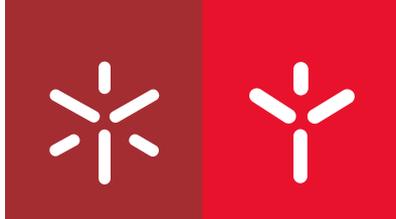


Universidade do Minho
Escola de Direito

José Alfredo Pereira Bastos de Oliveira

**O reforço da democracia local no âmbito
da reforma da administração autárquica**



Universidade do Minho

Escola de Direito

José Alfredo Pereira Bastos de Oliveira

**O reforço da democracia local no âmbito
da reforma da administração autárquica**

Dissertação de Mestrado
Mestrado em Direito das Autarquias Locais

Trabalho realizado sob a orientação do
Prof. Doutor Carlos Eduardo Almeida de Abreu Amorim

junho de 2015

DECLARAÇÃO

Nome: José Alfredo Pereira Bastos de Oliveira

Endereço eletrónico: jose.alfredo.oliveira@jpab.pt

Número do Cartão de Cidadão: 13045305

Título da Dissertação: O reforço da democracia local no âmbito da reforma da administração autárquica.

Orientador: Prof. Doutor Carlos Eduardo Almeida de Abreu Amorim

Designação do Mestrado: Mestrado em Direito das Autarquias Locais

É AUTORIZADA A REPRODUÇÃO PARCIAL DESTA DISSERTAÇÃO APENAS PARA EFEITO DE INVESTIGAÇÃO, MEDIANTE DECLARAÇÃO ESCRITA DO INTERESSADO QUE A TAL SE COMPROMETE.

Universidade do Minho, Junho de 2015

Assinatura: _____

“O Município existe em todos os povos, quaisquer que sejam as suas leis e costumes. Organiza e forma tanto os reinos como as repúblicas. O Município parece que saiu das mãos de Deus. É a primeira escola onde o cidadão deve aprender os seus deveres políticos e sociais.”

ALEXIS DE TOCQUEVILLE

Da Democracia na América

AGRADECIMENTOS

Ao terminar este trabalho de investigação, não posso deixar de expressar palavra de reconhecimento, gratidão e amizade a todos aqueles que me acompanharam, de perto ou de longe, pelo longo caminho percorrido para a sua preparação.

Em primeiro lugar, um profundo e sincero agradecimento ao Professor Doutor Carlos Abreu Amorim que prontamente assumiu o encargo de orientar a preparação da presente dissertação.

O incentivo, o empenho e o apoio que sempre demonstrou desde que ficou definido o respetivo objeto e em todos os momentos que se foram sucedendo desde a conclusão da minha licenciatura, foram decisivos na minha conduta em empreender com cada vez maior determinação e irreverência este e outros projetos.

Quero dirigir, também, uma palavra de especial agradecimento ao Professor Doutor António Cândido Oliveira, pelo empenho e dedicação à causa das Autarquias Locais, tendo sido, em todos os momentos, um porto seguro perante a sua distinta obra e o seu exemplo na defesa das Autarquias Locais.

Quero agradecer, ainda, os amigos que contribuíram para que este passo tivesse sido dado com firmeza, assim como a de todos aqueles a quem tenho tido a enorme honra em representar enquanto eleito local e de quem apenas recebia alento, coragem e motivação perante um novo mundo repleto de incertezas mas sustentado em convicções.

Permito-me dirigir as últimas palavras de agradecimento particular, atendendo aos respetivos destinatários. À minha mãe Maria de Jesus e ao meu irmão João, pelo apoio sempre presente em todo o meu percurso, nunca afetado pela distância de continentes, pois, tal como afirmou Platão, *“a paz do coração é o paraíso dos homens.*

O REFORÇO DA DEMOCRACIA LOCAL NO ÂMBITO DA REFORMA DA ADMINISTRAÇÃO AUTÁRQUICA

Volvidos quarenta anos da consagração constitucional do Poder Local e dos seus órgãos representativos, impera responder à questão de qual a melhor forma de preparar e atualizar o Poder Local para as exigências atuais, em particular, no reforço da relação para com o cidadão.

É objetivo do presente trabalho fazer uma análise da organização e do funcionamento das autarquias locais em Portugal, comparando-as aos demais países europeus, para dessa forma tentar dar resposta aos problemas da organização e funcionamento das autarquias locais, mas igualmente a preparação para os desafios do futuro: se através da redefinição e reforço das competências e atribuições os órgãos das autarquias locais e que se verificou, em parte, com a aprovação e entrada em vigor da Lei n.º 75/2013, de 12 de setembro ou através de uma clara revisão e reforma da respetiva lei eleitoral.

Este estudo permitiu esclarecer que em momento algum poderemos apenas optar por uma das vias, sendo ambas complementares entre si, pelo que a revisão da Lei Eleitoral dos Órgãos das Autarquias Locais (LEOAL), prevista no 4.º eixo do *Documento Verde da Reforma da Administração Local*, apresentava-se como fundamental para a introdução de mecanismos que permitiriam ao cidadão eleitor restabelecer uma relação de confiança e cooperação com o poder político, profundamente desacreditado nos últimos anos, por forma a garantir que tivessem todas as condições para desenvolver uma cada vez maior e mais forte participação cívica nos processos de tomada de decisão política, tornando-os parte da construção de soluções para os problemas da sua freguesia, do seu município e assim reforçar a Democracia Local.

THE STRENGTHENING OF LOCAL DEMOCRACY IN THE CONTEXT OF THE REFORM OF THE LOCAL GOVERNMENT ADMINISTRATION

After forty years of constitutional consecration of the local government / authority / administration and its representative bodies, it is imperative to answer the question of how best to prepare and update the local government / authority / administration to current requirements, in particular as regards strengthening relations with citizens.

The objective of this study is to analyze the organization and functioning of local communities in Portugal, by comparison with other European countries, so to try to solve the issues regarding the organization and functioning of local communities, as well as the preparation for the challenges ahead: if redefining and strengthening the powers / competences and attributions of local government bodies, which was in part checked by the adoption and entry into force of Law No. 75/2013 of 12 September, or through a clear revision and reform of the respective election law.

This study allowed us to clarify that at no time one may choose one of these two tracks, the two being complementary, so that the revision of the electoral law for local government bodies (LEOAL), provided in the 4th axis of the “*Green Document / Book for the reform of local government*” fundamental to the establishment of mechanisms that allow the voter to re-establish a relationship of trust and cooperation with political power, deeply discredited in recent years, in order to ensure that he has all the conditions to develop a growing strong civic participation in the political decision making processes and including him in the construction of solutions to the problems of his community, his municipality and thus strengthening local democracy.

PRINCIPAIS ABREVIATURAS

AAFDL	-	Associação Académica da Faculdade de Direito de Lisboa
Ac.	-	Acórdão
al.	-	alínea
AF	-	Assembleia de Freguesia
AM	-	Assembleia Municipal
ANAFRE	-	Associação Nacional de Freguesias
ANMP	-	Associação Nacional de Municípios Portugueses
AR	-	Assembleia da República
art.º	-	artigo
art.ºs	-	artigos
BE	-	Bloco de Esquerda
BMJ	-	Boletim do Ministério da Justiça
BOMJ	-	Boletim Oficial do Ministério da Justiça
Cap.	-	Capítulo
CAUL	-	Carta Europeia de Autonomia Local
CDS-PP	-	Centro Democrático Social – Partido Popular
CEJ	-	Centro de Estudos Judiciários
Cf.	-	Confira
cit.	-	citada
CM	-	Câmara Municipal
CRP	-	Constituição da República Portuguesa
DL	-	Decreto-Lei
DR	-	Diário da República
DV	-	Documento Verde

ed.	-	edição
FDUC	-	Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra
FDUP	-	Faculdade de Direito da Universidade do Porto
JF	-	Junta de Freguesia
LORL	-	Lei Orgânica do Referendo Local
LEOAL	-	Lei Eleitoral dos Órgãos das Autarquias Locais
ME	-	Memorando de Entendimento
MP	-	Ministério Público
n.º	-	número
n.ºs	-	números
ob.	-	obra
p.	-	página
pp.	-	páginas
PCP	-	Partido Comunista Português
PS	-	Partido Socialista
PSD	-	Partido Social Democrata
RLJ	-	Revista de Legislação e de Jurisprudência
ss.	-	seguintes
STA	-	Supremo Tribunal Administrativo
TC	-	Tribunal Constitucional
TEDH	-	Tribunal Europeu dos Direitos do Homem
UTRAT	-	Unidade Técnica para a Reorganização Administrativa do Território
v.	-	ver
Vd.	-	Vide
vol.	-	volume

ÍNDICE

1 – A democracia local na CRP de 1976 e a Carta Europeia de Autonomia Local de 1985	- 6 -
2 – A democracia local na estrutura organizativa territorial portuguesa	- 12 -
2.1 – A Freguesia	- 14 -
2.1.1 – Órgãos da freguesia: Assembleia de Freguesia e a Junta de Freguesia	- 21 -
2.2 – O Município	- 24 -
2.2.1 Órgãos do município: Assembleia Municipal, Câmara Municipal e o Presidente da Câmara.	- 29 -
2.3 – As associações de municípios e as entidades intermunicipais	- 32 -
2.3.1 Do associativismo municipal à estratégia intermunicipal	- 33 -
2.3.2 A reforma das entidades intermunicipais	- 40 -
3 – Os sistemas de democracia local na Europa	- 55 -
3.1 – França	- 59 -
3.1.1 – O sistema de democracia local	- 61 -
3.1.1.1 – O Município	- 61 -
3.1.1.2 – O Departamento	- 65 -
3.1.1.3 – As regiões administrativas	- 67 -
3.2 – Espanha	- 69 -
3.2.1– Organização das autarquias locais em Espanha	- 69 -
3.2.1 – O Município	- 70 -
3.2.2– Províncias	- 76 -
3.3– Itália	- 77 -
3.3.1 A organização territorial	- 77 -
3.3.2 – O Município	- 80 -
3.3.3 – A Província	- 86 -
3.4 – Alemanha	- 88 -
3.4.1 – A organização territorial	- 88 -
3.4.2. – O município	- 92 -
3.4.3. – O distrito – “ <i>Kreis</i> ”	- 95 -
3.5 – Grécia	- 96 -
4 – O papel dos cidadãos no sistema português de democracia local	- 99 -
4.1 - Participação em democracia participativa	- 106 -
4.1.1 – Eleições	- 108 -
4.1.2 – O referendo local	- 117 -
5 – A reforma da administração pública	- 128 -
5.1 – A reforma da administração local	- 134 -

a) A dimensão ótima na reorganização territorial autárquica	- 138 -
b) A necessidade de unidades territoriais intermédias entre o nível local e o nível estadual	- 139 -
c) A autonomia institucional democrática das autarquias locais	- 141 -
c.1) A composição dos órgãos autárquicos e formas de inter-relação	- 142 -
c.2) O direito de participação como “reconhecimento de autonomia”	- 143 -
d) A legitimidade pela imparcialidade da democracia local	- 146 -
d-1) O estatuto dos eleitos locais	- 146 -
d.2) O controlo administrativo sobre as autarquias locais	- 149 -
5.2– Uma reforma necessária e vinculativa	- 155 -
5.2 - As tentativas de alteração do sistema eleitoral autárquico	- 160 -
5.3 – O desempenho do atual sistema	- 164 -
5.3.1 – Estrutura eleitoral dos municípios portugueses	- 164 -
5.3.2. – Competitividade das eleições.	- 165 -
5.3.3 – Participação eleitoral	- 168 -
5.3.4 – Governabilidade	- 169 -
5.3.5 – Proporcionalidade	- 172 -
5.4 – Breve caracterização do sistema vigente nos órgãos das autarquias locais e seus problemas	- 173 -
5.4.1 – As Assembleias Municipais	- 173 -
5.4.2 – Câmaras Municipais	- 178 -
5.4.3 – Assembleias de Freguesia	- 185 -
6 – Um novo paradigma de democracia local: da teoria à prática	- 187 -
6.1 – Projeto de Lei n.º 431/X	- 190 -
6.2 – Documento Verde da Reforma da Administração Local: reformar a democracia local	- 200 -
6.3 – Um novo modelo de organização e eleição para as autarquias locais	- 202 -
6.3.1 – Natureza, competência e organização dos órgãos	- 203 -
6.3.1.1 – Executivo municipal	- 203 -
6.3.1.2 – Assembleia Municipal	- 205 -
6.3.1.3 – Assembleia e Junta de Freguesia	- 206 -
6.3.2 – Racionalização da estrutura autárquica	- 206 -
6.3.3 – Organização e gestão do processo eleitoral	- 208 -
6.3.4 – Revitalizar a cidadania local	- 211 -
7 – Conclusão	- 214 -
8 – Bibliografia	- 224 -
9 – Jurisprudência	- 233 -

APRESENTAÇÃO

O presente trabalho tem como finalidade a análise do atual sistema de democracia local, o seu funcionamento, a sua comparação com outros sistemas de democracia local europeus, o papel que os cidadãos desempenham no atual sistema de democracia local português, mas também, uma análise das propostas avançadas no âmbito da reforma da administração local empreendida na XII legislatura, assim como uma apreciação das mesmas perante a urgente necessidade de atualização do sistema eleitoral autárquico: um passo significativo para a modernização da administração territorial autárquica e para a qualificação da democracia local.

Neste sentido, partimos pela apresentação do sistema de democracia local vigente até aos dias de hoje, uma vez que a configuração do sistema eleitoral para os órgãos das autarquias locais - o sistema de governo local – respondeu na sua essência aos requisitos da mudança do regime político pós 1976, da institucionalização e implantação local dos partidos políticos e da respetiva representatividade política, bem como às especificidades sociais e culturais das comunidades locais, estas já com forte tradição municipalista, tendo sido ainda reconhecida, por impulso constitucional, a autonomia dos governos locais como princípio fundamental da organização descentralizada do Estado, tendo a conjugação do princípio da autonomia e o modelo de sistema de governo local contribuído decisivamente para a consolidação da democracia e das suas instituições, para a melhoria da qualidade de vida dos cidadãos e para o desenvolvimento e coesão do território e das suas comunidades.

Efetivamente, a revisão do atual sistema eleitoral autárquico é um assunto na ordem do dia há já bastante.

Consta do “sumário executivo” do *Documento Verde da Reforma da Administração Local*, apresentado dia 26 de Setembro de 2011 no Palácio de S. Bento, em Lisboa: “A Reforma da Administração Local viu reforçada a sua dimensão política por força

do Memorando de Entendimento estabelecido entre o Governo Português, a Comissão Europeia, o Banco Central Europeu e o Fundo Monetário Internacional, no âmbito do qual foi assumido o compromisso político da reorganização da Administração Local até Junho de 2012”¹. Um memorando que, no entendimento de JOSÉ MELO ALEXANDRINO², pode ser definido enquanto *acordo* oneroso³ e um *programa político* inominado⁴; materialmente, é um caderno de encargos⁵ do contrato de empréstimo⁶ aprovado sob a forma de programa político-quadro (apresentado pelo próprio Estado)⁷ com vastos efeitos político-constitucionais, jurídicos e financeiros⁸ (além dos essencialmente económicos, políticos, sociais e culturais)⁹.

¹ Cfr. Documento Verde da Reforma da Administração Local – Uma reforma de gestão, uma reforma de território e uma reforma política, texto acessível em <http://www.portugal.gov.pt/pt/GC19/Documentos/MAAP/Doc_Verde_Ref_Adm_Local.pdf>, p. 8

² JOSÉ DE MELO ALEXANDRINO, “A interioridade no tempo e no espaço”, I Curso pós-graduado sobre Direito da Interioridade, organizado pela Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa em colaboração com a Câmara Municipal de Bragança, 4 de Novembro de 2011.

³ Artigo 7.º do Regulamento (EU) n.º 407/2010 do Conselho, de 11 de Maio de 2010, que criou o Mecanismo Europeu de Estabilização Financeira (texto acessível em <<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2010:118:0001:0001:PT:PDF>>).

⁴ Ainda que esteja juridicamente enquadrado pelo artigo 122.º, n.º 2, do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia e pelo já citado Regulamento (EU) n.º 407/2010

⁵ Artigos 1.º e 3.º, n.os 3, 4 e 5, do Regulamento (EU) n.º 407/2010.

⁶ Artigo 2.º do Regulamento (EU) n.º 407/2010.

⁷ Artigo 3.º, n.º 1, do Regulamento (EU) n.º 407/2010.

⁸ JOAQUIM FREITAS DA ROCHA, «Finanças públicas restritivas – o impacto das medidas da Troika nas regiões autónomas e nas autarquias locais», in *Direito Regional e Local*, n.º 15 (2011), pp. 7 e ss.

⁹ Basta talvez referir a súbita consciência da inevitabilidade da erosão da ideia de não retrocesso, seja na perspetiva das instituições – a começar pela instituição Estado, agora sujeita a uma espécie de tutela inspetiva (cfr. Joaquim Freitas da Rocha, «Finanças públicas restritivas...», pp. 7, 14), e a passar pela generalidade dos entes autónomos, com as regiões, as universidades e as autarquias locais a verem as suas prerrogativas e meios a serem alvo de severíssimas restrições –, seja na perspetiva dos indivíduos e dos grupos (cfr. José Melo Alexandrino, *Direitos Fundamentais – Introdução geral*, 2.ª ed., Cascais, 2011, p. 159).

Escreveu-se no respetivo ponto 3.44 do memorando de entendimento, no âmbito das “medidas orçamentais estruturais” que: “existem atualmente 308 municípios e 4 259 freguesias. Até Julho de 2012, o Governo desenvolverá um plano de consolidação para reorganizar e reduzir significativamente o número destas entidades. O Governo implementará estes planos baseados num acordo com a CE e o FMI. Estas alterações, que deverão entrar em vigor no próximo ciclo eleitoral, reforçarão a prestação do serviço público, aumentarão a eficiência e reduzirão os custos”¹⁰.

Por sua vez a Resolução n.º 40/2011 do Conselho de Ministros fala não em objetivos, mas sim em “princípios orientadores da reforma da administração local autárquica”¹¹ e que são os seguintes: a) maior proximidade e descentralização administrativa; b) reforço do municipalismo e da intervenção das freguesias como estratégia de desenvolvimento; c) eficiência na gestão e afetação dos recursos públicos, potenciando economias de escala; d) reforço de sustentabilidade da estrutura autárquica, numa perspetiva de dimensão e de escala; e) valorização da prestação de serviço público; f) especial consideração pelas especificidades locais; g) reforço da coesão e competitividade territorial.¹²

Quanto ao Documento Verde, surpreende¹³ pela abundância de objetivos dispersos em várias das suas partes¹⁴, podendo citar-se sucessivamente: num primeiro grupo, (i) o *reforço do municipalismo*¹⁵ e a (ii) *sustentabilidade financeira*; num segundo grupo, a (i) *transparência*, (ii) a *simplificação das estruturas organizacionais*, (iii) a

¹⁰ Foi ainda prevista a proibição da criação de novas empresas públicas locais (ponto 3.28), a redução dos cargos dirigentes num mínimo de 15% até ao final de 2012 (ponto 3.41), bem como a limitação das admissões de trabalhadores na administração local, com vista a atingir decréscimos anuais de 2% ao ano (ponto 3.49).

¹¹ Estes princípios são reiterados no ponto 3.4. da proposta de lei n.º 31/XII, de 9 de Novembro

¹² Ponto 3 da Resolução n.º 40/2011, de 22 de Setembro.

¹³ JOSÉ DE MELO ALEXANDRINO, “A interioridade...”, p. 13

¹⁴ Em sentido inverso, na proposta de lei das GOP, o objetivo da reforma parece ser “a otimização e a racionalização do número de órgãos autárquicos” (respetivo ponto 3.4.) in JOSÉ DE MELO ALEXANDRINO, “A interioridade...”, p. 13

¹⁵ Documento Verde..., p. 5.

coesão territorial, (iv) a *redução da despesa pública*, bem como a (v) *melhoria da vida dos cidadãos*; num terceiro ponto, a (i) *melhoria da prestação do serviço público* (que tendo em conta as especificidades locais visa o aumento da eficiência e a redução de custos,) e a (ii) *promoção da coesão e competitividade territorial*; finalmente, surgem igualmente enunciados os “objetivos gerais da reforma da administração local”: (i) promover maior proximidade entre os níveis de decisão e os cidadãos; (ii) valorizar a eficiência na gestão e afetação de recursos, potenciando economia de escala; (iii) melhorar a prestação do serviço público; (iv) considerar as especificidades locais; assim como (v) reforçar a coesão e a competitividade territorial.

Efetivamente, de acordo com a Resolução n.º 40/2011 do Conselho de Ministros, do Documento Verde (e também da proposta de lei n.º 31/XII)¹⁶, este é composto por quatro eixos que são complementares numa lógica de abordagem integrada ao Poder Local, nomeadamente: o sector empresarial local; organização do território; gestão municipal, gestão intermunicipal e financiamento e, por fim, a democracia local.

Ora, no seio deste quarto eixo, o Governo promoveu na Assembleia da República a discussão política relativamente às alterações a introduzir no enquadramento legal autárquico¹⁷, abrangendo um conjunto de temáticas¹⁸, sendo de destacar o atual enquadramento eleitoral autárquico¹⁹ e a sua urgente revisão.

¹⁶ Já no Programa do XIX Governo, são referidos dois eixos muito vagos, nomeadamente a “proximidade com os cidadãos e descentralização administrativa” e em quatro vetores estratégicos não menos vagos: “a descentralização e a reforma administrativa, o aprofundamento do municipalismo, o reforço das competências das associações de municípios, a promoção da competitividade territorial através do poder local”.

¹⁷ Programa do XIX Governo, parte IV.

¹⁸ Lei eleitoral dos órgãos das autarquias locais; Eleitos locais; Formação e composição dos executivos; Organização do território e definição das sedes das freguesias; Atribuições dos municípios e competências dos órgãos municipais; Atribuições das freguesias e competências dos órgãos das freguesias; e Estruturas orgânicas e dotação de cargos dirigentes.

¹⁹ Preâmbulo da Resolução n.º 40/2011, de 22 de Setembro.

No entanto, não obstante o facto de ser uma reforma prevista no documento estratégico governamental para a reforma da administração local²⁰, assim como o facto de existirem várias tentativas de reforma do sistema eleitoral para as autarquias locais²¹, ainda não foi possível, na presente legislatura, assim como em duas outras tentativas anteriores, um consenso parlamentar sólido capaz de promover as condições jurídicas e políticas necessárias para uma efetiva reforma do sistema jurídico pelo qual de rege toda a democracia local.

²⁰ Não é irrelevante a diferença entre poder local e administração local (autárquica): ao passo que a segunda expressão assinala o conjunto dos entes ou das autarquias locais (cfr. Freitas do Amaral, Curso de Direito Administrativo, vol. I, p. 479), “poder local” exprime antes de mais a presença de uma verdadeira dimensão do poder político democrático, que não pode ser reconduzida a simples segmento da administração pública [cfr. José de Melo Alexandrino, «O défice de proteção do poder local: defesa da autonomia local perante o Tribunal Constitucional?», in Direito Regional e Local, n.º 05 (2009), p. 13;

²¹ Nomeadamente da Lei Orgânica n.º 1/2001 de 24 de Agosto;

1 – A DEMOCRACIA LOCAL NA CRP DE 1976 E A CARTA EUROPEIA DE AUTONOMIA LOCAL DE 1985

A Revolução de Abril de 1974 instaurou o sistema democrático em Portugal e, desde então, têm-se envidado esforços para consolidar a democracia no nosso país, sendo que o poder local tem aparecido como uma das suas maiores realizações, como refere ANTÓNIO TEIXEIRA FERNANDES²² em que “a arquitetura política da democracia não pode deixar de ser construída a partir de baixo, não de cima. A democracia não se decreta, mas vive-se e expande-se na prática de maior liberdade, de maior igualdade, de maior participação. O Poder Local atua aqui como instrumento de democratização.”

Neste seguimento, a Constituição de 1976, formalizando a fundação do novo regime de democracia liberal nascido da revolução de Abril, instituiu três níveis de poder político, juridicamente distintos e autónomos: o *Estado*, as *Regiões Autónomas* e o *Poder Local*, este último no Título VIII da Parte III da lei fundamental. A arquitetura constitucional da organização do poder político tem uma justificação histórica muito relevante para a compreensão da posição relativa de cada um destes níveis de poder. Com efeito, o peso de quase cinquenta anos de um Estado totalitário que concentrou em si todo o poder político e controlou o conjunto da sociedade, não podia deixar de influenciar a nova organização do poder político desenhada pelos constituintes de 1976.

Neste contexto de rutura com a ditadura e de autocontrolo do novo Estado-democrático, a Constituição de 1976 adotou um sistema de repartição do exercício do poder por diferentes instituições políticas, instituindo as Regiões Autónomas e o Poder Local como verdadeiros níveis políticos de contrapoder ou de contenção do poder centralizador do Estado.

²² ANTÓNIO TEIXEIRA FERNANDES, “Democracia, descentralização e cidadania”, in *Democracia, Novos Desafios e Novos Horizontes*, 2004.

De facto, é esta a vocação constitucional dos níveis de poder intraestatal. Na análise das suas relações com o Estado, deve atender-se a que eles se integram num sistema de repartição de poderes que visa conter a tendência centralizadora do Estado e manter a sua intervenção numa posição de equilíbrio face a outros centros de expressão da democracia política.

Mas vejamos mais concretamente a organização política instituída com a revolução de Abril, chegando naturalmente com maior pormenor ao Poder Local.

O Estado assumiu entre nós, a partir de 1976, a forma de Estado Providência, sistema que se traduz numa forma clássica da evolução histórica dos estados modernos, já consolidada na Europa ocidental, logo após a Segunda Guerra Mundial, num período em que o Estado teve de assumir o comando da vida económica nos países devastados por conflitos, intervindo como o principal agente do processo de produção de bens e de prestação de serviços à sociedade, além de um novo modelo social próximo de mais estados.

O Estado Providência está histórica e intimamente associado aos regimes de democracia política, em que o Estado tem uma forte vocação intervencionista no domínio da satisfação dos direitos sociais reconhecidos aos cidadãos. Por isso, a sua afirmação não se processou em Portugal na mesma fase histórica em que ocorreu na generalidade dos países do mundo ocidental, mas apenas trinta anos depois, no seio do regime democrático alcançado com o 25 de Abril.

Desde então, a construção do Estado Providência determinou o alargamento do seu campo de ação e o aumento do seu aparelho administrativo. Este facto ajuda a compreender que o processo de descentralização territorial não tenha tido durante muitos anos o impulso que desejava.

Hoje, assiste-se a uma desintegração do Estado Providência, com a rutura da sua anterior homogeneidade e centralização. Esta rutura manifestou-se por duas formas clássicas: a nível orgânico, através da criação de serviços desconcentrados do Estado e de novas entidades de direito público e de direito privado exteriores à

Administração Pública; e a nível territorial, por via dos processos de regionalização e de descentralização municipal.

O desdobramento do Estado em novos organismos exteriores à sua Administração tradicional (institutos, empresas públicas, fundações, sociedades anónimas, comissões reguladoras, autoridades administrativas independentes, agências executivas) teve vários efeitos, tal como a perda de identidade do Estado-Providência e o enfraquecimento da coesão social por ele representada, assim como a diluição da legitimidade política do Estado, que se exclui de sectores cada vez mais vastos de prestação de serviços e da produção de bens, entregando a sua gestão a altos funcionários ou a administradores recrutados fora do aparelho do Estado e desprovidos de mandato popular e legitimidade política. Uma terceira consequência dessa transformação do Estado Providência traduziu-se na diluição acentuada do conceito de cidadania, uma vez que deixou de estar reportada exclusivamente ao Estado, para passar a afirmar-se face a cada um dos vários centros de satisfação de interesses e de prestação de serviços.

A transformação do Estado Providência num novo paradigma do Estado, o chamado Estado Pluralista, gerou uma Administração policêntrica, constituída por uma constelação de novos órgãos que coexistem com interesses e lógicas distintas e constituem múltiplos centros de poder. O Estado vai-se reestruturando, redefinindo as suas funções estratégicas e fazendo intervir nessa “recomposição funcionalista”²³ os Municípios, as Regiões, as organizações supranacionais e também os sectores privado e social.

Mas detenhamo-nos mais concretamente no âmbito do Poder Local. Efetivamente, pela primeira vez na história política do nosso país, a CRP de 1976 instituiu uma administração local autónoma que não é uma simples organização administrativa, mas que tem a natureza de uma estrutura de poder político.

²³ MACHETE, Rui Chacerelle de – “Um novo paradigma nas relações Estado-sociedade”

Sociologicamente, o Poder Local brotou de um vasto movimento de raiz popular que abalou, logo nos dias subsequentes ao 25 de Abril, as antigas estruturas municipais da ditadura. O Poder Local nasceu sob o impulso de um forte movimento social, espontâneo e, em muitos casos anárquico, de participação cívica e política contra o centralismo e em prol da autonomia local. Esta forte ligação entre a participação social e a autonomia local está na génese do nosso modelo de Poder Local e deve ser continuamente reforçada por ser um elemento que alimenta a afirmação do municipalismo na sua relação com o Estado. Os órgãos municipais devem renovar permanentemente a sua legitimidade política através da ligação às populações, fazendo-as participar no processo de gestão municipal e fazendo delas seus aliados políticos na relação com o Estado ou com as Regiões Autónomas.

O Poder Local democrático foi instituído em 1976, coroando um processo revolucionário que pôs fim a um regime totalitário de décadas, durante as quais a autonomia local foi reduzida à sua mais apagada expressão, os Municípios foram transformados em organismos de administração indireta do Estado, controlados política, administrativa e financeiramente pelo Governo. Os Municípios eram destituídos de autonomia e de recursos financeiros, processando-se a sua administração num sistema de total dependência e subordinação face ao Estado e à sua orientação concentrada e centralizadora.

Ora, se enquadrarmos as novas autarquias locais democráticas à luz destes antecedentes históricos, poderemos concluir que a sua institucionalização e a garantia constitucional da sua ampla autonomia face ao Estado foram determinadas, como supra se referiu, pela vontade de criar um sistema de contrapoderes e de autolimitação do próprio Estado.

Nesse sentido, determina a CRP em sede de princípios fundamentais a autonomia das autarquias locais, nomeadamente: “O Estado é unitário e respeita na sua organização e funcionamento o regime autónomo insular e os princípios da subsidiariedade, da autonomia das autarquias locais e da descentralização democrática da administração pública” (art.º 6, n.º 1), assim como no artigo 235.º que “a organização democrática

do Estado compreende a existência de autarquias locais”, sendo que no n.º 2 do mesmo artigo estabelece-se que as autarquias são “pessoas coletivas territoriais dotadas de órgãos representativos, que visam a prossecução de interesses próprios das populações respetivas”, ou, numa maior precisão apresentada por DIOGO FREITAS DO AMARAL, “pessoas coletivas públicas de população e território, correspondentes aos agregados de residentes em diversas circunscrições do território nacional, e que asseguram a prossecução dos interesses comuns resultantes da vizinhança, mediante órgãos próprios, representativos dos respetivos habitantes”²⁴.

Por sua vez, o artigo 237.º da CRP estabelece, no seu n.º1, que “as atribuições e a organização das autarquias locais, bem como a competência dos seus órgãos, serão reguladas por lei, de harmonia com o princípio da descentralização administrativa” e, no seu n.º 2, que “compete à assembleia da autarquia local o exercício dos poderes atribuídos por lei, incluindo aprovaras opções do plano e o orçamento”.

No que respeita à sua organização, esta está plasmada no artigo 239.º da CRP onde, no seu n.º 1, se estabelece que “a organização das autarquias locais compreende uma assembleia eleita dotada de poderes deliberativos e um órgão executivo colegial perante ela responsável”, nomeando a CRP expressamente as freguesias e os municípios, e, no seu n.º 2 que “a assembleia é eleita por sufrágio universal, direto e secreto dos cidadãos recenseados na área da respetiva autarquia, segundo o sistema da representação proporcional”, sendo patente a afirmação da democracia local.

Importa portanto que, na relação política do Estado com os Municípios nunca se perca de vista que foi naquele contexto e com aquele propósito que o Poder Local foi constitucionalmente consagrado. Quaisquer medidas políticas ou legislativas que não respeitem a autonomia e a dignidade dos municípios ou que visem coloca-los numa posição de dependência administrativa e financeira face ao Estado podem considerar-se violações à Constituição da República Portuguesa, assim como à Carta Europeia

²⁴ DIOGO FREITAS DO AMARAL, “Curso de Direito Administrativo”, Vol. I, 2.ª ed., Coimbra, 1994, p 418.

de Autonomia Local, diploma de 1985²⁵, que dá igualmente especial relevo à democracia local.

Elaborada no âmbito do Conselho da Europa, a Carta Europeia da Autonomia Local estabelece, logo no artigo 2.º que *“o princípio da autonomia local deve ser reconhecido pela legislação interna e, tanto quanto possível, pela Constituição”*.

De seguida, explicita no artigo 3.º, n.º 1, que por autonomia local se entende *“o direito e a capacidade efetiva de as autarquias locais regulamentarem e gerirem, nos termos da lei, sob sua responsabilidade e no interesse das respetivas populações, uma parte importante dos assuntos públicos”*, decretando no n.º 2 que este direito é exercido por *“conselhos ou assembleias compostos de membros eleitos por sufrágio livre, secreto, igualitário, direto e universal, podendo dispor de órgãos executivos que respondem perante eles”*, tudo sem prejuízo do *“recurso às assembleias de cidadãos, ao referendo ou a qualquer outra forma de participação direta dos cidadãos permitida por lei”*.

Aliás, ao nível do Conselho da Europa, a democracia local tem sido objeto de particular atenção por parte do Congresso dos Poderes Locais e Regionais, em que além de um estudo sistemático sobre a situação da democracia local nos diversos Estados Membros do Conselho da Europa²⁶, foi elaborado, em 2002, um relatório geral sobre a aplicação da Carta neste aspeto²⁷ e que surge na sequência de outros relativos à aplicação da Carta no desempenho da tarefa que pelo Comité de Ministros do Conselho da Europa foi cometida ao Congresso de Poderes Locais e Regionais de velar, com a ajuda de peritos independentes, pela aplicação efetiva da Carta nos mais de 30 países que a ratificaram.

²⁵ Portugal assinou a Carta Europeia de Autonomia Local em 15 de Outubro de 1985, tendo sido um dos primeiros Estados a assinar, ratificando-a em 18 de Dezembro de 1990 e entrado em vigor em 1 de Abril de 1991, sem nenhuma declaração ou reserva particular;

²⁶ Sobre Portugal, foi feito um relatório que tem a data de 25 de Maio de 2003 do qual foram relatores Kathryn Smith (Reino Unido) e Miljenko Doric (Croácia). Pode ser consultado no site do Conselho da Europa (<http://www.coe.fr/cplre/>)

²⁷ CONSEIL DE L'EUROPE – **Rapport (...)**

2 – A DEMOCRACIA LOCAL NA ESTRUTURA ORGANIZATIVA TERRITORIAL PORTUGUESA

ANTÓNIO CÂNDIDO OLIVEIRA²⁸ refere que deve entender-se por democracia local “o direito dos cidadãos eleitores das comunidades locais (organizadas em autarquias locais, no âmbito do Estado de Direito Democrático) de deliberar diretamente ou através de órgãos por eles eleitos e perante eles responsáveis, sobre os assuntos relativos às respetivas comunidades (de acordo com o princípio da subsidiariedade).”²⁹

É, portanto, nas autarquias locais que se baseia a condição de existência da democracia local, no âmbito das quais sempre existiu a possibilidade de a melhorar e aprofundar.

Efetivamente, é no seio das comunidades locais que existe um maior grau de proximidade entre os cidadãos e os respetivos órgãos de poder, assim como é apenas nas autarquias locais, como refere JOSÉ DE MELO ALEXANDRINO, que estão presentes os mecanismos pertencentes a todas as principais feições da democracia, desde a democracia representativa, passando pela democracia semidirecta, a democracia participativa, até à democracia directa³⁰.

No entanto, importa esclarecer que a democracia local não se limita às comunidades de menor dimensão, uma vez que engloba problemas nacionais ou regionais, não se limitando estritamente às questões que digam respeito às comunidades locais, sejam elas de pequena ou grande dimensão.

²⁸ ANTÓNIO CÂNDIDO OLIVEIRA, “A Democracia Local, Aspetos Jurídicos”, pp. 14-16.

²⁹ Refere ainda o autor que este direito exerce-se, de forma muito clara, nas comunidades locais pequenas, nas quais as deliberações são tomadas pelo plenário dos cidadãos eleitores (democracia directa) e também nas comunidades locais de maior dimensão, nas quais as deliberações são tomadas por representantes eleitos pelos cidadãos, atuando em nome destes (democracia representativa); note-se ainda que, frequentemente, nas comunidades maiores, os cidadãos conservam o direito a tomar diretamente deliberações sobre assuntos relevantes para as comunidades respetivas, através de referendos locais.

³⁰ “Direito das Autarquias Locais – Introdução, Princípios e Regime Comum”

Aliás, como refere ANTÓNIO CÂNDIDO OLIVEIRA³¹, quanto mais pequenas forem as comunidades locais, menor é o significado da democracia local, entendendo o autor que esta só se manifesta em termos de poder dos cidadãos (motivando inclusive uma maior participação destes) quando são chamados a resolver, dentro do princípio da subsidiariedade, problemas relevantes de comunidades locais extensas e populosas, como por exemplo problemas de urbanismo e do ordenamento do território, do saneamento, da eliminação de resíduos e dos equipamentos de interesse local da mais variada natureza.

No mesmo sentido, colocando um acento tónico nas populações³², a ideia de democracia local também surge associada a momentos – por exemplo a eleição, a informação, a participação, a decisão³³ – mas também a certas exigências ou prestações – como é o caso, por exemplo, dos deveres, direitos, poderes e instituições³⁴.

Como expõe JOSÉ DE MELO ALEXANDRINO³⁵, “ainda que possa tornar-se como expressão e modelo descritivo para explicar um conjunto de fenómenos relativos ao papel dos cidadãos na esfera da administração local autárquica, sem prejuízo dessa função heurística, face aos dados do ordenamento português, não vemos que o conceito de democracia local apresente virtualidades que superem o recurso às categorias, formas e mecanismos de democracia”, sejam elas associadas a momentos ou a certas exigências ou prestações.

³¹ ANTÓNIO CÂNDIDO OLIVEIRA, “A Democracia...”

³² ANTÓNIO CÂNDIDO OLIVEIRA, “A difícil democracia local e o contributo do Direito”. Segundo o autor, a tónica poderia ser diferente nos conceitos de poder local, onde a tónica seria colocada sobre os órgãos; de autonomia local, em que a tónica seria colocada na não-dependência; e de descentralização administrativa, em que a tónica seria colocada no movimento de transferência de atribuições e competências.

³³ ANTÓNIO CÂNDIDO OLIVEIRA, “A difícil democracia...”, p. 106.

³⁴ ANTÓNIO CÂNDIDO OLIVEIRA, “A Democracia...”, p. 29 ss.

³⁵ JOSÉ DE MELO ALEXANDRINO, “Direito das Autarquias Locais...”, p. 76.

A democracia local tem a sua base numa organização das comunidades locais em vários níveis, sendo que por regra, tem especial atenção o nível mais próximo do cidadão: a freguesia e o município, enquanto estruturas organizativas territoriais constitucionalmente consagradas que detém uma relação única de proximidade com os cidadãos, sendo por isso dotadas de várias particularidades que fazem com que sejam, no caso das freguesias, figura única na Europa.

De facto, o único escalão da administração territorial comum ao conjunto dos países da Europa é o município, como escreve ALAIN DELCAMP³⁶, ao passo que as freguesias constituem um elemento de originalidade única do modelo de organização administrativa do território português, dado que, nos demais países europeus, a autarquia de nível inferior é o município³⁷.

2.1 – A Freguesia

As freguesias são, no entender de DIOGO FREITAS DO AMARAL³⁸, “*as autarquias locais que, dentro do território municipal, visam a prossecução de interesses próprios da população residente em cada circunscrição paroquial*”.

Prevista no art.º 236.º, n.º 3 da CRP, com a mesma dignidade constitucional que os municípios, a freguesia é, em Portugal, a autarquia local que está mais próxima dos cidadãos³⁹, ao contrário do que se passa nos demais ordenamentos jurídicos europeus.

No direito comparado, são raríssimos os casos onde existem freguesias como autarquias locais, não podendo ser comparada com os municípios de menor dimensão espanhóis ou franceses pelo facto de não ter atribuições para tal

³⁶ ALAIN DELCAMP citado por ANTÓNIO CÂNDIDO OLIVEIRA, A Democracia..., p. 18.

³⁷ MARTA REBELO, As Finanças Locais e o Plano de Ajustamento da Troika – A dimensão financeira óptima dos municípios no quadro da reorganização autárquica, p. 32.

³⁸ DIOGO FREITAS DO AMARAL, Curso de Direito Administrativo, Vol. I, 2.ª Edição, Almedina, 2003, p. 440.

³⁹ ANTÓNIO CÂNDIDO OLIVEIRA, A Democracia..., p. 20.

equiparação, tendo apenas como equiparação aproximada com as “parishes” que existem em Inglaterra que, tal como as freguesias portuguesas, provêm igualmente das paróquias religiosas que se transformaram em paróquias civis⁴⁰.

Inicialmente criadas sob o nome de “Juntas de Paróquia”, as paróquias foram regulamentadas e instituídas na organização legislativa da administração local antes mesmo dos municípios, nomeadamente pelo Decreto de 26 de Novembro de 1830⁴¹, tendo desde então uma atividade diversificada até à sua extinção pelo Decreto de 16 de Maio de 1832 de Mouzinho da Silveira.

Determinava o seu art.º 29.º a extinção das juntas de paróquia, sendo que estas foram novamente instituídas pelo Decreto de 18 de Junho de 1835, publicado no seguimento da Carta de Lei de 25 de Abril de 1835 e finalmente referenciadas enquanto freguesia apenas em 1836 com a publicação do Código Administrativo, onde se instituiu a divisão do território assentava em distritos, subdivididos em concelhos e compondo-se estes de freguesias (art.º 1.º), existindo em cada uma delas uma Junta de Paróquia.

Em 1878, em virtude da publicação de um novo Código Administrativo, de Rodrigues Sampaio, o território é dividido administrativamente em distritos, concelhos e paróquias, sendo que neste novo código as freguesias adquirem um estatuto administrativo mais elevado, sobretudo no que às faculdades tributárias diz respeito, pois tinham a faculdade de lançar impostos, tendo estas sofrido uma grande limitação com a entrada em vigor do Código de 1886, reforçadas pelo Decreto de 6 de Agosto de 1892. Neste sentido, apenas com o advento da I República é que as freguesias ganham verdadeiramente um outro e maior estatuto na organização do território português, nomeadamente através da produção legislativa desencadeada pela Constituição de 1911, fortemente marcada pelo espírito descentralizador do legislador. Com a república, o território continuava a dividir-se em distritos,

⁴⁰ Transformação levada a cabo com a reforma de 1894.

⁴¹ Os municípios tiveram a sua referência no Decreto de 27 de Novembro de 1830. ANTÓNIO CÂNDIDO OLIVEIRA, Direito das Autarquias Locais, Coimbra Editora, 1993, p. 39;

concelhos e “paróquias civis”⁴², uma alteração que refletia a separação entre o Estado laico e a Igreja, em que a partir de então as novas Juntas de Paróquia deixaram de ter quaisquer atribuições no âmbito da administração da fábrica da Igreja como até então tinham. Apenas em 1916 a designação “paróquia civil” foi substituída pela de freguesia, passando então o órgão a designar-se por “Junta de Freguesia”⁴³, sendo no período da I República que as freguesias conhecem um enorme impulso democrático, nomeadamente com a eleição, pelo período de três anos, de forma direta sob um sufrágio alargado. A acrescentar, o facto de o sistema eleitoral de então prever a representação de minorias, sendo que nas eleições para a Junta de Freguesia as listas tinham um número de candidatos inferior ao número dos que deviam de ser eleitos⁴⁴.

No entanto, todo este espírito liberal do legislador para com as freguesias foi bruscamente substituído pelo autoritarismo do corporativismo que norteava o Código Administrativo de 1940, implementado na vigência do Estado Novo. Segundo este diploma, a divisão administrativa do território nacional assentava na figura do concelho⁴⁵, sendo as freguesias definidas no seu art.º 196.º como “o agregado de famílias que, dentro do território nacional, desenvolvia uma ação social comum por intermédio de órgãos próprios”, ou seja, as famílias que por sua vez eram representadas pelo seu chefe (art.º 199.º) e que se constituía no homem com família legitimamente constituída e que com ele vivesse em comunhão de mesa e habitação e sob sua autoridade (art.º 200.º, n.º 1), podendo ainda ser considerado chefe de família o cidadão português, maior ou emancipado com mesa, habitação e lar próprios e a mulher portuguesa, solteira ou viúva, divorciada ou judicialmente separada, maior ou emancipada⁴⁶. Na vigência deste diploma, a Junta de Freguesia, contrariamente aos

⁴² Art.º 2.º da Lei n.º 88, de 7 de Agosto de 2013;

⁴³ Art.º 2.º da Lei n.º 621, de 13 de Junho de 1916.

