL, Pierre e GICQUEL, Jean. Lexique de droit constitutionnel. 7.^a ed. Paris: Presses Universitaires de France – PUF, 2024.
- CORDEIRO, António Menezes. Perspetivas evolutivas do Direito da Insolvência. Revista de Direito das Sociedades, ano IV, n.º 3. Coimbra: Almedina, 2012.
- COSTEIRA, Maria José. A insolvência de pessoas coletivas – efeitos no insolvente e na pessoa dos administradores. Revista Julgar, n.º 18. Coimbra: Coimbra Editora, 2012.
- CUNHA, Carolina. Do cumprimento voluntário à insolvência-liquidação. Coimbra: Almedina, 2021.
- DÜRIG, Günter. Gesammelte Schriften 1952–1983. 1.^a ed. Berlim: Duncker & Humblot, 1984.
- FERNANDES, Luís Carvalho e LABAREDA, João. Código dos Processos Especiais de Recuperação da Empresa e de Falência Anotado. 3.^a ed. Lisboa: Quid Juris, 1999.
- FREITAS DO AMARAL, Diogo. Curso de Direito Administrativo. vol. I. 2.^a ed., reimpressão. Coimbra: Almedina, 1998.
- GOMES, José Jairo. Direito Eleitoral. 13.^a ed. revista, atualizada e ampliada. São Paulo: Atlas, 2017.
- HENNEBERG, Fabian. Gläubigerrechte in der Unternehmenssanierung. In: BRINKMANN, Moritz et al. (orgs.), Beiträge zum Insolvenzrecht. Köln: RWS Verlag, 2022.
- HESSE, Konrad. Die normative Kraft der Verfassung. (Recht und Staat). Tübingen: Mohr Siebeck, 1959.
- HOFFMANN, Jan Felix. Zur Konstruktion und Legitimation von Insolvenzprivilegien im nationalen und Europäischen Insolvenzrecht. Zeitschrift für Insolvenzrecht, vol. 78, n.º 1. Hürth: Carl Heymanns Verlag, 2017.
- KISKER, Gunter. Zur Bedeutung und zum Geltungsbereich des Grundsatzes der formalen Allgemeinheit und Gleichheit der Wahl. In: Festschrift für Walter Mallmann. Baden-Baden: Nomos Verlagsgesellschaft, 1978.
- KLOSTERMANN, Michael. Die absolute und die relative Vorrangregel im Recht der Unternehmensreorganisation. Köln: RWS Verlag Kommunikationsforum GmbH & Co. KG, 2022.
- KRÜGER, Herbert. Allgemeine Staatslehre. Stuttgart: W. Kohlhammer Verlag, 1966.
- LEAL, M. C. H. e MASS, R. H. As implicações da teoria da dimensão objetiva dos direitos fundamentais e do dever de proteção estatal ao Direito Privado. Revista de Direito Civil Contemporâneo, vol. 26, ano 8. São Paulo: Revista dos Tribunais, jan.-mar. 2021.
- MACHADO, João Baptista. Introdução ao Direito e ao discurso legitimador. 13.^a reimpr. Coimbra: Almedina, 2002.
- MIRANDA, Jorge e MEDEIROS, Rui (orgs.). Constituição Portuguesa Anotada. vol. I. Lisboa: Universidade Católica Editora, 2017.
- MIRANDA, Jorge. A sistematização da Constituição. In: Estudos sobre a Constituição. vol. I. Lisboa: Livraria Petrony, 1977.
- MIRANDA, Jorge. O sentido e o âmbito do direito eleitoral. In: I Fórum Eleitoral – Que Reforma