⁴⁴ ANTÓNIO CÂNDIDO OLIVEIRA, *Direito...*, p. 44.

⁴⁵ Art.º 1.º do Código Administrativo de 1940: “o território do continente divide-se em concelhos, que se formam de freguesias e se agrupam em distritos e províncias.”

⁴⁶ Desde que reunisse cumulativamente vários requisitos, nomeadamente: a reconhecida idoneidade moral; vivendo inteiramente sobre si; e tendo a seu cargo ascendentes, descendentes ou colaterais.

órgãos do município, era o único órgão da administração autárquica que era por inteiro eleito diretamente, mesmo que, no que concerne à tutela, o Presidente da Câmara Municipal exercia um papel decisivo, criando uma verdadeira relação de dependência das freguesias para com a Câmara Municipal.

Ao contrário do que sucedeu com os concelhos, as freguesias não sofreram grandes reformas territoriais, sendo por isso na opinião de ANTÓNIO CÂNDIDO OLIVEIRA muito mais antigas que muitos concelhos⁴⁷, tendo sido alvo de alterações em várias situações mas na maioria dos casos pouco relevantes. A última teve lugar aquando da *Reforma da Administração Local Autárquica* iminentemente relacionada com a realidade económica e financeira e com os compromissos assumidos no Memorando celebrado entre o Estado português, a Comissão Europeia, Banco Central Europeu e o Fundo Monetário Internacional, assente nos princípios estruturantes definidos e aprovados pela Resolução do Conselho de Ministros n.º 40/2011, de 22 de Setembro, vertidos no *Documento Verde da Reforma da Administração Local – Uma Reforma de Gestão, uma Reforma do Território e uma Reforma Política*.

Nesse sentido, o Governo levou por diante um conjunto de iniciativas de natureza legiferante, em particular, o regime jurídico da reorganização territorial autárquica, vertido na Lei n.º 22/2012, de 30 de Maio, onde se consagrou a obrigatoriedade da reorganização administrativa do território apenas das freguesias e que passou pela “agregação”⁴⁸ destas autarquias locais num processo que assentava em dois critérios: o número de habitantes e a densidade populacional de cada município⁴⁹. O diploma consagrou igualmente um procedimento próprio, com prazos definidos, contemplando-se nesse procedimento de reestruturação local a intervenção de uma

⁴⁷ ANTÓNIO CÂNDIDO OLIVEIRA, *Direito...*, p. 48.

⁴⁸ O termo “agregação” suscitou bastantes críticas à luz dos conceitos jurídicos que são indispensáveis sobretudo aquando da elaboração de reformas tão importantes e com elevadas amplitudes, como refere JOSÉ DE MELO ALEXANDRINO em “A administração local autónoma...”, p. 12.

⁴⁹ Art.º 4, n.º 1.

Unidade Técnica para a Reorganização Administrativa do Território (UTRAT)⁵⁰, a quem coube finalizar o procedimento de reorganização territorial autárquica, tendo entregue à Assembleia da República (assim como às Assembleias Legislativas Regionais) as pronúncias emitidas pelas assembleias municipais acompanhadas dos respetivos pareceres de conformidade ou as propostas concretas de reorganização administrativa do território das freguesias.

Cumprindo os prazos definidos pelo Governo, a UTRAT apresentou à Assembleia da República a 5 de Novembro de 2012 os pareceres e as propostas concretas de reorganização administrativa das freguesias situadas no território continental, sendo certo que a aplicação das metas definidas no referido diploma resultou, além da redução do número de freguesias, em profundas alterações, como por exemplo, o objeto do art.º 245.º, n.º 2 da CRP que prevê a existência de freguesias de população diminuta, sendo que nestes casos a administração autárquica ficava a cargo de um plenário de cidadãos eleitores.

Hoje, com os critérios elencados na Lei n.º 22/2012, de 30 de Maio, esta figura da administração autárquica deixa de ter cabimento, tornando por um lado, inútil a sua própria previsão constitucional⁵¹, assim como constitui, em grande parte, um retrocesso na inclusão da participação dos cidadãos na discussão e tomada de decisões no que ao futuro da sua comunidade diz respeito, pois o plenário de cidadãos, como refere DIOGO FREITAS DO AMARAL⁵², constituiu um exemplo marcante do sistema de democracia direta, exercida diretamente pelos cidadãos, configurando-se desta forma um profundo limite à efetivação prática da democracia local.

⁵⁰ Sobre a natureza jurídica deste órgão, PEDRO CRUZ E SILVA, “Notas sobre a Proposta de Lei n.º 44/XII do Governo para a reorganização administrativa territorial autárquica”, in *Direito Regional e Local*, n.º 17, janeiro/março de 2012, pp. 39-48.

⁵¹ CARLOS JOSÉ BATALHÃO, “Algumas dúvidas jurídico-constitucionais sobre a reforma territorial das freguesias (um olhar sobre a Lei n.º 22/2012, de 30 de maio)”, in *Direito Regional e Local* n.º 20, Outubro/Dezembro, p. 16.

⁵² DIOGO FREITAS DO AMARAL, *Curso...*, p. 447.

A Lei n.º 22/2012 foi, portanto, uma lei que não tratou da extinção em concreto de freguesias, mas antes da fixação dos critérios para a posterior extinção (“agregação”) em concretização da Reforma Territorial, dando assim origem a um novo mapa de freguesias confirmado pela aprovação e conseqüente entrada em vigor da Lei n.º 11-A/2013, de 28 de Maio que ditou a redução em 28% do número de freguesias em Portugal, passando de 4190 para 3026.

No que diz respeito às atribuições das freguesias, estas estão reguladas em vários diplomas, nomeadamente na Lei n.º 169/99, de 18 de Setembro; Lei n.º 5-A/2002, de 11 de Janeiro e pela recente Lei n.º 75/2013, de 12 de Setembro que estabelece o regime jurídico das autarquias locais, aprova o estatuto das entidades intermunicipais, estabelece o regime jurídico da transferência de competências do Estado para as autarquias locais e para as entidades intermunicipais e aprova o regime jurídico do associativismo autárquico. Assim, de uma análise aos referidos diplomas, podemos dizer que são várias as atribuições das freguesias (art.º 7.º, n.º 2), reforçadas em vários domínios com o último diploma publicado, nomeadamente no âmbito do (a) equipamento rural e urbano; (b) abastecimento público; (c) educação; (d) cultura, tempos livres e desporto; (e) cuidados primários de saúde; (f) ação social; (g) proteção civil; (h) ambiente e salubridade; (i) desenvolvimento; (j) ordenamento urbano e rural; (k) proteção da comunidade; abrangendo ainda o planeamento, a gestão e a realização de investimentos (art.º n.º 7.º, n.º 3), atendendo sempre a uma articulação com o município (art.º 7, n.º 1).

Uma das profundas alterações introduzidas pela Lei n.º 75/2013, de 12 de Setembro versa sobre os “Acordos de Execução”, enquanto *contratos interadministrativos*⁵³ que passaram a operacionalizar a delegação legal de competências nas Juntas de Freguesia e que estão previstos no art.º 133.º do referido diploma sendo, em demasiadas situações, erroneamente interpretados como sendo associados aos antigos

⁵³ ISABEL FONSECA difere a existência de contratos Interadministrativos inominados, onde coloca os antigos protocolos celebrados na égide do art.º 66.º da Lei n.º 169/99, ou os acordos de delegação previstos no art.º 14.º da Lei n.º 56/2012, e os contratos administrativos nominados que se constitui nos Acordos de Execução previstos na Lei n.º 75/2013.

protocolos que até então estavam previstos no art.º 66.º da Lei n.º 169/99, de 18 de Setembro.

Entendeu o legislador que os AE seriam o instrumento privilegiado para operacionalizar a transferência de competências entre os diversos sectores da Administração Pública, reforçando dessa forma o objetivo da descentralização administrativa, assim como a promoção da coesão territorial, da solidariedade inter-regional, a qualidade dos serviços públicos que são prestados às populações e uma maior racionalização dos recursos disponíveis.

Para ISABEL FONSECA⁵⁴, a Lei n.º 75/2013 aponta sérias falhas no que aos AE diz respeito, nomeadamente desde logo pelo seu enquadramento legal que, segundo a própria, peca pela falta de acolhimento de uma norma transitória que venha dispor sobre o impacto da Lei n.º 75/2013 em situações jurídicas existentes à data da respetiva entrada em vigor e que com ela pareçam ser, numa primeira análise, completamente incompatíveis⁵⁵; peca igualmente pela falta de compreensão, confundindo atribuições e competências, dedicando apenas três artigos aos AE, onde a solução legal é remetida para outros artigos do mesmo diploma, assim como para regimes pouco coincidentes, tal como o Código dos Contratos Públicos e o Código de Procedimento Administrativo.

No entanto, os AE são igualmente um instrumento que vem reforçar os princípios europeus e constitucionais da descentralização administrativa, da subsidiariedade e da autonomia local, constantes no Título IV do novo diploma, refletindo-se no domínio da transferência legal de atribuições⁵⁶, assim como da transferência contratualizada de atribuições e competências entre os diversos setores da

⁵⁴ ISABEL FONSECA, “Como celebrar acordos de execução: problemas, soluções (caso a caso) e bom senso q.b.”, in *Questões Atuais de Direito Local*, n.º 1, p. 42.

⁵⁵ Da interferência com a vigência dos contratos de longa duração celebrados entre as Câmaras Municipais e terceiros e cujo objeto dos mesmos integre, com a entrada em vigor da Lei n.º 75/2013, de 12 de Setembro, o exercício de competências que são próprias das Juntas de Freguesia.

⁵⁶ Secções I e II do Capítulo I do Título IV da Lei n.º 75/2013, de 12 de Setembro.

Administração Pública⁵⁷⁵⁸, permitindo hoje a existência de um universo de atribuições das freguesias mais ampliado, permitindo a Lei n.º 75/2013, de 12 de Setembro, que estas sejam ampliadas por via legislativa (art.º 112.º) ou por contrato (art.º 118.º), seja o co-contratante-delegante o Estado (arts. 116.º e 117.º) ou o município (arts. 117.º e 131.º).

Para ISABEL FONSECA, ao contrário dos contratos administrativos de delegação de competências dos municípios nas freguesias, nos AE as partes movem-se em domínios vinculados, nomeadamente: quanto ao *quê*; quanto ao *quem*; quanto ao *quanto*; quanto ao *quando*; e quanto ao *como*, sendo os AE legalmente circunscritos nos domínios objetivos, subjetivos e temporais, ao contrário do que sucedia com os protocolos celebrados no âmbito do art.º 66.º da Lei n.º 169/99⁵⁹.

2.1.1 – Órgãos da freguesia: Assembleia de Freguesia e a Junta de Freguesia

O órgão é definido por MARCELLO CAETANO como sendo «...o elemento da pessoa coletiva que consiste num centro institucionalizado de poderes funcionais a exercer pelo indivíduo ou pelo colégio de indivíduos que nele estiverem providos com o objetivo de exprimir a vontade juridicamente imputável a essa pessoa coletiva»⁶⁰.

Os órgãos são, pois, instituições, centros institucionalizados de poderes funcionais, que dirigem as pessoas coletivas, a quem compete tomar decisões que são imputáveis às pessoas coletivas onde estão inseridos. Para o poderem fazer, a lei atribui-lhes um conjunto de poderes funcionais, que são no fundo, as competências, em ordem à

⁵⁷ Capítulo II do Título IV da Lei n.º 75/2013, de 12 de Setembro.

⁵⁸ ISABEL FONSECA, “Como celebrar...”, p. 44.

⁵⁹ ISABEL FONSECA, “Como celebrar...”, pp. 57 e 58.

⁶⁰ MARCELLO CAETANO, Manual de Direito Administrativo, Volume I, Almedina, 10.ª ed. (6.ª reimpressão), Revista e Atualizada pelo Prof. Doutor Diogo Freitas do Amaral, Almedina, 1997, p. 204.

prossecução das atribuições das pessoas coletivas públicas. A sua acuação encontra-se, assim, condicionada: por um lado, apenas podem agir na esfera das suas competências; e, por outro, não podem praticar atos fora do âmbito das atribuições da pessoa coletiva a que pertencem.

Nesse sentido, os órgãos das pessoas coletivas públicas podem ser classificados de diversas formas⁶¹, sendo usual classificar os órgãos em singulares ou colegiais, consoante tenham um ou mais titulares. No que respeita ao exercício da competência, os órgãos são classificados em órgãos primários, secundários e vicários. No primeiro caso, dispõem de competência própria para decidir as matérias que lhe foram legalmente confiadas; no segundo caso, estes não dispõem de competência própria, podendo apenas atuar e exercer competências quando estas são delegadas; e, por fim, no terceiro caso, estes apenas podem exercer competências por substituição de outros órgãos. No âmbito da sua designação, os órgãos podem classificar-se em eletivos e não eletivos, consoante a eleição constitua, ou não, o modo de designação dos titulares. Importa ainda classificar os órgãos em decisórios e executivos, consoante tenham competência para tomar decisões, e de entre estes, designam-se por “deliberativos” aos que tenham carácter colegial ou apenas tenham competência para executar decisões. Por fim, os órgãos podem classificar-se em órgãos centrais ou locais, consoante tenham competência sobre todo o território nacional, ou apenas circunscrita apenas a uma parcela do território nacional.

Neste âmbito, das autarquias locais, são vários os órgãos que importa mencionar.

Assim, no que respeita à freguesia, importa referir que o seu sistema de governo assenta na existência de dois órgãos: um deliberativo e representativo dos habitantes – *Assembleia de Freguesia*, eleita por sufrágio universal, direto e secreto dos cidadãos recenseados na área da respetiva autarquia segundo o sistema de representação proporcional (art.º 239.º, n.º 2 da CRP), variando o número dos seus

⁶¹ DIOGO FREITAS DO AMARAL, Curso de Direito Administrativo, 3.ª ed., Vol. I, pp. 763-766; JORGE MIRANDA, Teoria do Estado e da Constituição, Coimbra Editora, 2002, pp. 389-392 e MARCELO REBELO DE SOUSA, Lições de Direito Administrativo, Vol. I, Lex, 1999, pp. 162-165.

membros em função do número de eleitores, entre 7 e 19 membros (art.º 5.º LAL). A assembleia reúne ordinariamente quatro vezes por ano, nomeadamente em abril, junho, setembro e dezembro (art.º 11, n.º 1 da Lei 75/2013) e extraordinariamente (art.º 12.º da Lei 75/2013), tendo como principais funções as seguintes: função eleitoral (eleger os vogais da Junta de Freguesia, art.º 17.º, n.º 1 da Lei 169/99), função de orientação, apreciação e fiscalização (acompanha a atividade da Junta, controlando e superintendendo o seu funcionamento, art.º 9.º da Lei 75/2013) e função decisória (compete à Assembleia decidir os casos concretos mais importantes).

Por sua vez, um órgão executivo – *Junta de Freguesia*, é constituída por um presidente e por um certo número de vogais, podendo ser constituída por dois (nas freguesias com 5.000 eleitores), quatro (nas freguesias com mais de 5.000 eleitores e com menos de 20.000 eleitores) ou seis (nas freguesias com mais de 20.000 eleitores ou mais (art.º 24.º, n.º 2 da LAL). A Junta de Freguesia reúne ordinariamente uma vez por mês ou quinzenalmente (art.º 20.º e 21.º da Lei 75/2013), podendo fazê-lo extraordinariamente sempre que necessário (art.º 20.º e 22.º da Lei 75/2013). As principais funções da Junta de Freguesia são as seguintes: função executiva (execução das deliberações da Assembleia de Freguesia, das leis, regulamentos e planos aplicáveis), função de estudo e proposta (estuda os problemas da freguesia e propõe as soluções), função de gestão (assegura a gestão regular dos bens, serviços, pessoal, finanças e obras a cargo da freguesia).

No sistema de governo da freguesia, importa referir a figura do presidente de junta de freguesia, que é o cidadão que encabeça a lista mais votada na eleição da assembleia de freguesia (art.º 24.º, n.º 1 da Lei n.º 169/99). Não obstante a CRP e a maioria da legislação ordinária continuarem a omitir o presidente de junta a verdade, ~~é que~~ a lei ordinária atribui-lhe importantes poderes consagrados no art.º 38.º da LAL, o que permite caracterizá-lo como órgão⁶², sendo assim um órgão executivo das

⁶² Sobre sistema de Governo municipal, v. ANTÓNIO CÂNDIDO DE OLIVEIRA, *Direito das autarquias locais*, Coimbra Editora, 1993, pp. 309-316; IDEM, *A Democracia local...*, cit., pp. 125-128; 131-134 e 138-142; DIOGO FREITAS DO AMARAL, *Curso...*, I. cit., pp. 576-589; ANTÓNIO FRANCISCO DE SOUSA, *Direito Administrativo das Autarquias Locais*, Editora Luso Livro, 3.ª ed., 1993, pp. 179-194; JOÃO CAUPERS, “Governo Municipal – na fronteira da legitimidade com a

deliberações da própria Junta de Freguesia uma vez que nele podem ser delegadas várias competências da Junta de Freguesia (art.º 17.º, n.º1, ex. vi art.º 16.º n.º 1 e 2 da Lei 75/2013; e art.º 18.º).

2.2 – O Município

O município é, no entender do DIOGO FREITAS DO AMARAL⁶³, a “*a autarquia local que visa a prossecução de interesses públicos da população residente na circunscrição concelhia, mediante órgãos representativos por ela eleitos.*», sendo na opinião de ANTÓNIO CÂNDIDO OLIVEIRA «*o ente local por excelência da nossa administração local autónoma*»⁶⁴.

Da definição resulta claro que o município é uma pessoa coletiva pública, do tipo pessoa coletiva de população e território. Resulta também que, ao contrário da freguesia, que visa a prossecução de interesses próprios de outras populações, o município prossegue interesses próprios da população residente na circunscrição concelhia.

A história do município português poderá ser descrita com demasiados avanços e recuos no que à sua autonomia diz respeito, sobretudo em matéria financeira e eleitoral⁶⁵. Segundo MARCELO REBELO DE SOUSA⁶⁶, a história administrativa portuguesa revela que o sistema de governo local compreende praticamente desde o início três órgãos: “um órgão colegial do tipo assembleia, deliberativo ou de controlo (a que se chamou Senado aquando da 1.ª República e Conselho Municipal durante a

eficiência?”, Themis, RFDUNL, Ano V, n.º 8, 2004, Almedina, pp. 258-259; PAULO OTERO, Direito Constitucional Português – Vol. II Organização do poder político, Almedina, 2010, pp. 642-644.

⁶³ DIOGO FREITAS DO AMARAL, Curso de Direito Administrativo, Vol. I, 2.ª Edição, Almedina, 2003, p. 452.

⁶⁴ ANTÓNIO CÂNDIDO OLIVEIRA, “Quase 40 anos de democracia local: um período sem paralelo na história político-administrativa de Portugal”, in Questões Atuais de Direito Local, ADREL, n.º 3, p.36.

⁶⁵ A este propósito, v. ANTÓNIO CÂNDIDO DE OLIVEIRA, Direito das autarquias locais, Coimbra Editora, 1993, pp. 27-37 e 307-336.

⁶⁶ MARCELO REBELO DE SOUSA, Lições..., p. 359.

vigência do Estado Novo): um órgão colegial de tipo colégio executivo ou corpo administrativo (a Câmara Municipal, da Monarquia e do Estado Novo, e a Comissão Executiva da 1.^a República); um órgão singular, também executivo (o Provedor, depois Presidente de Câmara, apelidado de Presidente da Comissão Executiva apenas no decurso da 1.^a República)”.

Impera ainda referir que, à exceção do período da 1.^a República, verifica-se a existência de dois órgãos colegiais durante as fases de maior centralização autoritária, nomeadamente com o Código Administrativo de 1842, onde existia a câmara municipal e o conselho municipal; com o Código Administrativo de 1896, onde se verificava a existência da câmara municipal e assembleia dos quarenta maiores contribuintes; apenas com o Código Administrativo de 1936, revisto em 1940, da responsabilidade do Professor MARCELLO CAETANO, foram estabelecidos os órgãos de governo municipal, nomeadamente o conselho municipal, a câmara municipal e, posteriormente, o presidente da câmara municipal.

O conselho municipal constituía-se como uma assembleia de reduzida dimensão, composta pelo presidente da câmara municipal, por um máximo de quatro representantes das juntas de freguesia, por um representante da misericórdia local, um representante das ordens ou respetivas delegações no concelho e ainda por representantes dos organismos corporativos (art.º 16.º do Código Administrativo de 1940, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 31.095, de 31 de dezembro de 1940) tendo como função eleger os vereadores da câmara municipal, assim como assegurar a fiscalização da atuação do presidente da câmara municipal e dos respetivos vereadores, estabelecia as regras administrativas e financeiras com as quais a câmara se deveria reger e aprovava as deliberações da câmara municipal que da aprovação do conselho municipal se tornariam executórias, sendo que o conselho municipal reunia ordinariamente duas vezes por ano.

Por sua vez, a câmara municipal era composta pelo presidente e por um vice-presidente que eram nomeados pelo Governo, e por vereadores eleitos pelo conselho municipal, cujo número variava entre 2 e 6, nomeadamente em função da classe e

ordem dos concelhos da época, em que estes poderiam ser urbanos ou rurais e de 1.^a, 2.^a e 3.^a ordem.

No que ao presidente da câmara municipal diz respeito este era nomeado pelo Governo (e por ele podia ser demitido) de entre os munícipes do concelho pelo período de quatro anos podendo ser reconduzido três vezes, sendo que para validação da excepcional terceira recondução no cargo, era necessário decreto do Governo, sendo de notar uma preocupação por parte do legislador de então pela limitação da duração no exercício do cargo de presidente da câmara municipal. Segundo ANTÓNIO CÂNDIDO OLIVEIRA⁶⁷, o presidente da câmara municipal exercia uma dupla função: “por um lado, como órgão do município, chefiava a administração municipal e, por outro, representava o Governo, como magistrado administrativo”, podendo delegar no vice-presidente da câmara municipal unicamente as competências que possuía enquanto magistrado administrativo e todas as outras competências mas estas últimas apenas no caso de o presidente estar impedido ou ausente.

Posteriormente, com o advento da Constituição de 1976, texto paladino da autonomia do Poder Local, onde aceitou no novo mapa territorial autárquico todos os concelhos existentes na data da sua entrada em vigor⁶⁸, o sistema de então adotado teve por base o sistema de órgãos instituído no Código Administrativo de 1936-40, em que o presidente da câmara continuará a ser órgão autárquico, embora sem acumular as funções de magistrado administrativo, rompendo-se igualmente com o cariz autoritário da nomeação do presidente da câmara municipal, voltando a ser eleito, sendo que, na opinião de MARCELO REBELO DE SOUSA, “o sistema de governo local emergente na CRP de 1976 apresenta uma relação muito ténue com as raízes históricas do direito local português, salvo talvez na efetiva presença de um executivo dualista”⁶⁹.

⁶⁷ ANTÓNIO CÂNDIDO OLIVEIRA, “Quase 40 anos de democracia local...”, p. 38.

⁶⁸ E que tinham por base a reforma de 6 de Novembro de 1836.

⁶⁹ JOSÉ DE MELO ALEXANDRINO, Direito..., p. 159.

Para JOSÉ DE MELO ALEXANDRINO⁷⁰, a evolução registada desde o momento constituinte poderá ser resumida em três fases: “uma primeira fase de pendor parlamentar temperado, com centralidade da Câmara Municipal (1977-1991); uma segunda fase de formalização legislativa da autonomização do presidente da câmara municipal, designadamente através da transformação em poderes próprios das competências que até então lhe estavam delegadas e da recuperação do instituto dos poderes extraordinários anteriormente previsto no Código Administrativo (1991-1999); e, numa terceira fase, de aprofundamento do pendor presidencialista (de funcionamento) do sistema, num quadro de complexificação crescente da arquitetura autárquica, de empresarialização, de modernização da gestão e da introdução de novos modelos de organização dos serviços (1999-2010).”

Neste sentido, impera notar a flexibilização permitida pela revisão constitucional de 1997, nomeadamente no seu art.º 239.º, n.º 3, em que passou a permitir a previsão por parte da lei ordinária de sistemas eleitorais e sistemas de governo diversos, inclusive para autarquias da mesma categoria⁷¹, e, por natural consequência, a apresentação de múltiplas iniciativas legislativas em várias legislaturas⁷², bem como a sugestão pela doutrina de vários quadros de possibilidades e que adiante daremos nota.

⁷⁰ JOSÉ DE MELO ALEXANDRINO, *Direito...*, p. 161.

⁷¹ MARCELO REBELO DE SOUSA, *O sistema de governo...*, p. 3; Id., «Introdução à Constituição...», p. 60.

⁷² Na VII legislatura, entre outras iniciativas parcelares, foi apresentada pelo Governo a proposta de lei n.º 34/VIII e pelo PSD o projeto de lei n.º 357/VIII [publicados respetivamente em DAR, II série A, n.º 52, 1º suplemento, de 28 de junho de 2000, pp. 1728-(11)-1728-(45); e DAR, II série A, n.º 30, de 1 de fevereiro de 2001, pp. 1259-1262].

Na IX legislatura, o PS apresentou o projeto de lei n.º 218/X (in DAR, II série A, n.º 91, de 6 de maio, de 2003, pp. 3766-3801).

Na X legislatura, foi apresentada inicialmente pelo PSD o projeto de lei n.º 5/X (in DAR, II série A, n.º 4, de 2 de Abril de 2005, pp. 23-28), a que se seguiram, posteriormente, o projeto de lei n.º 81 apresentado pelo partido Os Verdes, o projeto de lei n.º 431/X, pelos grupos parlamentares do PS e do PSD, o projeto de lei n.º 438/X, pelo grupo parlamentar do PCP, os projetos de lei n.ºs 440/X e 441/X, pelo grupo parlamentar do CDS-PP, e o projeto de lei n.º 45/X, pelo grupo parlamentar do Bloco de Esquerda (para uma apresentação sumária destas diversas iniciativas, cfr. DAR, II série A, n.º 43, de 18 de Janeiro de 2008, pp. 2-9; sobre o texto do projeto de lei n.º 431/X, cfr. DAR, II série A, n.º 34, de 22 de dezembro de 2007, pp. 34 ss.).

Uma flexibilização que deixa igualmente intocados alguns pontos fixos, tais como o dualismo orgânico, ou seja, a existência de uma assembleia dotada de poderes deliberativos e a existência de um órgão executivo colegial; a eleição por sufrágio universal do presidente do órgão executivo no seio da lista mais votada, seja para a assembleia ou para o órgão executivo; a (discutível) integração dos presidentes de junta na assembleia municipal⁷³; assim como a responsabilidade do órgão executivo perante o órgão deliberativo, tal como prevê o art.º 239.º da CRP.

A respeito deste último ponto, é de notar que nos municípios (assim como nas freguesias) a votação de uma moção de censura ao respetivo órgão executivo não implica a sua demissão⁷⁴, sendo questionável, assim sendo, que responsabilidade de facto existe da câmara municipal ou da junta de freguesia para com a respetiva assembleia. Nesse sentido, esclarece JOSÉ DE MELO ALEXANDRINO⁷⁵ que existe na doutrina portuguesa duas posições: num primeiro plano, este minoritário, entende que a relação de responsabilidade política deve envolver a possibilidade de destituição do órgão executivo⁷⁶; já num segundo caso, a regra não tem de implicar o poder de destituição do órgão executivo pelo órgão deliberativo, sendo esta a posição dominante⁷⁷, nomeadamente pelo facto de (i) a legitimidade democrática da câmara municipal ser igual ou superior à da assembleia municipal; (ii) pelo facto de o conceito de responsabilidade política não implicar forçosamente a destituição ou sequer a votação de uma moção de censura teria unicamente de ter como efeito destituição do órgão⁷⁸; (iii) no que respeita à legitimidade, a câmara municipal não

⁷³ Art.º 42.º, n.º 1 e 3, Lei n.º 169/99, alterada pela Lei n.º 5-A/2002, de 11 de Janeiro.

⁷⁴ Art.º 17.º, n.º 1, alínea p), e art.º 53.º, n.º 1, alínea l) da LAL.

⁷⁵ JOSÉ DE MELO ALEXANDRINO, *Direito...*, p. 164.

⁷⁶ DIOGO FREITAS DO AMARAL, *Curso...*, vol. I, pp. 578 s.

⁷⁷ ANTÓNIO CÂNDIDO OLIVEIRA, *Direito das Autarquias Locais...*, pp. 311; GOMES CANOTILHO/VITAL MOREIRA, *Constituição...*, 3.ª ed., p. 891; MARCELO REBELO DE SOUSA, *O sistema de governo...*, p. 13 *Id. Lições...*, p. 365; JOÃO CAUPERS, *Governo municipal...*, pp.266 ss.

⁷⁸ Tal como demonstrava o texto originário da Constituição da República portuguesa de 1976. ANTÓNIO CÂNDIDO OLIVEIRA, *Direito das Autarquias Locais...*, p. 311.

surge do órgão deliberativo⁷⁹, não podendo, portanto, ser comparada a um Governo⁸⁰; (iv) por sua vez, na ausência de uma relação de responsabilidade política em sentido estrito entre os dois órgãos autárquicos, assim como o poder de destituição não foi estabelecido pelo legislador, JOÃO CAUPERS⁸¹ considera que a conclusão de uma moção de censura não pode ser outra devido à inexistência da possibilidade de destituição. No entanto, como refere ANTÓNIO CÂNDIDO OLIVEIRA, a não destituição do órgão executivo por via da aprovação de uma moção de censura no órgão deliberativo poderá originar situações política e institucionalmente inconvenientes tal como o desrespeito pela assembleia por parte do órgão executivo, sem que se possa pôr termo a essa situação, colocando em causa de igual forma a supremacia da assembleia perante o órgão executivo⁸².

2.2.1 Órgãos do município: Assembleia Municipal, Câmara Municipal e o Presidente da Câmara.

Nos municípios, o sistema de governo assenta numa organização que compreende a existência de três órgãos: a assembleia municipal, órgão deliberativo, eleita por sufrágio universal, direto e secreto dos cidadãos recenseados na área do respetivo município; a câmara municipal, órgão executivo municipal, eleita diretamente pela população do município e o presidente da câmara municipal, considerado um órgão executivo municipal, com competências próprias⁸³.

No que respeita à Assembleia Municipal, refere o art.º 251. CRP que é constituída por membros eleitos diretamente em número superior aos dos presidentes de junta de freguesia que a integram, não podendo o número de membros eleitos ser em caso

⁷⁹ MARCELO REBELO DE SOUSA, O sistema de governo..., pp. 12-13.

⁸⁰ ANTÓNIO CÂNDIDO OLIVEIRA, Direito das Autarquias Locais..., p. 312.

⁸¹ JOÃO CAUPERS, «Governo municipal...», pp. 267-268.

⁸² ANTÓNIO CÂNDIDO OLIVEIRA, A Democracia..., p. 128;

⁸³ DIOGO FREITAS DO AMARAL, Curso..., I, cit. pp. 586-587; ANTÓNIO CÂNDIDO OLIVEIRA, A Democracia..., cit., p. 129; JORGE MIRANDA/RUI MEDEIROS, Constituição..., III, cit. pp. 471-472.

algun inferior ao triplo do número de membros da respetiva câmara municipal (art.º Art.º 42.º, n.º 1 e 2, Lei n.º 169/99, alterada pela Lei n.º 5-A/2002, de 11 de Janeiro.), sendo que este órgão deliberativo do município funciona como um autêntico parlamento de composição mista uma vez que não é toda ela eleita diretamente, sendo em parte constituída por *membros eleitos*, e, outra parte, por membros *por inerência*, nomeadamente os presidentes das juntas de freguesia do respetivo município⁸⁴.

A assembleia municipal não desempenha funções executivas, nem funções de gestão, mas antes funções próprias deste género de órgãos, como orientação geral do município, fiscalização da câmara municipal, função de regulamentação, função tributária e de decisão superior, como resulta da Lei n.º 75/2013, de 12 de Setembro.

A câmara municipal é o órgão colegial de tipo executivo a quem está atribuída a gestão permanente dos assuntos municipais⁸⁵, constituída pelo Presidente da Câmara e ainda por vereadores, não sendo separadas as eleições do presidente e dos outros membros da Câmara cuja eleição é feita diretamente pelos eleitores do município, em boletim elaborado em exclusivo para a lista candidata à câmara municipal, sendo a composição resultante da aplicação do método de Hondt após contagem dos votos.

No entanto, importa referir que ao longo do mandato autárquico, nem sempre o Presidente é o primeiro da lista mais votada, pois este pode morrer, renunciar, suspender temporariamente as suas funções, situações em que será substituído por aqueles que lhe seguirem na lista que ele próprio liderava (art.º 59.º e 79.º da Lei n.º 169/99), ou seja, também não é necessariamente forçado que seja o vice-presidente da câmara municipal a assumir o cargo, caso este seja um dos vereadores, mas apenas aquele que se segue imediatamente na referida lista candidata ao órgão. Por sua vez, o número de vereadores pode variar entre 4 e 16, sendo de 4 vereadores nos municípios com 10 000 ou menos eleitores, de 6 vereadores nos municípios com 10 000 a 50 000 eleitores, 8 vereadores nos de mais de 50 000 e menos de 100 000

⁸⁴ Art.º 42.º, n.º 1 e 3, Lei n.º 169/99, alterada pela Lei n.º 5-A/2002, de 11 de Janeiro.

⁸⁵ DIOGO FREITAS DO AMARAL, Curso..., I, cit. p 492;

eleitores, 10 nos municípios com 100 000 ou mais eleitores, 12 no Porto e 16 em Lisboa (art.º 57.º, n.º 2 LAL).

O presidente da câmara municipal, por sua vez, hoje não é designado na Constituição e nas sucessivas leis que regulam os órgãos das autarquias locais, como órgão do município. No entanto, na prática político-administrativa de hoje, os presidentes de câmara são o centro da vida municipal, assumindo-se a existência de um regime de “*presidencialismo municipal*”⁸⁶, tal é a importância que assumem assim como o enorme conjunto de poderes próprios que a lei lhe atribui e cada vez mais reforçado. Nesse sentido, grande parte da doutrina portuguesa considera os presidentes de câmara enquanto órgão do município⁸⁷.

O presidente da câmara municipal desempenha a importante função de defensor e fiscalizador da legalidade das deliberações tomadas pela câmara municipal, consubstanciada na legitimidade em poder impugnar atos administrativos praticados pela câmara municipal que repute de ilegais⁸⁸, ao abrigo do disposto no art.º 55.º, n.º 1, al. e) do CPTA. Uma legitimidade que já decorria do preceituado no art.º 14.º, n.º 4 do CPA. Com efeito, uma das novidades resultantes da aprovação do CPA, através do DL n.º 441/91, de 15 de Novembro, foi a possibilidade de o presidente, ou quem o substituir, poder “...*interpor recurso contencioso e pedir a suspensão jurisdicional da eficácia das deliberações tomadas pelo órgão colegial a que preside que considere ilegais*” (art.º 14.º, n.º 4). Não obstante não existir qualquer preceito na

⁸⁶ ANTÓNIO CÂNDIDO OLIVEIRA, A democracia..., cit., p. 146.

⁸⁷ ANTÓNIO CÂNDIDO OLIVEIRA, “Direito...”, p. 269; DIOGO FREITAS DO AMARAL, “Curso...”, p. 586; JOÃO CAUPERS, “Introdução...”, pp. 145-146; JOSÉ DE MELO ALEXANDRINO, “Direito das Autarquias Locais...”, pp. 150 e ss.

⁸⁸ A possibilidade de o presidente do órgão interpor uma ação contra o órgão colegial levanta o problema de saber quem representa o órgão colegial enquanto autoridade recorrida no processo judicial. A este propósito, DIOGO FREITAS DO AMARAL, em anotação ao acórdão do STA (1.ª Secção) de 4.3.1997, publicado nos CJA, n.º 3, 1997, pp. 36-37, suscitou a questão de existir uma lacuna na lei, defendendo nestes casos a impossibilidade de o órgão colegial ser representado pelo presidente, uma vez que o mesmo não pode figurar no recurso como recorrente e recorrido, e que a hipótese de se ter formado no órgão colegial uma «maioria contrária ao respeito presidente, a qual tomou uma deliberação que considerou legal, tem de ser essa maioria a designar um mandatário para sustentar no processo em nome da autoridade recorrida, a legalidade do ato impugnado», sendo que nestas situações «o autor da deliberação municipal não é, portanto, em bom rigor, a câmara municipal – mas o conjunto de vereadores que, votando a favor de uma proposta ou projeto, decidiram em nome da câmara municipal».

LAL que conferisse legitimidade ao presidente da câmara para impugnar as deliberações da câmara, a doutrina e a jurisprudência eram unânimes em considerar que o preceituado no art.º 14.º, n.º 4 do CPA tinha vocação genérica, aplicando-se a todos os presidentes de órgãos colegiais. Tal princípio foi reafirmado no CPTA, onde se consagrou igualmente a possibilidade de os atos administrativos praticados pelos órgãos poderem ser impugnados pelos respetivos presidentes (art.º 55.º, n.º 1, al. e) CPTA. De notar que essa legitimidade foi atribuída aos presidentes dos órgãos colegiais, o que significa que, no âmbito da administração local autárquica todos os presidentes dos órgãos colegiais das pessoas coletivas públicas que as integram dispõem dessa legitimidade⁸⁹.

2.3 – As associações de municípios e as entidades intermunicipais

Hoje, o localismo da vida de relação já não se limita às fronteiras municipais, pois “um futuro de melhor e mais racional administração, com as inerentes mais-valias para os utentes e contribuintes, passará sem dúvida pela procura de uma escala mais adequada das circunscrições autárquica, nas múltiplas formas que um processo desta índole pode revestir”⁹⁰.

Na sua redação originária, a Constituição da República Portuguesa estabelecia a possibilidade de constituição de associações e federações para a *administração de interesses comuns* (art.º 254.º, n.º 1), podendo a lei estabelecer a obrigatoriedade da federação (n.º 2). Posteriormente, com a revisão constitucional de 1982, o renumerado art.º 253.º estatui que os “municípios podem constituir associações e federações para a administração de interesses comuns, às quais a lei pode conferir atribuições e competências próprias”. O mesmo sucede no âmbito das freguesias,

⁸⁹ OS presidentes dos órgãos executivos e deliberativos das autarquias locais; os presidentes dos órgãos deliberativos e executivos das associações de municípios de fins múltiplos; os presidentes dos órgãos deliberativos e executivos das áreas metropolitanas de Lisboa e Porto.

⁹⁰ ANTÓNIO CÂNDIDO OLIVEIRA, *Direito...*, ob. cit. pág. 348;

onde se podem constituir em associação para a administração de interesses comuns de acordo com o art.º 247.º da CRP, limitando o associativismo das freguesias à figura jurídica da associação.

Na opinião de MARTA REBELO⁹¹, o redimensionamento autárquico pode passar por dois processos diferentes, ou seja, por um lado, o processo de *unificação horizontal*, também apelidado de *fusão*; por outro lado, o processo de *unificação vertical*, ou *associação*. No primeiro caso, verifica-se a supressão de entes locais, retirando do mapa administrativo as entidades de menores dimensões e expressão económica, podendo revestir duas modalidades, nomeadamente a fusão por recriação onde se fundem duas entidades locais autónomas preexistentes dando origem a uma só entidade; e a fusão por absorção, através da qual as autarquias limítrofes são incorporadas, parcial ou totalmente, numa entidade local preexistente.

No entender da autora, o associativismo autárquico passa pela cooperação entre municípios ou freguesias, mantendo todos os participantes a sua autonomia, podendo o associativismo revestir três modalidades, nomeadamente: a *federação*, juridicamente limitada aos municípios e à qual corresponde uma constituição de um nível de administração supramunicipal na qual se compreende o exercício de competências transferidas dos municípios; a *associação*, que é criada e dissolvida pelas autarquias participantes e onde são envolvidos um conjunto muito variado de formas institucionalizadas de colaboração; e, por fim, a *contratualização* onde as autarquias cooperam mutuamente para o exercício de tarefas, competências ou prestação de serviços, estando a relação entre as autarquias agremiadas contratualmente estabelecida⁹².

2.3.1 Do associativismo municipal à estratégia intermunicipal

⁹¹ MARTA REBELO, “As Finanças Locais e o Plano de Ajustamento da Troika: a dimensão financeira ótima dos municípios no quadro da reorganização autárquica”, Almedina, 2011;

⁹² MARTA REBELO, As Finanças..., pág. 30;

Sem grandes recuos na história, o Código Administrativo Português de 1936-1940 consagrava a figura das “*federações de municípios*” (art.º 177.º) que eram constituídas com o objetivo de serem realizados interesses comuns dos concelhos, sendo que estas federações de municípios poderiam ser de duas naturezas diferentes, ou seja, por um lado estas poderiam ter uma natureza obrigatória, em particular de Lisboa e Porto com os municípios envolventes (e que seriam uma espécie de antecipação das futuras áreas metropolitanas), previstas no seu art.º 195.º, e as federações de municípios poderiam ter uma natureza facultativa.

No entanto, durante o período do Estado Novo, o associativismo intermunicipal sob a forma de federações de municípios não foi, em nada, fulgurante, e não o foi essencialmente por dois motivos: em primeiro lugar as suas atribuições eram bastante reduzidas, tendo apenas como objetivos, por exemplo, a exploração dos serviços municipalizados, a elaboração de planos de urbanização ou comunitarização de tarefas municipais. Em segundo lugar - e talvez a razão mais forte - o facto de ser precisamente a época em que em Portugal vigorava a Constituição de 1933 e o corporativismo do Estado Novo, do qual resultava uma quase inexistente autonomia do poder local, dada a ideia de que os municípios eram parte do Estado, pelo que não poderiam ter interesses divergentes do Estado e defende-los perante este.

Posteriormente, a realidade foi alterada com a entrada em vigor da Constituição de 1976, pois veio garantir o direito dos municípios de escolherem a constituição de uma federação de municípios ou de uma associação de municípios, sendo certo que, numa primeira fase, a distinção entre estas duas figuras não era clara.

No entender de VITAL MOREIRA⁹³, a Constituição de 1976 limitava-se a aplicar a parte compatível do Código Administrativo no que dizia respeito às federações e a admitir a constituição de associações de municípios, mas desta vez, com funções de representação e defesa de interesses supramunicipais (que a Constituição de 1933 afastava por completo). Ou seja, por um lado, as “federações de municípios” eram do tipo cooperativo e de direito público e, por outro, a criação de “associações” era tida

⁹³ VITAL MOREIRA, “As associações intermunicipais e áreas metropolitanas”, in Revista de Direito Regional e Local, 2007;

como facultativa e de direito privado. Uma incerteza que foi afastada ao longo do tempo com a legislação pós-constitucional que acabou com esta distinção e passou a adotar a expressão “associação de municípios”, para englobar todos os tipos de entidades intermunicipais.

Com a primeira revisão constitucional, em 1982, esta distinção é parcialmente afastada com a eliminação das federações de municípios de tipo obrigatório, tendo a revisão constitucional de 1997 reconhecido a notória importância das associações de municípios, nomeadamente através da concessão por lei de atribuições próprias às associações de municípios, passando assim a deter atribuições que até então pertenciam aos municípios e atribuições que eram detidas exclusivamente pelo Estado.

É entendimento de FERNANDO ALVES CORREIA⁹⁴ que “as associações de municípios são a mais importante expressão de cooperação intermunicipal, mas não constituem a única forma dela”, pelo que existem de facto várias modalidades no que diz respeito às formas de cooperação intermunicipal, podendo estas ter por base acordos de cooperação, nomeadamente a cooperação contratualizada; empresas municipais ou ainda associações intermunicipais sendo estas últimas “pessoas coletivas de tipo associativo, seja de direito privado, seja de direito público”, segundo VITAL MOREIRA. Opinião que é partilhada por JOSÉ MELO ALEXANDRINO, que entende que estas associações “são entes legalmente facultativos, que podem ser de fins múltiplos (constituindo nesse caso pessoas coletivas de direito público) ou de fins específicos (constituindo então pessoas coletivas de direito privado e regime misto).”

Apesar da cada vez maior importância das associações de municípios no nosso ordenamento jurídico, a atuação do poder político sobre esta matéria tem-se pautado pela instabilidade legislativa dada a quantidade excessiva de diplomas legais que vieram a regular o associativismo municipal: DL n.º 266/81, de 15 de Setembro, o

⁹⁴ FERNANDO ALVES CORREIA, “Formas jurídicas de cooperação intermunicipal”, in Estudos em homenagem ao Prof. Doutor Afonso Rodrigues Queiró, vol. I, Coimbra, 1984;

primeiro diploma específico sobre as associações de municípios, de direito público, de livre constituição e por escritura pública, onde se previa a existência de grande autonomia estatutária no que respeitava à sua organização, sendo que apenas contemplava as associações de tipo cooperativo, entre municípios vizinhos nomeadamente para realização de tarefas comuns; DL n.º 99/84, de 29 de Março, diploma que institui a possibilidade aos municípios que desejassem criar uma associação de municípios de âmbito nacional para representação e defesa dos interesses municipais perante o Governo, da utilização do formato de associação de municípios de direito público do Decreto-Lei n.º 266/81, de 15 de Setembro, ou associação de direito privado, constituída de acordo com o Código Civil, conferindo a possibilidade de utilização da figura da pessoa coletiva de direito público para exercer a função sindical em representação e defesa dos interesses, tarefa que é, por maioria de razão, privada; DL n.º 412/89, de 29 de Novembro, diploma que procedeu à revisão e substituição do estatuto legal de 1981, nomeadamente no que respeita às associações de municípios de direito público, sujeitas à tutela governamental nos mesmos termos que os municípios, em que estas são facultativas, criadas por escritura pública, por iniciativa das câmaras municipais mas com ratificação obrigatória em sede da assembleia municipal; Lei n.º 54/98, de 10 de Agosto que vem regular as associações representativas de municípios e de freguesias, nomeadamente a indicação dos requisitos para serem consideradas “associações de carácter nacional” mas de natureza jurídico-privada, revogando dessa forma o Decreto-Lei n.º 99/84 que apenas contemplava as associações de municípios; Lei n.º 172/99, de 21 de Setembro, revoga o DL de 1989 e estabelece uma nova versão do regime legal das associações de direito público, nomeadamente no que respeita à variação da composição dos órgãos em função do número dos municípios-membros assim como a previsão de um quadro de pessoal próprio.

A Lei n.º 11/2003, de 13 de Maio e a Lei n.º 45/2008, de 27 de Agosto, diplomas que comportaram as mais profundas alterações, em particular a Lei n.º 45/2008, de 27 de Agosto sobretudo no que diz respeito à organização e funcionamento das associações de municípios de direito público, ou seja, sejam elas associações de municípios de

fins múltiplos, designadas “*comunidades intermunicipais*”, que segundo o último diploma, são *peçoas coletivas de direito público constituídas por municípios que correspondam a uma ou mais unidades territoriais definidas com base nas Nomenclaturas das Unidades Territoriais Estatísticas de nível III (NUTS III) e adotam o nome destas* (art.º 2.º, n.º 2); ou sejam elas associações de municípios de fins específicos, “*peçoas coletivas de direito privado criadas para a realização em comum de interesses específicos dos municípios que as integram, na defesa de interesses coletivos de natureza sectorial, regional ou local*” (art.º 2.º, n.º 4).

Por fim, a Lei n.º 75/2013, de 12 de setembro, novo diploma que estabelece, no seu Anexo I, o regime jurídico das autarquias locais, o estatuto das entidades intermunicipais, o regime jurídico da transferência de competências do Estado para as autarquias locais e para as entidades intermunicipais e o regime jurídico do associativismo autárquico, prevendo que as entidades intermunicipais constituem “associações de autarquias locais” (art.º 63.º, n.º 2), sendo que as áreas metropolitanas e as comunidades intermunicipais são entidades intermunicipais (art.º 63.º, n.º 3). Aqui, são ambas consideradas como entidades com um âmbito de ação definido em função do território e de municípios e que desenvolvem a sua ação num plano “*supramunicipal*”⁹⁵, sendo o principal objetivo da Lei n.º 75/2013 a “definição de condições para a criação de um nível de administração local posicionado acima do município, com uma feição intermunicipal ou supramunicipal, que agregando vários municípios, possa atingir, em termos territoriais, uma certa dimensão e escala, em termos geográficos e, sobretudo, demográficos”⁹⁶, consistindo não uma substituição da regionalização mas a definição de uma alternativa a um processo de implementação coativa de fusão ou agregação de municípios.

No que diz respeito à organização do associativismo municipal, por altura da vigência do DL n.º 266/81, de 15 de Setembro, este estipulava que os órgãos das

⁹⁵ PEDRO COSTA GONÇALVES, “As entidades intermunicipais – em especial, as comunidades intermunicipais”, in *Questões Atuais de Direito Local*, ADREL, n.º 1, p. 22.

⁹⁶ PEDRO COSTA GONÇALVES, *As entidades...*, p. 22.

associações eram a assembleia intermunicipal, composta pelos presidentes das câmaras municipais dos municípios-membros e por dois vereadores das mesmas, e pelo *conselho administrativo*, composto por um representante de cada um dos municípios, designados pela assembleia intermunicipal, pelo que as assembleias municipais não tinham qualquer participação na designação dos órgãos intermunicipais. Posteriormente, as alterações introduzidas pelo DL n.º 412/89, de 29 de Novembro, verteram-se na criação do *conselho de administração*, órgão composto por três ou cinco membros (variando conforme o número de municípios-membros), com possibilidade de nomear um administrador-delegado, sendo que a eleição do conselho de administração constituía uma responsabilidade exclusiva da assembleia intermunicipal, composta pelos presidentes das câmaras municipais dos municípios associados e pelos vereadores de cada município, definidos em função do número de municípios associados (e não em função da dimensão de cada município), voltando-se a verificar a total ausência de participação e intervenção das assembleias municipais dos municípios-membros na composição da assembleia intermunicipal.

Com a entrada em vigor da Lei n.º 11/2003, de 13 de Maio verifica-se a maior alteração na estrutura organizativa das comunidades intermunicipais, onde são previstos três órgãos: uma assembleia intermunicipal, um conselho diretivo e uma comissão consultiva, sendo que a assembleia intermunicipal era composta por representantes das assembleias municipais dos municípios-membros e não por presidentes de câmaras, que deixam de estar na assembleia intermunicipal para agora integrar o conselho diretivo de forma direta, ou seja, deixa de resultar de uma eleição na assembleia intermunicipal. Por sua vez, a comissão consultiva era composta por representantes dos serviços públicos estaduais atinentes ao desempenho das atribuições intermunicipais.

No entanto, este órgão desapareceu com a entrada em vigor da Lei n.º 45/2008, de 27 de Agosto, passando as comunidades intermunicipais a ter apenas dois órgãos: a assembleia intermunicipal, composta por representantes eleitos nas assembleias municipais, e pelo conselho executivo (anterior conselho diretivo), composto apenas

pelos presidentes de câmaras dos municípios-membros que entre si elegem o presidente do conselho executivo.

A Lei n.º 45/2008, de 27 de Agosto veio definir uma nova tipologia de associações de municípios, sendo que este diploma legal contempla a correspondência necessária das associações de fins múltiplos com a nomenclatura comum das unidades territoriais estatísticas⁹⁷, ou seja, a área territorial das NUTS III⁹⁸, deixando de haver liberdade de seleção do âmbito subjetivo e territorial dessas associações, eliminando assim a discrepância das associações intermunicipais com a moderna divisão territorial do País (para efeitos estatísticos) e que é estabelecido em três níveis diferentes: as NUTS I, que são constituídas por três unidades, correspondentes ao território continente e de cada uma das Regiões Autónomas dos Açores e da Madeira; as NUTS II, constituídas por sete unidades, das quais cinco estão no continente e ainda os territórios das Regiões Autónomas dos Açores e da Madeira; e as NUTS III, que são constituídas por trinta unidades, das quais vinte e oito estão no continente e duas estão nas Regiões Autónomas dos Açores e da Madeira⁹⁹.

No âmbito do envolvimento e participação dos cidadãos, embora de forma indireta, podemos concluir que a abertura por parte do legislador à participação das assembleias municipais dos municípios-membros na eleição dos seus representantes que compõem as assembleias intermunicipais reforça a participação dos eleitos locais na gestão e definição das políticas e estratégias adotadas ao nível supramunicipal, o que por sua vez reforça a democracia representativa, assim como a responsabilidade dos eleitos locais perante os cidadãos.

⁹⁷ Com o objetivo de ser criado um quadro geral de informação acessível e disponível para apoio de tomada de decisões no espaço nacional e europeu, empreendeu-se à demarcação no território de unidades estatísticas (as NUTS – Nomenclature of Territorial Units for Statistics) e que formam um sistema hierárquico de divisão do território da União Europeia com vista à recolha, armazenamento, tratamento e harmonização da informação estatística do espaço europeu e prosseguimento da análise socioeconómica dos países e regiões.

⁹⁸ DL n.º 244/2002, de 5 de Novembro e Regulamento CE N.º 1059/2003 do Parlamento Europeu e do Conselho de 26 de Maio de 2003;

⁹⁹ Decreto-Lei n.º 255/202, de 5 de Novembro;

2.3.2 A reforma das entidades intermunicipais

Recentemente, no âmbito da reforma da administração local empreendida pelo XIX Governo Constitucional em cumprimento da Resolução do Conselho de Ministros n.º 40/2011, de 22 de Setembro e do “Documento Verde da Reforma da Administração Local”, foram aprovados na Assembleia da República várias alterações, destacando-se, por um lado, o Decreto n.º 132/XII que estabelece o regime jurídico das autarquias locais, aprova o estatuto das entidades intermunicipais, estabelece o regime jurídico da transferência de competências do Estado para as autarquias locais e para as entidades intermunicipais e aprova o regime jurídico do associativismo autárquico. Por outro lado, o Decreto n.º 136/XII procede, por sua vez, à revogação expressa de diversas disposições constantes da Lei n.º 169/99, de 18 de setembro, que estabelece o quadro de competências, assim como o regime de funcionamento dos órgãos dos municípios e das freguesias, do Decreto-Lei n.º 310/2002, de 18 de dezembro, que regula o regime jurídico do licenciamento e fiscalização pelas câmaras municipais de atividades diversas anteriormente cometidas aos governos civis, bem como do Código Administrativo.

Propostas que suscitaram dúvidas ao Presidente da República aquando da sua apreciação, tendo nos termos do n.º 1 do artigo 278.º da Constituição da República Portuguesa (CRP), do n.º 1 do artigo 51.º e n.º 1 do artigo 57.º da Lei n.º 28/82, de 15 de novembro, Lei de Organização, Funcionamento e Processo do Tribunal Constitucional (LTC), suscitado a apreciação preventiva da constitucionalidade de parte do Decreto n.º 132/XII e n.º 136/XII, questionando o Tribunal Constitucional sobre a conformidade com a Constituição das normas que criam as referidas entidades, na medida em que possam qualificar-se como autarquias locais, em eventual violação do princípio da tipicidade das autarquias no território continental previsto no n.º 1 do artigo 236º da CRP e do princípio de eleição por sufrágio universal direto e secreto do órgão deliberativo das autarquias locais contido no n.º 2 do artigo 239º da CRP.

De igual modo, foi suscitada a fiscalização preventiva das normas que habilitam a uma delegação de competências constitucionais, ou “em branco”, concedida a departamentos governamentais, para poderem delegar competências administrativas do Governo, não expressamente previstas na Constituição e respeitantes a um objeto material indefinido de ordem económica e social, da qual resulte que a identificação primária das matérias delegáveis seja operada mediante contrato interadministrativo, violando-se o princípio da legalidade administrativa constante do n.º 2 do artigo 112.º, do n.º 2 do artigo 3.º e do n.º 2 do artigo 266º da CRP.

O requerimento de fiscalização preventiva abrangeu ainda as normas constantes do artigo 1.º do Decreto n.º 136/XII, a título de inconstitucionalidade consequente em relação às normas precedentemente impugnadas e ao restante preceituado onde estas figuram, na medida em que o mesmo preceito revoga a legislação vigente no pressuposto da entrada em vigor do regime constante do Decreto n.º 132/XII, uma vez que se encontram diretamente relacionados, de modo a permitir a apreciação conjunta das normas revogatórias, cuja entrada em vigor não acompanhada do respetivo regime corresponderia a um efeito não desejado pelo legislador.

Nesse sentido, o Tribunal Constitucional, no seu Acórdão 296/2013¹⁰⁰, dá provimento às dúvidas colocadas pelo Presidente da República declarando inconstitucionais as normas previstas no decreto n.º 136/XII, nomeadamente as normas previstas no n.º 1 do art.º 2.º e da alínea c) do n.º 1 do art.º 3.º, assim como as normas constantes do art.º 2.º, do art.º 3.º, dos n.ºs 1, 2 e 4 do art.º 63.º, dos n.ºs 1, 2 e 3 do art.º 64.º, do art.º 65.º, dos arts. 89.º, 90.º, 91.º, 92.º e 93.º do Anexo I do Decreto n.º 136/XII e, por conexão material necessária, as disposições normativas constantes dos Anexos II e III, na parte respeitante às comunidades intermunicipais por entender que dessa forma estaria a ser violado o princípio da tipicidade das autarquias no território nacional (art.º 236.º, n.º 1 da CPR), assim como o princípio da eleição por sufrágio universal direto e secreto do órgão deliberativo das autarquias locais (art.º 239.º, n.º 2 da CRP). Nesse sentido, é entendimento do TC que a forma

¹⁰⁰ Acórdão n.º 296/2013, de 26 de Junho;

como são gizadas as comunidades intermunicipais no diploma em apreço corresponde à definição constitucional de autarquias locais, normas que procederiam por sua vez à criação material de um novo tipo de autarquia local, o que resulta na violação do princípio da tipicidade constitucional das autarquias locais uma vez que seriam autarquias que não estavam previstas na Constituição, em particular, no seu art.º 236.º. A par da decisão, o TC entendeu que para o caso das comunidades intermunicipais serem consideradas autarquias locais atípicas, as regras de composição e estatuto do seu órgão deliberativo não obedeceriam ao princípio da representação democrática direta constante no art.º 239.º da CRP.

O TC faz ainda referência à possibilidade apresentada pelo requerimento do Presidente da República que da interpretação do regime previsto no NRJAL não resulte a qualificação das comunidades intermunicipais como autarquias locais, mas como “outra forma de organização territorial autárquica” (art.º 236.º, n.º 3 CRP) ou ainda como associação ou federação de municípios (art.º 253.º CRP), interpretação que levaria à declaração de inconstitucionalidade das normas pelo facto de que a criação de “outra forma de organização territorial autárquica” estar reservada para as “grandes áreas metropolitanas e ilhas”, e não em todo o território nacional, tal como refere o Decreto 136/XII, violando-se o disposto no art.º 236.º CRP. Assim como o facto de que no caso de as comunidades intermunicipais sejam consideradas associações ou federações de municípios, entende o TC, de acordo com o disposto no art.º 253.º da CRP, que também se deve concluir pela sua inconstitucionalidade porque uma vez que se tratam de entidades obrigatórias, criadas pelo Estado, por lei, violando-se assim o carácter necessariamente voluntário do processo associativo municipal.

No que diz respeito ao pedido de fiscalização das normas relativas à faculdade do Governo poder delegar as suas competências constitucionais nos municípios e comunidades intermunicipais constantes no Decreto 132/XII, nomeadamente a alínea k), do n.º 1 do art.º 25.º, da norma do n.º 1 e da primeira parte do n.º 2 do art.º 100.º, conjugada com as normas do art.º 101.º, e do art.º 102 e, ainda as normas do n.º 1 do art.º 103.º e art.º 107.º e a título consequencial, das normas do arts. 104.º, 105.º,

106.º, 108.º, 109.º e 110.º, entendeu o TC considerar que existe a violação do princípio da legalidade administrativa (n.º 2, art.º 112.º CRP; n.º 2, art.º 3.º e n.º 2 do art.º 266.º da CRP) em virtude de resultar da norma uma “habilitação virtualmente em branco”, concedida a departamentos governamentais para poderem delegar competências administrativas do Governo que não estão expressamente previstas na Constituição, passando a existir uma identificação primária das matérias delegáveis seja operada mediante contrato *interadministrativo*, situação que o TC não considerou correta perante a Constituição pelo facto de que tal como defende o art.º 111.º, n.º 2 da CRP, a delegação de competências ou atribuições constitucionalmente previstas por parte de um órgão de soberania depende de norma constitucional habilitante, tendo assim o TC concluído pela inconstitucionalidade a título principal e consequential.

As comunidades intermunicipais detêm competências próprias (conferidas diretamente por lei ou constantes dos respetivos estatutos) ou competências delegadas (pelo Estado, vindas “de cima”, ou pelos municípios, “vindas de baixo”), e atribuições que decorrem de uma lógica de defesa e realização de interesses comuns de vários municípios, constituindo-se num fenómeno universal e que é independente da natureza e da dimensão dos municípios integrantes. Trata-se de uma verdadeira vantagem na defesa coletiva dos interesses municipais face ao Estado ou a outras coletividades territoriais regionais, nacionais ou comunitárias, não se limitando às fronteiras nacionais.

Ultrapassados os vícios normativos considerados inconstitucionais, a Assembleia da República aprovou, após proposta do Governo, o novo regime jurídico das autarquias locais, o estatuto das entidades intermunicipais, o regime jurídico da transferência de competências do Estado para as autarquias locais e para as entidades intermunicipais e o regime jurídico do associativismo autárquico, vertido na Lei n.º 75/2013, de 12 de setembro, em que no Título III são consideradas as entidades intermunicipais, em particular, as comunidades intermunicipais (art.º 63.º n.º 2 e 3), cujas inovações jurídicas no regime jurídico das CIM são mais significativas, por um lado quanto à estrutura orgânica, bem como tudo o que se refere à abertura à transferência legal e à

delegação de competências a entidades que surgem da iniciativa municipal e, por outro, porque as CIM parecem ser desenhadas com o objetivo, como refere PEDRO COSTA GONÇALVES, “de traduzir um elemento renovado de articulação entre o Estado e o Poder Local e de as colocar em posição de protagonizar o relacionamento entre esses dois polos, em complemento ou, porventura, em substituição do município”¹⁰¹.

No que à sua estrutura orgânica diz respeito (art.º 82.º, Lei n.º 75/2013, 12 setembro), as CIM são compostas por uma assembleia intermunicipal (art.º 83.º), por um conselho intermunicipal (art.º 88.º), pelo secretariado executivo intermunicipal (art.º 93.º) e pelo conselho estratégico para o desenvolvimento intermunicipal, órgão de natureza consultiva (art.º 98.º). Aqui importa referir que o diploma não indica a natureza dos três primeiros órgãos, se deliberativa ou executiva, contrariamente ao que sucede no que às autarquias locais e às áreas metropolitanas diz respeito. A assembleia intermunicipal (art.º 83.º) assume uma natureza de órgão deliberativo, composta por membros de cada uma das assembleias dos municípios que integram a CIM (art.º 83.º, n.º 1), em número fixado por lei, sendo que a eleição, mediante apresentação de lista e cingida ao método de Hondt (art.º 83.º, n.º 3), ocorre em cada assembleia municipal pelo colégio eleitoral constituído pelo conjunto dos membros da assembleia municipal (art.º 83, n.º 2), para um mandato correspondente ao da assembleia municipal. A este respeito, existe de facto uma intenção por parte do legislador de reforçar a dimensão de representatividade e da ligação das CIM aos municípios que a integram e, por consequência, aos eleitores, por via da relação com as assembleias municipais

As competências deste órgão são consideravelmente limitadas, sendo a mais relevante a da eleição do secretariado executivo intermunicipal (art.º 84.º, al. c.), uma novidade introduzida pela Lei n.º 75/2013. Este órgão, eleito em assembleia intermunicipal, poderá ser instituído de forma singular (constituído apenas por um

¹⁰¹ PEDRO COSTA GONÇALVES, “As entidades intermunicipais – em especial, as comunidades intermunicipais”, in *Questões Atuais de Direito Local*, ADREL, n.º 1, p. 28.

primeiro-secretário) ou colegial (constituído pelo primeiro-secretário e dois secretários intermunicipais) (art.º 93.º), sendo intenção do legislador de dotar a CIM de um órgão executivo com «legitimidade inerente à definição de um estatuto legal específico, que se responsabiliza pelo funcionamento ou operação da CIM no dia-a-dia»¹⁰², ao que o legislador acrescentou a possibilidade, mediante delegação de competências por parte do conselho intermunicipal, de representação externa da CIM (art.º 91). A par desta competência delegada, o legislador restringe a atuação do secretariado a uma série de competências que apenas podem ser delegadas e que se encontram previstas nas alíneas b), c), d), k), p) e q) do art.º 96, n.º1, sendo na opinião de PEDRO GONÇALVES um «estranho arranjo legal» da parte do legislador que ao invés de adotar o cenário tradicional de “delegação legal”, inclui as competências no catálogo das competências próprias desse órgão (art.º 96.º, n.º 1) e, posteriormente, estabelece que afinal não se trata de competências próprias mas delegadas (art.º 96.º, n.º 2). Apesar de tal cenário, considera PEDRO GONÇALVES que se trata de uma delegação legal típica, ou seja «as competências indicadas no n.º 2 do art.º 96.º consideram-se “legalmente delegadas” no secretariado executivo (a delegação opera por força da lei) mas “pertencem” ao conselho intermunicipal, órgão que pode avocar essas (suas) competências, no todo ou em parte, a qualquer momento»¹⁰³. O secretariado executivo não é autónomo em relação aos outros órgãos, sendo aqui uma das maiores inovações por parte do legislador, pois o secretariado executivo responde perante o conselho intermunicipal tendo este último a competência de acompanhar e fiscalizar a atividade do secretário executivo (art.º 90.º, n.º1, al. g), assim como perante a assembleia intermunicipal, agora competente para poder aprovar moções de censura ao secretariado executivo e assim provocar a sua demissão (art.º 102.º, n.º 1, al. b). Uma importante inovação é consagrada igualmente no art.º 102.º, em que confere a possibilidade da aprovação de uma moção de censura por parte das assembleias municipais, sendo que quando esta é aprovada pela maioria das assembleias dos municípios que integram a CIM, esta determina de igual forma a

¹⁰² PEDRO COSTA GONÇALVES, *As entidades...*, p. 30.

¹⁰³ PEDRO COSTA GONÇALVES, *As entidades...*, p. 31.

demissão do secretariado executivo (art.º 102.º, n.º 1, al. a), existindo assim a possibilidade de uma interferência direta dos municípios na organização interna da CIM da qual fazem parte integrante.

PEDRO GONÇALVES entende que o secretariado executivo é um órgão de escassa relevância política, com poucas competências próprias, considerando por isso excessiva e desfasada a solução legal adotada quanto ao estatuto remuneratório do secretariado executivo (igual à de um presidente de câmara municipal de um município médio, ou seja, 45% da remuneração base do Presidente da República + 30% do valor da sua remuneração para despesas de representação).

A par da sua organização, o universo de competências próprias ou por atribuição legal é manifestamente modesto, uma vez que na sua grande maioria as competências tem um carácter de enquadramento, remetendo uma especificação ou desenvolvimento em outras leis. A par deste facto, o n.º3 do art.º 81.º prevê a possibilidade das CIM exercerem atribuições transferidas pela administração estadual¹⁰⁴, ou seja, podemos verificar a existência de transferências legislativa para as CIM, em cumprimento do objetivo da descentralização administrativa previsto no art.º 111.º, o que por sua vez faz com que o catálogo de competências das CIM se revele aberto e evolutivo. No entanto, como refere PEDRO GONÇALVES¹⁰⁵, o legislador pode preferir a descentralização para as CIM em detrimento da descentralização para os municípios, utilizando assim a possibilidade de uma direta atribuição atribuição legal de competências às associações de municípios constitucionalmente possível, inclusive pela alusão à existência de “interesses próprios das populações (...) das entidades intermunicipais” como referem os artigos 113.º e 124.º. Uma solução empreendida pelo legislador que reforça a ideia de que a solução legalmente adotada «viabiliza a constituição de associações de municípios, não para a administração (voluntária) de interesses comuns dos municípios

¹⁰⁴ PEDRO GONÇALVES considera equivocado o conceito utilizado pelo legislador, nomeadamente a transferência da “administração estadual” in PEDRO COSTA GONÇALVES, *As entidades...*, p. 33.

¹⁰⁵ PEDRO COSTA GONÇALVES, *As entidades...*, p. 32.

associados, mas, sobretudo, para que a lei lhes confira atribuições e competências próprias (que poderão corresponder, ou não, a interesses comuns dos municípios associados)»¹⁰⁶.

As CIM, que se encontram sujeitas ao regime de tutela administrativa do Estado sobre as autarquias locais (art.º 64.º), além das competências próprias, podem igualmente exercer competências delegadas pelo Estado (art.º 124.º) ou pelos municípios (art.º 128.º), sendo que a delegação de competências se realiza mediante contrato. A celebração de um contrato «filia-se na exigência da presença de um interesse da CIM (...) na efetivação da delegação»¹⁰⁷.

No âmbito das competências delegadas pelo Estado nas CIM, prevê o art.º 124.º, n.º 1 a possibilidade de delegação de competências “em todos os domínios dos interesses próprios das populações das entidades intermunicipais, em especial, no âmbito das funções económicas”. Uma situação que PEDRO GONÇALVES considera original, na sua opinião, é a de que a Lei n.º 75/2013 parece assumir a natureza de “lei de habilitação” da delegação, como espelha o art.º 117.º, n.º 2 “os órgãos do Estado podem delegar competências nos órgãos das (...) entidades intermunicipais”. No entanto, por força do art.º 124.º, n.º 2 e do Acórdão do TC n.º 296/2013, a “delegação de competências não pode efetivar-se sem uma outra lei que preveja e concretize as competências delegáveis”. Neste ponto, embora o legislador não o estabeleça explicitamente, este entende projetar a delegação de competências do Estado nas entidades intermunicipais de forma genérica, como uma forma de colocar em prática o objetivo da descentralização. No entanto, importa referir que o instituto da delegação de competências refere-se à “transferência do exercício de competências do Estado” para as CIM, ou seja, as competências delegadas são exercidas pelas CIM mas na verdade continuam a pertencer ao Estado, existindo aqui não um processo de descentralização mas apenas de desconcentração, não perdendo o Estado a titularidade dessas competências a serem delegadas nas CIM. Em suma,

¹⁰⁶ PEDRO COSTA GONÇALVES, *As entidades...*, p. 34.

¹⁰⁷ PEDRO COSTA GONÇALVES, *As entidades...*, p. 35.

uma delegação de competências estaduais em que a presença de interesses próprios das populações das CIM surge como um critério da própria delegação¹⁰⁸ (art.º 124.º).

Por sua vez, as CIM podem ainda ver ser delegadas em si competências de um ou de alguns dos municípios que a integram, ou seja, as CIM podem exercer competências de origem municipal que pertencem aos municípios associados, em que cada município celebra um contrato de delegação de competências com a CIM, atribuindo-lhe o exercício de uma competência que lhe pertence. Nesse sentido, estabelece o art.º 128.º, n.º 1, que “os municípios concretizam a delegação de competências em todos os domínios dos interesses próprios das populações das entidades intermunicipais”, “em especial”: no âmbito do a) planeamento e gestão da estratégia de desenvolvimento económico e social; b) da competitividade territorial; c) da promoção dos recursos endógenos e da valorização dos recursos patrimoniais e naturais; d) do empreendedorismo e da criação de emprego; e) da mobilidade; f) da gestão de infraestruturas urbanas e das respetivas atividades prestacionais; g) da promoção e gestão de atividades geradoras de fluxos significativos de população, bens e informação. O n.º 2 do referido artigo refere ainda que os municípios concretizam a delegação de competências nas entidades intermunicipais nos domínios instrumentais relacionados com a organização e funcionamento dos serviços municipais e de suporte à respetiva atividade. Nesta situação, contrariamente ao que sucedia com a delegação de competências do Estado, o regime aplicável assume o carácter de lei de habilitação da delegação, ou seja, o município pode celebrar contratos de delegação em todos os domínios acima referidos, mesmo que estejam repartidas entre a assembleia municipal e a câmara municipal (art.º 25.º, n.º 1, al. k) e art.º 33.º, n.º 1, al. m).

2.3.3 As Área Metropolitanas

¹⁰⁸ PEDRO COSTA GONÇALVES, *As entidades...*, p. 36.

É com a Constituição de 1976 que surge a primeira referência às áreas metropolitanas, tendo o Código Administrativo de 1936-1940 apenas reservada a especificidade para as grandes áreas urbanas, que já na altura se afirmavam mesmo que de reduzida dimensão e concentração populacional, as *federações obrigatórias* de municípios limítrofes com as cidades de Lisboa e do Porto, havendo igualmente especificidades na organização dos municípios de Lisboa e do Porto relativamente aos restantes municípios.

A cada vez maior dimensão e densidade populacional sobretudo nas cidades de Lisboa e do Porto, vieram gerar novos problemas específicos de serviços públicos, transportes, de ordenamento urbano e aos quais a antiga divisão territorial municipal não conseguia responder da melhor forma, pelo que aquando da procura de soluções foram apresentadas várias alternativas para a resolução destes problemas e de um melhor e mais eficaz modelo de gestão, nomeadamente a criação de *megamunicípios*; a instituição de formas específicas de organização territorial; e a criação de entidades metropolitanas supramunicipais, estipulando o legislador no n.º 3 do art.º 236.º da CRP a possibilidade de nas grandes áreas urbanas e nas ilhas poderem ser estabelecidas outras formas de organização territorial autárquica de acordo com as suas condições específicas.

Para VITAL MOREIRA¹⁰⁹, “a cláusula constitucional da organização específica das áreas metropolitanas permite ao legislador adotar soluções originais em relação ao modelo comum de entidades intermunicipais”, pelo que estas poderão ser de vários tipos: podem ser criadas diretamente pela lei, sem dependência de iniciativa municipal; podem ser tornadas obrigatórias¹¹⁰ para os municípios abrangidos na geografia metropolitana; podem ter atribuições municipais mais intensamente integradas do que as demais entidades intermunicipais; podem ter atribuições próprias, não oriundas dos municípios componentes, diretamente conferidas pelo

¹⁰⁹ VITAL MOREIRA, *As associações...cit.*, p. 16;

¹¹⁰ Entre 1991 e 2003 (Lei n.º 44/91, 2 de Agosto) e desde 2008 (Lei n.º 46/2008, de 27 de Agosto) onde nos parece claro o regresso das federações obrigatórias constantes no Código Administrativo de 1936-1940;

Estado ou ainda terem uma organização diferente das demais entidades intermunicipais.

Neste sentido, o primeiro diploma relativo às áreas metropolitanas foi a Lei n.º 44/91, de 2 de Agosto, que criou diretamente as duas áreas metropolitanas de Lisboa e do Porto e que embora tivesse por base um regime típico de uma entidade intermunicipal, tinha igualmente características próprias de uma autarquia territorial, nomeadamente a sua própria definição, que faz réplica quase em absoluto a definição constitucional de autarquias locais prevista no art.º 235, n.º 2 da CRP, ou seja, entidades que surgem enquanto pessoas coletivas de direito público de âmbito territorial e que tem como objetivo a prossecução de interesses próprios das populações da área dos municípios integrantes, sendo a maior diferença para com as autarquias locais a ausência da referência aos órgãos representativos, delimitando a lei igualmente o seu âmbito territorial aos municípios que integram as duas entidades metropolitanas e aos quais, não obstante a criação das áreas metropolitanas ser feita por lei, cabe aos municípios interessados a iniciativa de criação da entidade metropolita através, nomeadamente a sua aprovação por 2/3 dos municípios envolvidos.

Na redação da Lei n.º 44/91, de 2 de Agosto são afirmadas as diferenças entre o regime das áreas metropolitanas e o regime das associações de municípios de direito público, em particular na organização das entidades metropolitanas que tinham na sua constituição três órgãos: a assembleia metropolitana, a junta metropolitana e o conselho metropolitano. A assembleia metropolitana era composta por membros eleitos, em sistema proporcional, pelos membros diretamente eleitos das assembleias municipais em colégio único. A junta metropolitana, por sua vez, era constituída pelos presidentes das câmaras municipais integrantes da referida área metropolitana ao passo que o conselho metropolitano, um órgão consultivo, era composto pelo presidente da Comissão de Coordenação Regional (CCR), pelos membros da junta metropolitana e por vários representantes dos serviços públicos prestados pelo Estado cuja ação interferia com a atividade da entidade metropolitana.

As áreas metropolitanas surgem cada vez mais como espaços de concentração de pessoas de elevada qualificação profissional e de atividades de significativo valor acrescentado, constituindo meios inovadores, cuja importância estratégica para a promoção do desenvolvimento económico e social, motivo pelo qual foi introduzida a Lei n.º 10/2003, de 13 de Maio e que veio introduzir profundas mudanças no regime das áreas metropolitanas, nomeadamente a generalização das áreas metropolitanas, deixando assim de existir apenas duas áreas metropolitanas; a distinção entre dois tipos de áreas metropolitanas, em particular, as grandes áreas metropolitanas (GAM) e as comunidades urbanas; a criação voluntária, por meio de escritura pública e sujeita aos referidos requisitos de número mínimo de municípios e de população; delimitação territorial livre, salvaguardando o requisito da continuidade territorial, mas sem necessidade de respeitar as fronteiras das divisões territoriais estabelecidas; existindo ainda uma aproximação de regime jurídico entre as áreas metropolitanas e as entidades intermunicipais de fins gerais ou comunidades intermunicipais.

A estrutura orgânica definida na Lei n.º 10/2003, de 13 de Maio, tal como a Lei n.º 44/91, de 2 de Agosto, compreende sempre três órgãos para as duas modalidades de áreas metropolitanas (as grandes áreas metropolitanas e as comunidades urbanas), nomeadamente uma assembleia metropolitana representativa, eleita em colégio único pelos membros das assembleias municipais; uma junta metropolitana, constituída pelos presidentes das câmaras municipais dos municípios que integram a referida área metropolitana; e um conselho consultivo composto pelos membros da junta metropolitana, pelo presidente da CCDR em que se integra a área metropolitana, assim como pelos representantes dos serviços públicos do Estado cuja atividade interessasse à prossecução das atribuições da área metropolitana.

Por sua vez, na sequência do cumprimento do programa do XVII Governo Constitucional, é aprovada e implementada a Lei n.º 45/2008, de 27 de Agosto, que estabelece o regime quadro para o associativismo municipal ao distinguir entre associações de municípios de fins múltiplos (as referidas comunidades intermunicipais), associações de municípios de fins específicos e o regime próprio

das áreas metropolitanas de Lisboa¹¹¹ e do Porto¹¹², sendo que estas últimas correspondem a uma forma específica de associação de municípios correspondente às duas únicas áreas do território nacional às quais é reconhecida a existência de formas de integração económica, dinâmicas sociais, e mecanismos de interdependência e escala demográfica próprias de uma dimensão metropolitana.

No âmbito das áreas metropolitanas, para além da clara opção por atribuição desse modelo apenas a Lisboa e Porto, clarificou-se que se trata da forma de associação de municípios com a estrutura adequada a dar resposta a questões típicas de espaços urbanos com elevada densidade populacional e interdependência funcional, mas não de pequenas regiões administrativas, o que consagrada a legitimidade democrática afasta a possibilidade de eleição direta de órgãos metropolitanos em concorrência com os municípios, pois para o legislador o desafio para as áreas metropolitanas é o da capacidade de assumir responsabilidades pelo planeamento à escala metropolitana na gestão dos programas de investimento do exercício de um papel de parceiro na relação com a administração central.

Neste último caso, desempenha um papel especial a Comissão Executiva Metropolitana enquanto estrutura permanente da área metropolitana com dupla legitimidade política, já que é proposta pela Junta Metropolitana, - composta pelos Presidentes de Câmara – e aprovada pela Assembleia Metropolitana, órgão com a legitimidade democrática resultante da votação em lista partidária por método proporcional pelos membros de todas as Assembleias Municipais dos municípios que integram a área metropolitana.

¹¹¹ Compõem a Área Metropolitana de Lisboa os municípios da Grande Lisboa e da Península de Setúbal, nomeadamente os municípios de Alcochete, Almada, Amadora, Barreiro, Cascais, Lisboa, Loures, Mafra, Moita, Montijo, Odivelas, Oeiras, Palmela, Sesimbra, Setúbal, Seixal, Sintra e Vila Franca de Xira.

¹¹² Compõem a Área Metropolitana do Porto os municípios de Espinho, Gondomar, Maia, Matosinhos, Oliveira de Azeméis, Porto, Póvoa de Varzim, Santa Maria da Feira, Santo Tirso, São João da Madeira, Trofa, Vale de Cambra, Valongo, Vila do Conde e Vila Nova de Gaia. Espinho, Gondomar, Maia, Matosinhos, Porto, Póvoa de Varzim, Valongo, Vila do Conde e Vila Nova de Gaia.

A Comissão Executiva Metropolitana é composta por três a cinco membros, os quais podem exercer funções a tempo inteiro, constituindo o núcleo fundador de um órgão permanente da área metropolitana. O impacto deste modelo de governação dependerá em larga medida da capacidade da Comissão Executiva Metropolitana para ocupar um papel central enquanto voz autorizada da área metropolitana junto dos municípios e na relação com o Governo.

A este propósito, da essência democrática das áreas metropolitanas, ANTÓNIO CÂNDIDO OLIVEIRA¹¹³ tendo em consideração o facto de as áreas metropolitanas não cumprirem o preceito constitucional previsto no n.º 2 do art.º 239.º da Constituição, de não possuírem órgãos diretamente eleitos pelos cidadãos, resulta na ausência de legitimidade democrática, própria das autarquias locais.

No mesmo sentido, as áreas metropolitanas enquanto, entes legalmente obrigatórios, não poderão ser equiparadas às autarquias locais pelo facto de não disporem de poderes públicos autónomos, definidos e exercidos em condições de autorresponsabilidade pela verificação da ausência do requisito da representatividade democrática na designação dos titulares dos respetivos órgãos, pois na opinião de JOSÉ DE MELO ALEXANDRINO¹¹⁴, embora possamos reconhecer que a mera eleição indireta pelos respetivos órgãos não constitui obstáculo decisivo à presença de uma autarquia local como se comprovou em Espanha pelas províncias, sendo aí decisiva a continuidade histórica do ente e o sentido da decisão constituinte, no caso das áreas metropolitanas portuguesas, apesar de existir uma abertura constitucional, é a opção do legislador que torna decisiva a natureza não autárquica destes entes (art.º 2.º, n.º 1 e, *a contrario*, art.º 6, n.º 1, art.º 23.º, 28.º e 29.º da Lei n.º 45/2008, de 27 de Agosto) em conexão com a legitimidade e representatividade dos respetivos órgãos (art.º 9.º, n.ºs 2, 3, 4 e 5, art.º 13.º, n.ºs 1 e 2, da Lei n.º 45/2008, de 27 de Agosto). Dispondo ainda de personalidade e capacidade de direito público, as áreas metropolitanas constituem uma forma de organização territorial, com a prossecução

¹¹³ ANTÓNIO CÂNDIDO OLIVEIRA, “A Democracia...”, pp. 25;

¹¹⁴ JOSÉ DE MELO ALEXANDRINO, “Direito das...”, pp. 134;

de interesses locais, embora distintos dos interesses locais prosseguidos pelas autarquias locais que integram¹¹⁵ a área metropolitana, dispondo para esse efeito de um acervo de poderes públicos que podem ser locais e supralocais¹¹⁶.

¹¹⁵ Art.º 4.º da Lei n.º 46/2008, de 27 de Agosto;

¹¹⁶ Artigos 8.º, 11.º, 14.º, 20.º, 25.º e 28.º da Lei n.º 46/2008, de 27 de Agosto;

3 – OS SISTEMAS DE DEMOCRACIA LOCAL NA EUROPA

Como ponto de partida para uma correta análise do plano europeu de democracia local, importa ter em atenção a forma do Estado em questão, nomeadamente se se constituem enquanto Estados unitários ou compostos; ter em atenção quanto à existência de configurações especiais de Estado unitário, nomeadamente o facto de poderem ser Estados total ou parcialmente regionalizados; assim como Estados regionalizados que se encontram num processo de transformação em Estados federais (como está a acontecer em Itália), sendo que a descentralização dos poderes legislativos é condição *sine qua non* na existência de um Estado composto ou de um Estado regionalizado¹¹⁷.

Mesmo existindo uma grande heterogeneidade entre os vários modelos de administração local existentes nos Estados membros da União Europeia, generalizou-se, em meados dos anos 90 do século XX, a afirmação do princípio da autonomia local, sendo adotado pelas respetivas Constituições assim como beneficiado de mecanismos de proteção junto do Tribunal Constitucional nacional. No entanto, perante problemas e necessidades semelhantes, os ordenamentos europeus responderam com base em soluções similares, originando tendências paralelas na Europa¹¹⁸, *tendo sido o caso dos movimentos de descentralização de atribuições*¹¹⁹; *dos processos de regionalização política e administrativa*¹²⁰; *dos esforços de fusão de municípios*¹²¹; *na procura do reforço da estabilidade, autoridade e*

¹¹⁷ JOSÉ DE MELO ALEXANDRINO, Direito das..., p. 44.

¹¹⁸ LUCIANO VANDELLI, Il sistema delle autonomie locali, 3.ª ed, Bologna, 2007.

¹¹⁹ Verificado na Itália, Bélgica, França, Portugal e Reino Unido.

¹²⁰ Verificado em Itália, Espanha e Portugal em meados dos anos 70; nos anos 80 na França; na Escócia, País de Gales e Irlanda do Norte nos anos 90.

¹²¹ Como é o caso dos bons exemplos da Dinamarca, Holanda, Bélgica, Grã-Bretanha, Alemanha e Áustria, sendo que em França o processo de fusão de municípios não foi bem sucedido.

*responsabilidade dos governos locais*¹²²; *assim como de uma crescente perda de uniformidade no regime local*¹²³.

Como adiante teremos oportunidade de verificar, existem várias singularidades dos modelos de administração local na Europa, sendo que se destacam duas singularidades no que diz respeito a Portugal, nomeadamente o facto de em Portugal se reconhecer uma sólida autonomia às ilhas dos Açores e da Madeira, no entanto a regionalização do continente, embora prevista na Constituição, ficou bloqueada em absoluto com o resultado negativo do referendo nacional de 8 de Novembro de 1998; assim como o facto único de Portugal dispor de uma autarquia local de *nível infra-comunal*, facto que contraria a tendência europeia que é a de que o nível base seja constituído pelas comunas ou municípios¹²⁴.

Assim sendo, segundo JOSÉ DE MELO ALEXANDRINO, existem nos Estados-membros vários tipos de ordenamentos, nomeadamente com dois níveis locais, o municipal e o regional, que se verificam na Dinamarca, Grécia, Letónia, Holanda, República Checa, Eslováquia, Suécia e Hungria¹²⁵; com um terceiro nível territorial, que poderá estar dotado de poderes administrativos ou de poderes político-legislativos, sendo caso do primeiro a França, a Irlanda e a Polónia, e do segundo exemplo a Áustria, Bélgica, Itália, Alemanha, Espanha e, em parte, em Portugal e Reino Unido; ainda neste âmbito, Portugal é o único que não dispõe do nível intermédio da região ou da província, apresentando por sua vez um *sistema*

¹²² Como aconteceu na Itália, em algumas cidades inglesas, em alguns länder alemães, na península ibérica e nos países de Leste.

¹²³ Sendo prova disso a Itália, em 1993, a Grã-Bretanha, em 1998 e a Espanha, em 2003.

¹²⁴ LUCIANO VANDELLI, *Il sistema...*, pp. 249, 250.

¹²⁵ LUCIANO VANDELLI, *Il sistema...*, pp. 249.

*territorial multinível atípico*¹²⁶ composto por freguesias, municípios e duas regiões autónomas¹²⁷.

Para LUCIANO VANDELLI, destacam-se cinco grandes modelos de administração local: o francês, o anglo-saxónico, o germânico, o nórdico e o centro-oriental¹²⁸. Já no que diz respeito aos sistemas europeus de governo local, considerando que existe uma tendência de “reforço da legitimação e da autoridade dos órgãos locais a partir dos presidentes de câmara”, estes podem ser de vários tipos, nomeadamente “(i) *de tipo parlamentar, como sucede em França, Espanha, parte da Alemanha, Dinamarca, Irlanda e Lituânia; (ii) de tipo presidencial, como é exemplo a cidade de Londres; (iii) sistemas atípicos, como é o caso do sistema português e italiano após a reforma de 1993; (iv) e de tipo directorial, como sucede na Suíça e sucedeu no Reino Unido até 1972*”¹²⁹.