- Eleitoral: Intervenções e Debates. Lisboa: Comissão Nacional de Eleições (CNE), 1992.
- PALHARES, Cinara. A tutela do consumidor excessivamente endividado como forma de preservação dos direitos fundamentais da pessoa humana. Dissertação de Mestrado, Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo, São Paulo, 2010.
- PEREIRA, Fernando Silva. Recuperação extrajudicial de empresas. In: VASCONCELOS, L. Miguel Pestana de (coord.), Falência, Insolvência e Recuperação de Empresas. Porto: FDUP, 2017.
- REHFELD, A. The Concept of Constituency. Cambridge: Cambridge University Press, 2005.
- ROMANO, Santi. Frammenti di un dizionario giuridico. Milão: Dott. A. Giuffrè Editore, 1947.
- SCHMIDT, Lena-Marie. Der Schutz der Familie bei Insolvenz. In: BRINKMANN, Moritz et al. (orgs.), Beiträge zum Insolvenzrecht. Köln: RWS Verlag, 2022.
- SILVA, Maria Manuela Dias Marques de Magalhães e ALVES, Dora Resende. Noções de Direito Constitucional e Ciência Política. Porto: Rei dos Livros, 2016.
- TAJADURA TEJADA, Javier. Los derechos fundamentales y sus garantías. 2.^a ed. Valencia: Tirant lo Blanch, 2021.
- TRENKER, Martin. Anwendbares Recht bei grenzüberschreitender Insolvenzanfechtung. Deutsche Zeitschrift für Wirtschafts- und Insolvenzrecht – DZWIR, vol. 31, edição 10. Berlin: De Gruyter, 2021.
- VEIGA, António Miguel. Direito penal do bem jurídico e direito penal expansionista: “gémeos separados à nascença”? Revista Portuguesa de Direito Constitucional, n.º 1 (2021).
- WEIß, André Torsten. Insolvenzspezifische Geschäftsführerhaftung. In: BRINKMANN, Moritz et al. (orgs.), Beiträge zum Insolvenzrecht. Köln: RWS Verlag, 2022.

REFERÊNCIAS JURISPRUDENCIAIS

1. Acórdão do Tribunal Constitucional n.º 533/89, de 17 de Novembro de 1989, relator: Messias Bento.
2. Acórdão do Tribunal Constitucional n.º 364/91, de 31 de Julho de 1991, relator: Tavares da Costa.
3. Acórdão do Tribunal Constitucional n.º 25/92, de 15 de Janeiro de 1992, relator: Messias Bento.
4. Acórdão do Tribunal Constitucional n.º 382/2001, de 26 de Setembro de 2001, relator: Artur Maurício.
5. Acórdão do Tribunal Constitucional n.º 515/2001, de 26 de Novembro de 2001, relator: Guilherme da Fonseca.
6. Acórdão do Tribunal da Relação do Porto, processo n.º 4196/10.5TBSTS.P1, de 22 de Outubro de 2007, relatora: Maria Cecília Agante.
7. Acórdão do Tribunal Constitucional n.º 448/2005, de 16 de Setembro de 2005, relatora: Maria dos Prazeres Pizarro Beleza.
8. Acórdão do Tribunal Constitucional n.º 443/2009, de 14 de Setembro de 2009, relator: Carlos Pamplona de Oliveira.
9. Acórdão do Tribunal Constitucional n.º 304/10, de 14 de Julho de 2010, relatora: Maria Lúcia Amaral.
10. Acórdão do Tribunal Constitucional n.º 480/2013, de 5 de Setembro de 2013, relator: Pedro Machete.
11. Acórdão do Supremo Tribunal Administrativo, processo n.º 01260/13, de 21 de Novembro de 2013, relator: Rui Botelho.
12. Acórdão do Tribunal Central Administrativo Norte, processo n.º 02048/12.3BEPRT, de 19 de Abril de 2013, relatora: Maria Fernanda Antunes Aparício Duarte Brandão.

13. Acórdão do Supremo Tribunal Administrativo, processo n.º 0963/14, de 27 de Novembro de 2014, relator: José Veloso.
 14. Acórdão do Tribunal Constitucional n.º 242/18, de 8 de Maio de 2018, relator: Pedro Machete.
 15. Acórdão do Tribunal Constitucional n.º 531/2017, de 11 de Setembro de 2017, relatora: Maria de Fátima Mata-Mouros.
 16. Acórdão do Tribunal Constitucional, processo n.º 609/16, de 15 de Novembro de 2016, relator: Teles Pereira.
- Acórdão do Tribunal da Relação de Guimarães, processo n.º 871/24.5T8VNF-D.G1, de 18 de Dezembro de 2024, relatora: M

Data de submissão do artigo: 18/08/2025

Data de aprovação do artigo: 07/10/2025

Edição e propriedade:

Universidade Portucalense Cooperativa de Ensino Superior, CRL

Rua Dr. António Bernardino de Almeida, 541 - 4200-072 Porto

Email: upt@upt.pt