No que se refere aos ordenamentos oportunamente considerados mais próximos, em particular no âmbito da organização da democracia local, há uma ideia fundamental que se prende com a existência de uma assembleia representativa dos cidadãos, eleitos por sufrágio universal, direto e secreto¹³⁰.

Porém, não basta a existência de uma assembleia para deliberar sobre os assuntos das comunidades locais – é necessário depois exercer muitas outras atividades que a assembleia, no seu todo, não pode desempenhar. Tal sucede, em regra, através de um órgão executivo, que deverá ser responsável perante aquela. Por sua vez, o órgão executivo vai precisar de diversos serviços que dele são dependentes para levar à prática as muitas tarefas que a autarquia local necessita de realizar.

¹²⁶ JOSÉ DE MELO ALEXANDRINO, *Direito das...*, p. 46.

¹²⁷ JORGE MIRANDA, «Artigo 6.º», in Jorge Miranda/Rui Medeiros, *Constituição Portuguesa Anotada*, tomo I – Introdução e Princípios Fundamentais, Coimbra, 2005, p. 79.

¹²⁸ LUCIANO VANDELLI, *Il sistema...*, pp. 244.

¹²⁹ JOSÉ DE MELO ALEXANDRINO, *Direito das...*, p. 48.

¹³⁰ Artigo 3.º, n.º 2 da CEAL e artigo 239.º, nos 1 e 2 da CRP.

Ora, a existência de um órgão executivo coloca o problema da sua constituição e da articulação com o órgão deliberativo.

Há duas formas mais correntes, no continente europeu, de formar o órgão executivo: por eleição feita pela assembleia representativa – sistema que se aproxima do que, a nível nacional chamamos “parlamentar”; ou por eleição direta dos membros da comunidade local – sistema que se aproxima do “presidencial”.

Porém, como refere ANTÓNIO CÂNDIDO DE OLIVEIRA¹³¹, ao falarmos do sistema ou modelo “parlamentar” ou “presidencial” estamos a falar de tipos ideais que não podemos transpor, sem mais, do plano nacional para o plano local, uma vez que existe, nomeadamente nos países europeus, uma enorme variedade de organizações concretas, com as mais diversas particularidades.

Ao nível local, deparamo-nos ainda com outro problema, que se prende com o facto de, frequentemente, os membros do órgão executivo das autarquias locais fazerem parte do órgão deliberativo, operando-se uma mistura de funções e fazendo lembrar aspetos do modelo de “assembleia”.

Vejamos então, ainda que de forma sintética, a organização democrática local de um conjunto de países que nos estão próximos e que são expressão da diversidade concreta do tipos de organização dentro dos modelos acima referidos, destacando, pela ordem de LUCIANO VANDELLI acima referida, em particular, o sistema de organização democrática local da França, Espanha, Itália, Inglaterra e País de Gales, Alemanha, assim como o sistema Grego pelo facto de estar atualmente sob assistência financeira da Comissão Europeia, Banco Central Europeu e Fundo Monetário Internacional (denominada Troika), entidades com as quais celebrou um memorando de entendimento no qual se comprometeu, entre outros pontos, a desenvolver um plano de reorganização interna das estruturas e unidades

¹³¹ ANTÓNIO CÂNDIDO OLIVEIRA, A Democracia Local (aspectos jurídicos)..., pág. 68;

administrativas, nomeadamente a redução do número de municípios, prefeituras, províncias¹³² tal como sucede em Portugal¹³³.

3.1 – França

É nos municípios, nos departamentos e nas regiões que assenta a democracia local francesa, numa estrutura organizativa que teve a sua origem no período subsequente à Revolução Francesa de 1789, nomeadamente no que diz respeito aos municípios e aos departamentos (ainda que estes só adquirissem o estatuto de verdadeiras autarquias locais em 1872)¹³⁴ e na reforma operada em 1982, no que toca às regiões¹³⁵.

Existem em França 36 778 comunas, ou municípios, um número extraordinariamente superior aos demais países europeus e que resulta de uma lei aprovada pela Assembleia Nacional francesa a 12 de Novembro de 1789 antecedida de um histórico debate parlamentar onde se defrontaram as propostas dos notáveis parlamentares THOURET e MIRABEAU. Para THOURET, a reorganização da administração local de França deveria resumir-se à criação de 720 grandes municípios, uma proposta que embora apoiada por EMMANUEL SIEYÈS e que surge no seguimento das propostas apresentadas anteriormente por CONDORCET¹³⁶¹³⁷, teve uma forte oposição de

¹³² VASILIS LEONTISIS, The ‘Callicrates’reform: transforming Greek local government in the years of austerity, in Hellenic Observatory and London School of Economics and Political Science, London, 2011.

¹³³ Resolução do Conselho de Ministros n.º 40/2011, de 22 de Setembro, que resulta do ponto 3.43.5 do Memorando de Entendimento do Estado Português com a Troika e que, por sua vez, dá origem ao “Documento Verde da Reforma da Administração Local”, in

¹³⁴ ANTÓNIO CÂNDIDO OLIVEIRA, A Democracia..., p.70.

¹³⁵ Lei “Deferre” (GASTON DEFERRE), N°82-213 de 2 Março de 1982, relativa aos direitos e liberdades das comunidades locais, dos departamentos e das regiões de descentralização.

¹³⁶ Condorcet defendia, ainda antes da Revolução Francesa, que os municípios não deveriam integrar uma população inferior a 4.000 ou 5.000 habitantes, nem superior a 10.000 ou 12.000 e o território deveria ser de modo a que num só dia os cidadãos mais afastados da sede pudessem chegar a ela, tratar dos seus assuntos durante várias horas e regressar aos domicílios.

¹³⁷ G. SAUTEL, Histoire des institutions publiques depuis la Révolution Française, 6.ªed., Paris, 1885, in ANTÓNIO CÂNDIDO OLIVEIRA, A Democracia..., p.71

MIRABEAU, segundo o qual teria de existir uma municipalidade “*dans chaque vile, bourg, village ou communauté de champagne*”¹³⁸, tendo a Assembleia Nacional francesa optado pela proliferação de municípios no que toca ao elemento territorial.

No entanto, embora exista de facto um grande número de municípios em França, a perspetiva dominante sempre foi a da centralização, sendo exemplo disso a abolição da tutela, em 1982, a tardia constitucionalização do poder local, apenas em 2003, assim como a permanente oscilação entre fases de maior e menor centralização, onde se destaca, no plano da tímida descentralização, a criação da região enquanto autarquia local (embora considerada instituto público desde 1972), com a Lei N.º 82-213, de 2 de Março e a intensificação da transferência legal de atribuições a partir de 1983¹³⁹.

Por sua vez, como refere ANTÓNIO CÂNDIDO OLIVEIRA, o território teve um papel determinante na configuração dos departamentos franceses, no total 96, criados também em 1789, tendo a divisão do território em departamentos sido igualmente debatida entre o extremo da simplificação de THOURET e o temperamento histórico defendido por MIRABEAU que acabou por perdurar.

Já no que diz respeito às 22 regiões francesas, elas constituem um fenómeno recente da administração local francesa, tendo sido criadas apenas em 1982, no âmbito da reforma de descentralização institucionalizada pela Lei n.º82-213 de 2 Março de 1982, diploma relativo aos direitos e liberdades das comunidades locais, dos departamentos e das regiões de descentralização, e onde existiu por parte do legislador especial preocupação com a dimensão territorial, tendo em conta, entre outros elementos, os problemas de ordenamento do território¹⁴⁰.

¹³⁸ G. SAUTEL, *Histoire des institutions publiques depuis la Révolution Française*, 6.ª ed., Paris, 1985, pp. 99 e ss.; in ANTÓNIO CÂNDIDO OLIVEIRA, *A democracia...*, p. 71.

¹³⁹ VÉASE MARCOU, *La reforme en cours des collectivités territoriales: queles logiques?*, Cahiers français, núm. 362, 2011, pp. 30 e ss.

¹⁴⁰ ANTÓNIO CÂNDIDO OLIVEIRA, *A Democracia...*, p. 71

3.1.1 – O sistema de democracia local

O sistema de democracia local francês tem a sua base essencialmente numa assembleia diretamente eleita pelos habitantes e num órgão executivo individual, eleita pela assembleia de entre os seus membros, sendo que o órgão executivo, uma vez eleito, não pode ser destituído, minando desta forma por completo a sua já enfraquecida responsabilidade política perante a assembleia.

3.1.1.1 – O Município

No que diz respeito aos municípios, os eleitores locais elegem em França, por sufrágio universal, direto e secreto, uma assembleia deliberativa, denominado por “*conseil municipal*”, composto por um número de membros variável em função do número de habitantes que, por sua vez, elege o órgão executivo individual, o “*maire*”, que além de fazer parte, tem a responsabilidade de presidir à “assembleia municipal”¹⁴¹, introduzindo-se aqui um elemento que perturba uma correta distinção entre o órgão deliberativo e o órgão executivo. O facto de a assembleia não poder destituir o “*maire*”¹⁴², nomeadamente através de moção de censura, tem sido objeto de críticas, existindo teses que defendem não só uma separação clara entre o órgão deliberativo e o executivo assim como a responsabilidade deste perante aquele, através da instituição da moção de censura construtiva¹⁴³.

¹⁴¹ Como refere ANTÓNIO CÂNDIDO OLIVEIRA, “a expressão portuguesa “assembleia municipal” é a que mais de aproxima da francesa “conseil municipal”, mesmo tendo em conta as particularidades da nossa assembleia. A tradução literal “conselho municipal” remeter-nos-ia para um órgão consultivo do município que foi extinto, entre nós, em 1989”.

¹⁴² Em português, como refere na mesma medida ANTÓNIO CÂNDIDO OLIVEIRA, “a expressão que melhor traduz “maire” é Presidente da Câmara, embora com diferenças, desde logo porque aquele preside à assembleia municipal”.

¹⁴³ MULLER-QUOY, Le droit des assemblées locales, Paris, 2001 in ANTÓNIO CÂNDIDO OLIVEIRA, A Democracia... p. 72.

A assembleia eleita (“*conseil municipal*”) é constituída por um número de membros que, como acima é referido, depende do número de habitantes, variando a respetiva composição entre o mínimo de 9 membros para os municípios de menos de 100 habitantes (excluindo-se a possibilidade da existência da figura do plenário de cidadãos como sucede em Espanha e sucedeu em Portugal até à entrada em vigor da Lei n.º 11-A/2013, de 28 de Janeiro), até ao máximo de 69 membros para os municípios de 300.000 habitantes ou mais, sendo que os municípios de Paris, Marselha e Lyon têm um estatuto especial e as respetivas assembleias um número superior de membros¹⁴⁴.

Na grande maioria dos municípios franceses, o número de habitantes é inferior a 3.500 habitantes, pelo que os membros da “assembleia municipal” são eleitos por escrutínio maioritário plurinominal, com recurso a uma segunda volta, se necessário. Segundo o presente modelo, na primeira volta são eleitos aqueles que obtiveram a maioria absoluta dos votos expressos, desde que a participação seja superior a ¼ dos eleitos inscritos, sendo que na segunda volta são eleitos os que obtiveram mais votos, organizando-se a eleição por lista, com a possibilidade de o eleitor compor o seu boletim de voto pelas técnicas do voto preferencial e da composição da lista (“*panachage*”)¹⁴⁵, um mecanismo que por sua vez faz com que a representação das minorias não esteja assegurada nestes municípios.

Por outro lado, nos casos de municípios com mais de 3.500 habitantes, a eleição dos membros da assembleia é feita por escrutínio de lista, no entanto, sem possibilidade de “*panachage*”, e com obrigação de declaração de candidatura dirigida à prefeitura, sendo que a rejeição da candidatura é suscetível de recurso perante o tribunal administrativo competente. Nestes casos, a lei organiza o escrutínio de forma a

¹⁴⁴ R. CHAPUS, Droit Administratif, general, T. 1, 14.ª ed., Paris, 2000, in ANTÓNIO CÂNDIDO OLIVEIRA, A Democracia..., p. 73.

¹⁴⁵ ANTÓNIO CÂNDIDO OLIVEIRA, A Democracia..., p. 73.

existir uma maioria e a obter representação por parte das minorias, combinando para o efeito, o escrutínio de lista maioritária a duas voltas e a representação proporcional.

A segunda volta só tem lugar quando nenhuma lista obteve, na primeira, 50% dos sufrágios (e só se podem manter na segunda volta as listas que tenham recolhido pelo menos 10% dos votos). A lista que recolher a maioria absoluta logo na primeira volta recebe metade dos lugares na assembleia e os restantes são repartidos proporcionalmente entre todas as listas sufragadas que tiverem obtido pelo menos 5% dos votos expressos, onde se inclui igualmente a lista vencedora. No caso de necessidade de segunda volta, a lista que tiver mais votos tem direito a metade dos lugares e a outra metade é distribuída entre todas as listas, segundo o sistema proporcional da média mais forte, tal como na primeira volta, garantindo assim, nos municípios com 3.500 habitantes ou mais, uma maioria absoluta, na assembleia, para a lista que obteve mais votos e, ao mesmo tempo, a representação das minorias para um mandato de seis anos.

Uma vez eleita e instalada, no seio da assembleia podem existir comissões (“*commissions municipales*”) formadas por membros da mesma e presididas pelo “*maire*”, que tem como missão preparar e facilitar os trabalhos daquela. Nos municípios com mais de 3.500 habitantes, a sua composição deve fazer-se de acordo com a representação proporcional a fim de permitir, às diferentes sensibilidades políticas a possibilidade de se exprimirem.¹⁴⁶ Estas comissões podem ser de dois tipos: comissões municipais permanentes que têm a duração do mandato da assembleia no seu todo, ou seja, durante seis anos, ou comissões municipais temporárias, que são criadas e suprimidas pela “assembleia municipal”, por escrutínio secreto e o número dos seus membros é fixado pela mesma assembleia.

No mesmo sentido, uma vez eleita a assembleia, podem existir no seu seio vários grupos municipais, à exceção dos municípios mais pequenos onde não é obrigatória a sua existência.

¹⁴⁶ MULLER-QUOY, *Le droit des assemblées locales*, pág. 43

Embora não exista uma regulamentação detalhada do funcionamento dos grupos municipais, nas assembleias dos municípios com mais de 100.000 habitantes, a Lei n.º 95-65, de 1995, relativa ao financiamento da vida política, estabelece várias regras concretas de apoio aos grupos municipais, nomeadamente a atribuição de instalações e o pagamento de algumas despesas.¹⁴⁷, possibilitando aos grupos nos municípios com mais de 3.500 habitantes, direito a um espaço nos boletins do município, para exprimir os seus pontos de vista seja por que meio for.

Por outro lado, os municípios têm um órgão executivo individual que é eleito pela “assembleia municipal”, pelo período de seis anos, com a possibilidade de ser reeleito (uma vez que em França não existe qualquer limite legal quanto à reeleição do mesmo titular do cargo político para vários mandatos, como sucede em Portugal com a Lei n.º 46/2005, de 29 de Agosto). No entanto, uma vez eleito o “*maire*”, este não pode ser depois por ela destituído, cabendo-lhe, enquanto representante do município, executar as deliberações da “assembleia municipal”, assim como ser o responsável pelo pessoal e pela organização dos serviços municipais.

O “presidente da câmara” é assistido no exercício das suas funções por “vereadores” (palavra portuguesa que mais se aproxima da original “*adjoints*”), também eleitos pela assembleia nas mesmas condições que o “presidente da câmara” e que com este formam a “*municipalité*” – expressão que não é usada pela lei mas, como refere ANTÓNIO CÂNDIDO OLIVEIRA¹⁴⁸, que entrou na linguagem corrente. No que toca ao número de vereadores, este é determinado pela assembleia, não podendo ultrapassar 30% do total dos membros desta. Atendendo a que a “*municipalité*” não tem poderes deliberativos, limitando-se a auxiliar o “*maire*” nas suas tarefas (este sim com poder de decisão, que pode aliás delegar, em parte, nos vereadores), FREITAS DO AMARAL entende que ela não constitui um verdadeiro órgão do município.¹⁴⁹

¹⁴⁷ MULLER-QUOY, Le droit des assemblées locales, p. 49

¹⁴⁸ ANTÓNIO CÂNDIDO OLIVEIRA, A Democracia..., p.76.

¹⁴⁹ DIOGO FREITAS DO AMARAL, Curso de Direito Administrativo, p. 483

Entretanto, o facto de a grande maioria dos municípios franceses ter população e território muito reduzidos impede que eles possam desenvolver, por si sós, muitas tarefas que interessam às comunidades locais. Tal realidade determinou o desenvolvimento, em França, do fenómeno da cooperação intermunicipal (“*intercommunalité*”) que se traduziu em diversas formas de associativismo municipal, com órgãos próprios que não são eleitos diretamente pelos cidadãos¹⁵⁰, o que por sua vez resulta no afastamento de responsabilidades perante os cidadãos, tal como sucede no âmbito das entidades intermunicipais e áreas metropolitanas em Portugal.

No sentido de evitar a desresponsabilização dos seus eleitos para com os cidadãos, a Assembleia Nacional francesa, aprovou a 27 de Fevereiro de 2002 um diploma relativo à democracia de proximidade¹⁵¹ onde previa a eleição direta dos órgãos das entidades intermunicipais *que tivessem poderes de natureza fiscal*¹⁵², tendo no entanto esse projeto sido rejeitado pelo Senado francês por temer que dessa forma se estivessem a criar novas autarquias locais de maior dimensão

3.1.1.2 – O Departamento

No departamento, a assembleia deliberativa é o “*conseil général*”¹⁵³, cujos membros são eleitos na base de uma circunscrição eleitoral que é o cantão, sendo que todos os departamentos franceses estão divididos em circunscrições administrativas denominadas cantões, e cada um destes elege um membro.

¹⁵⁰ Entre nós, temos um fenómeno semelhante de afastamento de responsabilidade perante os cidadãos, que é o das associações de municípios, também elas dotadas de órgãos eleitos indiretamente.

¹⁵¹ M.VERPEAUX, La loi du 27 février 2002 relative à la démocratie de proximité ou la proximité, une solution pour la démocratie locale?, in RFDA, n.º 2, mars-avril 2003, p. 262; G. MARCOU, La réforme de l’intercommunalité: queles perspectives pour les agglomérations urbaines?, in AJDA n.º 472002, 20 avril 2002, p. 322, in ANTÓNIO CÂNDIDO OLIVEIRA, A Democracia..., p. 77.

¹⁵² ANTÓNIO CÂNDIDO OLIVEIRA, A Democracia..., p. 77.

¹⁵³ A tradução que mais se aproxima é a de “assembleia departamental”.

A sua eleição ocorre logo na primeira volta, desde que um dos candidatos tenha obtido a maioria absoluta dos votos e tenham votado pelo menos $\frac{1}{4}$ dos eleitores. Para um candidato ser eleito na segunda volta, à qual apenas pode concorrer quem tenha obtido pelo menos um número de votos igual a 10% do número de eleitores inscritos, basta obter a maioria relativa. Este sistema eleitoral com base nos cantões dificulta a representação proporcional, mas não impede que na composição global da assembleia possam existir representantes de várias correntes, bastando que estas tenham eleito representantes num ou mais cantões.

A eleição dos membros por cantão determina uma representação desigual da população rural e urbana na assembleia do departamento, pois os cantões rurais menos povoados elegem, tal como os cantões urbanos muito povoados, um membro., havendo por isso quem defenda uma circunscrição única, tal como sucede nos municípios, como é o caso de R. CHAPUS¹⁵⁴.

Os membros da assembleia são eleitos pelo sistema maioritário de duas voltas, por seis anos, mas de três em três anos opera-se uma renovação de metade, cabendo à assembleia do departamento deliberar sobre os assuntos deste e tomar as deliberações mais importantes, desde a aprovação do orçamento à criação e organização dos serviços departamentais.

O presidente da “assembleia departamental”, por sua vez, é eleito, de entre os seus membros, nas mesmas condições em que são eleitos os “*maires*” pelas assembleias municipais”, sendo o seu mandato é de três anos, renovável (esta renovação tem em conta a renovação pela metade da assembleia departamental de 3 em 3 anos)¹⁵⁵.

Repare-se que o presidente acumula as funções de órgão executivo com as de presidente da assembleia que o elegeu, tal como sucede com o “*maire*”.

¹⁵⁴ R. CHAPUS, Droit Administratif..., p. 278, in ANTÓNIO CÂNDIDO OLIVEIRA, A Democracia..., p. 77.

¹⁵⁵ J.-B. AUBY/J.-F. AUBY/R. NOGUELLOU, Droit des collectivités locales, 3.^a ed., Paris, 2004, p. 121, in ANTÓNIO CÂNDIDO OLIVEIRA, A Democracia..., p. 78.

Desde 1992, os departamentos têm uma estrutura denominada “comissão permanente” (“*commission permanente*”) composta pelo presidente do “*conseil général*”, por 4 a 15 vice-presidentes e, eventualmente, de mais um ou vários membros, todos eleitos pela assembleia do departamento, segundo as mesmas modalidades e para o mesmo tempo de mandato.

Esta estrutura tem uma missão mista, pois, por um lado, assegura a permanência da gestão do departamento para tudo o que releva da competência da assembleia deliberativa, podendo receber delegações de competências desta e, por outro, assume o papel de um governo do departamento, tendo à frente o presidente do “*conseil generale*”.

Existe ainda um “*bureau*” do departamento, que foi criado em 1982, composto pelo presidente do “*conseil generale*” e pelos membros da “comissão permanente”, que receberam delegação de competências do presidente.

3.1.1.3 – As regiões administrativas

As regiões administrativas receberam tardiamente a sua consagração constitucional, apenas na revisão empreendida em 2003, tendo hoje uma composição que as aproxima do departamento e do município, mas com algumas especificidades, sendo a mais relevante a existência de um órgão consultivo denominado “comité económico e social”¹⁵⁶.

Como órgão de natureza deliberativa, as regiões possuem uma assembleia eleita por sufrágio universal direto dos cidadãos pelo sistema de representação proporcional, no quadro dos departamentos que integram a região. Cada região tem por sua vez, vários departamentos e cada departamento elege, de acordo com a sua população, vários membros da assembleia, segundo o sistema proporcional da mais forte média, sendo

¹⁵⁶ J.-B. AUBY/J.-F. AUBY/R. NOGUELLOU, *Droit des collectivités locales*, 3.^a ed., Paris, 2004, p. 139-140, in ANTÓNIO CÂNDIDO OLIVEIRA, *A Democracia...*, p. 79.

que as assembleias são eleitas por seis anos, reunindo em regra trimestralmente e deliberam sobre os assuntos da região.

Também nestas assembleias desempenham um papel importante os grupos de eleitos formados pelas principais correntes políticas nelas representados e que têm direito a instalações e apoios para as suas atividades.

Acresce que, tal como sucede nos municípios e nos departamentos, o presidente do órgão executivo da região é eleito pela assembleia de entre os seus membros, sob o nome de “*président du conseil regional*”.

O seu mandato é de seis anos e não é responsável perante a assembleia que o elegeu, salvo se, para sair de uma situação de bloqueio, comprometer a sua responsabilidade no voto do orçamento (art.º L 4311-1-1 do Código Geral das Autarquias Locais)¹⁵⁷. Neste caso, será destituído, entrando em funções o candidato que apresentou um outro orçamento alternativo e obteve maioria dos votos.

A assembleia da região elege igualmente entre 4 e 10 vice-presidentes e eventualmente um ou mais membros, todos dentro do órgão e para o mesmo período que o presidente, formando por sua vez a “comissão permanente” da região onde exercem um papel semelhante à “comissão permanente” do departamento.

Criado em 1982, existe igualmente um “*bureau*” da região, constituído pelo presidente e pelos vice-presidentes da comissão permanente que receberam delegações de competências.

Por fim, substituindo o conselho económico e social existente no período em que as regiões constituíam um instrumento de administração territorialmente desconcentrada do Estado, sob a forma de institutos públicos desde 1972¹⁵⁸, existe hoje o “comité económico e social” da região, que é um órgão consultivo composto

¹⁵⁷ J.-B. AUBY/J.-F. AUBY/R. NOGUELLOU, *Droit des collectivités locales*, 3.ª ed., Paris, 2004, p. 138, in ANTÓNIO CÂNDIDO OLIVEIRA, *A Democracia...*, p. 80.

¹⁵⁸ JOSÉ DE MELO ALEXANDRINO, *Direito das...*, p. 50.

entre 40 a 100 membros em representação das atividades económicas, sociais e culturais da região e que é obrigatoriamente ouvido, nomeadamente sobre o projeto de orçamento para se pronunciar sobre as respetivas orientações gerais¹⁵⁹.

3.2 – Espanha

3.2.1– Organização das autarquias locais em Espanha

Espanha encontra-se organizada numa posição oposta à estatal¹⁶⁰, sendo sob o ponto de vista territorial, essencialmente através de municípios, províncias e comunidades autónomas, ainda que a nível inframunicipal, como refere ANTÓNIO CÂNDIDO OLIVEIRA, se prevê a existência de paróquias, mediante os estatutos das comunidades autónomas, e a nível supramunicipal, mas abaixo das províncias, a existência de comarcas administrativas¹⁶¹. A divisão territorial em municípios e províncias é o resultado do advento do regime liberal, na primeira metade do século XIX, onde se denota uma profunda influência do regime francês da altura.

Contrariamente do que aconteceu com o município, onde o elemento territorial pouco contou para a divisão municipal, em que bastava um núcleo de população de 100 habitantes para formar um município, no caso da província o território foi fulcral, tendo existido o cuidado de delimitar províncias amplas, sem deixar de atender às particularidades históricas, sendo clara igualmente a influência francesa.

No entanto, ao contrário da proliferação de municípios ocorrida em França após a revolução francesa de 1789, em Espanha o Real Decreto de 1835 previa que o

¹⁵⁹ ANTÓNIO CÂNDIDO OLIVEIRA, *A Democracia...*, p. 81.

¹⁶⁰ FRANCISCO VELASCO CABALLERO, *Planta local y entidades locales inframunicipales en Europa*, in *A Reforma do Estado e a Freguesia*, Abril, 2013, NEDAL – Núcleo de Estudos de Direito das Autarquias Locais.

¹⁶¹ ANTÓNIO CÂNDIDO OLIVEIRA, *A Democracia...*, p. 82

município tivesse uma certa porção de território, no máximo de 4 léguas para cada lado e uma povoação de cerca de 500 habitantes¹⁶².

No que respeita à democracia local no modelo adotado em Espanha, este caracteriza-se pela eleição de uma assembleia deliberativa, no caso do município, denominada “*pleno del ayuntamiento*” e no caso da província o “*pleno de la diputación*”, no seio da qual se elegem, de entre os seus membros, um órgão executivo individual, “alcalde” e o “presidente”, no município e na província, respetivamente, sendo o titular do cargo responsável perante a assembleia deliberativa, podendo o órgão executivo individual ser destituído através da aprovação de uma moção de censura ou da não aprovação de uma moção de confiança pela assembleia, conforme consta na Lei de Bases do Regime Local de 1985, alterada com a *Ley 57/2003*, de 16 de Dezembro, onde é estabelecido um regime especial para o governo das cidades de grande dimensão, denotando dessa forma um forte poder de fiscalização conferido pelo legislador ao órgão deliberativo. Posteriormente, as *Cortes Generales* espanholas aprovaram em 27 de dezembro de 2013 a *Ley de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local*, novo diploma que introduz profundas mudanças no sistema organizativo, financeiro e de competências das entidades locais, constituindo dessa forma a terceira grande reforma da administração local espanhola a par das reformas empreendidas com a *Ley 7/1985*, de 2 de abril, reguladora das Bases do Regime Local e pelas *Leyes 11/1999*, de 21 de abril e *57/2003*, de 16 de dezembro.

3.2.1 – O Município

Os cidadãos dos diversos municípios espanhóis¹⁶³ elegem, por sufrágio universal, direto e secreto, uma assembleia com funções deliberativas (“*pleno del*

¹⁶² RAMÓN PARADA, *Derecho Administrativo II*, 13.ª ed., Madrid, 1999, in ANTÓNIO CÂNDIDO OLIVEIRA, *A Democracia...*, p. 82

¹⁶³ Existem em Espanha 8111 municípios.

ayuntamiento”), composta por um número de membros que depende do número de habitantes. No entanto, os municípios com menos de 100 habitantes funcionam em “*concejo abierto*”, ou seja, em vez do *pleno del ayuntamiento*, este dá lugar a uma “*assembleia vicinal*” que é formada por todos os eleitores inscritos, sendo inevitável a comparação com os plenários de cidadãos eleitores existentes em Portugal.

A composição das assembleias deliberativas nos municípios, apelidados de “*concejales*”, depende apenas do número de habitantes, sendo que de acordo com o regime que se encontra em vigor atualmente, os municípios têm entre 5 e 25 membros, até aos 100.000 habitantes, sendo que a partir de 100.000, há mais um membro por cada habitante ou fração. Se da aplicação desta regra resultar um número par, o número de membros será acrescido ainda de mais um como estipula a Ley Orgânica 5/1985, de 19 de Junho, do Regime Eleitoral Geral.

Como refere ANTÓNIO CÂNDIDO OLIVEIRA, o “*pleno del ayuntamiento*” corresponde aproximadamente à nossa assembleia municipal, sobretudo no que diz respeito as competências que lhe são atribuídas. Existindo no entanto grandes diferenças, por exemplo o facto de fazer parte do “*pleno de ayuntamiento*” o “alcalde”, assim como pelo facto dos seus membros poderem fazer simultaneamente parte da “*junta de gobierno*”¹⁶⁴, o que em Portugal não se verifica nas suas assembleias municipais com o presidente da Câmara Municipal e com os seus vereadores.

No que toca ao seu funcionamento, nos municípios com mais de 5.000 habitantes, haverá comissões permanentes, ditas “*comisiones de estudio, informe, consulta y seguimiento*”, que são constituídas por membros da “assembleia municipal”, sempre que não disponha de outra forma a legislação autonómica, em que serão compostas, proporcionalmente, por membros de todos os grupos políticos, cabendo-lhes o estudo, parecer ou consulta dos assuntos que serão submetidos ao “*pleno del ayuntamiento*”, bem como o acompanhamento da gestão de “alcalde” e da “*junta de*

¹⁶⁴ in ANTÓNIO CÂNDIDO OLIVEIRA, A Democracia..., p. 83.

gobierno”. Embora o número dessas comissões possa ser variável, importa referir que é obrigatória a existência de uma comissão especial de contas.

Por sua vez, a assembleia municipal, denominado “pleno” elege, de entre os seus membros¹⁶⁵, o “alcalde”, o órgão executivo individual que, pelas funções que exerce, se aproxima, sem se identificar plenamente, com o nosso presidente da câmara municipal, embora a Constituição Espanhola admita a eleição direta dos “alcades”¹⁶⁶, o legislador entregou aos membros da assembleia representativa a competência da eleição do “alcalde”.

No caso de não haver uma maioria que permita eleger um “alcalde”, ocupará este cargo o primeiro da lista mais votada nas eleições, por sufrágio universal, exceto nas situações de empate onde a lei prevê a realização de um sorteio.

O “alcalde” além de fazer parte da assembleia deliberativa, sendo, em regra, o seu presidente, faz igualmente parte e preside à “*junta de gobierno*”, fazendo ainda parte com a competência de as presidir, das comissões permanentes constituídas dentro da assembleia., assim como é o responsável perante o “*pleno do ayuntamiento*” e pode ser destituído através de uma moção de censura construtiva subscrita, pelo menos, pela maioria absoluta do número legal dos membros da assembleia. Durante a discussão e votação da moção de censura, a mesa será presidida pelo conselheiro mais velho e mais novo dos presentes, excluídos o “alcalde” e o candidato a “alcalde” (artigo 197.º, n.º 1, alínea d) da Lei Orgânica n.º 5/1985, de 19 de Junho). Porém o “alcalde” participa e vota, o que torna menos clara a separação entre o órgão deliberativo e executivo como refere ANTÓNIO CÂNDIDO OLIVEIRA¹⁶⁷

A queda do “alcalde” pode ocorrer também, se não prosperar uma moção de confiança que este venha a apresentar, vinculada à aprovação de determinados

¹⁶⁵ No entanto, nem todos os membros podem ser eleitos, mas apenas aqueles que tiverem encabeçado uma das listas que concorrem às eleições.

¹⁶⁶ Artigo 140.º da Constituição Espanhola.

¹⁶⁷ ANTÓNIO CÂNDIDO OLIVEIRA, A Democracia..., pag. 85.

assuntos importantes definidos por lei como, por exemplo, o orçamento, regulamentos tributários ou a aprovação final de instrumentos de planeamento urbanístico. Tal como no caso da moção de censura construtiva, nesta situação o “alcalde” também pode participar e votar, valendo as considerações *supra* tecidas.

No caso de a moção de confiança não prosperar, o “*pleno de ayuntamiento*” reúne-se para eleger novo “alcalde”, não podendo no entanto o cessante concorrer de novo.

Nos municípios com mais de 5.000 habitantes (e também nos municípios de população inferior, se o regulamento interno do município assim o determinar) o “alcalde” é auxiliado por uma “*junta de gobierno*”¹⁶⁸, um órgão colegial que é constituído pelo “alcalde”, que preside, e por um número de membros não superior a um terço do número legal de “*concejales*” que são nomeados e destituídos livremente pelo “alcalde” que desses atos dará conta ao “*pleno del ayuntamiento*”. Até 2003, os membros da “junta” eram obrigatoriamente escolhidos de entre os membros do “pleno”, no entanto hoje, nas grandes cidades, eles podem ser escolhidos também fora.

Quando comparada com a estrutura municipal portuguesa, a “*junta de gobierno*” tem como órgão mais próximo a câmara municipal, ainda que sem a importância desta, pois não tem nomeadamente competências próprias atribuídas pela lei geral, podendo tê-las apenas por determinação de leis sectoriais. Podendo ainda exercer, mas por delegação, competências que lhe sejam atribuídas pelo “*pleno del ayuntamiento*”.

O “*alcalde*” nomeia, de entre os membros deste órgão colegial, “*tenientes de alcalde*”, que são uma espécie de vice-presidentes e que podem exercer competências que aquele lhes delegue, cabendo-lhes a responsabilidade de substituir o “alcalde” em caso de vaga, ausência ou doença.

Por outro lado, a Lei n.º 57/2003, de 16 de Dezembro, atribuiu aos eleitores de cada município o direito a exercerem a “iniciativa popular”, abrindo a possibilidade dos

¹⁶⁸ Antes da alteração legislativa ocorrida em 2003, nomeadamente pela Lei n.º 57/2003, de 16 de Dezembro, a “*junta de gobierno local*” era definida como “*comisión de gobierno*”.

cidadãos apresentarem projetos de deliberação ou projetos de regulamento em matérias de competência dos órgãos do município. Para que estas iniciativas fossem aceites, estas deveriam ser subscritas por 20% dos moradores nos municípios, até 5.000 habitantes; por 15% nos municípios de 5.001 a 20.000 habitantes; e por 10% nos municípios com mais de 20.000 habitantes, podendo ainda estas iniciativas incorporar uma proposta de consulta popular.

O mesmo diploma veio estabelecer um regime especial para os grandes municípios, ou seja, todos os que têm mais de 250 mil habitantes e os que tendo apenas mais de 175 mil habitantes, sejam capitais de província. Um regime que quebrou a uniformidade que até então existia, salvo para os municípios muito pequenos, submetidos ao já mencionado regime de “*concejo abierto*”¹⁶⁹.

Este regime especial definido para os grandes municípios, pode estender-se ainda a outros municípios como os que sejam capitais de província ou que tenham população superior a 75.000 habitantes e que apresentem circunstâncias económicas, sociais, históricas ou culturais especiais, desde que sejam cumpridos determinados procedimentos, o primeiro dos quais é a vontade dos municípios em causa de adotar o regime especial.

Quanto à organização, o “*pleno del ayuntamiento*” continua a ser presidido pelo “*alcalde*”, mas este poderá delegar a presidência num dos membros do “*pleno*”, sendo apenas uma mera possibilidade, o que denota a cautela do legislador na separação entre o órgão deliberativo colegial e o órgão executivo individual. Tal separação exigiria, como refere ANTÓNIO CÂNDIDO OLIVEIRA, que o “*pleno*” tivesse sempre um presidente próprio, o que não se prevê, ao contrário do que sucede em Portugal, onde os órgãos deliberativos municipais tem sempre um presidente eleito pelos membros da assembleia de freguesia ou da assembleia municipal.

O “*pleno del ayuntamiento*” que é fundamentalmente um órgão de debate das grandes políticas que respeitam ao município e de tomada das decisões estratégicas,

¹⁶⁹ ANTÓNIO CANDIDO OLIVEIRA, A Democracia..., pág. 86.

dispõe de comissões constituídas pelos membros designados pelos grupos municipais, tendo em conta a regra da proporcionalidade da representação. Estas comissões têm competências, além das já tradicionais, para tomar deliberações (e não apenas dar meros pareceres) sobre matérias que lhes sejam delegadas pelo “*pleno del ayuntamiento*”, podendo essas deliberações assumir, inclusive, natureza normativa.

Já no que diz respeito à “*junta de gobierno local*”, é um órgão de natureza executiva, presidido pelo “alcalde”, com a missão de o auxiliar, tendo como particularidade de poder ser constituído, em parte, por membros exteriores ao “*pleno del ayuntamiento*”, o que importa uma grande novidade elencada nas alterações introduzidas pela Lei n.º 57/2003, de 16 de Dezembro. Nesse sentido, cabe ao “alcalde” nomear e destituir livremente os membros da junta, que terá um número máximo de membros correspondente a 1/3 do número de membros do “*pleno del ayuntamiento*”, excluindo o “alcalde”. Num município com uma assembleia de 27 membros, a “*junta de gobierno local*” poderá ter 9 membros e, destes, 3 podem ser escolhidos fora do “*pleno de ayuntamiento*”.

A “*junta do gobierno*” tem poderes reforçados e dispõe de competências próprias, como por exemplo, a aprovação de projetos de regulamentos, do projeto do orçamento e dos projetos de planos urbanísticos, existindo uma passagem de competências do “alcalde” para este órgão colegial que não existe nos municípios de regime comum, falando-se, a propósito dos grandes municípios, da existência de uma “*junta forte*”¹⁷⁰.

Do regime especial dos grandes municípios consta ainda a divisão obrigatória do território municipal em bairros (“distritos”), para possibilitar uma democracia de proximidade e a maior participação dos cidadãos. Cada bairro será sempre presidido por um membro do pleno.

¹⁷⁰ ANTÓNIO CÂNDIDO OLIVEIRA, A Democracia..., pág. 88.

O regime especial estabelece ainda a existência de um órgão consultivo – o conselho social da cidade (“*consejo social de la ciudad*”) – constituído por representantes das organizações económicas, sociais, profissionais, e de moradores mais significativas.

Estabelece também a lei, para defesa dos direitos dos moradores perante a administração local, a criação de uma comissão especial de sugestões e reclamações (“*comission especial de sugerencias y reclamaciones*”) formada por representantes de todos os grupos municipais que integrem o “pleno”, de forma proporcional ao número de membros que tenham neste órgão.

No que toca ao seu funcionamento, o “*pleno del ayuntamiento*” compreende grupos municipais que se constituem mediante escrito dirigido ao “alcalde”, subscrito por todos os integrantes e que normalmente fazem parte de um partido político ou de um grupo de cidadãos que concorreu às eleições, sendo no caso da existência de membros que não estejam integrados em qualquer grupo municipal, estes formam um grupo misto¹⁷¹.

3.2.2– Províncias

A província, em Espanha, tem como órgão máximo o “*pleno de la disputation provincial*” constituído pelo presidente e pelos deputados provinciais, que eleitos de forma indireta e feita de entre os membros dos “*plenos de ayuntamientos*”, estes são eleitos de forma proporcional ao número de pessoas residentes na província¹⁷², podendo esta eleição ser comparada à eleição das assembleias das Comunidades Intermunicipais, onde os seus membros são igualmente eleitos de entre os membros das assembleias municipais dos municípios que compõem as comunidades intermunicipais.

¹⁷¹ ISERN, J. L. Rivero – *Manual de Derecho Local*, pág. 105

¹⁷² ISERN, Rivero – *Manual...* - pág 187

A assembleia deliberativa da província tem competências semelhantes ao “*pleno do ayuntamiento*” e, assim, compete-lhe desde logo eleger o presidente, que é eleito de entre os membros da “assembleia provincial”, por maioria absoluta, na primeira votação, ou maioria simples na segunda, podendo ser destituído por moção de censura construtiva que se rege pelas mesmas regras que as da destituição do “alcalde”.

O presidente é auxiliado por uma “*junta de gobierno*”¹⁷³ que é composta por ele e por um número de deputados provinciais não superior a um terço do número legal dos membros da “*diputación provincial*” em causa. Eles são nomeados e destituídos livremente pelo presidente, dando conhecimento ao “*pleno de la diputación*”. Esta junta tem as competências que o presidente lhe atribua ou lhe atribuíam leis sectoriais, para além da assistência ao presidente no exercício das suas funções.

O presidente tem ainda o poder de nomear e destituir, de entre os membros da junta do governo, os vice-presidentes – que correspondem aos “*tenientes de alcalde*”, nos municípios, tendo estes a responsabilidade, entre outras, de substituir o presidente, nos casos de ausência, doença ou vacatura do lugar.

3.3– Itália

3.3.1 A organização territorial

A democracia local em Itália assenta, fundamentalmente, nos municípios (ou “*comuni*”) e nas províncias. Autarquias locais que, na sua configuração atual, têm a sua origem em meados do séc. XIX e são o resultado da expansão das ideias da Revolução Francesa e do centralismo napoleónico, um modelo construído mesmo

¹⁷³ Até à entrada em vigor da Lei n.º 57/2003, de 16 de Dezembro, este órgão tinha o nome de “comisión de gobierno”.

antes da unificação do país¹⁷⁴, onde a administração era centralizada na figura do Prefeito.

Um modelo com base nas ideias proclamadas na Revolução Francesa e que, tal como todos aqueles que as seguiram, acabaria por ditar uma inserção da administração local na administração nacional. Tal opção não ditou um desaparecimento da administração local, uma vez que o municipalismo era uma instituição anterior ao próprio Estado italiano e com longas tradições, no entanto, verificou-se uma submissão dos municípios ao poder do Estado, tendo nas palavras de BERTI a sua certeza quando este refere que “*os municípios vão passar a gozar de autarquia mas à custa de autonomia*”¹⁷⁵, ou seja, os municípios poderão exercer administração pública através dos órgãos próprios, no entanto sujeitos na sua atividade, ao controlo da administração do Estado. A história da organização administrativa autárquica italiana e, por consequência, a democracia local, como conheceu ao longo dos tempos uma profunda evolução, como refere ZANOBINI, em que da “gloriosa tradição municipal italiana” que conheceu o seu auge na Idade Média com a eleição dos órgãos municipais e uma autonomia quase soberana perante o Império, aquando da afirmação do Estado na monarquia absoluta conheceu um revés, nomeadamente com a espoliação dos poderes dos órgãos municipais, forçados a reduzir a sua atividade à satisfação de interesses puramente locais, considerados pelo Estado assuntos dos burgos e das cidades, denotando um total alheamento por parte do Estado face a estes assuntos. Mais tarde, com o advento da Revolução francesa, surgiu o reconhecimento do direito dos cidadãos participarem no governo da coisa pública, quer diretamente, quer por meio de representantes. No espírito da revolução, os cidadãos tinham o direito de escolher os seus representantes, assim como o direito de contribuir para a formação da vontade do Estado e de entes menores que proviam com meios próprios e órgãos próprios à satisfação das necessidades sociais e que

¹⁷⁴ ANTÓNIO CÂNDIDO OLIVEIRA, *Direito das Autarquias Locais*, Coimbra Editora, 1993, pág. 94.

¹⁷⁵ G. BERTI, *Cratteri dell'amministrazione comunale e provinciale*, Padova, 1969, pp. 36/37, in ANTÓNIO CÂNDIDO OLIVEIRA, *Direito das...*, pág. 96

deles o cidadão também faz parte, nomeadamente o município¹⁷⁶, sendo este direito consagrado no Estatuto Albertino de 1847¹⁷⁷.

Posteriormente com o advento do fascismo e com a abolição do princípio da eleição dos corpos municipais, passando os órgãos da administração municipal a serem nomeados, houve quem tivesse entendido que a autarquia tinha terminado. Uma ideia rebatida por ZANOBINI que defende que embora a eleição dos órgãos da administração municipal tenha sido abolida, tal não coloca um fim à autarquia pois permanece a personalidade jurídica da mesma, excluída da administração direta do Estado e do princípio da hierarquia dentro da mesma e única pessoa jurídica. Como tal, os órgãos municipais continuaram a ser órgãos autónomos em que o Estado apenas detinha sobre eles poderes de controlo e de vigilância, alterando-se neste âmbito o aspeto político, em que a organização da administração municipal deixou de ser representativa e, por consequência, democrática¹⁷⁸.

A par de uma forte supremacia do Estado, talvez explicável com o facto de existir uma grande preocupação de manter a unidade do país, como refere ANTÓNIO CÂNDIDO OLIVEIRA, a autonomia local italiana não conheceu em boa hora garantia constitucional tal como sucedeu em Portugal com a Constituição da República Portuguesa de 1911, sendo apenas possível no período após a II Guerra Mundial com a Constituição Italiana de 1947, onde a par de um grande impulso na autonomia local, as regiões enquanto entes diferenciados dos municípios e das províncias. Desde o início, foram dotadas de poder legislativo, o que as colocou noutra plano, que não o das autarquias locais propriamente dito, distinguindo-se no texto constitucional as regiões de estatuto especial e as de estatuto ordinário, sendo que as últimas só entraram em funcionamento na década de 1970.

¹⁷⁶ G. ZANOBINI, *L'Amministrazione Locale*, 3.^a ed. Pádua, 1936, pp. 149/150, apud ANTÓNIO CÂNDIDO OLIVEIRA, *Direito das...*, pág. 101.

¹⁷⁷ Estatuto Fundamental da Monarquia de Saboya.

¹⁷⁸ G. ZANOBINI, *L'Amministrazione Locale*, 3.^a ed. Pádua, 1936, pá. 158, apud ANTÓNIO CÂNDIDO OLIVEIRA, *Direito das...*, pág. 101.

3.3.2 – O Município

Tal como em França, depois de 1789, o município estendeu-se por todo o território italiano, com um regime uniforme e com base no princípio da existência de um município em cada comunidade local. No entanto, o número total de municípios italianos não atingiu o da França sendo no total 8101, marcados na grande maioria por uma densidade populacional bastante reduzida.

Por sua vez, a delimitação das províncias teve em conta, tal como em França, preocupações de dimensão territorial. Nesse sentido, quer os municípios, quer as províncias, assumiram em Itália, tal como em França, uma dupla função, como refere ANTÔNIO CÂNDIDO OLIVEIRA: a de representação dos interesses da comunidade local e de administração periférica do Estado¹⁷⁹.

Até às alterações legislativas ocorridas em 1993, havia, nos municípios, assim como nas províncias, um único órgão eleito diretamente pela população, de acordo com o sistema proporcional, que era o “*consiglio comunale*”, que podemos comparar a uma espécie de assembleia municipal, composto por um número de membros que variava em função da população existente. Por sua vez, esta assembleia elegia, de entre os seus membros, não só o “*sindaco*”, que se constitui enquanto órgão executivo individual e que se aproximava do nosso presidente da câmara, assim como a “*giunta comunale*”, uma espécie de câmara municipal composta pelo “*sindaco*” e por um número de membros da assembleia, que tinha também em conta o número de habitantes do município, com a designação de “*assessori*”, termo que se aproxima do de vereadores no âmbito da organização da administração local portuguesa.

O “*sindaco*” e os membros da “*giunta*” não deixavam de pertencer ao “*consiglio comunale*” e de tomar parte nas deliberações deste, atenuando desta forma, também em Itália, a distinção entre órgãos deliberativos e executivos.

¹⁷⁹ ANTÔNIO CÂNDIDO OLIVEIRA, A Democracia... pág. 90.

Esta forma de organização municipal foi objeto de muitas críticas por conduzir a situações de grande instabilidade com queda frequente dos órgãos executivos, compreensível apenas à luz do sistema italiano de partidos e do sistema eleitoral proporcional, onde Itália surge com um grande leque de partidos, que inclui, não só, alguns relativamente grandes, como também outros de menor dimensão. Um sistema que levou a que VANDELLI considera-se deplorável a situação existente, afirmando que era um sistema que funcionava sob o domínio absoluto dos partidos. As assembleias municipais, eleitas pelo sistema proporcional, englobavam também membros de partidos de modestíssimas dimensões, que participavam nas complicadas negociações que se abriam após eleições e frequentemente desempenhavam um papel determinante. Era um processo que chegava a durar muitos meses com golpes e *contra-golpes* e que terminava, de uma forma mais ou menos atribulada, com uma disputada distribuição dos lugares, que incluía o “*sindaco*” e os “*assessori*” e se estendia a outros cargos de entes ou serviços dependentes do município. Como é bom de ver, estavam criadas todas as condições para crises do governo local, que sucediam amiúde.¹⁸⁰

A partir de 1990, operaram-se importantes mudanças nos municípios e nas províncias, com a consagração do princípio da autonomia estatutária e a introdução, em 1993, da eleição direta do presidente do órgão executivo. Estas mudanças plasmadas nas Leis de 8 de junho de 1990 (n.º 142) e de 25 de Março de 1993 (n.º 81) foram possíveis, não só pela lamentável situação existente, como por uma profunda crise que atingiu, na ocasião, os partidos a nível nacional.

A forma de democracia local passou a ser constituída por dois órgãos eleitos diretamente: a assembleia deliberativa, “*consiglio comunale*”, e o órgão executivo individual, “*sindaco*”. No entanto, não se consagrou um verdadeiro modelo presidencial, porque a assembleia tem o poder de votar moções de censura, que uma vez aprovadas derrubam o “*sindaco*”. Nesta situação, a queda do “*sindaco*”

¹⁸⁰ L. VANDELLI – Il governo locale..., pp. 39-40 in ANTÓNIO CÂNDIDO OLIVEIRA, A Democracia...pág. 91.

determina sempre a queda da respetiva assembleia e assim, a necessidade de recurso a novas eleições para os dois órgãos.

A assembleia deliberativa do município tem, nos termos desta lei, um mandato de cinco anos e um número de membros que varia entre doze, nos municípios de menos de 3.000 habitantes, e 60 membros, nos municípios com mais de 1.000.000 de habitantes. A estes membros junta-se o “*sindaco*” que é, por lei, membro de pleno direito da assembleia¹⁸¹.

No caso dos municípios cujos habitantes atingem os 15.000, a eleição dos membros da assembleia é feita pelo sistema maioritário e cada candidatura ao cargo de “*sindaco*” está ligada a uma lista de candidatos à assembleia. Assim, é eleito “*sindaco*” o candidato que obtiver o maior número de votos que são também contados a favor da lista a ele afeta. Nesse sentido, a lista que obtiver o maior número de votos tem dois terços dos lugares da assembleia e os restantes são repartidos proporcionalmente entre as outras listas concorrentes.

Por sua vez, nos pequenos municípios, o “*sindaco*” dirige também os trabalhos da assembleia, o que não sucede nos municípios maiores.

Nos municípios com mais de 15.000 habitantes, a eleição dos membros da assembleia é feita pelo sistema proporcional, ou seja, a eleição para o “*sindaco*” e para o “*consiglio comunale*” é também simultânea e cada candidato ao cargo de “*sindaco*” deve declarar, no ato de apresentação da candidatura, a lista ou listas com as quais se pretende ligar, sendo proclamado eleito o candidato que obtiver a maioria absoluta de votos.

Caso nenhum candidato conquiste tal votação, procede-se a uma segunda volta, no segundo Domingo posterior, entre os dois candidatos mais votados, onde cada lista de candidatos à assembleia obtém o número de lugares que resulta do método d’Hondt, mas a lista ou listas afetas ao “*sindaco*” têm garantidos 60% dos lugares.

¹⁸¹ F. STADERINI, *Diritto degli enti locali*, 8.ª ed., 1998, p. 313 en ANTÓNIO CÂNDIDO OLIVEIRA, *A Democracia...*, pág. 92.

A atribuição da função de dirigir os trabalhos da assembleia cabe, nos municípios com mais de 15.000 habitantes, a um presidente próprio e esse facto representa um elemento fundamental da distinção de papéis entre o órgão deliberativo e o órgão executivo. Nesta sede, a Itália aproxima-se do modelo adotado em Portugal e afasta-se dos modelos de organização empreendidos em Espanha e em França.

No âmbito do funcionamento e da organização do órgão deliberativo, a existência de grupos municipais é um fenómeno que se estabeleceu desde há muitos anos, e, desde 1985, o legislador impôs a respetiva regulamentação de prerrogativas e de funções nos municípios com mais de 250.000 habitantes¹⁸².

Ao instituir a eleição direta do “*sindaco*”, o sistema local italiano ultrapassou uma tradição partidocrática, caracterizada na opinião de ANTÓNIO CÂNDIDO OLIVEIRA por uma fraca transparência, uma diluição de responsabilidade, e introduziu uma ligação direta entre o governo da cidade e a escolha direta dos cidadãos.

Porém, a eleição direta do “*sindaco*” pode não assegurar a estabilidade, caso os membros da lista ou listas que o apoiam na assembleia lhe retirem a confiança, provocando dessa forma a queda do executivo por efeito de uma moção de censura.

A moção de censura exige um procedimento que começa pela subscrição da respetiva proposta por, pelo menos, 2/5 dos membros da assembleia, devendo esta ser fundamentada, votada nominalmente e, para obter êxito, tem de ser aprovada pela maioria absoluta dos membros. Uma vez aprovada, determina não só a queda do “*sindaco*”, e com ele da “*giunta comunale*”, mas também a dissolução da assembleia, sendo nomeado um comissário para a gestão provisória do município, até novas eleições¹⁸³.

¹⁸² F. STADERINI, *Diritto degli enti locali*, 8.ª ed., 1998, p. 313 in ANTÓNIO CÂNDIDO OLIVEIRA, *A Democracia...*, pág. 93.

¹⁸³ F. STADERINI, *Diritto degli...*, pág. 324; P. VIRGA, *L'amministrazione locale*, 2.ª ed., Milano, 2003, pág. 122 in ANTÓNIO CÂNDIDO OLIVEIRA, *A Democracia...*, pág. 94.

A estreita ligação entre a manutenção no cargo do “*sindaco*” da “*giunta*” e da assembleia do município verifica-se, aliás, não só na aprovação da moção de censura, mas também nas situações de demissão, destituição ou outra forma de cessação das funções do “*sindaco*”, pois todas implicam eleições antecipadas para ambos os órgãos e a formação de nova “*giunta*”.

No que ao “*sindaco*” diz respeito, a Lei n.º 81 de 25 de Março de 1993 veio estabelecer, como anteriormente referido, a eleição direta do “*sindaco*” e também a limitação de mandatos. Ele só pode ser eleito para dois mandatos consecutivos, estando-lhe vedado o terceiro mandato, salvo se um dos precedentes tiver tido uma duração inferior a dois anos e meio.

O “*sindaco*” tem a dupla qualidade de chefe da administração municipal e de representante do Governo.

Como chefe da administração municipal, cabe-lhe representar, tal como o nosso presidente da Câmara, o município, presidir ao órgão executivo colegial, a “*giunta comunale*”, superintender o funcionamento dos serviços e como órgão desconcentrado do Estado, cabe ao “*sindaco*” igualmente o exercício de funções no domínio do estado civil, estatística, recrutamento militar, segurança e ordem pública. Realce-se que ao “*sindaco*” cabem funções de direção e controlo, enquanto aos funcionários municipais que exercem funções de chefia, cabem funções de gestão.

Para além dos órgãos, direta ou indiretamente, eleitos é de mencionar, na organização dos municípios, o papel exercido pelo secretário municipal. Tal figura tende, depois da reforma ocorrida em 1997, a ligar-se mais estreitamente ao “*sindaco*”, que tem o poder de escolher de entre uma lista de secretários com as habilitações necessárias. Nas grandes cidades, é de mencionar ainda o diretor geral, havendo um modelo bicéfalo com a atribuição de funções de gestão ao diretor geral e da jurídico-administrativas ao secretário-geral¹⁸⁴.

¹⁸⁴ L. VANDELLI, Il governo locale, Bolonha, 2000, pág. 59 in ANTÓNIO CÂNDIDO OLIVEIRA, A democracia..., pág. 95.

No âmbito do órgão executivo colegial do município, a “*giunta*”, aproxima-se da nossa Câmara Municipal, como atrás referido, sendo composta pelo “*sindaco*”, que a ela preside e pelos “*assessori*” que são nomeados e destituídos por aquele. É, porém, de ter em atenção que também aqui essa liberdade de escolha do “*sindaco*” dada pela lei pode estar limitada se ele tiver de ceder às exigências dos partidos que o apoiam, pois uma escolha do vice-presidente da Câmara (“*vice-sindaco*”) e dos “*assessori*” – ou vereadores – que desagradasse aos partidos da maioria, poderia pôr em risco a estabilidade governativa.

O número de vereadores é estabelecido pelo estatuto do município, não podendo ser superior a 1/3 dos membros da assembleia, recordando-se que o “*sindaco*” é também membro dessa assembleia. O estatuto, dentro deste limite, tanto pode estabelecer um número fixo, como estabelecer o número máximo.

A “*giunta*” que, até à reforma operada em 1993, tinha uma posição mais forte como órgão executivo do município, pois era constituída por membros eleitos pela assembleia, é agora expressamente qualificada como órgão de colaboração do “*sindaco*”, da administração do município, atuando através de deliberações colegiais.

No caso dos municípios com mais de 15.000 habitantes, os vereadores são nomeados, quer de entre os membros da assembleia municipal, quer fora dela, sendo de referir neste caso a cada vez maior aplicação desta opção como foi igualmente o caso do ordenamento jurídico espanhol. Se forem membros da assembleia deixam de o ser, pois a lei estabelece a existência de incompatibilidade entre os dois cargos, tornando aqui mais clara a separação entre órgãos deliberativos e executivos, sendo o membro da assembleia que aceitar o cargo de vereador substituído pelo membro seguinte da assembleia.

Já nos municípios com menos de 15.000 habitantes, os vereadores são escolhidos de entre os membros da assembleia e podem continuar a exercer funções neste órgão. Mantêm-se aqui elementos próprios do regime de assembleia, mas, dentro da autonomia estatutária que a lei confere, estes municípios podem estabelecer um

regime semelhante aos de população superior, acolhendo o princípio da incompatibilidade de funções e permitindo o recrutamento de elementos externos.

Os “*assessori*” da “*giunta*”, cujos mandatos são limitados, são escolhidos em função do número de habitantes, pelo que o número máximo de vereadores dos municípios varia entre 2, nos municípios até 3.000 habitantes, e 16 nos municípios com mais de 1.000.000 habitantes. Para VANDELLI, apesar de a “*giunta*” ter visto diminuído o seu papel no jogo dos órgãos do Governo local, continua a caber-lhe uma competência “geral/residual” para todos os atos que não estejam reservados à assembleia e que não entrem nas competências estabelecidas, por lei ou estatuto, do “*sindaco*”¹⁸⁵.

3.3.3 – A Província

As províncias não gozam do mesmo prestígio que os municípios e, há quem entenda mesmo suprimi-las como autarquias inúteis¹⁸⁶. No entanto, a legislação italiana mais recente tem vindo a valorizar esta autarquia local que, ao contrário do que sucede em Espanha, tem, tal como os municípios, uma assembleia deliberativa, o “*consiglio provinciale*” e um órgão executivo individual, “presidente”, que são eleitos diretamente.

O “*consiglio provinciale*” é o órgão deliberativo da província, onde são tomadas todas as deliberações mais importantes e controlando a ação dos órgãos executivos, o “presidente” e a “*giunta provinciale*”. O seu modelo de organização é praticamente igual ao dos municípios maiores de 15.000 habitantes em que os membros da assembleia da província são eleitos diretamente pelos cidadãos, por um período de 5 anos, e cada assembleia de província tem um número de membros que varia em função da população.

¹⁸⁵ L. VANDELLI, Il governo locale..., pág. 183 in ANTÓNIO CÂNDIDO OLIVEIRA, A democracia..., pág. 97.

¹⁸⁶ ANTÓNIO CÂNDIDO OLIVEIRA, A Democracia..., pág. 97.

Tal como o órgão semelhante do município, possui grupos de eleitos e comissões, permanentes ou temporárias que, por sua vez, refletem na sua composição, a da assembleia no seu todo e as que exercem funções de controlo do executivo são presididas por membros da minoria. Deste modo, valoriza-se claramente o papel da oposição.

A eleição da assembleia faz-se pelo método proporcional, mas corrigido por forma a garantir aos candidatos que apoiaram o “presidente” eleito, pelo menos, 60% dos lugares, referindo a este propósito VANDELLI e VIRGA, que este processo se constituiu enquanto “*prémio de maggioranza*”¹⁸⁷.

O Presidente da província é eleito diretamente na mesma data em que é eleita a assembleia da província, fazendo parte deste órgão, mas não preside. Nesse sentido, deve distinguir-se o “presidente da província” do “presidente da assembleia provincial”, eleito de entre os membros desta.

Cabe ao presidente da província a responsabilidade pela administração provincial, representando a autarquia e superintendendo no funcionamento dos serviços.

Já os membros da junta provincial são nomeados pelo presidente da província, de entre os membros da assembleia ou fora dela, havendo também aqui uma situação semelhante à que ocorre com órgão homólogo dos municípios com mais de 15.000 habitantes. E o mesmo se passa quer quanto à incompatibilidade para exercer simultaneamente as funções de membro da assembleia e de membro da junta, quer quanto à limitação dos mandatos, onde a par da renúncia obrigatória de um dos cargos no caso de ser simultâneo, este está limitado a dois mandatos.

O número máximo de membros deste órgão não pode ser superior a 1/3 dos membros da assembleia da província e o número em concreto é fixado pelo estatuto da província.

¹⁸⁷ L. VANDELLI, *Il sistema delle autonomie locali...*, pág. 94; L. VIRGA, *L'Amministrazione Locale...* 2.ª ed., pág. 238 in ANTÓNIO CÂNDIDO OLIVEIRA, *A Democracia...*, pág. 98.

À junta provincial cabe colaborar com o presidente da província e praticar todos os atos de administração que não estejam reservados a este, à assembleia ou aos dirigentes máximos da província, tem assim uma competência geral/residual.

Este novo regime em Itália, parece apto a modificar a situação anterior a 1993 e assim possibilitar a formação de governos locais mais estáveis, que respondam perante os cidadãos e respeitar assim a sua confiança. No entanto, não se pode esquecer que, para isso, importa também uma modificação do sistema de partidos italianos. Com efeito, se este se mantiver muito fragmentado, o que sucede é que as maiorias que se tiverem de formar, por exigência do novo sistema eleitoral, podem entrar em crise uma vez obtido o poder. Não há lugar a negociações para a eleição do “*sindaco*” ou do “presidente”, pois são eleitos diretamente. Mas o “*sindaco*” ou o presidente da província pode ver-se obrigado a negociar com os partidos que o apoiam a distribuição dos restantes lugares, desde os membros da “junta” municipal ou provincial aos membros dos entes dependentes do município ou da província, sob pena de a maioria se desagregar, como refere VANDELLI¹⁸⁸.

Mesmo assim, o novo regime limita de certa forma a liberdade da assembleia diretamente eleita, pois esta perde o importante poder de fazer e desfazer órgãos executivos. A aprovação de uma moção de censura pelo órgão deliberativo tem como consequência a dissolução desta o que a levará naturalmente a ponderar cuidadosamente a respetiva utilização por parte dos partidos políticos com assento na referida assembleia.

3.4 – Alemanha

3.4.1 – A organização territorial

¹⁸⁸ L. VANDELLI, *Sindaci e miti*, 1997, pág. 25 in ANTÓNIO CÂNDIDO OLIVEIRA, *A Democracia...*, pág. 99.

A moderna administração municipal surge na Alemanha dentro do Estado absoluto prussiano de Frederico Guilherme III pela mão do Barão Karl von Stein, considerado o “pai”¹⁸⁹ da autonomia local alemã, assente no Código Municipal Prussiano de 19 de Novembro de 1808, onde se dotavam os municípios urbanos do direito de eleger os seus representantes e de administrar os assuntos locais, como refere GONNENWEIN, a despertar e manter o espírito municipal e o interesse pelos assuntos da comunidade¹⁹⁰.

O Código de Stein constitui a base da administração municipal alemã do Séc. XIX, tendo sido o ponto de partida de um renascimento da vida municipal e que encontrou forte oposição no Congresso de Viena tendo, no entanto, ressurgido com forte impulso nos restantes Estados federados alemães por via do exemplo prussiano¹⁹¹, prosseguindo-se, em 1831, com o Código de Stein, a uma síntese entre princípios liberais, nomeadamente a extensão dos direitos eleitorais, e princípios autoritários como foi o caso a extensão da tutela do Estado.

Com o evoluir da ideia de autonomia local na Alemanha, esta evolução seguiu num sentido que não o pensado pelo Barão von Stein, na medida em que não se segue a ideia de autonomia local enquanto uma liberdade dentro do Estado mas uma luta da burguesia liberal contra o Estado absoluto, ou seja, uma liberdade face ao Estado e não uma liberdade dentro do Estado e que teve clara expressão na Constituição para o Império Alemão aprovada em 1849 pela Assembleia Nacional¹⁹² com uma forte influência da Constituição belga de 1831 e na qual se determinavam os direitos fundamentais do estatuto do município, em particular no seu artigo 184.º, nomeadamente a eleição do seu Presidente e dos seus representantes; uma

¹⁸⁹ CH.-F. MENGER, “Entwicklung der Selbstverwaltung im Verfassungsstaat der Neuzeit”, in Selbstverwaltung im Staat der Industriegesellschaft – Festgabe zum 70. Geburtstag von George Christoph von Unruh, org. Por A. VON MUTIUS, Heidelberg, 1993, pág. 25, in ANTÓNIO CÂNDIDO OLIVEIRA, Direito das..., pág. 105.

¹⁹⁰ O. GONNENWEIN, Derecho Municipal Alemán, trad. Madrid, 1967, pág. 9.

¹⁹¹ O. GONNENWEIN, Derecho..., pág. 20.

¹⁹² Assembleia Nacional reunida na Igreja de S. Paulo em Frankfurt (“Paulskirchenverfassung vom 1949”).

administração autónoma dos assuntos municipais; a elaboração do seu orçamento municipal; assim como a publicidade das sessões, como regra.

O diploma, elaborado no contexto da revolução liberal alemã de 1848, nunca chegou a entrar em vigor, mas a matéria relativa à autonomia municipal que constituía o seu conteúdo foi aproveitado e adotado pelos Estados federados alemães¹⁹³, uma vez que o direito municipal à época pertencia à esfera de regulamentação dos Estados, mesmo aquando da Constituição do Império Alemão de 1871, onde se constitui o I Reich, em que esta não continha preceitos normativos gerais no que respeitasse ao regime municipal, pois continuava-se a entender que era da competência exclusiva dos Estados federados legislar sobre o que respeitava à administração local¹⁹⁴

No entanto, é na Constituição de Weimar, de 1919, cuja república democrática foi de base parlamentar, que se coloca ao nível constitucional mais elevado o princípio da autonomia local e que até então era apenas reconhecido pelas constituições de alguns Estados alemães, mesmo que por alguns anos em virtude da crise da República de Weimar e da emergência do nacional-socialismo e que conduziram ao desaparecimento da autonomia local.

A nomeação dos membros do Partido-Nacional Socialista para os lugares de direção dos municípios, assim como a dissolução das assembleias representativas dos municípios levaram à substituição do princípio democrático¹⁹⁵ e à transformação dos municípios em órgãos do Estado totalitário¹⁹⁶, tendo esta repressão totalitária à autonomia municipal o seu auge no Estatuto de 30 de Janeiro de 1935 - “*Deutsche Gemeindeordnung*” - onde foi fixada a uniformização do direito municipal para todo o império alemão que, embora aludisse à obra do Barão von Stein no que respeita ao reconhecimento de uma administração municipal sob responsabilidade própria, esta

¹⁹³ O. GONNENWEIN, Derecho..., pág. 29.

¹⁹⁴ O. GONNENWEIN, Derecho..., pág. 29.

¹⁹⁵ “Führerprinzip”

¹⁹⁶ ANTÓNIO CÂNDIDO OLIVEIRA, Direito das..., pág. 112.

era absolutamente incompatível com o Estado totalitário forjado pelos ideais do nacional-socialismo cujo poder converteu inclusive o império Alemão em Estado unitário, com a aprovação da Lei de 30 de Janeiro de 1940.

Terminada a II Guerra Mundial assim como a divisão da Alemanha na República Democrática Alemã e na República Federal Alemã, esta última adotou em 1949 a Lei Fundamental de Bonn onde se consagra o princípio da autonomia local, nomeadamente no seu artigo 28.º. Neste texto, a interpretação do princípio da autonomia local foi feito de forma muito próxima ao mesmo que foi adotado pela da Constituição de Weimar e que seguia o sentido clássico empreendido pelo Barão Stein¹⁹⁷, segundo o qual era defendido que “aos municípios deve ser garantido o direito de regular, sob a sua própria responsabilidade, todos os assuntos da comunidade local no âmbito das leis”. Uma garantia dos municípios no que à competência sobre todos os assuntos da comunidade local diz respeito que, segundo sentença tribunal Constitucional federal¹⁹⁸, abrange “as funções que radicam na comunidade local ou têm com ela uma relação específica e por esta comunidade podem ser executados sob responsabilidade própria”¹⁹⁹.

Responsabilidade própria que não se refere apenas ao objeto da autonomia local no que à administração dos assuntos da comunidade local diz respeito mas igualmente pela forma como essa administração é feita, ou seja, uma administração que se faça por via de órgãos livremente escolhidos pela comunidade local em eleições gerais, diretas, livres iguais e secretas (art.º 28.º, n.º 1, da GG), assim como pela existência de poderes que assegurem essa livre administração dos assuntos próprios, tal como o poder de organização – “*Organisationshoheit*”; o poder sobre o pessoal – “*Personalhoheit*” (funcionários municipais); o poder financeiro – “*Finanzhoheit*” (finanças municipais); o poder do planeamento – “*Planungshoheit*” (urbanismo e ordenamento do território municipal); o poder sobre o território – “*Gebietshoheit*”

¹⁹⁷ O. GONNENWEIN, Derecho..., pág. 45.

¹⁹⁸ ANTÓNIO CANDIDO OLIVEIRA, Direito das..., pág. 113.

¹⁹⁹ BVfGE, 8, 134.

(que se trata de um poder de império, como refere ANTÓNIO CÂNDIDO OLIVEIRA, em que segundo o qual é atribuído aos municípios pelo Estado sobre todas as pessoas que residem no território municipal e sobre todos os objetos nele situados²⁰⁰); o poder de regulamentar – “*Rechtsetzungshoheit*” (o poder de criar direito objetivo sob forma de regulamentos municipais e que podem abranger várias matérias da organização e funcionamento do município). Poderes são essenciais para dar efetivo conteúdo à autonomia local.

Na sua organização, a Alemanha é hoje um Estado Federal que consagra, na sua Constituição Federal – Lei Fundamental de Bonn de 1949 – a autonomia das autarquias locais.

Organizada em dezasseis “*Länder*”, cabe-lhes definir, através das respetivas Constituições e leis, o regime das autarquias locais, sendo estas últimas, fundamentalmente duas, nomeadamente o município (“*Gemeinde*”) e, a um nível territorial mais amplo, o “distrito” (“*Kreis*”)²⁰¹.

Na década de setenta do século XX e na então Alemanha Ocidental, operou-se uma importante reforma territorial e funcional da administração local, com redução do número de “*Kreis*” de 425 para pouco mais de metade e do número de municípios de cerca de 24.500 para pouco mais de 8.000.

Após a reunificação, em 1990, o número de municípios aumentou para mais de 16.000, pois não houve qualquer modificação na estrutura territorial dos municípios da Alemanha do Leste. Por sua vez, no que respeita aos “*Kreise*” era também elevado o número dos que existiam na parte leste, cerca de 189.

3.4.2. – O município

²⁰⁰ ANTÓNIO CÂNDIDO OLIVEIRA, *Direito das...*, pág. 115.

²⁰¹ ANTÓNIO CÂNDIDO OLIVEIRA, *A Democracia...*, pág. 117.

Até meados dos anos 90 existiam três modelos de organização da democracia municipal na Alemanha Ocidental, como refere ANTÓNIO CÂNDIDO OLIVEIRA: o sistema da assembleia, na Alemanha do norte – “*Norddeutsche Ratsverfassung*”, cuja inspiração é britânica e assentava numa assembleia diretamente eleita que detinha todas as competências essenciais. Na sua organização, esta possuía um “burgomestre” (“*Burgermeister*”) que era eleito pela assembleia pelo período de 5 anos, mas que pouco mais fazia do que presidir à assembleia e representar o município a título honorífico. No que dizia respeito à administração municipal, esta encontrava-se num funcionário, o “*Gemeindedirektor*” ou “*Stadtdirektor*”, que era eleito pela assembleia por um período determinado (12, 8 ou 6 anos).

O sistema do “burgomestre” dos “*Länder*” de Baden Wurrtemberg e da Baviera na Alemanha do Sul incluía dois órgãos diretamente eleitos. Por um lado, uma assembleia eleita diretamente pelos cidadãos (“*Gemeinderat*”), por um período de 5 anos, composto por um leque de 8 a 60 membros, pelo método proporcional. Por outro lado, um órgão executivo individual (“*Burgermeister*”) também eleito diretamente pelos cidadãos por um período de 8 anos. A eleição cumpria-se na primeira volta desde que um candidato obtivesse a maioria absoluta dos votos expressos. No caso de existir necessidade de segunda volta, seria eleito quem obtivesse a maioria relativa dos votos. No entanto, é de referir que o “burgomestre” era eleito por um período superior ao da assembleia e não podia ser por esta ser destituído, conferindo a eleição direta uma grande autonomia em relação aos partidos. O “burgomestre” além de presidente da assembleia era igualmente chefe da administração, no entanto cabia ao “*Gemeinderat*” eleger “vereadores” que auxiliavam o “burgomestre” nas suas funções.

Por fim, o sistema do “*Magistratsverfassung*” em que se estruturava em volta de dois órgãos: a assembleia, que era eleita diretamente por um período de 4 anos e elegia, de entre os seus membros, um presidente que exercia funções a título honorífico; e um órgão executivo colegial escolhido pela assembleia, o “*Magistrar*”, que era composto por um presidente e “vereadores” eleitos pela assembleia por um período superior a 4 anos, cabendo-lhes a representação do município e a gestão da

administração municipal. No entanto, importa referir que o presidente do órgão executivo colegial era apenas um *primus inter pares*²⁰².

Estes sistemas foram alterados já no fim do século XX, depois da reunificação alemã em 1989, tendo sido a introdução da eleição direta do burgomestre, órgão que corresponde em certa medida ao nosso presidente da câmara, modificação mais significativa²⁰³ da reforma operada, não sendo, no entanto, uma novidade uma vez que a eleição direta existia, desde 1945, em dois “*Länder*” da Alemanha do Sul, em Baden-Wurtemberg e na Baviera. Hoje, a eleição direta do burgomestre está consagrada praticamente em todos os *Länder*²⁰⁴, depois de ter sido inserida no âmbito da reforma operada em meados de 1990 com o argumento do reforço da democracia, nos Estados da Alemanha do Leste e com base em argumentos de uma melhor gestão local nas autarquias da antiga Alemanha Ocidental.

A duração do mandato do burgomestre excede, em regra, a duração do mandato da assembleia eleita do município, gerando frequentemente situações de coabitação entre uma assembleia e um burgomestre de diferentes grupos políticos, o que poderia colocar em causa o normal funcionamento dos órgãos, no entanto essa coabitação tem funcionado de forma positiva.

Ao contrário do que sucede na maioria nos municípios italianos, a assembleia não tem o poder de destituir por moção de censura o burgomestre, podendo no entanto iniciar em último caso o procedimento de “*Abwahl*”, que visa a destituição do burgomestre que culmina com uma votação popular e que poderá determinar a queda do burgomestre. Como refere ANTÓNIO CÂNDIDO OLIVEIRA, trata-se de uma verdadeira inovação na tradição alemã, porque entrega à população local um novo

²⁰² ANTÓNIO CÂNDIDO OLIVEIRA, A Democracia..., pág. 119.

²⁰³ M. WESCHKA-Allemagne – Rapport national, in Dossier sur l’élection du bourgmestre, org. por F. DELPÈRÈE/M. JOASSART, Bruxelles, 2002, pág. 21, in ANTÓNIO CÂNDIDO OLIVEIRA, A Democracia..., pág. 119.

²⁰⁴ H. WOLLMAN-Le système local en Allemagne: vers un nouveau modèle de démocratie locale?, in AAVV – La démocratie locale – Représentation, participation et espace public, PUF, 1999, pp. 103 e ss., pp. 112 e 115, in ANTÓNIO CÂNDIDO OLIVEIRA, A Democracia..., pág. 120.

instrumento de democracia direta²⁰⁵. Curiosamente este procedimento não funciona apenas nos Estados federados que, desde 1945, adotaram a eleição direta do burgomestre, sendo de referir que, apesar desta inovação, as especialidades de regime local de cada “*Länder*” se mantiveram, mesmo que mais atenuadas.

3.4.3. – O distrito²⁰⁶ – “*Kreis*”

O “*Landkreis*” ou “*Kreis*” é constituído por vários municípios, constituindo-se numa autarquia local situada a nível territorial superior aos municípios, dotada de órgãos eleitos próprios, nomeadamente a assembleia – “*Kreistag*” – sendo eleita diretamente pelos cidadãos pelo período de 5 anos, à exceção de Hesse e Schleswig-Holstein onde o mandato é de 4 anos, e tem um número variável de membros, em função da população.

A assembleia decide sobre todos os assuntos que não são expressamente atribuídos ao “*Landrat*”, ou seja, ao órgão executivo individual que preside à assembleia, mas sem direito de voto.

O “*Landrat*” é, ao mesmo tempo, chefe do executivo do “*Kreis*”, enquanto autarquia local, e chefe da administração estadual exercida ao nível do “*Kreis*”, como circunscrição administrativa do “*Land*”, à exceção das grandes cidades, uma vez que estas têm um estatuto especial e exercem, ao mesmo tempo, as funções de municípios e de “*Kreise*”, sendo denominadas “*Stadtkreis*” ou “*Kreisfreie Stadt*”.

²⁰⁵ H. WOLLMAN-Le système local en Allemagne: vers un nouveau modèle de démocratie locale?, in AAVV – La démocratie locale – Représentation, participation et espace public, PUF, 1999, pp. 103 e ss. e pág. 113, in ANTÓNIO CÂNDIDO OLIVEIRA, A Democracia..., pág. 120.

²⁰⁶ Refere ANTÓNIO CÂNDIDO OLIVEIRA que a tradução por “distrito” é feita apenas por falta de palavra para poder fazer-se referência.

3.5 – Grécia

A Grécia foi o primeiro país a solicitar o apoio da Comissão Europeia para apoio à resolução da débil situação financeira, pelo que aquando da constituição do memorando entre o Estado grego e as entidades intervenientes (Comissão Europeia, Banco central Europeu e Fundo Monetário Internacional), um dos pontos acordados foi a urgente necessidade de reforma da administração territorial grega, tendo o plano tido posteriormente a denominação de “*Kalliskratis plan*”, convertido na Lei Grega n.º 3852/2010²⁰⁷, votada em Maio de 2010 e cuja entrada em vigor se deu a 1 de Janeiro de 2011, prevê a nova divisão administrativa da Grécia.

Um plano que é considerado como a subsequência do plano de administração anterior “*Kapodístrias*”. Ambos os planos baseiam-se em ideias semelhantes, como a incorporação obrigatória dos atuais municípios de pequeno porte, a fim de serem maiores e menos. Mais especificamente, ao “plano *Kalliskratis*” o primeiro nível metodológico da administração territorial será reformada, para que os municípios recém-criados serão menos e mais poderosos do que antes, capazes de responder às demandas contemporâneas e serem mais eficazes no desempenho das funções atribuídas.

Além disso, a composição dos municípios em maior facilita o desenvolvimento de um sistema administrativa mais forte na Grécia e também leva a uma séria economia dos recursos econômicos do país²⁰⁸.

O plano “*Kalliskratis*” entrou em vigor em 1 de Janeiro de 2011, mas o novo modelo começou a funcionar já em Novembro de 2010, aquando das eleições locais. O objetivo era cortar na despesa, cerca de 1500 milhões de euros até 2013, assim como desburocratizar o Estado. Nesse sentido, o plano incluiu uma profunda alteração na organização e funcionamento das autarquias, assim como no próprio sistema

²⁰⁷ FEK 87 A/2010;

²⁰⁸ LEONTITSIS, Vasillis – “The ‘Callicrates’ reform: transforming greek local government in the years of austerity”, in Hellenic Observatory – European Institute and The London School of Economics and Political Science, London, 21 February;

eleitoral, sendo de destacar que os autarcas passaram a ser eleitos por períodos de cinco anos, em vez de quatro, e sofreram cortes nos ordenados.

Em Abril de 2013, o então ministro da Reforma Administrativa, Antonis Maniatakis (substituído em Junho por Kyriakos Mitsotakis), classificou a reforma administrativa como "uma tarefa titânica", no entanto, segundo o mais recente relatório elaborado pela missão da troika que acompanha o resgate financeiro, publicado em Março 2014, o processo encontra-se extraordinariamente bem encaminhado na sua aplicação.

Não obstante as reformas introduzidas com o plano "*Kalliskratis*", existiu uma profunda reforma legislativa empreendida nos anos de 1994-1998²⁰⁹, em que se instituiu o sistema de autarquias locais na Grécia em vários níveis: num primeiro nível os municípios, num segundo nível as prefeituras, num terceiro nível as regiões, ao qual se acrescenta um quarto nível com a Lei Grega n.º 3852/2010, nomeadamente a administração descentralizada.

No âmbito dos municípios, tratava-se do primeiro nível de administração local, composto por 910 municípios e 124 comunidades, subdivididos em departamentos municipais e para os quais era eleito um autarca (*Dí-marchos*) pelo período de quatro anos. Com a aplicação das alterações, o município continua a ser o primeiro nível da administração territorial, passando apenas a existir 325 municípios resultantes da fusão de vários municípios e comunidades, sendo que o autarca passa a ser eleito pelo período de cinco anos para gerir o município, que por sua vez, recebe parte das competências até então da exclusividade das prefeituras.

Neste ponto, as prefeituras configuravam um segundo nível da administração territorial grega. Previamente à entrada em vigor da referida lei que instituiu o plano "*Kalliskratis*", a Grécia contava com o total de 54 prefeituras e 19 províncias, sendo que este segundo nível da administração territorial foi extinto por completo, passando as suas competências para a esfera dos municípios e das regiões.

²⁰⁹ MARTINS, Mário Rui, *As Autarquias Locais na União Europeia*, ASA Editores, 2001, p. 31;

Por sua vez, as regiões configuram um terceiro nível da administração territorial grega. Um nível que se assume como responsável pela coordenação do primeiro e segundo nível de administração territorial, assim como pelo controlo da legalidade das ações dos municípios e das prefeituras e da implementação das políticas governamentais à escala regional, sendo o Secretário-geral nomeado pelo Governo da administração central. Com a aplicação do plano, além de as regiões receberem grande parte das competências das prefeituras extintas, o Secretário-Geral passa a poder ser eleito pelo voto popular, passando o mandato a ser de cinco anos acompanhado pela existência de um conselho regional, do qual fazem parte os eleitos locais assim como os parceiros económicos e sociais da região e que, segundo o plano, irá permitir gerir e orientar a administração territorial das 13 regiões gregas.

Por fim, é criado um quarto nível de administração territorial: a administração descentralizada, que consiste na constituição de 7 administrações descentralizadas, a cargo de um Secretário-Geral diretamente designado pelo Governo²¹⁰ e cujas competências são remetidas das extintas prefeituras. A estas novas entidades, ainda hoje muito vazias no que diz respeito às suas atribuições e competências, cabe a supervisão dos serviços prestados a nível regional.

²¹⁰ Que têm um estatuto semelhante aos extintos governos civis em Portugal, constante no Decreto-Lei n.º 114/2011, de 30 de Novembro.

4 – O PAPEL DOS CIDADÃOS NO SISTEMA PORTUGUÊS DE DEMOCRACIA LOCAL

A Constituição da República Portuguesa de 1976 consagra, em sede de princípios fundamentais, a autonomia das autarquias locais: “O Estado é unitário e respeita na sua organização e funcionamento o regime autónomo insular e os princípios da subsidiariedade, da autonomia das autarquias locais e da descentralização democrática da administração pública” (artigo 6.º, n.º 1). Por sua vez, o artigo 235.º, no início do Título VIII, Parte III, com a epígrafe “Poder Local” prescreve, no seu n.º 1, que “a organização democrática do Estado compreende a existência das autarquias locais”, definindo autarquias locais nos termos do n.º 2 do artigo 235.º da CRP, enquanto “pessoas coletivas territoriais dotadas de órgãos representativos, que visam a prossecução de interesses próprios das populações respetivas”.

Em todo o território português as autarquias locais são, como tivemos anteriormente oportunidade de constatar, as freguesias e os municípios, prevendo-se ainda a existência, no continente, de regiões administrativas e nas grandes áreas urbanas e nas regiões autónomas de “outras formas de organização territorial autárquica”, nos termos da lei e de acordo com as suas condições específicas (artigo 236.º CRP)²¹¹.

No que respeita à democracia local, está bem presente no artigo 239.º CRP ao prescrever, no n.º 1, que «a organização das autarquias locais compreende uma assembleia eleita dotada de poderes deliberativos e um órgão executivo colegial perante ela responsável» e, no n.º 2, que a “assembleia é eleita por sufrágio universal, directo e secreto dos cidadãos recenseados na área da respetiva autarquia, segundo o sistema de representação proporcional».

Por sua vez, o artigo 240.º da CRP reforça também a democracia local ao prever o referendo e assim determinar que os cidadãos eleitores das autarquias locais podem

²¹¹ Não obstante a doutrina admitir que o art.º 236.º, n.º3 da CRP possa encerrar três possibilidades, nomeadamente (1) o estabelecimento de outras autarquias locais, para além das existentes; (2) o estabelecimento de outras autarquias locais, em vez das existentes; e (3) o estabelecimento de outras realidades que não sejam autarquias locais, ainda que dubitativamente como refere Gomes Canotilho/Vital Moreira, in Constituição..., 3.ª ed., p. 884.

votar sobre matérias incluídas na competência dos seus órgãos, nos termos e com a eficácia que a lei estabelecer.

A democracia local assenta numa organização das comunidades locais em vários níveis, tendo um lugar especial o mais próximo dos cidadãos: o município.

Mas, ao contrário do que acontece em outros ordenamentos jurídicos, como refere ANTÓNIO CÂNDIDO OLIVEIRA²¹², em Portugal, o município não é a autarquia local de base, mas a freguesia que, no entanto, tem, a nível constitucional, a mesma dignidade que o município. No entanto, a freguesia em Portugal não se pode comparar com o município espanhol nem com os municípios franceses e italianos ou com as “*Gemeinde*” alemãs, porque não têm atribuições semelhantes, mas antes muito mais reduzidas²¹³.

A freguesia portuguesa, que resulta diretamente da paróquia religiosa, só tem relativa equivalência nas “*parishes*” da Inglaterra que tiveram também origem nas paróquias religiosas e se tornaram “paróquias civis” no fim do século XIX, com a reforma de 1894.

O relatório sobre a democracia local e regional em Portugal do Conselho da Europa considera que as freguesias representam uma das contribuições mais originais de Portugal à tradição da autonomia das autarquias locais na Europa e compreende e aceita a proeminência dos municípios, dado o grande número de paróquias e a fraca população da grande maioria delas²¹⁴.

Em Portugal, a autarquia local mais significativa em termos de atribuições e competências é, efetivamente, o município.

²¹² ANTÓNIO CÂNDIDO OLIVEIRA, A Democracia..., pág. 14

²¹³ Numa perspetiva diferente, JOSÉ CASALTA NABAIS qualifica a freguesia como um submúltiplo do município, in Casalta Nabais, José, A autonomia financeira das autarquias locais, in António Cândido Oliveira (coord.), 30 anos de Poder Local na Constituição da República Portuguesa, pp. 125-157;

²¹⁴ CONSEIL DE L'EUROPE – CG (10) 5 – Partie II rev – La démocratie locale et régionale au Portugal (25/05/03) – Rapporteurs Mme Kathryn Smith (Royaume-Uni) et M. Miljenlo DORIC (croatie), n.ºs 21, 22 e 23.

Ora, apesar de a freguesia e o município serem autarquias locais diferentes, gozando ambas de igual dignidade constitucional, existe uma forte relação entre ambas, pois os presidentes de junta integram por inerência um órgão do município (a assembleia municipal – art.º 251.º CRP) e, por outro lado, o município tem uma grande influência sobre as freguesias, delegando-lhes tarefas e proporcionando-lhes importantes meios financeiros, delegação essa profundamente reforçada com a Lei n.º 75/2013, de 12 de Setembro onde se estabelece o regime jurídico da transferência de competências do Estado para as autarquias locais, prevendo-se para o efeito a delegação de competências da câmara municipal para a freguesia em “todos os domínios dos interesses próprios das populações, em especial no âmbito dos serviços e das atividades de proximidade e do apoio direto às comunidades locais”²¹⁵, e que se encontram vertidas num acordo de execução celebrado entre ambas, onde além de se prever quais as competências a serem partilhadas, constam de igual forma os “recursos humanos, patrimoniais e financeiros necessários e suficientes ao exercício de todas ou algumas das competências”²¹⁶.

Ainda no que à organização das autarquias locais diz respeito, em particular no que concerne aos municípios e às freguesias, compreendem na sua constituição a par dos órgãos executivo colegial, as assembleias deliberativas que se constituem enquanto órgãos representativos, nomeadamente a assembleia de freguesia (art.º 24.º CRP) e a assembleia municipal (art.º 250.º CRP).

Estabelece o n.º 2 do art.º 239.º da CRP que a assembleia é “eleita por sufrágio universal, direto e secreto dos cidadãos recenseados na área da respetiva autarquia, segundo o sistema de representação proporcional”, no entanto, esta regra apenas é aplicável às assembleias de freguesia, uma vez que a assembleia municipal é

²¹⁵ Cf. Art.º 131.º Lei n.º 75/2013, 12 de Setembro.

²¹⁶ Cf. Art.º 133.º, Lei 75/2013, de 12 de Setembro.

constituída ainda por membros por inerência (art.º 251.º CRP), nomeadamente os presidentes das juntas de freguesia²¹⁷.

Os cidadãos estão na base da democracia local (art.º 239.º CRP e art.º 3.º da CEAL) e são todos os residentes das comunidades locais dotados de capacidade para cuidar dos assuntos destas. Em regra, todos os cidadãos adultos, homens e mulheres, têm direito de participação política.

Uma vez que em Portugal, a democracia local é uma democracia representativa, os cidadãos elegem um órgão ou órgãos representativos por um determinado período de tempo (mandato) para tomarem deliberações relativas à comunidade e para as executar. Para JORGE MIRANDA, é representativo “aquele órgão em que a eleição constitui o vínculo de representação política”²¹⁸, entendendo-se por representação política em sentido estrito a “representação do povo, e do povo todo, fundada num ato de vontade (a eleição) e destinada a institucionalizar, com variável de amplitude, a sua participação no poder”²¹⁹.

Em opinião diferenciada, DIOGO FREITAS DO AMARAL defende que “um órgão é representativo se for eleito pela população residente e emanar democraticamente desta, não sendo hoje aceitável um conceito não-democrático de representação”²²⁰.

Porém, ao contrário do que se possa pensar num primeiro plano, neste modelo de democracia local, o papel dos cidadãos não fica reduzido ao ato de votar. Ao invés, a eleição dos órgãos representativos deve ser vista como um expediente necessário para governar comunidades sem que implique a perda de importantes direitos que caberiam aos cidadãos em democracia direta.

²¹⁷ A este propósito, BARBOSA DE MELO defende a existência do princípio senatorial na composição do órgão deliberativo municipal, solução que foi acolhida na Assembleia Constituinte, in BARBOSA DE MELO, O Poder Local... p. 25.

²¹⁸ JORGE MIRANDA, Manual...tomo III, p. 66;

²¹⁹ JORGE MIRANDA, Manual...tomo VII, p. 71;

²²⁰ DIOGO FREITAS DO AMARAL, Curso..., vol. I³, p. 563;

A informação, sem a qual não é possível a participação, é um direito dos cidadãos e um dever dos poderes públicos locais, devendo existir não apenas quando é solicitada, mas como forma normal de exercício do poder a nível local. Um princípio que se encontra consagrado no n.º 2 do artigo 48.º da CRP, em que se estabelece os direitos dos cidadãos de serem esclarecidos objetivamente sobre os atos do estado e demais entidades públicas, assim como o direito de serem informados pelo governo e outras autoridades acerca da gestão dos assuntos públicos.

O direito fundamental de serem formados, sem impedimentos, nem discriminações, está ainda estabelecido no n.º 1 artigo 37.º da CRP, devendo entender-se que cabe também ao poder público dar satisfação a esse direito, elencando-se aqui a importância da obrigatoriedade da publicidade das deliberações dos órgãos autárquicos, bem como das decisões dos respetivos titulares destinadas a ter eficácia externa, a qual deve ser feita no Diário da República quando a lei expressamente o determine, em edital afixado nos lugares de estilo e ainda em boletim de autarquia local e nos jornais locais editados na área do respetivo município, nos 30 dias subsequentes à tomada de decisão.

A participação dos cidadãos nas matérias relativas ao território e à gestão das questões de carácter local é assegurada na ordem jurídica portuguesa e encontra-se inclusivamente prevista na Constituição da República. A organização política do país assenta as suas bases no fundamento do direito democrático e, por conseguinte, a possibilidade de eleger os órgãos das autarquias locais é de imediato reconhecida aos cidadãos, tal como a possibilidade de intervenção, por diversas vias, no desenrolar da vida local, de uma forma livre, direta e ativa.

Entre as diversas modalidades de participação do cidadão e de direitos dos cidadãos poderemos elencar: a) As reuniões públicas, ou seja, reuniões dos órgãos deliberativos das autarquias locais têm um carácter público, com a possibilidade de intervenção dos eleitos e do público (sendo que a intervenção do público poderá ser feita no início ou no fim das sessões, mediante o regulamento de funcionamento do órgão deliberativo). Os órgãos executivos devem, por sua vez, realizar uma reunião

mensal aberta ao público para poderem dispor de um espaço de tempo destinado a fornecer respostas às questões sobre matérias de interesse local; b) Convocação das reuniões extraordinárias por certo número de cidadãos eleitores de uma autarquia local (art.º 28.º, n.º 1, al. c) da Lei n.º 75/2013, de 12 de Setembro), uma vez que estes tem a possibilidade de tomar a iniciativa para a convocação de sessões extraordinárias dos órgãos deliberativos²²¹; c) Elaboração das atas (art.º 30.º, n.º 3, Lei n.º 75/2013, de 12 de Setembro), em que com base nas reuniões dos órgãos das autarquias locais são lavradas as respetivas atas, que devem resumir tudo o que de essencial nelas se passou e, em especial, as deliberações tomadas. Estas deliberações tornam-se executórias após a aprovação das atas das reuniões. O acesso a estes documentos e aos arquivos e registos administrativos está constitucionalmente garantido aos cidadãos, à exceção de determinados domínios que estão protegidos por lei; d) Publicidades das deliberações.

As deliberações da autarquia, para que sejam passíveis de execução, devem ser publicadas num boletim da autarquia local e divulgadas através de editais afixados em diversos locais públicos, sempre que tenham de produzir eficácia externa; e) Organizações de moradores (CAPÍTULO V, art.º 263.º, 264.º e 265.º CRP), em que os cidadãos podem constituir organizações populares de base territorial e gozam de certos direitos no seio da autarquia local, sobretudo, no que se refere às freguesias, intensificando dessa forma a participação das populações na vida administrativa local. Estas prerrogativas incluem, designadamente, a possibilidade de efetuar petições (al. a), n.º1, art.º 265.º), de participar nas reuniões sem direito a voto (al. b), n.º1, art.º 265.º) ou de executar as tarefas delegadas pela lei ou pelos órgãos da freguesia (n.º2, art.º 265.º); f) Candidaturas de grupos de cidadãos eleitores (art.º 19.º, Lei Orgânica n.º 1/2001, de 14 de Agosto) onde grupos de cidadãos eleitores podem ser candidatos às eleições para os órgãos das autarquias, fora das listas propostas pelos partidos políticos, apresentando para o efeito candidaturas “independentes”; g) Direito de petição (Lei n.º 43/90, de 10 de Agosto, com as

²²¹ Exigência de «um número de cidadãos eleitores inscritos no recenseamento eleitoral do município equivalente a 5 % do número de cidadãos eleitores até ao limite máximo de 2500», Art.º 28.º, n.º 1, al. c) da Lei n.º 75/2013, de 12 de Setembro;

alterações introduzidas pela Lei n.º 6/93, de 1 de Março, Lei n.º 15/2003, de 4 de Junho e Lei n.º 45/2007, de 24 de Agosto)²²². Através do direito de petição, é conferido aos cidadãos nacionais o direito de fazer petições, exposições e reclamações e de apresentar queixas por escrito, de forma individual ou coletiva; h) Acesso ao Provedor de Justiça (art.º 23.º CRP e Lei n.º 9/91, de 9 de abril, alterada pelas Leis n.ºs 30/96, de 14 de agosto, e 52-A/2005, de 10 de outubro).

Esta entidade pode intervir na defesa dos direitos, liberdades e garantias dos cidadãos, assim como para assegurar a justiça e a legalidade da Administração Pública. Neste contexto, os cidadãos podem solicitar diretamente ao Provedor de Justiça a sua intervenção na defesa de direitos que eles considerem injuriados, ou em caso de não respeito pelas leis, sobretudo em matérias de interesse público; i) Ação popular, em que a Constituição garante a todos, pessoalmente e através de associações, o direito de ação popular, que consiste na possibilidade de prevenção ou cessação de infrações, bem como a promoção de ações judiciais sobre interesses legalmente protegidos, designadamente infrações cometidas contra a saúde pública, o ambiente, a qualidade de vida e o património cultural; j) Discussão pública no âmbito da aprovação de instrumentos de gestão territorial. Em Portugal, os procedimentos relativos à aprovação dos planos municipais de ordenamento do território implicam a sua discussão pública prévia, sendo que este mecanismo de participação consiste na

²²² A presente norma inaugura o regime jurídico do direito de petição reproduzindo parcialmente o disposto no n.º 1 do artigo 52.º da Constituição da República Portuguesa (CRP), ao propor-se regular o direito constitucional de petição (nas modalidades de petição, queixa, representação ou reclamação) para defesa dos direitos dos cidadãos, da Constituição, das leis ou do interesse geral, perante autoridades públicas e órgãos de soberania, com exceção dos tribunais. Uma vez que a CRP não restringe o elenco dos destinatários do exercício do direito de petição, o legislador ordinário viu-se obrigado a especificar que, dos vários órgãos de soberania referidos no artigo 110.º da CRP, os tribunais deveriam ser expressamente excluídos da previsão das entidades destinatárias de petições. Muito embora tal exceção expressa não constasse de todos os Projetos de Lei que deram origem à presente Lei, verificou-se consenso na inserção desse inciso. A esse propósito, recorde-se o que, do debate na generalidade das várias iniciativas, ficou consignado em Diário da Assembleia da República (DAR). Outro exemplo de consenso generalizado onde talvez não fosse de presumir é o da exclusão dos tribunais de entre os órgãos de soberania e as autoridades destinatárias do exercício do direito de petição. Dada a menção irrestrita do texto constitucional, bem podiam o empenhamento em propor diferente ou a imprudência de uma interpretação à letra ter conduzido a recusar cobertura constitucional àquela justa restrição. A independência dos tribunais e a sua exclusiva sujeição à lei salvaguardou-os contra o exercício do direito de petição como eventual forma de pressão ou de produção de prova.”

exposição pública dos documentos em preparação e subsequente recolha de observações e sugestões, antes da respetiva aprovação pelas entidades competentes. Neste sentido, de uma perspetiva de garantias outorgadas aos cidadãos, o Código do Processo Administrativo estabelece, entre outros, os princípios de participação e decisão, em que o primeiro assegura aos particulares e às associações que têm por finalidade a defesa dos seus interesses, o direito de participar na tomada das decisões que lhes dizem respeito. Por sua vez, o segundo estabelece que os órgãos administrativos têm o dever de se pronunciar sobre todos os assuntos da sua competência apresentados pelos cidadãos. Por outro lado, a Administração Pública, apoiada nos princípios da publicidade, transparência, igualdade, justiça e imparcialidade, assegura o direito de acesso aos documentos administrativos, quer sejam ou não de carácter pessoal, e relativos às atividades prosseguidas pelos serviços da Administração Pública.

4.1 - Participação em democracia participativa

A democracia exige a participação dos cidadãos. A participação e poder dos cidadãos na democracia direta vê-se nos plenários de cidadãos e, na democracia representativa, vê-se, desde logo, nos atos eleitorais e nos referendos que, pela sua importância, vão merecer de seguida um tratamento especial.

O reconhecimento de qualquer direito de participação passa pelo reconhecimento da autonomia da expressão da vontade dos cidadãos relativamente à “vida administrativa local” e de representação dos seus interesses nos projetos, programas ou medidas que possam afetar os interesses das respetivas populações.

Por sua vez, os procedimentos de participação da população podem incluir os procedimentos de consulta, os referendos locais e as petições, a resposta a reclamações e sugestões, o acesso aos documentos públicos detidos pelas autarquias

e a iniciativa popular relativamente a deliberações dos órgãos representativos que acima tivemos oportunidade de verificar.

Inclui, igualmente, como “expressão funcional” da democracia, a aproximação das autarquias às pessoas enquanto fornecedoras de serviços. Mas há também que considerar a participação das autarquias nos processos de decisão nacionais, pois estas devem ser consultadas, na medida do possível, em tempo útil e de modo adequado, durante o processo de planificação e decisão relativamente a todas as questões que diretamente lhes interessem. A participação deve envolver a consulta previamente a qualquer alteração dos limites territoriais locais; relativamente à integração num organismo específico de cooperação interautárquico (como as comunidades intermunicipais ou áreas metropolitanas); a representação em estruturas orgânicas e/ou em procedimentos dos órgãos legislativos e administrativos ou em “procedimentos de concertação ou de consulta entre os órgãos do Estado” e as autarquias e entre aqueles e estruturas representativas destas.

A delimitação ou a modificação dos limites territoriais constitui expressão primeira dos interesses próprios das coletividades locais. A “consulta, direta ou indireta”, é considerada, como tal, indispensável (artigo 240.º, n.º 1, da CRP e artigo 5.º da Carta Europeia de Autonomia Local). Neste quadro, tendo como exemplo o procedimento apresentado pela Lei n.º 22/2012 de 30 de maio, diploma que instituíu o regime jurídico da reorganização administrativa empreendido pelo XIX Governo Constitucional, segundo o qual para a agregação das freguesias enquadra-se a participação das freguesias, câmara municipal e assembleia municipal no procedimento de reorganização administrativa, nomeadamente através da emissão de parecer ou proposta de pronúncia sobre a reconfiguração das freguesias do município que propõem por aplicação dos objetivos, princípios e parâmetros de agregação fixados na lei acima citada. A participação das assembleias municipais no procedimento de reestruturação das freguesias integrantes dos municípios correspondentes, tem uma feição constitutiva, sendo, na expressão do Acórdão do

TC n.º 384/2012²²³, “muito mais do que o simples exercício do direito de audição em sede de procedimento legislativo”, cabendo-lhes, como destaca o próprio TC no referido acórdão, “deliberar sobre a reorganização administrativa do território das freguesias, respeitando os parâmetros de agregação e considerando os princípios e as orientações estratégicas definidas naquela lei”.

4.1.1 – Eleições

Com a Constituição de 1976, dá-se a afirmação solene do *princípio da autonomia local* no seu art.º 6.º, n.º 1, enquanto expressão direta do novo fundamento democrático do edifício constitucional, acompanhada de uma exigência de formas democráticas na legitimação, organização, funcionamento e controlo dos entes locais, com o reconhecimento de poderes de intervenção do Estado, com a definição de um acervo de garantias da autonomia local, assim como em resultado de uma reconhecida abertura ao direito internacional e consequentemente ao direito da União Europeia.

Para ANTÓNIO CÂNDIDO OLIVEIRA, em democracia local, o poder dos cidadãos tem a sua mais evidente expressão nas eleições para os órgãos representativos e na votação sobre questões de relevante interesse local, pelo que à noção de democracia local enquanto «direito dos cidadãos eleitores das comunidades locais (organizadas em autarquias locais, no âmbito do Estado de direito democrático) de deliberar diretamente ou através de órgãos por eles eleitos e perante eles responsáveis, sobre os assuntos relativos às respetivas comunidades»²²⁴ deve, segundo a Resolução 1320

²²³ Em 8.6.2012, a Assembleia Municipal de Barcelos aprovou por maioria um projeto de deliberação para a realização de referendo local apresentado pelos deputados municipais eleitos pelo Bloco de Esquerda, nomeadamente sobre a reorganização territorial autárquica a efetuar nos termos do artigo 11.º, n.ºs 1 e 3, da Lei n.º 22/2012, de 30 de maio, em acordo com o disposto nos artigos 10.º, n.º 1, e 11.º da LORL.

²²⁴ ANTÓNIO CÂNDIDO OLIVEIRA, A democracia local (aspetos jurídicos), pp. 16.

(2003) do Conselho da Europa²²⁵, corresponder a existência de eleições livres, iguais, universais, secretas e diretas com intervalos regulares enquanto condição *sine qua non* para o reconhecimento de um sistema político como democrático²²⁶ pois a responsabilidade dos órgãos, direta ou indiretamente eleitos, perante os eleitores, é um princípio fundamental da democracia local:

Nas autarquias locais podemos constatar a existência de vários mecanismos pertencentes a todas as configurações da democracia: democracia semidirecta, democracia participativa, democracia direta e, em particular, a democracia representativa, onde se insere a existência de órgãos representativos das comunidades locais²²⁷, assim como a imposição da regra geral do sufrágio direto, secreto e periódico como modo de designação dos titulares desses órgãos²²⁸, o pluralismo partidário e a possibilidade de apresentação de candidaturas não só pelos partidos políticos, mas igualmente através de grupos de cidadãos eleitores^{229 230}, assim como a existência da previsão de vários mecanismos de concretização do princípio da responsabilidade política, nomeadamente dos titulares de cargos políticos que podem “responder política, civil e criminalmente pelas ações e omissões que pratiquem no exercício das suas funções”²³¹.

A democracia exige, portanto, que as eleições decorram de tal forma que não se ponham em causa os resultados apurados, o que implica uma organização e regulação cuidadosa e minuciosa de todo o procedimento eleitoral.

²²⁵ Conseil De L’Europe – Assemblée Parlementaire – Résolution 1320 (2003) – Code de bonne conduite en matière électorale – 30 de Janeiro de 2003 in António Cândido Oliveira, A democracia local (aspectos jurídicos).

²²⁶ ANTÓNIO CÂNDIDO OLIVEIRA, Estudos em memória do Professor Doutor António Marques dos Santos, Volume II, Almedina, 2005.

²²⁷ Cfr. Art.º 235.º, n.º 2; 244.º; 250.º; 259.º da CRP;

²²⁸ Cfr. Art.º 113.º, n.º 1 CRP;

²²⁹ Cfr. Lei n.º 24/98, de 26 de Maio; Lei n.º 19/2003, de 20 de Junho;

²³⁰ Cfr. Art.º 239.º, n.º 4 da CRP;

²³¹ Cfr. Art.º 117.º, n.º 1 da Constituição da República Portuguesa; Lei n.º 34/87, de 16 de Julho;

De facto, a CRP enuncia como primeiro princípio dos princípios gerais de direito eleitoral o princípio segundo o qual “*o sufrágio direto, secreto e periódico constitui a regra geral de designação dos titulares dos órgãos eletivos da soberania, das regiões autónomas e do poder local*” conforme estipulado no art.º 113.º, n.º 1²³². No entanto, JOSÉ DE MELO ALEXANDRINO, entende que a regra contida no art.º 10.º, n.º 1 CRP é duplicada pelo art.º 113, n.º 1 CRP, tendo para o autor esta repetição “escasso ou nulo sentido útil”²³³, encontrando-se justificação para tal, segundo o referido autor, no facto de se pretender, no âmbito das autarquias locais, de construir espaço para justificar a eleição indireta de alguns órgãos das autarquias locais, nomeadamente da junta de freguesia²³⁴, assim como a substituição da assembleia de freguesia pelo plenário dos cidadãos eleitores nas freguesias de população diminuta²³⁵. Nos casos referidos, na opinião do autor, o princípio fundamental resulta da confluência de duas outras normas, nomeadamente a de que as autarquias dispõem necessariamente de órgãos representativos²³⁶ e a de que a assembleia deliberativa é eleita por sufrágio universal, direto e secreto dos cidadãos recenseados na área da respetiva autarquia local²³⁷, sendo que na verdade este princípio apenas colhe no âmbito das assembleias de freguesias, pois apenas esta é integralmente eleita por sufrágio direto dos cidadãos eleitores, como refere o Art.º 4.º da LAL.

²³² Não obstante as situações de eleição indireta da junta de freguesia, bem como para a substituição da assembleia de freguesia pelo plenário de cidadãos nas freguesias de população diminuta (entretanto extinta), como refere ALEXANDRE DE SOUSA PINHEIRO, «Artigo 113.º», p. 304.

²³³ JOSÉ DE MELO ALEXANDRINO, “Direito das Autarquias Locais”, in Tratado de Direito Administrativo Especial, Vol. IV, pp. 209, Almedina, Outubro, 2000.

²³⁴ GOMES CANOTILHO/VITAL MOREIRA, Constituição..., 3.º ed., p. 518.

²³⁵ ALEXANDRE SOUSA PINHEIRO, “Artigo 113.º”, p. 304 in JOSÉ DE MELO ALEXANDRINO, “Direito das...”, pp. 209.

²³⁶ Cfr. Art.º 235.º, n.º 2; 244.º; 259.º e 259.º da CRP em que segundo JORGE MIRANDA «em democracia, todos os cargos relativos à definição do interesse público e à direção política devem assentar no princípio da representação política. Mas não é necessário que sejam todos de eleição direta; basta que, não o sendo, os seus titulares sejam designados por quem seja diretamente eleito pelo povo» (cfr. «Artigo 117.º», p. 319).

²³⁷ Cfr. Art.º 239.º, n.º 1; Art.º 3.º, n.º 2 da CEAL e Art.º 11.º da Lei Orgânica n.º 1/2001, de 14 de Agosto.

Considerada por JORGE MIRANDA²³⁸ uma “matéria enquadrada pelo regime dos direitos políticos dos cidadãos, por uma série de princípios gerais, de regras e princípios constitucionais e jus internacionais”, a matéria da eleição dos titulares dos órgãos das autarquias locais é, ainda nos dias de hoje, alvo de uma detalhada regulação legal, nomeadamente pela lei que regula especificamente a eleição dos titulares dos órgãos das autarquias locais – Lei Eleitoral dos Órgãos das Autarquias Locais (LEOAL), onde se preveem os principais traços do regime eletivo das autarquias locais.

Diploma este que prevê o carácter eletivo dos titulares dos órgãos das autarquias locais que é assumido pelo direito interno, constitucional e ordinário, assim como pelo direito internacional²³⁹, embora no nosso ordenamento jurídico estejam previstas três formas diferentes de eleição das três autarquias locais constitucionalmente previstas²⁴⁰, pois mais que descentralização, a democracia pressupõe eleição²⁴¹. Devido a tais diferenciações, como acima foi referido, existem órgãos das autarquias locais que integram membros eleitos por sufrágio universal, direto e secreto, ao passo que outros órgãos têm membros que o são por inerência ou eleitos indiretamente²⁴². A este propósito, importa referir que até 1984/1989 o Conselho Municipal não resultava nem de eleição direta, nem de eleição indireta, sendo antes constituído por representantes das organizações económicas, sociais, culturais e profissionais (art.º 69.º da Lei 79/77, de 25 de Outubro), pelo que hoje todos os titulares dos órgãos representativos das autarquias locais são eleitos por sufrágio universal, direto e secreto, mesmo que venham a integrar, por inerência, a assembleia municipal, ou, por eleição indireta, a junta de freguesia.

²³⁸ JORGE MIRANDA, Manual..., tomo VII, pp. 99 ss., 59 ss., 201 ss. 204 ss;

²³⁹ ANTÓNIO CÂNDIDO OLIVEIRA entende que é discutível saber se está ou não está plenamente assumido, Direito das Autarquias..., p. 262.

²⁴⁰ ANTÓNIO CÂNDIDO OLIVEIRA, Direito das Autarquias..., p 262.

²⁴¹ BPTISTA MACHADO, “Participação e Descentralização”, p. 28.

²⁴² Cfr. Acórdão do Tribunal Constitucional n.º 445/2009, de 14 de Setembro (disponível in www.tribunalconstitucional.pt).

As eleições para os órgãos das autarquias locais poderão assumir duas formas, nomeadamente: eleições gerais ou eleições intercalares. No primeiro caso, as eleições gerais para os órgãos das autarquias locais, são convocadas por decreto do Governo, com antecedência mínima de oitenta dias, por norma, entre 22 de setembro e 14 de outubro do ano correspondente ao termo do mandato autárquico²⁴³, sendo o número de mandatos de cada órgão autárquico definido de acordo com os resultados do recenseamento eleitoral obtidos através da base de dados central do recenseamento eleitoral e publicados com a antecedência de cento e vinte dias relativamente ao termo do mandato²⁴⁴. Por sua vez, no que respeita às eleições intercalares, estas obedecem a algumas regras e fases específicas, nomeadamente o facto de sempre que haja lugar à sua realização é nomeada uma comissão administrativa que, no caso de se tratar de um município, a designação é da competência do Governo, e no caso de se tratar da freguesia, do Governador Civil²⁴⁵, sendo que em ambos os casos, até à designação da comissão administrativa, o funcionamento do órgão executivo é assegurado pelos membros em exercício²⁴⁶. Já no que concerne à comissão administrativa, esta é composta por três membros tratando-se de uma freguesia e por cinco no caso de se tratar de um município, devendo para o efeito considerar-se os últimos resultados eleitorais para o órgão deliberativo²⁴⁷. Importa referir que as eleições intercalares devem realizar-se nos sessenta dias posteriores à verificação do facto do qual resultam²⁴⁸.

Nas candidaturas aos órgãos das autarquias locais, independentemente da forma como estas são convocadas, estas são obrigatoriamente feitas através de listas, que no

²⁴³ Art.º 15.º, n.ºs 2 e 3 da LEOAL.

²⁴⁴ Art.º 12.º, n.ºs 2 da LEOAL.

²⁴⁵ Art.º 223.º, n.º 1 da LEOAL.

²⁴⁶ Art.º 223.º, n.º 2 da LEOAL.

²⁴⁷ Art.º 224.º da LEOAL.

²⁴⁸ Art.º 222.º, n.º 1 da LEOAL.

nosso ordenamento jurídico tem de ser plurinominais e bloqueadas²⁴⁹, sendo que a par dos candidatos efetivos, devem conter a indicação dos candidatos suplentes^{250 251}. Estas podem ser apresentadas por partidos políticos, isoladamente ou em coligação, ou podem ser apresentadas por grupos de cidadãos eleitores recenseados na área da respetiva autarquia local, em número variável²⁵², sendo esta uma das alterações possibilitadas pela revisão constitucional de 1997 e concretizada com a LEOAL de 2001.

Concretizada a legitimidade eleitoral da candidatura, seja através de partidos políticos ou de grupos de cidadãos eleitores, as candidaturas são apresentadas perante o juiz do tribunal de comarca competente em matéria cível com jurisdição na sede do respetivo município^{253 e 254}, cabendo ao juiz a verificação da regularidade do processo, assim como a elegibilidade dos candidatos²⁵⁵, assim como a rejeição dos candidatos considerados inelegíveis²⁵⁶. Neste sentido, o TC tem defendido que das decisões do juiz de comarca cabe recurso para o TC²⁵⁷, obrigatoriamente apresentado no prazo de 48 horas a contar da afixação das listas²⁵⁸, através de requerimento acompanhado da respetiva fundamentação junto do tribunal que proferiu a decisão

²⁴⁹ JORGE MIRANDA, Manual..., tomo VII, p. 248.

²⁵⁰ Art.º 23.º, n.º 9 da LEOAL.

²⁵¹ Cfr. Acórdãos do Tribunal Constitucional n.º 455/2009 e n.º 463/2009 (disponível in www.tribunalconstitucional.pt).

²⁵² Art.º 19.º da LEOAL; Cfr. Acórdão do Tribunal Constitucional n.º 470/2009 (disponível in www.tribunalconstitucional.pt).

²⁵³ Cfr. Acórdão do Tribunal Constitucional n.º 445/2009 (disponível in www.tribunalconstitucional.pt).

²⁵⁴ Art.º 20.º, n.º 1 da LEOAL.

²⁵⁵ Art.º 25.º, n.ºs 1 e 2 da LEOAL.

²⁵⁶ Art.º 27.º, n.º 1 da LEOAL.

²⁵⁷ Cfr. Acórdão do Tribunal Constitucional n.º 437/2009 (disponível in www.tribunalconstitucional.pt).

²⁵⁸ Art.º 31.º da LEOAL.

recorrida, devendo ainda ser acompanhado pelos elementos de prova²⁵⁹. Por sua vez, o TC decide em plenário no prazo de dez dias²⁶⁰.

Ainda no plano das candidaturas, nomeadamente no que à matéria de elegibilidade diz respeito, verificamos a existência de uma regra geral resultante do direito fundamental contido no Art.º 50.º, n.º 1 da CRP, segundo o qual “todos os cidadãos têm acesso, em condições de igualdade e liberdade, aos cargos públicos”²⁶¹, ou seja, são elegíveis todos os cidadãos eleitores, inclusive aqueles que não estejam recenseados na área da autarquia, na medida em que a lei não eleva a requisito de elegibilidade a residência ou o tempo da mesma, salvo alguns casos respeitantes a cidadãos estrangeiros²⁶². No mesmo sentido, podemos concluir que as inelegibilidades²⁶³ constituem-se enquanto restrições ao direito, liberdade e garantia de ser eleito²⁶⁴, ou seja, na opinião de JOSÉ DE MELO ALEXANDRINO, “uma vez que a capacidade eleitoral ativa constitui o primeiro pressuposto da capacidade eleitoral passiva, todas as situações que afetam a primeira constituem correspondentes inelegibilidades”²⁶⁵.

²⁵⁹ Art.º 33.º, n.º 1 da LEOAL.

²⁶⁰ Art.º 34.º, n.º 1 da LEOAL.

²⁶¹ JORGE MIRANDA, Manual..., tomo VII, p. 132; GOMES CANOTILHO / VITAL MOREIRA, Constituição..., vol. I, 4.ª ed., p. 678.

²⁶² Art.º 2.º, n.º 1, alíneas c) e d) da LEOAL.

²⁶³ Diferente de inelegibilidade são as situações de incompatibilidade, previstas no Art.º 221.º da LEOAL e na Lei n.º 7/93, de 1 de março, com a redação dada pela Lei n.º 45/2006, de 25 de agosto relativa aos Deputados à Assembleia da República, em que aquando uma situação de incompatibilidade não ocorre um problema de incapacidade eleitoral mas a «impossibilidade de ser designado ou eleito para certo cargo público se estiver a exercer outro, ou a simples impossibilidade de exercício simultâneo de vários cargos» [Gomes Canotilho/Vital Moreira, Constituição..., vol. I, 4.ª ed., p. 678].

²⁶⁴ JOSÉ DE MELO ALEXANDRINO, “Direito das...”, pp. 213; Cfr. Acórdão do Tribunal Constitucional n.º 443/2009 e n.º 462/2009 (disponível in www.tribunalconstitucional.pt).

²⁶⁵ Sobre esta questão, JOSÉ DE MELO ALEXANDRINO, “Direito das...”, pp. 214, em que não gozam de capacidade eleitoral ativa e passiva três grupos de pessoas, nomeadamente os interditos, os notoriamente reconhecidos como dementes e os que estejam privados de direitos políticos.

A lei estabelece ainda múltiplas restrições à capacidade eleitoral passiva, podendo as inelegibilidades, como refere JORGE MIRANDA²⁶⁶, serem distintas entre si, nomeadamente: (i) comuns ou (ii) específicas, no que possa dizer respeito a todos os órgãos autárquicos ou específicas de alguns órgãos, ou ainda (iii) gerais ou (iv) locais, caso sejam aplicáveis a todo o território eleitoral ou limitadas a um círculo eleitoral.

JOSÉ DE MELO ALEXANDRINO entende que a possibilidade do estabelecimento de restrições à capacidade eleitoral passiva tem como base o estipulado no Art.º 50.º, n.º 3 da CRP, segundo o qual “no acesso a cargos eletivos a lei só pode estabelecer as inelegibilidades necessárias para garantir a liberdade de escolha dos eleitores e a isenção e independência do exercício dos respetivos cargos”. No entanto, além da cláusula geral referida, a CRP admite outras hipóteses de restrições específicas ao princípio da elegibilidade, nomeadamente quando se refere a (i) deputados à Assembleia da República²⁶⁷; (ii) militares e agentes equiparados²⁶⁸; (iii) por via dos limites à renovação sucessiva de mandatos dos titulares de órgãos executivos autárquicos²⁶⁹, constituindo-se ainda, na opinião do referido autor, uma (iv) restrição a concretização do estatuto dos titulares dos cargos políticos²⁷⁰.

Sobre isto, importa referir a existência de duas correntes contrapostas quer na doutrina, quer na jurisprudência. Numa primeira linha é defendido que se deve circunscrever as hipóteses de restrição aos casos expressamente previstos na CRP, sendo esta posição é defendida por GOMES CANOTILHO²⁷¹.

²⁶⁶ JORGE MIRANDA, Manual... tomo VII, pp. 137.

²⁶⁷ Art.º 150.º CRP.

²⁶⁸ Art.º 270.º CRP.

²⁶⁹ Art.º 118.º, n.º 2 e Lei n.º 56/2005, de 29 de Agosto.

²⁷⁰ Art.º 117.º, 2.ª parte e, n.º 3, 2.ª parte da CRP.

²⁷¹ GOMES CANOTILHO/VITAL MOREIRA, Constituição..., vol. I, 4.ª ed., p. 678, sendo uma posição particularmente acolhida pelo TC no Acórdão n.º 364/91 [sobre o assunto, J. J. Gomes Canotilho, «Anotação» ao Acórdão n.º 364/91, de 31 de

Por sua vez, numa segunda linha, existe uma posição que tende a alargar as hipóteses de restrição, sendo esta posição há muito defendida por JORGE MIRANDA²⁷², que defende a admissão de restrições impostas por outros princípios ou interesses constitucionalmente protegidos, dando como exemplo a idoneidade cívica, a preservação das instituições de soberania e o princípio da renovação dos titulares de cargos políticos.

Embora o legislador tenha tentado ao longo do tempo alargar o leque de restrições, a discussão tem-se numa linha intermédia, talvez mais próxima da primeira corrente, como refere JOSÉ DE MELO ALEXANDRINO²⁷³. Na opinião do autor, a resposta tem de ser diferenciada, uma vez que existem cinco distintas situações pensadas pelo legislador constituinte, nomeadamente (i) a do Presidente da República, onde a CRP define um limite direto²⁷⁴; (ii) dos militares e agentes equiparados, em que a CRP define restrições especiais fundadas nas exigências próprias das funções²⁷⁵; (iii) dos titulares de cargos políticos executivos em funções, em que a CRP admite restrições à renovação de mandatos²⁷⁶; (vi) dos titulares de cargos políticos em funções que desrespeitem o regime legal de deveres, responsabilidades e incompatibilidades e, em especial que pratiquem crimes de responsabilidade, em que a CRP admite a imposição de uma série aberta de consequências jurídicas e sanções; e, por fim, (v) do cidadão que não se encontre em nenhuma das situações anteriores, em que a CRP através de uma reserva qualificada, apenas admite as restrições fundadas nos interesses expressamente identificados²⁷⁷. Neste sentido, a LEOAL enumera no seu

Julho, in Revista de Legislação e de Jurisprudência, ano 124.º (1991), n.º 3086, pp. 145-147; António Cândido Oliveira, Direito das Autarquias Locais..., p. 267] .

²⁷² JORGE MIRANDA, Manual..., tomo VII, p. 137.

²⁷³ JOSÉ DE MELO ALEXANDRINO, "Direito das...", p. 216.

²⁷⁴ Art.º 130.º, n.º 2 CRP.

²⁷⁵ Art.º 270.º CRP.

²⁷⁶ Lei n.º 56/2005, de 29 de Agosto.

²⁷⁷ Art.º 50.º, n.º 3 CRP.

Art.º 6.º as inelegibilidades gerais (ou comuns), ao passo que o Art.º 7.º prevê as inelegibilidades especiais, juntando-se a estes uma pronúncia contínua por parte do Tribunal Constitucional²⁷⁸.

4.1.2 – O referendo local

Na hipotética existência de uma hierarquia dos meios de participação dos cidadãos no que diz respeito ao exercício da democracia local, poderemos considerar que a figura do referendo local é um dos melhores exemplos de afirmação da *democracia semidirecta*²⁷⁹, pois é um importante instrumento de participação dos cidadãos nas decisões que os envolvem enquanto comunidade local.

Acolhido pela primeira vez na Constituição da República Portuguesa em 1911, aquando da primeira constituição republicana, no seu art.º 66.º, n.º 4, remetendo para a lei ordinária os termos do seu exercício, o referendo local foi apenas formalmente acolhido pela Constituição da República Portuguesa de 1933, nomeadamente no art.º 126.º, sendo de imediato cercado pela revisão do Código Administrativo em 1940. Após a Revolução de Abril, a Constituição da República Portuguesa de 1976, elaborada num contexto político e social bastante peculiares, banuiu a figura do referendo local do seu enunciado, vindo a recuperá-lo na revisão constitucional de 1982, previamente à introdução, em 1989, da figura do referendo nacional. Para CARLA AMADO GOMES²⁸⁰, a retirada do referendo local da constituição de 1976

²⁷⁸ Cfr. Acórdão n.º 445/2009, em que o TC julgou inelegível o chefe de repartição de finanças que se candidatava como cabeça de lista a uma assembleia de freguesia, explicitando a razão de ser de tal inelegibilidade; Acórdão n.º 452/2009, onde o TC julgou inelegível um inspetor da Polícia Judiciária por entender tratar-se de agente de força de segurança ao qual é aplicável a inelegibilidade geral definida no art.º 6.º, n.º 1, alínea g) LEOAL; Acórdão n.º 444/2009 no qual o TC não julgou inelegível um funcionário de uma autarquia local que não exercia funções de direção ou o mesmo no Acórdão n.º 462/2009 que não julgou inelegível um chefe de divisão que exercia as suas funções numa câmara municipal concorreu em lugar elegível a uma assembleia de freguesia.

²⁷⁹ JOSÉ DE MELO ALEXANDRINO, “Direito das...”, pp. 71 e ss.

²⁸⁰ CARLA AMADO GOMES, “Referendo Local: o medo de existir?”, pp. 27 e segs., Revista de Direito Local e Regional, n.º 00, Outubro/Dezembro 2007.

prende-se porventura com a dimensão plebiscitária das consultas populares que se previam na constituição de 1933, pelo que a sua recuperação em 1982 sob a designação de “consultas diretas aos cidadãos a nível local” foi encarada como um verdadeiro teste²⁸¹ da consolidação da cultura democrática em Portugal, volvidos oito anos do fim do Estado Novo. Uma história de avanços e recuos que nas palavras de JORGE MIRANDA²⁸², se define como uma “uma não história” tendo igualmente em conta os inúmeros entraves à sua quase inexistente aplicabilidade prática, senão vejamos: num universo de 4260 freguesias e de 308 municípios, o Tribunal Constitucional apenas proferiu 20 acórdãos²⁸³ relativos a um total de 18 referendos a coberto da Lei n.º 49/90, de 24 de Agosto e, já sob vigência da Lei Orgânica n.º 4/2000, de 24 de Agosto, apenas proferiu seis²⁸⁴ acórdãos relativos a 5 referendos. Neste sentido, verifica-se que 18 anos volvidos do primeiro processo de referendo local apreciado pelo TC²⁸⁵, apenas 23 autarquias locais tentaram realizar referendos locais, sendo que apenas três tiveram sucesso, nomeadamente os processos deliberados pela Assembleia de Freguesia de Serreiles (acórdão n.º 30/99), pela Assembleia Municipal de Tavira (acórdão n.º 187/99) e pela Assembleia Municipal de Viana do Castelo (acórdão n.º 524/08 e 559/08).

²⁸¹ “Si les procédures de démocratie directe ne sont pas expérimentées au niveau local, où pourraient-elles l’être avec plus de chances de succès?” – N. Belloubet-Frier, “Les Référendums Municipaux”, in Pouvoirs, n.º 77, 1996, pp. 163 e segs. e pp. 169.

²⁸² JORGE MIRANDA, “Referendo”, Polis, V, cc., pp. 99 e segs., max. Pp. 111 e segs.

²⁸³ Cfr. Acórdão n.º 238/91, de 29 de Maio; acórdão n.º 242/91, de 12 de Junho; ; acórdão n.º 360/91, de 9 de Julho; acórdão n.º 432/91, de 14 de Novembro; acórdão n.º 498/94, de 13 de Julho; acórdão n.º 983/96, de 7 de Agosto; acórdão n.º 390/98, de 26 de Maio; acórdão n.º 391/98, de 26 de Maio; acórdão n.º 30/99, de 13 de Janeiro; acórdão n.º 113/99, de 24 de Fevereiro; acórdão n.º 187/99, de 17 de Março; acórdão n.º 398/99, de 23 de Junho; acórdão n.º 495/99, de 15 de Setembro; acórdão n.º 518/99, de 22 de Setembro; acórdão n.º 694/99, de 22 de Dezembro; acórdão n.º 1/2000, de 4 de Janeiro; acórdão n.º 2/2000, de 4 de Janeiro; acórdão n.º 93/2000, de 15 de Fevereiro; acórdão n.º 94/2000, de 16 de Fevereiro; acórdão n.º 95/2000, igualmente de 16 de Fevereiro (disponíveis in www.tribunalconstitucional.pt).

²⁸⁴ Cfr. Acórdão n.º 259/04, de 14 de Abril; acórdão n.º 328/04, de 11 de Maio; acórdão n.º 359/06, de 8 de Junho; acórdão n.º 524/08, de 29 de Outubro; acórdão n.º 559/08, de 19 de Novembro; e acórdão n.º 100/09, de 3 de Março (disponíveis in www.tribunalconstitucional.pt). No entanto, no que diz respeito ao referendo objecto de apreciação no acórdão n.º 559/08, de 19 de Novembro, o TC proferiu dois outros acórdãos: n.º 634/08 e n.º 635/08, ambos de 23 de Dezembro, sobre deliberações da Comissão Nacional de Eleições empreendidas no âmbito da iniciativa referendária em causa.

²⁸⁵ Cfr. Acórdão n.º 238/91, de 29 de Maio..

Uma realidade que demonstra que este importante instrumento da democracia local²⁸⁶ não teve a esperada e desejada concretização. A par de razões sociológicas e políticas para o seu fracasso, é igualmente considerada uma jurisprudência demasiado restritiva por parte do Tribunal Constitucional²⁸⁷, facto realçado por vários autores, em particular CARLA AMADO GOMES que considera inclusive a existência de uma “censura do Tribunal Constitucional às perguntas formuladas”²⁸⁸.

De facto, uma vez introduzida a “possibilidade de os órgãos das autarquias locais poderem efetuar consultas diretas aos cidadãos eleitores recenseados na respetiva área, por voto secreto, sobre matérias incluídas na sua competência exclusiva, nos casos, nos termos e com a eficácia que a lei estabelecer” no art.º 241.º, n.º 3 da Constituição da República Portuguesa após revisão constitucional de 1982, o legislador ordinário determinou de forma muito limitada no âmbito da Lei n.º 49/1990 que as consultas locais deveriam incidir apenas sobre a matéria da exclusiva competência dos órgãos das autárquicos²⁸⁹, atribuindo às assembleias regionais, municipais e de freguesia²⁹⁰ a competência da deliberação de realização das consultas locais e a competência da apresentação das propostas de realização das consultas locais atribuída às assembleias ou órgãos executivos da autarquia ou a um terço dos membros das assembleias ou dos órgãos executivos da autarquia, desde que em efetividade de funções. No que diz respeito ao procedimento de convocação de consultas e da sua tramitação, a Lei n.º 49/1990 estipulava a fiscalização da constitucionalidade e da legalidade da consulta pelo Tribunal Constitucional.

²⁸⁶ ANTÓNIO CÂNDIDO OLIVEIRA, *A Democracia Local (aspectos jurídicos)*, Coimbra Editora, 2005, pp. 59 e segs.

²⁸⁷ CLÁUDIA VIANA, “O instituto do referendo local à luz da jurisprudência constitucional”, pp. 28 e segs., *Revista de Direito Regional e Local*, n.º 5, Janeiro/Março 2009.

²⁸⁸ JORGE MIRANDA, *Manual de Direito Constitucional*, Tomo VII – Estrutura constitucional da democracia, Coimbra Editora, 2007; e ainda CARLA AMADO GOMES, “Referendo Local: o medo de existir?”...

²⁸⁹ Contudo estava vedada a possibilidade de realização de uma consulta aos cidadãos que tivesse por objecto questões financeiras ou questões que, nos termos da lei, tivessem de ser resolvidas vinculadamente pelos órgãos autárquicos.

²⁹⁰ À excepção das freguesias em que a assembleia é substituída pelo plenário de cidadãos (Art.º 3.º, n.º 2 da Lei n.º 49/90, de 24 de Agosto e que foi mantida na Lei n.º 4/200 de 24 de Agosto, nomeadamente no seu artigo 2.º, n.º 1).

Posteriormente, com a revisão constitucional de 1997 que cria a possibilidade de o referendo local ser objeto de um preceito específico no art.º 240.º, são introduzidas novas e importantes alterações, pois determina-se que “as autarquias locais podem submeter a referendo dos respetivos cidadãos eleitores matérias incluídas nas competências dos seus órgãos, nos casos, nos termos e com a eficácia que a lei estabelecer”, dispondo-se ainda que a lei pode atribuir aos cidadãos eleitores o direito de iniciativa do referendo (art.º 240.º, n.º 2 CRP). Ou seja, com a eliminação da referência a matérias de competência exclusiva, é alargado o elenco das matérias que podem ser objeto de referendo local²⁹¹, assim como é feito um notável reforço da participação dos cidadãos eleitores ao lhes ser permitida a possibilidade da iniciativa do referendo local.

Com um novo e mais forte enquadramento constitucional, a Lei Orgânica n.º 4/2000, de 24 de Agosto veio desenvolver o novo regime jurídico do referendo local, de uma forma mais pormenorizada face à sua antecessora, nomeadamente no que diz respeito às matérias a serem consideradas para referendo, ao procedimento de convocação do referendo local, assim como à realização. Nesse sentido, segundo o art.º 3.º o referendo local tem por objeto “questões de relevante interesse local que devam ser decididas pelos órgãos autárquicos municipais ou de freguesia e que se integram nas suas competências, quer exclusivas, quer partilhadas com o Estado ou com as Regiões Autónomas”, ou seja, um leque mais abrangente de matérias a serem validamente consideradas em referendo local.

No entanto, no âmbito das matérias objeto dos referendos locais até ao momento submetidos à fiscalização do TC, quer na vigência da Lei n.º 49/1990, de 24 de Agosto, quer na vigência da Lei Orgânica n.º 4/2000, de 24 de Agosto, doze iniciativas incidiram predominantemente sobre matérias de urbanismo e

²⁹¹ De referir que o próprio Tribunal Constitucional, mesmo antes da entrada em vigor da Lei n.º 4/2000, de 24 de Agosto, no acórdão n.º 390/98 (Assisteira), adoptou um novo entendimento sobre as matérias da competência dos órgãos autárquicos que podem ser objecto de referendo, abandonando assim o entendimento sobre o conceito de matérias de competência exclusiva.

ordenamento do território²⁹²; sete iniciativas relativas à criação, modificação ou extinção de freguesias²⁹³, todas elas desenvolvidas durante a vigência da Lei n.º 49/1990, de 24 de Agosto e que constituem matérias de “*relevante interesse local*”, tal como consta na redação do art.º 3.º da Lei Orgânica n.º 4/2000, de 24 de Agosto; uma relativa à fixação de um feriado municipal, elaborada no âmbito da Lei n.º 49/1990²⁹⁴; uma relativa à realização de festas municipais, igualmente no âmbito da Lei n.º 49/1990²⁹⁵; uma iniciativa relativa à integração do município na comunidade intermunicipal da respetiva área territorial²⁹⁶ e uma última relativa à manutenção de uma linha ferroviária²⁹⁷, sendo estas duas últimas iniciativas desenvolvidas já na vigência da Lei Orgânica n.º 4/2000.

Para o efeito, importa referir que a grande maioria das iniciativas desencadeadas pelos órgãos autárquicos competentes (12 iniciativas referendárias foram convocadas por assembleias de freguesia e 11 por assembleias municipais) tiveram insucesso perante a fiscalização do TC, por um lado porque o TC considerou, no âmbito da iniciativa em que estava em causa a definição de matérias que seriam objeto de referendo local, que a matéria a referendar não era da competência exclusiva dos órgãos autárquicos²⁹⁸, pois as consultas incidiam sobre matéria deferida em exclusivo ao legislador e não sobre matéria da competência dos órgãos autárquicos, ou seja, segundo o TC, o que estava em causa era a divisão administrativa do território, uma

²⁹² Cfr. Acórdão n.º 432/91 (Riba d’Ave); acórdão n.º 983/96 (Estarreja); acórdão n.º 30/99 (Serreiles); acórdão n.º 187/99 (Tavira); acórdão n.º 398/99 (Portimão); acórdão n.º 495/99 (Louredo); acórdão n.º 649/99 (Barcelos); acórdãos n.ºs 1/2000 e 95/2000 (Vascões); acórdãos n.ºs 2/2000 e 94/2000; acórdão n.º 259/04 (Gaula); acórdão n.º 328/04 (Guarda); acórdão n.º 359/06 (Costa da Caparica) .

²⁹³ CFR. Acórdão n.º 238/91 (Peniche); acórdão n.º 242/91 (Arazede); acórdão n.º 498/94 (Lousada); acórdão n.º 390/98 (Asseiceira); acórdão n.º 391/98 (Caramos); acórdão n.º 113/99 (Abação); e acórdão n.º 518/99 (Moita) .

²⁹⁴ Cfr. Acórdão n.º 360/91 (Torres Vedras) .

²⁹⁵ Cfr. Acórdão n.º 93/2000 (Barrancos) .

²⁹⁶ Cfr acórdãos n.ºs 524/08 e 559/08 (Viana do Castelo) .

²⁹⁷ Cfr acórdão n.º 100/09 (Mirandela) .

²⁹⁸ Art.º 241.º, n.º 3 da Constituição da República Portuguesa; art.º 2.º, n.º 1 da Lei n.º 49/1990, de 24 de Agosto.

matéria que é fixada por lei, sendo a competência em exclusivo da Assembleia da República de legislar sobre a criação ou extinção de autarquias locais, assim como a fixação dos limites da respetiva circunscrição territorial, tendo sempre em linha de conta os pareceres e apreciações que possam ser expressos pelos órgãos autárquicos, uma competência que é meramente consultiva mas que não parece ser uma competência deste tipo que a CRP e a Lei n.º 49/1990 se referem aquando da delimitação do campo de matérias em que pode ter lugar a realização de consultas locais²⁹⁹.

Segundo o TC, “mesmo a não ser assim, nunca se poderia em último termo, qualificar tal competência como “exclusiva” conforme é constitucional e legalmente exigido com o argumento de que essa competência específica (consultiva) só aos órgãos do poder local pertence. Afigura-se claro, com efeito, que semelhante argumento – que leva implícita a ideia de que todas as competências são afinal “exclusivas” – conduziria à pura e simples destruição e subversão da qualificada exigência que é feita no art.º 241, n.º 3, da CRP e no art.º 2, n.º 1 da Lei n.º 49/90”.

No entanto, esta posição foi já objeto de discordância por parte do Conselheiro Dr. António Vitorino, que no âmbito das suas declarações de voto, considerou esta posição demasiado restritiva, afirmando que «a participação num processo legislativo e a emissão de um parecer ou opinião, no quadro de um processo meramente consultivo, constituem indubitavelmente matéria da competência dos órgãos autárquicos, em alguns casos, por direta atribuição da CRP e noutros por força de legislação ordinária», concluindo que quer neste quer noutros casos análogos, «as deliberações dos órgãos autárquicos expressamente previstas na CRP e na lei como sendo adotadas no âmbito do exercício de competências próprias e exclusivas, ainda que de natureza meramente consultivas e integradas em processos deliberativos de outros órgãos do Estado, poderiam beneficiar em termos de autenticidade democrática mediante o recurso ao instituto das consultas diretas aos cidadãos

²⁹⁹ Cfr. Acórdão n.º 238/91 e, no mesmo sentido, o acórdão n.º 242/91 e acórdão n.º 498/94.

eleitores a nível local, sem ferir o parâmetro constitucional»³⁰⁰. Um entendimento “demasiado restritivo” por parte do TC pois não era exigido nem pela CRP nem pela Lei n.º 49/90, de 24 de Agosto.

Para CLÁUDIA VIANA, o que na verdade se proibia “era que se referendassem questões relativas a matérias às autarquias locais, pelo que as matérias a referendar não tinham necessariamente de ser objeto de deliberações vinculativas, mas também o podiam ser em relação a deliberações consubstanciadas em pareceres ou opiniões a omitir pelos órgãos autárquicos. Isto é, o conceito de “competências exclusivas” corresponde a competências próprias das autarquias locais, incluindo as competências de natureza consultiva, por serem, também elas, próprias, ainda que integradas em processos deliberativos de outros órgãos do Estado, como sucede com a emissão de pareceres sobre a criação de novas freguesias ou a construção de uma estação de tratamento de resíduos ou de uma inceneração no território da freguesia”, uma questão ultrapassada pela revisão constitucional de 1997, determinante para a alteração da jurisprudência constitucional³⁰¹ mesmo antes da publicação da Lei Orgânica n.º 4/2000, de 24 de Agosto, em particular, no Acórdão n.º 390/98 (Asseiceira) onde o TC ao se basear no art.º 240.º da CRP, conclui que ao ser eliminada a palavra “exclusiva”, passa a ser possível submeter a referendo matérias relativas a competências meramente consultivas dos órgãos das autarquias locais.

No entanto, apesar de admitir as iniciativas referendárias sobre a criação, modificação e extinção das autarquias locais, acaba por rejeita-las, mas agora com base num argumento de natureza formal, nomeadamente pelo facto de os pareceres das autarquias locais envolvidas apenas poderão ter lugar em sede de um concreto processo legislativo que esteja a decorrer na Assembleia da República com vista à criação, modificação ou extinção de uma autarquia local. Ou seja, enquanto esse processo legislativo não estiver em curso, as autarquias locais não podem realizar o referendo, pois, caso contrário, “o povo seria chamado a pronunciar-se ao engano,

³⁰⁰ Cfr. Acórdão n.º 238/91 e ainda acórdão n.º 242/91.

julgando deliberar consultivamente sobre a criação de uma freguesia, quando se tratava de uma proposta de consulta não séria, porque afinal a freguesia não poderia ser criada”³⁰².

Ora, é então entendimento do TC, rejeitar o referendo local por considerar que este é prévio a um procedimento legislativo em curso na Assembleia da República, impedindo dessa forma que os órgãos autárquicos possam submeter esta questão a referendo, excluindo assim, jurisprudencialmente, esta matéria do referendo, acrescendo às exclusões fixadas no art.º 4.º da Lei Orgânica n.º 4/2000, de 24 de Agosto. Assim, porque se as autarquias locais não podem realizar o referendo antes de iniciado o procedimento legislativo na AR, há que referir que depois de iniciado não o poderão fazer, pelo facto de que, quando forem instadas pela AR a emitir o seu parecer, apenas dispõem de 60 dias para o fazer³⁰³, sendo um prazo demasiado curto para a realização de um referendo, impedindo dessa forma a realização do referendo no decurso do processo legislativo, frustrando assim a aplicação deste importante instituto a matérias de indiscutível interesse local, sobre as quais os órgãos autárquicos são legalmente chamados a pronunciarem-se.

Um problema que na opinião de CLÁUDIA VIANA poderá ter como resolução³⁰⁴ a admissão por parte do TC da realização do referendo independentemente de estar em curso o processo legislativo, permitindo-se dessa forma aos órgãos autárquicos margem para auscultar a população sobre uma questão de relevante interesse local, pelo que quando o órgão autárquico for chamado a emitir o seu parecer no decurso do processo legislativo, irá fazê-lo com base nos resultados do referendo local entretanto realizado, evitando dessa forma uma alteração legislativa à criação das autarquias locais, de modo a prever a suspensão do processo legislativo em curso na AR e, dessa forma, a permitir que os órgãos autárquicos realizem o referendo, com

³⁰² Cfr. Acórdão n.º 390/98 (Asseiceira); acórdão n.º 113/99 (Abação – São Tomé).

³⁰³ Cfr. Art.º 7 da lei n.º 8/93, de 5 de Março, no que respeita à criação de freguesias, e Art.º 5.º da Lei n.º 142/85, de 18 de Novembro, no âmbito da criação de municípios.

³⁰⁴ CLÁUDIA VIANA, “O instituto do referendo local à luz da jurisprudência constitucional”...

vista a determinar o conteúdo do parecer que têm que emitir. Se assim não se verificar, a presente matéria continuará excluída do referendo local, o que compromete uma efetiva democracia local, pois tem no referendo local uma das suas principais concretizações.

Já no que diz respeito ao procedimento de convocação dos referendos locais, a Lei n.º 4/2000, de 24 de Agosto, estipula de forma mais detalhada regras relativas aos limites circunstanciais e temporais de realização do referendo local, regras relativas às perguntas, relativas à convocação do referendos que pode partir dos órgãos deliberativos ou executivos das autarquias locais, ocorrendo aquilo a que a lei apelida de *iniciativa representativa* (art.º 11.º) ou de grupos de cidadãos recenseados na área da autarquia em causa a *iniciativa popular* (art.º 13.º), ou ainda relativas à eficácia vinculativa do referendo que se verifica quando os votantes sejam em número superior a metade dos eleitores inscritos no recenseamento, sendo o processo de fiscalização preventivo obrigatório junto do Tribunal Constitucional.

As questões submetidas a referendo local, tal como aquelas que são enunciadas em referendo nacional, passam obrigatoriamente pelo crivo do Tribunal Constitucional. De facto, ainda que o artigo 240.º da CRP não contenha qualquer referência a este procedimento, o artigo 223.º, n.º 2, al. f) da CRP exige a sua intervenção. Na ausência intencional na qualificação do TC como "força de bloqueio"³⁰⁵ da presente forma de democracia local participativa, este órgão de soberania tem empregado critérios particularmente severos na apreciação dos pedidos que lhe são apresentados pelos órgãos competentes das autarquias locais, rechaçando-os fundamentalmente com base em dois tipos de argumentos: inconstitucionalidade e ilegalidade da iniciativa por ausência de competência dos órgãos autárquicos ou, em algumas situações, falta de clareza da pergunta³⁰⁶.

³⁰⁵ CARLA AMADO GOMES, "Referendo Local: o medo de existir?"

³⁰⁶ Acórdãos n.º 389/99 e 94/2000, disponível em DR-II, de 11 de Outubro de 1999 e 29 de Março de 2000, pp. 5105 e 5961, respectivamente.

Relativamente ao primeiro problema, da natureza da competência, o TC adotou uma postura que ia além do texto constitucional (e dos objetivos do então artigo 241.º/3 da CRP), determinando que o referendo deveria incidir somente sobre assuntos incluídos na competência deliberativa (exclusiva) e não meramente consultiva dos órgãos autárquico. Na redação atual do artigo 3.º/1 da LORL (suportada pela modificação do preceito constitucional, em 1997), o problema deixou de se colocar. Note-se, por um lado, que caso não estivesse prevista a intervenção do TC, tal não significaria que o referendo local pudesse ser automaticamente pasto de ilegalidades e inconstitucionalidades. A deliberação que procede a convocação do referendo pode ser considerada, na opinião de CARLA AMADO GOMES, um ato preparatório de uma decisão administrativa, o que a torna permeável a sindicância junto dos tribunais administrativos — ou seja, não é um puro ato político. Estes tribunais, no contexto da sua reserva de competência (artigos 212.º, n.º 3 da CRP, e 4.º do ETAF), seriam os órgãos mais aptos a exercer a fiscalização da legalidade da pergunta, tendo em consideração quer o seu contexto (as atribuições autárquicas), quer os seus efeitos (a produção de uma decisão administrativa cuja sindicância lhes pertence). Tanto o Ministério Público, como qualquer cidadão eleitor, como os presidentes dos órgãos colegiais envolvidos, poderiam interpelar o tribunal sobre a legalidade da questão, ao abrigo das bases de legitimidade consignadas no artigo 55.º, no 1, alíneas b), e), e n.º 2, do CPTA, e eventualmente até requerer a suspensão da eficácia da deliberação.

Uma posição que não é partilhada por inteiro por outros autores, que consideram “bem-vinda” a intervenção do TC em sede de fiscalização preventiva obrigatória do referendo local, sustentando que a intervenção do TC é necessária por razões *de segurança e certezas jurídicas*³⁰⁷.

Para CLÁUDIA VIANA, embora se possa considerar que de facto é desenvolvida pelo TC uma jurisprudência restritiva e que em resultado se verifique o insucesso de várias iniciativas referendárias, não é menos verdade que a sua intervenção no procedimento de convocação do referendo é necessária, pois embora alguns autores

³⁰⁷ CLÁUDIA VIANA, “O instituto do referendo local à luz da jurisprudência constitucional”...

defendam que os tribunais administrativos poderiam conhecer os processos relativos ao referendo local (-), a abolição de uma apreciação preventiva obrigatória da constitucionalidade e legalidade do referendo local optando por uma fiscalização facultativa, mesmo que suscetível de ser desencadeada por um determinado número de entidades, seria, na opinião da autora, negativo pois, por um lado, transformaria o referendo local num instituto de duvidosa segurança e certeza jurídicas para as populações nomeadamente no que toca à sua constitucionalidade e legalidade, e, por outro lado, levaria a que além de um debate sobre a matéria a referendar, também existisse o debate sobre a constitucionalidade e legalidade do referendo.

Afirmar o considerado na Lei Orgânica n.º 4/2000 no que se refere à fiscalização preventiva obrigatória do referendo local, é garantia maior de segurança e certeza jurídicas, princípios estes que são indispensáveis para uma das mais importantes manifestações da democracia local.

5 – A REFORMA DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

Reformar a Administração Pública significa introduzir mudanças, baseadas em valores que visam melhorar o seu funcionamento. Nesse sentido, reformar impõe a prática de ações sobre as estruturas administrativas que resultam em novas formas de relacionamento com o exterior das organizações. No geral, as mudanças são impostas à Administração Pública a partir de fora, podendo no entanto haver processos internos de modernização, sendo que a tendência é para a manutenção do que existe ao longo do tempo, seja por inércia (“porque sempre assim se fez”) ou pelo medo da mudança, gerador de resistência e instabilidade.

Por essa mesma razão se assiste à perpetuação de situações na Administração Pública e no funcionamento do sistema político-administrativo, colocando em certa medida em causa a equidade e o bem-estar social.

Todavia, o aumento progressivo da literacia e das expectativas das populações, bem assim como o acesso a informações sobre outros países mais desenvolvidos, tornaram ainda mais evidentes as disfunções do sector público e diminuíram a tolerância da sociedade para com essas realidades indesejadas. Em paralelo, os dirigentes políticos passaram a centrar boa parte da sua ação na tentativa de combater as ineficiências do Estado, evidenciando-as quando estão na oposição e tentando resolvê-las quando estão em funções governativas. A Reforma Administrativa foi inserida nas agendas políticas com tal intensidade que não existe Governo que descuide iniciativas nesta índole.

O esforço reformador até hoje empreendido focalizou-se sobretudo em ultrapassar razões que são geralmente apontadas como as principais motivações das reformas, nomeadamente (i) o peso dos encargos financeiros do Estado com as despesas sociais e com a alimentação de uma vasta máquina administrativa associados, recorrentemente, a baixos níveis de produtividade; (ii) a crescente visibilidade de algumas disfunções da administração, a qual, ao tentar dar resposta a uma sociedade cada vez mais complexa e heterogénea em que despontam novas identidades

(religiosas, geracionais e de género em vez de base classista) e se afirmam novas redes de poder, prossegue as suas funções de prestação e regulação com limitações, sendo frequentes as queixas relativas à desorganização, prazos dilatados, falhas nos atendimentos e desresponsabilização; (iii) o alargamento das expectativas dos cidadãos tanto ao nível da eficiência e qualidade dos serviços prestados, como da necessidade de participarem nas decisões e de verem reconhecidos novos direitos sociais e ambientais; (iv) a generalização dos fenómenos de reforma e modernização nos países da OCDE, presentes na agenda dos partidos políticos como argumentos para a conquista e manutenção no poder, que despoletam esforços de descentralização, eficiência, flexibilidade e transparência no processo de reorganização das estruturas da Administração Pública.³⁰⁸

Com a nova gestão pública (“*New Public Management*”), recetora de influências dos teóricos da Escolha Pública (“*Public Choice*”), apresentou-se aos olhos dos políticos, sobretudo da ala “*new right*”, como a melhor solução para os novos desafios colocados à Administração Pública. Iniciou-se então um amplo processo de reformas destinadas a ajustar estruturas, procedimentos e metas³⁰⁹, sendo que o objetivo a atingir seria a melhoria do desempenho das organizações públicas, sublinhando-se a eficiência, a eficácia e a economia. Os cidadãos, transformados em clientes, desempenhavam um papel essencial no novo modelo devido à liberdade de escolher produtos e serviços públicos.

Contudo, apesar da *retórica anti-Estado*³¹⁰ e da ocupação do poder por partidos políticos na maioria dos casos com agendas relativamente liberais, o crescimento das estruturas e da despesa pública foi constante ao longo do tempo, operando-se, nos anos noventa do Séc. XX e na primeira década do Séc. XXI, uma tendência de revitalização do serviço público, mesmo que descontínua.

³⁰⁸ MOZZICAFREDDO, Juan e Carla Gouveia, "Contextos e Etapas de Reforma na Administração Pública em Portugal", in Juan Mozzicafreddo e João Salis Gomes (orgs.) *Projectos de Inovação na Gestão Pública*, Lisboa, Editora Mundos Sociais, 2011.

³⁰⁹ ARAÚJO, 2000.

³¹⁰ MOZZICAFREDDO, Juan e Carla Gouveia, "Contextos e...".

Uma tendência que MOZZICAFREDDO justifica com várias razões³¹¹, nomeadamente a (i) importância da manutenção das despesas relacionadas com a promoção do desenvolvimento económico e da coesão social; (ii) a maior intervenção pública na regulação da realidade social e na resolução dos litígios originados pelo reforço dos direitos de cidadania, mesmo que por vezes conflitantes, em virtude do aumento da complexidade social e constitucional das sociedades ao nível das relações entre Estado, mercado e cidadão; (iii) a passagem de uma sociedade menos desenvolvida para uma sociedade mais desenvolvida e heterogénea, na qual o Estado deve continuar a assegurar a igualdade de oportunidades; (iv) o envelhecimento populacional e as suas implicações na sustentabilidade do Estado Social e, por último, (v) a prática patrimonialista e particularista na gestão dos recursos públicos que facilita a sua cativação por determinadas classes profissionais e sociais e por algumas entidades públicas e privadas.

O Estado e a Administração Pública recuperam o seu espaço, no entanto, tiveram de se adaptar, desenvolvendo novas facetas. A emergência e/ou a afirmação de novas fontes de poder, quer na esfera pública, tais como as entidades reguladoras, agências, regiões, autarquias e instituições europeias, assim como na sociedade, como são os casos das instituições do terceiro sector, as associações, organizações não-governamentais, em resultado das/ou em paralelo com as reformas gestionárias, exigiram investimento em novas competências ao nível da coordenação de políticas e da gestão de conflitos³¹², pois para além de prestador, o Estado passou igualmente a supervisionar, regular e coordenar redes policêntricas de poder em que partilha o protagonismo com os outros atores e assume muitas vezes o papel de parceiro. A política pública deixou de ser desenhada, planeada, implementada e avaliada unicamente pelo Estado para receber contributos de várias entidades (públicas e privadas) e dos próprios cidadãos. Ironicamente, o Estado aligeirou as suas estruturas

³¹¹ MOZZICAFREDDO, Juan e Carla Gouveia, "Contextos e...", p. 79 a 85.

³¹² DENHARD E DENHARD, p. 9.

ampliando o seu raio de ação ao voltar a regulamentar atividades e ao exercer funções fiscalizadoras e inspetivas, de modo a garantir a equidade e o respeito pelos direitos dos cidadãos³¹³, que não obstante se preocuparem com o desempenho das organizações públicas, valorizam cada vez mais o facto de poderem participar nas decisões da administração e demandam maior prestação de contas, equidade e transparência.

Neste sentido, o serviço público surge neste contexto de reabilitação da imagem e do papel do Estado na sociedade como aglomerado de características do Modelo Burocrático³¹⁴, nomeadamente, de valores, e da nova gestão pública, como a eficácia e eficiência. O novo serviço público não representa apenas novidade mas sintetiza antes traços dos modelos anteriores com preceitos atuais ao sublinhar a importância de uma administração pública dialogante, parceira, garante dos direitos sociais e democráticos e ao mesmo tempo eficaz, eficiente e efetiva³¹⁵.

No geral, as reformas têm refletido preocupações com a desburocratização, a gestão da qualidade, a participação dos cidadãos na atividade político-administrativa e com a necessidade de retrainir o papel do Estado. As mudanças pretendem, invariavelmente, tornar a administração mais flexível, transparente, equitativa, descentralizada e amiga das empresas e dos cidadãos, tendo por isso reflexos na organização das suas funções de apoio, monitorização e regulação das atividades económicas, numa maior seletividade nas funções sociais e na preeminência das funções de coordenação geral traduzidas numa “administração e regulação mais indireta”, corporizada em entidades reguladoras e em parcerias público-privadas, sendo exemplo disso a maioria dos países desenvolvidos e em desenvolvimento, onde tem empreendido processos de reforma Administrativa, defendendo a reafirmação do papel da democracia representativa, do direito administrativo (igualdade perante a lei, segurança legal) e do Estado na resolução dos problemas da

³¹³ MOZZICAFREDDO, Juan e Carla Gouveia, "Contextos e...", p. 79 a 85.

³¹⁴ MOZZICAFREDDO, Juan e Carla Gouveia, "Contextos e...", p. 79 a 85.

³¹⁵ DENHARDT, Robert B. e Janet V. Denhardt, "The New Public Service: Putting Democracy First", National Civic Review, Volume 90, Issue 4, p. 391 a 400, Winter 2001;

sociedade, bem como a reservação da ideia de serviço público com estatuto, cultura, termos e condições próprios³¹⁶, temperando este modelo com valores da nova gestão pública, tal como a cultura da qualidade e de serviço; a orientação ao cidadão; participação cidadã na formulação de políticas públicas; orientação a resultados, assim como a profissionalização do serviço público.

Uma transformação que ocorre em paralelo com um duplo fenómeno, nomeadamente a crescente integração de diferentes níveis de governação que atuam num mesmo território e da progressiva passagem de funções de produção direta para funções de direcção, programação, desenvolvimento e regulação, num processo que resulta na substituição de uma lógica de hierarquia tradicional para uma interligação horizontal conducente à governação em rede onde os valores da eficiência e eficácia se fundem aos da equidade, transparência, participação, interesse público e ética, emergindo assim como um novo paradigma segundo o qual aos cidadãos se deve garantir, além do estatuto de consumidores, o direito de serem ouvidos pelo decisores públicos, exigindo por seu lado aos Governos, além da eficiência e da eficácia, a excelência na assunção de responsabilidades políticas, sociais e ambientais.

Durante o liberalismo os Estados limitavam o seu lastro de atuação à defesa, à segurança e às relações externas, pelo que o combate à pobreza e às desigualdades sociais não figuravam como suas obrigações, constituindo a assistência aos pobres apenas um dever moral. Os cidadãos eram meros administrados e a Administração Pública concentrava a sua ação no cumprimento da legalidade. A expansão das responsabilidades do Estado nas áreas sociais e no apoio à economia transformou os cidadãos em utentes e a Administração Pública numa prestadora de serviços com uma intervenção omnipresente na vida de cada um que ia “do seu nascimento à sua morte”.

A retração do Estado ocorrida nas últimas décadas com as reformas gestionárias induziu a Administração Pública a comportar-se como uma empresa e a tratar os

³¹⁶ POLLITT, Christopher e BOUCKAERT, Geert, “Public Management Reform : A Comparative Analysis”, OUP Oxford, 1999, p. 217.

cidadãos como clientes, uma visão que, por gerar contradições frequentes nas organizações públicas, cujos valores e objetivos são diferentes das organizações do setor privado, tem vindo a ser amenizada com um novo serviço público, orientado por valores que almejam uma verdadeira democracia social, económica e política.

Hoje, no contexto europeu, os Governos não respondem apenas pelo desempenho das organizações públicas, mas sobretudo pelos resultados das políticas públicas e garantem o respeito pelos valores do serviço público. Nesse sentido, as reformas, ao implicarem mudanças nas estruturas, nos procedimentos e nos valores, podem colocar em causa as especificidades do serviço público, nomeadamente o aumento das debilidades do Estado, sendo por isso fundamental um redobrado cuidado na conceção e na monitorização das reformas, pois a experiência tem demonstrado que a introdução acelerada de reformas nem sempre é bem-sucedida. A procura de um Estado que funcione melhor e custe menos não pode colidir com princípios básicos do serviço público, tal como a legalidade, imparcialidade, neutralidade e prestação de serviços, caso contrário o Estado, ao ficar impossibilitado de responder em domínios que lhe são próprios e que o mercado não fornece, como a garantia de equidade e de igualdade de oportunidades para os cidadãos e para a sociedade, deixa de servir o interesse público para se converter num instrumento ao serviço de interesses privados, obedientes a uma lógica clientelar, informal e discriminatória para além de pouco transparentes e dificilmente fiscalizáveis.

Portugal não ficou imune a estas iniciativas de reforma, inscrevendo, inclusivamente, no art.º 267 da CRP, os objetivos de evitar a burocracia, aumentar a eficiência das organizações públicas e de aproximar os cidadãos das decisões que lhe dizem respeito, sendo que foi só após 1974 que a Reforma e a Modernização da Administração Pública ganharam maior fulgor, tendo sido inúmeras as ações dos vários Governos orientadas para a melhoria do serviço público, procurando sempre fazer mais com menos. Nesse sentido, podemos enquadrar a evolução das reformas em três categorias³¹⁷, nomeadamente: a reorganização da administração pública e do

³¹⁷ MOZZICAFREDDO, Juan e Carla Gouveia, "Contextos e...", p. 79 a 85.

Estado; gestão e avaliação dos recursos humanos; e, simplificação administrativa e desburocratização. Uma busca incessante que conduziu a reestruturações cíclicas das macroestruturas do Estado sem, no entanto, se conseguir obter a eficiência, adequando os gastos às reais possibilidades do país, nem garantir a equidade e a igualdade de oportunidades exigidas a um Estado de direito democrático. Hoje o país encontra-se obrigado a pagar a incapacidade de não se ter reformado a tempo e com a intensidade necessária, podendo ser explicado pela pouca atenção dada ao processo de conceção, monitorização e avaliação das políticas públicas pelos partidos políticos, mas também pela própria Administração Pública, vivendo todos de pequenos ganhos no imediato sem se preocuparem com os impactos de médio longo prazo dessas mesmas políticas.

Em suma, impera, hoje, o sentido da reforma do Estado português. Não apenas porque é demasiado grande e gasta demais (sendo aqui de notar o esforço empreendido pelo Governo com a aprovação em Conselho de Ministros do PREMAC – Plano de Redução e Melhoria da Administração Central do Estado cujo objetivo principal era de ajustar o peso do Estado aos limites financeiros do país, visando a redução permanente da despesa e a implementação de modelos mais eficientes para o funcionamento da administração direta do Estado), mas porque centraliza áreas que em outros países da União Europeia há muito são geridos pelo Poder Local, por todos considerado alicerce base da Democracia. A descentralização é, assim sendo, fenómeno que tem assumido um maior protagonismo e incidência nos países mais desenvolvidos, potenciando a melhoria das condições de vida das populações.

5.1 – A reforma da administração local

A reforma da Administração Local, enquadrada pelo Documento Verde³¹⁸ acima referido, tem quatro vertentes: o sector empresarial local, a organização do território³¹⁹, a gestão municipal, intermunicipal e o financiamento³²⁰ e a democracia local³²¹. A reflexão sobre o poder local em Portugal é imposta num dado contexto. A reforma assenta no pressuposto de que as “autoridades locais estão inteiramente integradas no programa de reestruturação” económica e de que a Administração estadual, regional e local têm de adaptar a sua despesa à receita disponível³²².

Na Recomendação 323 (2012), de 22 de março de 2012, o Congresso dos Poderes Locais e Regionais do Conselho da Europa, sobre “a democracia local e regional em Portugal”, solicitou ao Comité de Ministros que convidasse as autoridades portuguesas, no essencial, a, por um lado, aprofundar a participação das autarquias locais nos assuntos que lhe dizem respeito e, por outro lado, comprometer as autarquias na racionalização dos “objetivos e procedimentos orçamentais” e no “respeito dos compromissos nacionais, europeus e internacionais”, com “uma cooperação mais harmoniosa entre os diferentes níveis de autoridade”.

As recomendações são exatamente as seguintes: (i) a “melhorar o processo de consulta, institucionalizando a consulta de forma sistemática, prévia e em tempo útil, com as associações de instâncias regionais e autónomas sobre as questões que diretamente lhes respeitam, (ii) a atribuir a tais associações “um direito de recurso direto para o TC”, (iii) a “considerar a implementação de programas de ajudas ou

³¹⁸ Documento Verde da Reforma da Administração Local, “Uma Reforma de Gestão, uma Reforma de Território e uma Reforma Política”

³¹⁹ Com o objetivo de promover a redução do número de Freguesias – cf. Eixo 2 do Documento Verde, p. 10.

³²⁰ O objetivo é o de “reforçar atribuições e competências” e o de “gerar economias de escala” no funcionamento dos Municípios, Comunidades Intermunicipais e outras Estruturas Associativas – Eixo 3 no Documento Verde, p. 11.

³²¹ O objetivo é o de repensar o “enquadramento legal autárquico”, no que respeita à lei eleitoral para os órgãos das autarquias locais, ao estatuto dos eleitos locais, à formação e composição dos executivos, aos membros de apoio aos executivos, às estruturas orgânicas e dirigentes municipais, às competências dos executivos municipais, às competências das assembleias municipais e às atribuições e competências das freguesias – Eixo 4 do Documento Verde, p. 12.

³²² Cf. § 2 do n.º 65 do ponto 3.2.4 do Relatório do Comité de Monitorização do Congresso dos poderes locais e regionais do Conselho da Europa, CG(22)11 29 March 2012 Local and regional democracy in Portugal.

procedimentos específicos, temporários e flexíveis, para reforçar a competitividade económica das autarquias mais diretamente afetadas pela crise económica e financeira” – destacando a diversidade de situações das mesmas –, (iv) a “dar às coletividades locais uma maior autonomia relativamente aos impostos locais, e designadamente o seu sistema de coleta”, (v) “considerar a criação de um comité nacional para a estabilidade, que compreendesse eleitos locais, a fim de racionalizar os objetivos e procedimentos orçamentais, e de garantir assim, tanto quanto possível, o respeito dos compromissos nacionais, europeus e internacionais e uma cooperação mais harmoniosa entre os diferentes níveis de autoridade”, (vi) “garantir uma participação efetiva das autarquias no procedimento legislativo de alteração da lei de 2007 sobre as finanças locais, em particular quanto aos procedimentos orçamentais associados às funções de compatibilidade, de acompanhamento e estabelecimento de relações ou outros aspetos destinados a melhorar a eficácia dos procedimentos orçamentais locais”, (vii) “diligenciar pela assinatura e ratificação, num futuro próximo, do Protocolo adicional à Carta europeia de autonomia local sobre o direito de participação nos assuntos das coletividades locais”, assim como do “Protocolo adicional à Convenção-quadro europeia sobre a cooperação transfronteiriça das coletividades ou autoridades territoriais”.

A autonomia local respeita à “possibilidade de exercício de certas atribuições ou competências segundo princípios organizativos da decisão e da acção autónomos em relação à «organização» estadual”³²³. A descentralização administrativa é “uma consequência” desta liberdade ou autonomia das coletividades locais. A expressão e representação dos seus interesses e ideia de governo local assentam na eleição dos respetivos órgãos deliberativos e executivos, pelo que a autonomia local “só vale” enquanto veículo de democracia local.

A conservação desta legitimidade requer a conformidade do agir das autarquias locais com a função ou com o estatuto ôntico, isto é, a satisfação das necessidades e

³²³ BAPTISTA MACHADO, J.J., Participação e Descentralização, Democratização e Neutralidade na Constituição de 76, pág. 76 e 114.

interesses das respetivas coletividades e a atenção equitativa a cada dos seus membros. Tal significa que a democracia local requer, a par da legitimidade eleitoral, outras fontes de legitimidade, de que se destacam a “legitimidade da imparcialidade” e a “legitimidade da proximidade”, de que fala PIERRE ROSANVALLON³²⁴.

É na articulação destas formas de legitimidade que devem ser pensadas as questões de reorganização local autárquica, designadamente: i) a questão da dimensão ótima da freguesia e do município; ii) a questão do nível de decisão intermédio entre o município e o Estado; iii) a questão do sistema de governo municipal, relativa à composição dos órgãos e a relação que eles estabelecem entre si; iv) a questão do estatuto dos eleitos locais; v) a questão da relação entre a Administração local autárquica e a Administração central.

As exigências normativas na matéria decorrem da Constituição mas decorrem igualmente dos padrões normativos definidos pelo Conselho da Europa, que valem quer para os órgãos de governo nacionais, quer para as próprias autarquias envolvidas em processos de reforma através, por exemplo, da opção de fusão ou de alteração dos respetivos limites territoriais. A CEAL, assentando num acordo comum sobre o conteúdo mínimo ou essencial da autonomia local e favorecendo a aproximação dos diferentes sistemas nacionais, constitui um referente necessário.

Por outro lado, o “caráter unificador das regras da União Europeia acentua uma convergência que se exprime para além do mais na exigência democrática do funcionamento das coletividades, no exercício das suas competências e [na utilização dos] meios financeiros que lhe são atribuídos” e no postular “que as decisões sejam tomadas ao nível mais próximo possível dos cidadãos, de acordo com o princípio da subsidiariedade”³²⁵. Há, pois, que pensar no quadro da emergência de um direito comum de autonomia territorial e considerar as reformas de descentralização e de

³²⁴ ROSANVALLON, PIERRE, *La légitimité démocratique, Impartialité, réflexivité, proximité*, Éditions du Seuil, 2008, pp. 13 a 21 e p. 258.

³²⁵ O Relatório explicativo da Carta de autonomia local sublinha que a legislação europeia pode dispor sobre a aplicação de “específicas medidas por um dado nível de administração” <http://conventions.coe.int/treaty/en/Reports/Html/122.htm>.

regionalização nos diferentes Estados europeus e as iniciativas adotadas no seio da União europeia e do Conselho da Europa.

a) A dimensão ótima na reorganização territorial autárquica

NICOLE BELLOUBET-FRIER, num texto com o título "*Vers un modele européen d'administration locale?*", em 2007, destacava que existia, mesmo não sendo "a relação entre a dimensão e a eficácia ... unívoca", uma tendência, nos "movimentos de reestruturação territorial" (por exemplo, na Suécia e na Dinamarca), para diminuir "o número das unidades territoriais de base e as colocar em condições de fornecer o tipo e nível de serviços de que os cidadãos carecem"³²⁶.

Na "reforma dos limites territoriais e/ou da estrutura" das autarquias, está em causa, essencialmente por um lado a dimensão e, portanto, o número das autarquias e, inerentemente, a relação entre a quantidade de população e os recursos disponíveis; e a função e as atribuições de cada nível e unidade autárquica.

Nesse sentido, os critérios principais firmados para determinar dimensão ao número das autarquias são os seguintes: a) o critério da "qualidade da democracia local", da democracia representativa e da democracia enquanto prática institucional e prática cívica; embora não seja reconhecida uma relação unívoca entre a dimensão das autarquias e essa qualidade; b) a ponderação de que a população não está uniformemente repartida sobre o território e que as condições económicas [neste] variam, havendo que assegurar quer a coesão quer a equidade entre as populações; c) a consideração da "repartição das competências entre os níveis de administração, o grau de autonomia financeira e a existência de sistemas de perequação financeira"³²⁷;

³²⁶ BELLOUBET-FRIER, NICOLE, "*Vers un modèle européen d'administration locale?*", cit., p. 14.

³²⁷ Ponto A., I.1.º, n.º 6, alínea b), da Recommandation Rec (2004)12; e considerando 42 da Recommandation Rec(2005)1 du Comité des Ministres aux Etats membres relative aux ressources financières des collectivités locales et régionales, adotada em 19-01-2005, aquando da 912.ª reunião Délégués des Ministres (disponível in <https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=812119&Site=COE>).

d) a capacidade de “fornecer o tipo e o nível de serviços de que os cidadãos têm necessidade”, na perspetiva da “igualdade social”³²⁸; e) o critério da exigência de “integridade ética e de transparência de exercício das competências das coletividades locais”.

A Lei n.º 22/2012, de 30 de Maio, que define o regime jurídico da reorganização administrativa territorial autárquica, pondera sobretudo duas diretivas: i) a preservação da identidade histórica, cultural e social das comunidades locais – art.º 3.º, alínea a); ii) e o critério da viabilidade económica, com ponderação da consistência populacional das autarquias e da necessidade de promoção de economias de escala (*maxime*, quanto à suficiência e valia dos serviços que podem ser prestados). Para os termos da consideração do primeiro, é essencial a pronúncia da assembleia municipal, porque melhor posicionada para fazer esta avaliação³²⁹ dentro dos parâmetros fixados relativos, designadamente, ao número da população, o seu carácter urbano ou rural das freguesias, assim como o seu grau de desenvolvimento (artigo 4.º a 8.º).

b) A necessidade de unidades territoriais intermédias entre o nível local e o nível estadual

A reforma da organização territorial autárquica, do número das freguesias e municípios e das suas atribuições e competências recoloca a questão da necessidade de unidades territoriais intermédias agregadoras, de um nível imediatamente abaixo do Estado que assegure a coordenação daquelas e receba atribuições que, de acordo como princípio da subsidiariedade, não sejam de atribuir ao nível o mais próximo do cidadão mas a um nível superior, cujo âmbito de atuação seja necessária e/ou seguramente mais eficaz.

³²⁸ Cfr. Ponto A., I.1.º, n.º 5, da Recommendation Rec (2004)12.

³²⁹ Artigo 11.º, n.º 1, Lei n.º 22/2012, de 30 de maio.

Nesse sentido, há duas formas de obter o nível intermédio: i) através do associativismo autárquico, facultativo ou obrigatório; ii) ou através de regiões administrativas. Sendo diferente a respetiva natureza jurídica, associada a esta diferença, o que sobressai é a eleição direta dos órgãos da região. Esta tem vocação para estabelecer uma tripla articulação, nomeadamente: i) a articulação da ação das autarquias de grau inferior; ii) e a articulação dos serviços desconcentrados dos diferentes serviços ou entes de raiz estadual; iii) a articulação da “ação estratégica do Estado” com a das autarquias locais.

Na previsão da Recomendação 34-1997-1 do Congresso dos Poderes Locais e Regionais da Europa sobre o projeto de Carta Europeia de Autonomia Regional, os poderes da região devem permitir-lhe a “adoção e o exercício de uma política própria” e “a execução ao nível regional de tarefas que relevam das competências nacionais”.

No quadro da opção pela primeira, o que está em causa é, sobretudo, o reforço das atribuições das áreas metropolitanas e das comunidades intermunicipais, assim como, quanto a estas, o seu redimensionamento.

O Livro Verde, como destacado no Relatório do Comité de Monitorização (2012), citado, pretende o reforço das “estruturas intermunicipais e metropolitanas”³³⁰, o que, segundo o mesmo relatório tornará no futuro “mais difícil ou quase impossível” a “implementação de regiões administrativas”³³¹. Pretende-se pois, mais do que a mera definição de um “quadro institucional da cooperação inter-autárquica”, a que se refere a Recomendação 221 (2007) do Congresso dos poderes locais e regionais³³².

³³⁰ Pretensão atingida com a entrada em vigor da Lei n.º 75/2013, de 12 de setembro.

³³¹ Considerando 156 do referido Relatório.

³³² Adotada em 30-05-2007, na 14.ª Sessão plenária, disponível em <https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=1133903&Site=CM> (12-07-2012). Apresenta esta cooperação como dotada de vantagens comparativamente com “a fusão de autarquias”, por esta poder colidir com as “tradições das populações locais”, e com a privatização dos serviços públicos, por esta nem sempre compensar “a falta de estruturas publicas de gestão e de decisão sobre os assuntos locais”. Na Recomendação 323 (2012), adotada na 22.ª Sessão, em 20-03-2012, sobre “A democracia local e regional em Portugal”, o Congresso dos Poderes Locais e

No entanto, há problemas organizativos ligados à fonte da sua legitimidade que se colocam³³³. A questão é, no essencial, a de saber que atribuições lhe poderiam ser cometidas sem prejuízo para a prossecução eleitoralmente legitimada das atribuições municipais ou qual é a sua estrutura organizativa que acautela tal legitimidade com esse reforço de atribuições; se o associativismo municipal se traduz em estruturas suficientemente transparentes e públicas para garantir a gestão dos assuntos e interesses das respetivas populações; e se as relações financeiras em que assenta permitem o exercício das suas competências e a prestação de contas.

Noutro plano, são de referir os agrupamentos europeus de cooperação territorial, cujos membros podem ser os Estados-Membros, as autoridades regionais, as autoridades locais, os organismos de direito público e as associações constituídas por entidades pertencentes a uma ou mais destas categorias. Visam atalhar às “dificuldades que os Estados-Membros e, em particular, as autoridades regionais e locais têm de enfrentar para executar e gerir ações de cooperação territorial no quadro de legislações e procedimentos nacionais diferentes”³³⁴.

c) A autonomia institucional democrática das autarquias locais

Sem afetar a sua soberania e unidade, a autonomia local é expressão da limitação jurídica e do carácter pluralista do Estado, de um Estado descentralizado, cuja estrutura aponta para uma dinâmica de autonomia, isto é, de liberdade de auto-organização de autodeterminação, ou que inclui os elementos centrais principais da autonomia institucional e democrática. Numa fórmula há muito tida por pleonástica na CRP, que enuncia no seu art.º 6.º, n.º 1 o princípio da autonomia das autarquias

Regionais, observou que Portugal precisava de "melhorar a interação institucional entre aqueles dois níveis [local e regional] e o nível estadual".

³³³ CAUPERS, João – Divisão Administrativa e órgãos regionais – pág. 4 e 5.

³³⁴ Considerando (2) do preâmbulo e artigo 7.º, n.º 3, do Regulamento (CE) n.º 1082/2006.

locais em que “o Estado é unitário e respeita na sua organização e funcionamento o regime autonómico e insular e os princípios da subsidiariedade, da autonomia das autarquias locais e da descentralização democrática da administração pública”³³⁵.

c.1) A composição dos órgãos autárquicos e formas de inter-relação

Nos termos da Carta Europeia de Autonomia local, esta autonomia deve ser exercida “por conselhos ou assembleias compostos de membros eleitos por sufrágio livre, secreto, igualitário, direto e universal” e pode “dispor de órgãos executivos que respondem perante eles”³³⁶.

Neste quadro, será de: a) afastar os elementos de democracia orgânica, traduzidos na existência de membros por inerência nas assembleias municipais (artigo 251.º CRP); ou resultante das assembleias municipais no caso da assembleia regional (260.º CRP). Ou seja, a escolha de todos os membros das Assembleias municipal e regional deverá ser exclusivamente por eleição direta; b) dar efetiva tradução ao comando da responsabilidade do executivo face ao órgão deliberativo, à luz do artigo 3.º, n.º 2 da Carta Europeia de Autonomia Local e do artigo 239.º da Constituição.

Nesta sede, as propostas, no plano interno, têm sido no sentido da atribuição às assembleias municipais de efetivos poderes de fiscalização, de investidura – com apreciação da proposta de composição da câmara e do programa de ação, apresentados pelo presidente da câmara municipal – e de destituição, pela votação de moções de censura³³⁷.

³³⁵ MACHADO, Baptista, “Participação e descentralização”, pp. 10 ss.; CORREIA, Sérvulo, Noções de Direito Administrativo, vol I, pp. 125 ss., Lisboa, 1982.

³³⁶ Cfr. Artigo 3.º, n.º 2.

³³⁷ ANTÓNIO REBORDÃO MONTALVO destaca que, impondo a Carta Europeia de Autonomia Local a responsabilidade do executivo perante um órgão deliberativo e que embora a possibilidade de demissão pela Assembleia seja a forma que melhor concretiza essa responsabilidade, não é a única – “A Carta Europeia da Autonomia Local e o Sistema de Governo Local”, p. 358.

Por outro lado, é mencionada a necessidade de esclarecer o papel e a responsabilidade do presidente da câmara municipal, surgindo este como o cabeça da lista mais votada para a assembleia municipal e com poderes para atribuir pelouros, indicar quais os vereadores a tempo inteiro ou tempo parcial, assim como definir o respetivo plano de ação.

Outra proposta é no sentido de o presidente da câmara ser eleito por sufrágio direto e os restantes membros do executivo serem eleitos pela assembleia, o que reforçaria o “órgão que deve assegurar a representação local, sem diminuir o peso político do executivo”.

É de destacar, no entanto, que o Comité de Monitorização do Congresso dos Poderes Locais e Regionais do Conselho da Europa, no seu relatório de 29-03-2012, considerou que a reestruturação da composição dos órgãos colegiais executivos com a redefinição da representação das diferentes forças políticas de acordo com o modelo parlamentar pode não ser adequado para o governo local³³⁸.

c.2) O direito de participação como “reconhecimento de autonomia”

O “reconhecimento de qualquer direito de participação é do mesmo passo reconhecimento de autonomia”, de expressão da vontade dos cidadãos relativamente à “vida administrativa local” e de representação dos seus interesses nos “projetos, programas ou medidas que possam afetar os interesses das respetivas populações”³³⁹.

Os procedimentos de participação da população podem incluir vários procedimentos de consulta, como tivemos oportunidade de acima referir, tais como os referendos locais ou as petições, a resposta a reclamações e sugestões, o acesso aos “documentos públicos detidos pelas autarquias e a iniciativa popular relativamente à

³³⁸ Cfr. Ponto 3.3.4, n.º 123 do relatório.

³³⁹ BAPTISTA MACHADO, Participação e Descentralização, Democratização e Neutralidade na Constituição de 76, p. 32 e ss.

deliberação dos órgãos representativos. Inclui, igualmente, como “expressão funcional” da democracia, a aproximação das autarquias às pessoas enquanto fornecedoras de serviços.

Mas há também que considerar a participação das autarquias nos processos de decisão nacionais. As “autarquias locais devem ser consultadas, na medida do possível, em tempo útil e de modo adequado, durante o processo de planificação e decisão relativamente a todas as questões que diretamente lhes interessem”³⁴⁰.

A participação deve envolver a consulta “previamente a qualquer alteração dos limites territoriais locais”³⁴¹, a consulta das autarquias abrangidas relativamente à integração num “organismo específico de cooperação” interautárquico (como as comunidades intermunicipais)³⁴², a representação em estruturas orgânicas e/ou em procedimentos dos “órgãos legislativos e administrativos” e em “procedimentos de concertação ou de consulta entre os órgãos do Estado” e as autarquias e entre aqueles e estruturas representativas destas.³⁴³

A delimitação ou a modificação dos limites territoriais constitui expressão primeira dos interesses próprios das coletividades locais. A “consulta, direta ou indireta”, é considerada, como tal, indispensável (artigo 240.º, n.º 1, da CRP e artigo 5.º da Carta Europeia de Autonomia Local). Neste quadro, enquadra-se a participação das freguesias, câmara municipal e assembleia municipal no procedimento de reorganização administrativa do território das freguesias, respetivamente, pela

³⁴⁰ Cfr. Artigo 4.º, n.º 6 da Carta Europeia de Autonomia Local.

³⁴¹ Cfr. Artigo 5.º da Carta Europeia de Autonomia Local.

³⁴² Ponto 11, alíneas vii) e ix) da Recomendação 221 (2007), do Congresso dos poderes locais e regionais, sobre o Quadro institucional da Cooperação Interautárquica.

³⁴³ A título de exemplo, refira-se o Conselho Económico e Social (art.º 92.º, n.º 2, da CRP) conselho municipal de educação que é órgão interinstitucional de “coordenação e consulta, que tem por objetivo promover, a nível municipal, a coordenação da política educativa, articulando a intervenção, no âmbito do sistema educativo, dos agentes educativos e dos parceiros sociais interessados...” (artigo 3.º, n.º 1, do Decreto-Lei n.º 7/2003, de 15 de Janeiro).

emissão de parecer³⁴⁴, de parecer ou proposta³⁴⁵ e de pronúncia³⁴⁶ sobre a reconfiguração das freguesias do município que propõem por aplicação dos objetivos, princípios e parâmetros de agregação fixados na lei³⁴⁷.

A participação das assembleias municipais no procedimento de reestruturação das freguesias integrantes dos municípios correspondentes, tem uma feição constitutiva, sendo, na expressão do Acórdão do TC n.º 384/2012, “muito mais do que o simples exercício do direito de audição em sede de procedimento legislativo”³⁴⁸. Cabe-lhes, como destaca o TC, «deliberar sobre a reorganização administrativa do território das freguesias, respeitando os parâmetros de agregação e considerando os princípios e as orientações estratégicas definidas naquela lei, sem prejuízo das exceções consagradas nos seus artigos 6.º, n.ºs 3 e 4, e 7.º»³⁴⁹.

Entre as recomendações do Relatório do Comité de Monitorização à democracia local e regional em Portugal à luz da Carta Europeia de Autonomia Local de 29-03-2012, do Congresso das Autoridades Locais e Regionais do Conselho da Europa

³⁴⁴ Cfr. Artigo 11.º, n.º 4, da Lei n.º 22/2012, de 30.5: “As assembleias de freguesia apresentam pareceres sobre a reorganização administrativa territorial autárquica, os quais, quando conformes com os princípios e os parâmetros definidos na presente lei, devem ser ponderados pela assembleia municipal no quadro da preparação da sua pronúncia.”

³⁴⁵ Cf. Artigo 11.º, n.º 2, *idem*: “Sempre que a camara municipal não exerça a iniciativa para a deliberação prevista no número anterior deve apresentar a assembleia municipal um parecer sobre a reorganização do território das freguesias do respetivo município” .

³⁴⁶ Cf. Artigo 11.º, n.ºs 1, 3 e 5, *idem*.

³⁴⁷ Cf. artigos 11.º, 2.º, 3.º e 6.º, *idem*.

³⁴⁸ É-lhe possível elaborar um projeto concreto de reorganização administrativa, do qual vira “a resultar em caso de conformidade com os parâmetros estabelecidos na Lei n.º 22/2012 [de 30.5, que “aprova o regime jurídico da reorganização administrativa territorial autárquica”], o novo mapa das freguesias em cada município”, sem prejuízo da decisão final da Assembleia da República – ponto II.8, § 1, do Acórdão do Plenário de 16.7.2012, processo n.º 477/12.

³⁴⁹ Podendo optar por não participar no procedimento de reorganização das freguesias, trata-se de uma decisão que compete, no exercício de competência que lhe é legalmente cometida, pelo que não pode referendar o exercício da competência, diferentemente no que se refere ao teor da pronúncia. Neste sentido, o TC considerou que a Assembleia Municipal de Barcelos não podia transferir a decisão de não participar no procedimento de reorganização das freguesias para as populações através de referendo – ponto II.11 do Acórdão do Plenário de 16.7.2012, processo n.º 477/12; e Acórdão do Plenário do TC n.º 388/2012, de 25 de julho, processo n.º 505/12.

destacam-se a de “melhorar os procedimentos de consulta, a de fixar em conjunto com as autoridades locais e regionais parâmetros de consulta”, assim como a “cooperação institucional”.

Mais propõe que seja atribuída às associações de autarquias locais legitimidade para requerer ao TC a fiscalização da constitucionalidade por violação do artigo 6.º da CRP, o que reforça o direito de que dispõem de acesso aos tribunais e de, nestes, poderem invocar a Convenção Europeia dos Direitos do Homem, cuja oponibilidade das suas normas tem de ser aferida em concreto.

d) A legitimidade pela imparcialidade da democracia local

d-1) O estatuto dos eleitos locais

Estipula o art.º 1.º da Lei n.º 8/93, de 5 de março, do Estatuto dos Eleitos Locais³⁵⁰, consideram-se eleitos locais, para efeitos da presente lei, os membros dos órgãos deliberativos e executivos dos municípios e das freguesias”³⁵¹.

Por sua vez, a CEAL determina que “o estatuto dos representantes eleitos localmente deve assegurar o livre exercício do seu mandato”³⁵², isto é, o cumprimento da sua missão. O exercício empenhado e descomprometido com interesses que lhe são alheios postula, para além da previsão do abono de remuneração adequada, a definição de um regime claro e preciso de incompatibilidades, o qual deve ser definido na lei, para que, acautelando o exercício imparcial das funções, não dissuada ou restrinja além do necessário o acesso ao seu exercício.

³⁵⁰ Aprovado pela Lei n.º 29/87, de 30 de junho, alterado oito vezes, pela última vez pela Lei n.º 53-F/2006, de 29 de dezembro.

³⁵² Cfr. Artigos 7.º, n.º 1 e 3, 12.º, n.º 5 da Carta Europeia de Autonomia Local.

O exercício livre do mandato reclama o não exercício cumulativo de outros mandatos políticos que deponha contra ou prejudique o cumprimento daquele. A lei admite, sem prejuízo da previsão específica de incompatibilidade e de impedimento, a acumulação de cargo de eleito local, mesmo em regime de permanência, com o exercício de outras atividades, públicas ou privadas³⁵³ – as quais devem comunicar, “quando de exercício continuado, quanto à sua natureza e identificação, ao TC e à assembleia municipal, na primeira reunião desta a seguir ao início do mandato ou previamente à entrada em funções nas atividades não autárquicas”.

O eleito local não deve ter ou exercer “funções, mandatos, profissões ou cargos que suponham um controlo sobre as suas funções de eleito”³⁵⁴ ou em que o exercício destas (funções de eleito) compreenda o controlo ou possibilidade de disposição sobre aquelas. Neste quadro, por exemplo, não é de admitir a acumulação dos respetivos mandatos com o de membros dos órgãos sociais de empresas ou sociedades participadas pelos municípios³⁵⁵.

De acordo com o Código de conduta dos eleitos locais, já citado, deve ser precludida a possibilidade de, após o termo do mandato, exercerem funções nas entidades públicas ou privadas com as quais estabeleceu relações contratuais durante o exercício das suas funções, de entidades que tenham sido criadas durante o exercício das suas funções ou em virtude deste exercício e de entidades sob o seu controlo durante esse exercício.

³⁵³ Cfr. Artigo 3.º do Estatuto dos Eleitos Locais.

³⁵⁴ E o caso dos cargos de “inspector-geral e os subinspectores-gerais de Finanças, o inspector-geral e os subinspectores-gerais da Administração do Território e o director-geral e os subdirectores-gerais do Tribunal de Contas” sob os quais impende inelegibilidade, nos termos do artigo 6.º, n.º 1, alínea h), da Lei Orgânica n.º 1/2001, de 14 de agosto. No entanto, nos termos do artigo 3.º, n.º 3, do Estatuto dos Eleitos Locais, “[n]ão perdem o mandato os funcionários da administração central, regional e local que, durante o exercício de permanência, forem colocados, por motivos de admissão ou promoção, nas situações de inelegibilidade previstas na alínea h) do n.º 1 do artigo 6.º e nas alíneas a) e b) [a) Os directores de finanças e chefes de repartição de finanças; // b) Os secretários de justiça] do n.º 1 do artigo 7.º da Lei Orgânica n.º 1/2001, de 14 de Agosto.

³⁵⁵ Nesta medida, a interpretação do conceito de “funcionários que exerçam funções de direção” em entes constituídos por autarquias locais e em entes em que elas detenham posição maioritária, na economia do artigo 7.º, n.º 1, alínea d), da LEOAL, por apelo ao conceito legal de funcionário, feita no Acórdão n.º 511/01, parece-nos insuficiente; havendo que determinar tal conceito a luz do imperativo constitucional de um exercício imparcial e transparente dos cargos públicos.

A garantia dos fundamentos democráticos e do Estado de Direito constituem, na jurisprudência do TEDH, fins legítimos justificativos de restrições a direitos eleitorais de pessoa que “abusou gravemente de posição [ou cargo] público ou cuja conduta” atentou contra tais fins³⁵⁶; ou de pessoa que se encontre em certa posição ou tenha certa qualidade que contenda com a prossecução dos interesses públicos dos cargos correspondentes³⁵⁷. A sobre vigência de inelegibilidade parece postular a perda do respetivo mandato, mas a lei ao dispor noutra sentido, faz prevalecer o direito ao emprego ou o direito de acesso aos cargos públicos³⁵⁸. As limitações expostas destinam-se a garantir que os eleitos locais “exercem as suas funções nos limites da lei – “administrar livremente não significa administrar fora do direito” – e de acordo com o mandato que lhes foi confiado pelos eleitores”, sendo “responsáveis perante o conjunto da população local e regional, incluindo os eleitores que não votaram neles”. A democraticidade da sua ação deve legitimar-se, também, pela imparcialidade, a qual, postula que as entidades públicas estejam permanentemente em condições de assegurar o tratamento equitativo dos indivíduos e a igualdade de possibilidades e das capacidades dos mesmos.

Esta mesma preocupação com uma legitimidade democrática mais alargada que explica que o *Local Government Act* do Reino Unido disponha sobre a submissão a um referente ético, com a definição dos códigos de conduta vinculativos, quer dos eleitos locais quer dos trabalhadores e sobre a monitorização sistemática da sua observância.

³⁵⁶ Acórdão do TEDH de 06-01-2011, processo n.º 34932/04, caso Paksas v. Lituania.

³⁵⁷ Cfr. Artigos 50.º, n.º 3 e 270.º da CRP.

³⁵⁸ Por exemplo, de acordo com o estatuto dos eleitos locais, “[n]ão perdem o mandato os funcionários da administração central, regional e local que, durante o exercício de permanência, forem colocados, por motivos de admissão ou promoção, nas situações de inelegibilidade previstas na alínea h) do n.º 1 do artigo 6.º [E o caso dos cargos de “inspector-geral e os subinspectores-gerais de Finanças, o inspector-geral e os subinspectores-gerais da Administração do Território e o director-geral e os subdirectores-gerais do Tribunal de Contas” sob os quais impende inelegibilidade], nos termos do artigo 6.º, n.º 1, alínea h), da Lei Orgânica n.º 1/2001, de 14 de agosto] e nas alíneas a) e b) [a) Os directores de finanças e chefes de repartição de finanças; // b) Os secretários de justiça] do n.º 1 do artigo 7.º da Lei Orgânica n.º 1/2001, de 14 de Agosto].”

d.2) O controlo administrativo sobre as autarquias locais

A reserva de autonomia das coletividades locais³⁵⁹ não depõe, por si, contra um controlo vertical dos respetivos poderes. Este implica, por natureza, exterioridade, respeito pelo espaço de decisão e responsabilidade própria daquela. Os eleitos locais são responsáveis perante o conjunto da respetiva população, “no respeito da lei e do interesse geral”. É esta responsabilidade e este respeito que permitem manter a substância da filiação democrática do mandato e o alinhamento com os fundamentos do Estado de Direito.

Releva, por um lado, a efetivação de responsabilidade perante as assembleias deliberativas ou em virtude desta relação – traduzida por exemplo na previsão como causa de dissolução e perda de mandato da recusa de prestação à assembleia municipal de informações e documentos necessários ao exercício da competência de fiscalização que àquela é atribuída.

Por outro lado, a legitimidade democrática, convocando a representação de um “conjunto de pessoas que não se determina em função de critérios ou interesses específicos de pertença a um grupo”, mas antes de “um coletivo genérico e, nesta medida, indeterminado”, postula garantias de equidistância, de modo a manter a conexão a esse coletivo.

BAPTISTA MACHADO observa que a expressão “tutela” é “imprópria para o caso”, atenta a dimensão de autogoverno dos interesses locais. Destaca que a mesma, que designa de externa, conserva a autonomia local no “terreno da descentralização de um Estado unitário”³⁶⁰.

³⁵⁹ Cf. artigos 6.º, n.ºs 1, 2, 3 e 9; e 290.º, alínea o), da CRP.

³⁶⁰ Baptista Machado, *Participação e Descentralização...*, pp. 27 e 29.

Nos termos do artigo 8.º da Carta Europeia de Autonomia Local, são parâmetros do controlo sobre a atividade das autarquias locais os seguintes: a) só pode ter lugar “segundo as formas e nos casos previstos pela Constituição e pela lei”; b) visa assegurar o “respeito pela legalidade e pelos princípios constitucionais”; c) estando em causa “atribuições cuja execução” tenha sido delegada nas autarquias locais pode ser exercido “um juízo de oportunidade”; d) “deve ser exercida de acordo com um princípio de proporcionalidade entre o âmbito da intervenção da autoridade tutelar e a importância dos interesses que pretende prosseguir”. A anotação ao artigo 8.º do *Rapport explicatif* sobre a Carta Europeia de Autonomia Local, refere-se a “controles de tutela”, como “tradição estabelecida de longa data num certo número de países”, compreendendo “obrigações de obter autorização prévia para agir ou a confirmação para que os atos produzam efeito, o poder de anular as decisões tomadas por uma coletividade local, o controlo das contas, etc.”.

A Constituição estabelece que a tutela administrativa sobre as autarquias locais “consiste na verificação do cumprimento da lei por parte dos órgãos autárquicos” e, como parte do seu estatuto (artigo 165.º, n.º 1, alínea q), da CRP), reserva para a lei a delimitação quer dos casos quer das formas em que pode ser exercida (artigo 242.º, n.º 1). O artigo 242.º, n.º 2, admite medidas tutelares restritivas precedidas de parecer de um órgão autárquico e o artigo 242.º, n.º 3, admite a dissolução de órgãos autárquicos com fundamento em ações ou omissões ilegais.

A lei da tutela administrativa sobre as autarquias circunscreve-a à tutela inspetiva e remete para os tribunais administrativos a aplicação de sanções pela prática dos ilícitos que identifica mediante ações cuja legitimidade comete ao Ministério Público, a membro do órgão de que faz parte aquele contra quem for formulado o pedido e a quem tenha interesse direto em demandar, o qual se exprime pela utilidade derivada da procedência da ação³⁶¹. A tutela inspetiva tem uma função preventiva da inobservância do Direito e tem uma função dissuasora da continuação da sua não observância. E, sobretudo, é um instrumento preparatório ou com relevância

³⁶¹ Cf. Lei n.º 27/96, de 1 de agosto.

instrutória de processos judiciais administrativos, de aplicação de sanções administrativas de perda de mandato e de dissolução de órgão autárquico, de responsabilização financeira e de responsabilização penal.

Existem outras formas de controlo do Governo sobre as autarquias locais, nomeadamente: a) a previsão da sujeição a ratificação governamental de determinadas deliberações autárquicas³⁶², como instrumento de articulação ou de coordenação entre o disposto ao nível autárquico com o disposto ao nível estadual; b) o estabelecimento de limites ao endividamento e a redução das transferências financeiras para os municípios na proporção do respetivo incumprimento³⁶³; c) a tomada de decisão pelos membros do Governo responsáveis pelas áreas das finanças e das autarquias locais decidirem “sobre o plano de reequilíbrio financeiro e a consequente celebração de contrato de reequilíbrio financeiro entre o município e uma instituição de crédito”; d) as várias previsões legais de prestação de informação sobre a administração dos respetivos recursos e sobre o cumprimento da legalidade financeira. O fornecimento de informação constitui uma técnica que permite por em prática a dimensão positiva do princípio da cooperação, isto é, aquela que convoca o exercício das próprias competências tendo presente que o mesmo é necessário para o exercício eficaz das competências de outros órgãos. Quer no quadro deste quer no quadro da prossecução conjunta ou articulada de atribuições partilhadas ou

³⁶² Cf. Artigo 80.o do Decreto-Lei n.º 316/2007, de 19 de setembro (v.g., n.º 1: “A ratificação pelo Governo do plano director municipal tem como efeito a derrogação das normas dos planos sectoriais e dos planos regionais de ordenamento do território incompatíveis com as opções municipais”; o preambulo explica que a ratificação tem apenas lugar “quando, no procedimento de elaboração, seja suscitada a questão da sua compatibilidade com planos sectoriais ou regionais de ordenamento do território e sempre que a camara municipal assim o solicite, para que, em concretização do principio da hierarquia mitigada, o Governo possa ponderar sobre a derrogação daqueles instrumentos de gestão territorial, que condicionam a validade dos instrumentos de gestão territorial de âmbito municipal”) e o artigo 5.º, n.º 1, do Decreto-Lei n.º 197/2008, de 7 de outubro (“Nos termos do disposto no n.º 3 do artigo 11.º da Lei n.o 19/2004, de 20 de Maio, a eficácia da deliberação da assembleia municipal que cria a policia municipal depende de ratificação por resolução do Conselho de Ministros”).

³⁶³ Como “medida relativa contra regras de conduta pré-estabelecidas em lei anterior” – Acórdão do TC n.º 4/2003. Destacando que estava em causa um estrito controlo da legalidade, o TC considerou que “a possibilidade de redução de transferências para os municípios prevista no art.º 7.º, n.º 2 da Lei n.º 16-A/2002 não é incompatível com os princípios do art.º 242º da CRP, nem por consequência com o princípio da autonomia local” – cf. ponto B.4) do Acórdão do Plenário n.º 4/03, de 7 de janeiro, processo n.º 437/02.

separadas, através de cooperação ou em colaboração, surgem deveres de informação e de comprometimento com objetivos e obrigações cujo incumprimento tem efeitos desfavoráveis para as partes.

BAPTISTA MACHADO qualifica a tutela sobre as autarquias locais como uma tutela externa, de coordenação das manifestações da autonomia local, “sem pôr em causa o essencial dela”, com “o interesse geral”³⁶⁴.

Entre as propostas de alteração à lei da tutela administrativa sobre as autarquias locais contam-se as seguintes: a) no plano subjetivo, regista-se o alargamento do âmbito subjetivo da tutela às “áreas metropolitanas, as assembleias distritais e as associações de municípios e de freguesias de direito público” e ao sector empresarial local; b) o alargamento dos motivos para a aplicação de sanção tutelar à “não adoção de medidas de reposição da legalidade urbanística, pela não avaliação de funcionários, pela realização de despesas sem prévio cabimento e compromisso contabilístico e pela não adoção de medidas necessárias ao cumprimento das obrigações resultantes do Direito da União Europeia”³⁶⁵; c) a possibilidade de o tribunal optar pela substituição da aplicação da sanção de perda de mandato pela suspensão do exercício do mandato por um período de 6 a 18 meses; e) o alargamento da legitimidade para a propositura de ações de perda de mandato e dissolução de órgão autárquico³⁶⁶.

A separação entre legalidade e oportunidade como critério de delimitação da tutela do Governo sobre as autarquias locais é impreciso quando se trata de legalidade financeira, uma vez que esta inclui o ajuizamento da racionalidade das decisões financeiras.

³⁶⁴ Baptista Machado, *Participação...*, p. 17.

³⁶⁵ Acórdão do TJCE de 02-07-2002, Comissão versus Espanha, C-499/99.

³⁶⁶ Cf. Artigo 11.º, n.º 2 - As ações para perda de mandato ou de dissolução de órgãos autárquicos ou de entidades equiparadas podem ser interpostas: // a) Pelo Ministério Público; // b) Pelos serviços inspectivos competentes; // c) Por qualquer membro do órgão de que faz parte aquele contra quem for formulado o pedido; ou // d) Por quem tenha interesse directo em demandar, o qual se exprime pela utilidade derivada da procedência da ação”.

A intervenção do Tribunal de Contas que incida ou se articule sobre aquela implica que aprecie “a legalidade, bem como a economia, eficácia e eficiência, segundo critérios técnicos, da gestão financeira das entidades [sujeitas ao seu controlo e à sua jurisdição]...incluindo a organização, o funcionamento e a fiabilidade dos sistemas de controlo interno³⁶⁷”.

No que se refere aos motivos suscetíveis de determinar a aplicação judicial de sanções, crê-se ser essencial a inclusão entre os mesmos da “não adoção de medidas necessárias ao cumprimento das obrigações resultantes do Direito da União Europeia”, que, sendo imputável ao Estado em ação por incumprimento e podendo gerar responsabilidade civil do mesmo, não afasta a responsabilidade da própria autarquia.

A falta ou o deficiente controlo estadual da legalidade dos atos ou omissões dos órgãos autárquicos é passível igualmente de gerar responsabilidade.

Uma forma de as responsabilizar é a de fazer recair sobre as autarquias as consequências financeiras resultantes da violação daquelas obrigações. Outra das propostas contidas em estudo do Conselho de Estado francês é o de uma maior iniciativa judicial do perfeito nas matérias onde é maior o risco de violação do Direito da União Europeia.

A integração europeia e a relevância da imputação do incumprimento ao Estado não justificam a alegação de uma tendência de centralização. O estabelecimento de “procedimentos a que deverá obedecer a elaboração de decisões materiais em certos assuntos, reconhecendo depois tais decisões, e reconhecendo-se vinculado por elas, qualquer que seja o seu conteúdo”, a que se refere BAPTISTA MACHADO³⁶⁸, permite-nos pensar que é possível conformar os procedimentos de decisão sem predeterminar o seu conteúdo.

³⁶⁷ Cf. Artigo 5.º, n.º 1, alínea f), da Lei de organização e processo do Tribunal de Contas - Lei n.º 98/97, de 26 de agosto, com as alterações introduzidas pelas Leis n.ºs 48/2006, de 29 de agosto; 35/2007, de 13 de agosto; 3-B/2010, de 28 de abril; 61/2011, de 7 de dezembro e 2/2012, de 6 de janeiro.

³⁶⁸ BAPTISTA MACHADO, Participação..., p. 130.

A delimitação e a natureza das atribuições e competências das autarquias locais relevam na aferição dos limites do controlo sobre as mesmas.

O artigo 4.º, n.º 4, da CEAL dispõe: “As atribuições confiadas às autarquias locais devem ser normalmente plenas e exclusivas, não podendo ser postas em causa ou limitadas por qualquer autoridade central ou regional, a não ser nos termos da lei”. Por sua vez, o artigo 4.º, n.º 5, dispõe: “Em caso de delegação de poderes por uma autoridade central ou regional, as autarquias locais devem gozar, na medida do possível, de liberdade para adaptar o seu exercício às condições locais”.

Isto, sem prejuízo de, nos termos do artigo 8.º da CEAL, o delegante pode aferir da pertinência do seu exercício pelo delegado, nos limites da delegação e do princípio da proporcionalidade.

A incerteza na delimitação de “interesses naturais dos Entes Locais” ou de “interesses exclusivamente locais”, a ideia de que a delimitação das atribuições sob esta perspetiva reduziria a esfera da autonomia local e a perceção da relevância ou interesse local de muitos dos “assuntos públicos” põem a ênfase, no que à respetiva esfera de atribuições respeita, no entendimento da autonomia local como “um direito a participar, através de órgãos próprios, no governo e administração de quantos assuntos lhe respeitem”, de “intervir nos assuntos que afetam diretamente o círculo dos seus interesses”.

No quadro da cooperação descentralizada entre coletividades territoriais de diferentes Estados, coloca-se a questão dos limites geográficos do âmbito de atuação autárquico e fala-se de uma conceção extensiva de interesses locais.

Aliás, na jurisprudência administrativa francesa, o reconhecimento de interesses desta natureza implica: i) que se trate de interesses públicos; ii) que tenham “por objeto direto responder às necessidades da população”; iii) neutralidade, isto é, não pode implicar tomar parte num conflito coletivo ou num conflito político.

É, de resto, a esta ideia de não estanquicidade que se associa o princípio da subsidiariedade. Daí que, relativamente ao artigo 4.º, n.º 1, da CEAL, o respetivo

relatório explique: *“This paragraph articulates the general principle that the exercise of public responsibilities should be decentralised”*.

Mais do que uma separação das atribuições e competências por domínios ou áreas de atuação, trata-se de uma delimitação de níveis e formas de intervenção³⁶⁹, apurada à luz do princípio da subsidiariedade, que constitui aqui não apenas um critério de exercício mas também de atribuição de competências.

5.2– Uma reforma necessária e vinculativa

O futuro das autarquias passa pela sustentabilidade e competitividade, com menos infraestruturas, mais desenvolvimento social e maior participação dos cidadãos. O novo paradigma passa por prioridades diferentes, com pelouros mais transversais, e diferente planeamento do território

A arquitetura do projeto da reforma da administração local, plasmado no Documento Verde³⁷⁰, previa quatro eixos de atuação, sendo a “democracia local” o último e, porventura o mais importante, pois visava atualizar e harmonizar o sistema eleitoral para os municípios com o sistema de governo municipal, representando um passo significativo para a modernização da administração territorial autárquica e para a qualificação da democracia local. Representaria igualmente, pela introdução de alterações ao regime que regula a eleição dos titulares dos órgãos autárquicos, *maxime* municipais, um esforço evolutivo do sistema de governo dos municípios. O aperfeiçoamento dos mecanismos de reequilíbrio do sistema de governo e da

³⁶⁹ No Ac. n.º 107/2003/TC, de 19-02-2003, processo n.º 543/02, relativamente a competência da Direção-Geral do Turismo para autorizar o funcionamento dos parques de campismo e de mandar encerrar qualquer parque cujo funcionamento não seja precedida de autorização, o TC considerou que a instalação de parques de campismo não era “uma tarefa apenas relacionada com a comunidade local”, inserindo-se antes num “campo de intervenção concorrencial do Estado, na prossecução de um interesse geral, e das autarquias, estas na gestão do que não deixa de constituir também um interesse local”.

³⁷⁰ Documento Verde da Reforma da Administração Local – Uma reforma de gestão, uma reforma de território e uma reforma política, texto acessível em <http://www.portugal.gov.pt/pt/GC19/Documentos/MAAP/Doc_Verde_Ref_Adm_Local.pdf>.

qualidade da democracia local sairia, aliás, também favorecido com a alteração introduzida pela sexta revisão constitucional ao artigo 118.º, reforçando o princípio da renovação com a previsão expressa no n.º 2, aditado a este preceito, respeitante à possibilidade de o legislador determinar limites à renovação sucessiva de mandatos dos titulares de cargos políticos executivos. Princípio este já concretizado através da Lei n.º 46/2005, de 29 de Agosto³⁷¹, que impõe limites à renovação sucessiva de mandatos dos presidentes dos órgãos executivos das autarquias locais

Volvidos praticamente quarenta anos da vigência do modelo originário de governação local, e ainda que o balanço do seu desempenho seja bastante positivo, impõe-se uma avaliação ao seu funcionamento e ao seu ajustamento ao contexto atual em quatro vertentes essenciais, nomeadamente a i) natureza e competências dos órgãos; ii) a racionalização da estrutura e funcionamento dos órgãos; iii) a organização e gestão do processo eleitoral; iv) a cidadania local.

Desde logo, impõe-se uma avaliação de uma das suas principais disfunções, pois originariamente, o sistema eleitoral foi concebido como um sistema misto, de equilíbrio entre o deliberativo e executivo, baseado no duplo sufrágio. No entanto, a prática revelou a consolidação de um sistema de pendor presidencialista, por via da crescente *parlamentarização* do executivo e do conseqüente esvaziamento da função fiscalizadora do órgão deliberativo.

A atual configuração dos órgãos de governo local obedece a um modelo de dupla pluralidade (representação proporcional), facto que constitui um paradoxo institucional, na medida em que o órgão executivo assume funções de governo mas tem no seu seio o “governo” e a “oposição”. Por seu lado, o órgão deliberativo acomoda a representação das forças políticas mas traduz simultaneamente uma dinâmica de forte apoio ao “governo” e uma dinâmica de “oposição” fraca (em muitos casos com poucas possibilidades de fiscalização do executivo).

³⁷¹ Embora a Lei n.º 46/2005, de 29 de agosto tenha sido publicada antes das eleições locais de 2005, ela apenas entrou em vigor a 1 de janeiro de 2006 (art.º 2.º), não tendo efeitos práticos nas eleições autárquicas de 2009, abrindo a possibilidade aos eleitos locais de concorrer mais uma vez quando na verdade já tinham atingido o tempo de limitação de mandatos.

Por outra via, este paradoxo institucional traduz a falta de coerência do executivo, reforçando-lhe a vertente parlamentar e tem como consequência uma relação entre poderes muito desequilibrada, existindo uma relação entre executivo e deliberativo em sistema de dupla *parlamentarização*. Nos mesmos termos, o órgão deliberativo assume um modelo de representação ampla com dupla legitimidade, em que existe uma de base eletiva ou direta e outra por via das inerências ou indireta, confrontando assim formas de representação de tipo eminentemente político com formas tipicamente tribunícias.

Esta situação não é propícia à clarificação da natureza dos órgãos, tem gerado um esvaziamento do órgão deliberativo e, em certos casos, força coabitações políticas *contra-natura* no órgão executivo ou mesmo acordos incertos de governo, claramente disfuncionais, constituindo-se como mecanismos de desresponsabilização dos executivos: quando a oposição colabora com o executivo passa a ser governo mas esgota-se como oposição e quando não colabora passa a ser oposição (e assim esvazia a oposição na Assembleia Municipal³⁷²).

Paralelamente, o sistema vigente foi consolidando estruturas de decisão e de apoio à decisão pouco racionais e pouco ajustadas à natureza deste tipo de governo. Da mesma forma, o sistema perdeu agilidade e adaptação à realidade no que respeita aos mecanismos associados ao processo eleitoral.

Por último, o sistema de governo local tem vindo a perder atratividade em termos de participação política e cívica dos cidadãos, existindo entre os cidadãos uma crescente desvalorização da liberdade e dos direitos políticos, correndo dessa forma o risco de torna-los suscetíveis a regimes e opções políticas menos democráticas.

Em face destas disfunções e apesar de o balanço do desempenho do sistema de governo local ser bastante positivo, impõe-se a sua revisão em resposta à correção das disfunções assinaladas e, também, pelo necessário ajustamento aos objetivos da reforma mais ampla da administração local encetada pelo Governo no referido

³⁷² Como refere ANTÓNIO CÂNDIDO OLIVEIRA, As Assembleias Municipais precisam de reforma (Diário da Assembleia Municipal de Vila Nova de Famalicão – 2002 a 2005), Março 2006.

Documento Verde, onde visa claramente a criação de melhores e efetivas condições de governabilidade, eficiência e responsabilização dos governos locais.

A proposta de reforma apresentada no Documento Verde, que tinha por base o projeto de lei n.º 431/X³⁷³, não introduzia uma rutura com o modelo vigente, mas antes, de uma melhoria que preserva a essência da arquitetura do sistema político-administrativo local, na medida em que se mantém e se reforça a diferenciação estruturante entre a natureza dos órgãos executivos e deliberativos, os mecanismos da sua eficácia e a relação dos cidadãos com estas instituições.

Também não se tratava de uma reforma minimalista, reduzida ao modelo de eleição e composição dos executivos municipais. Assumiu-se uma reforma ampla que responderia, de forma integrada, a quatro objetivos essenciais:

Em primeiro lugar, pretendeu-se valorizar e clarificar a natureza dos órgãos, clarificando a dimensão de “governo” e a dimensão de “oposição”. O órgão executivo governa e o órgão deliberativo fiscaliza e faz oposição institucionalizada.

Dessa forma, ao clarificar a natureza dos órgãos, ambos se valorizariam, porque iriam autonomizar-se e distinguir-se, inclusive perante os cidadãos. Por esta via, combinava-se a estabilidade/governabilidade do órgão com funções de governo com a pluralidade representativa do órgão com funções deliberativas/fiscalizadoras, passando o sistema passa de presidencialista (de facto) para um modelo misto (parlamentarismo racionalizado ou parlamentarismo moderado).

Em segundo lugar, as alterações visavam clarificar as estruturas de decisão, processo que se deveria refletir na melhoria da eficácia e da eficiência dos respetivos órgãos, nomeadamente através da coesão das equipas de governo e respetiva responsabilização pela sua escolha e futura recomposição. A diferenciação das estruturas de decisão e a inexistência de mecanismos de coabitação política forçada

³⁷³ cfr. DAR, II série A, n.º 43, de 18 de Janeiro de 2008, pp. 2-9; sobre o texto do projeto de lei n.º 431/X, cfr. DAR, II série A, n.º 34, de 22 de dezembro de 2007, pp. 34 ss.

conduzem à plena autonomia dos órgãos e à separação de responsabilidades, facto que também implica a clarificação da articulação entre os órgãos por via do mapa de competências, evidenciando-se aqui a responsabilização do executivo perante um legislativo com competências reforçadas. Para o eleitor também deve ser clara a fronteira das responsabilidades e, por esta via, pode-se incentivar à maior mobilização política e cívica.

No quadro deste objetivo, pretendia-se reforçar o padrão de governabilidade dos executivos municipais. A redução dos bloqueios à tomada de decisão aumenta a capacidade de ação dos governos locais e clarifica a responsabilidade de quem governa, assumindo-se que o sistema misto combina a acomodação da representação plural (mecanismos proporcionais no órgão deliberativo) com o requisito da governabilidade (mecanismos maioritários no órgão executivo).

Em terceiro lugar, a proposta pretendia racionalizar as estruturas de decisão. Nesta matéria, importa adequar as estruturas (executivo e deliberativo), ajustando a sua composição às respetivas funções e à nova configuração do sistema.

Neste âmbito, propunha-se, por um lado, a redução do número de membros do órgão executivo, combinada com a natural redução da dimensão das assembleias municipais, decorrente da reforma da administração local já encetada pelo Governo. Por outro lado, racionalizou-se também as estruturas de apoio à decisão através de um ajustamento dos gabinetes de apoio aos eleitos³⁷⁴.

Em quarto lugar pretendia-se agilizar o processo eleitoral e revitalizar a cidadania local, incluindo para tal o ajustamento de alguns mecanismos eleitorais ao contexto atual, privilegiando alterações que permitam a instalação dos órgãos eletivos de forma mais célere. No âmbito da cidadania local, a reforma incluía a introdução de incentivos à institucionalização de instrumentos que estimulem o envolvimento dos

³⁷⁴ Em 2012 existiam 332 adjuntos, 357 secretários e 308 chefes de gabinete dos presidentes de câmara, com um custo anual de 24,7 milhões de euros. Por sua vez, os vereadores tinham à data 128 adjuntos (3,8 milhões de euros por ano) e 836 secretários (16,7 milhões). Com a entrada em vigor da Lei n.º 75/2013, de 12 de setembro, nomeadamente do art.º 42.º e 43.º que estipulam as novas regras do apoio aos membros da câmara municipal e o seu estatuto, existiu em 2013, uma redução 34% dos cargos, reduzindo 259 adjuntos e 49 secretários dos presidentes de câmara e 80 adjuntos e 285 secretários dos vereadores.

cidadãos na gestão dos municípios, bem como o reforço das exigências de informação pública e de transparência por parte das instituições de governo.

Alterações que visavam consagrar um sistema de governo local misto (parlamentarismo moderado), ajustado à natureza dos órgãos e respetivas funções, que responsabiliza-se o executivo perante o legislativo, assim como garantisse equipas coesas no órgão executivo e assembleias plurais no órgão deliberativo. Um sistema mais racional quanto à composição e funcionamento dos órgãos, tendo em vista a melhoria da sua eficácia e da sua eficiência, reforçando dessa forma a dimensão da cidadania local.

5.2 - As tentativas de alteração do sistema eleitoral autárquico

A Constituição da República Portuguesa de 1976 consagrou a autonomia do poder local enquanto princípio fundamental da organização descentralizada do Estado democrático. Três décadas volvidas, o Poder Local contribuiu de forma decisiva para a implantação e consolidação da democracia, assim como para o desenvolvimento dos níveis de bem-estar e de qualidade de vida das comunidades locais. No entanto, o atual modelo de poder local, vigente desde 1976, tem vindo a denotar naturais distorções mas que, não obstante a urgência das alterações, não foi possível chegar a um sólido acordo em sede de debate parlamentar na Assembleia da República por forma a potenciar a eficiência e a eficácia do modelo político vigente, assim como uma maior e mais efetiva responsabilização dos titulares dos órgãos das autarquias locais, por forma a favorecer a desejável transparência e uma mais estreita relação entre os eleitos e os seus eleitores.

Tendo em consideração o facto de a matéria relativa às eleições e ao estatuto dos titulares dos órgãos de Poder Local, vertida na Lei Orgânica n.º 1/2001, de 14 de Agosto, que regula a eleição dos titulares dos órgãos das autarquias locais, alterada posteriormente pela Lei Orgânica n.º 3/2005, de 29 de Agosto, constitui reserva absoluta de competência legislativa da Assembleia da República (art.º 164.º, alíneas

l) e m) da CRP), a lei dispõe que no âmbito da eleição dos titulares dos órgãos de poder local deve revestir a forma de lei orgânica (art.º 166.º, n.º 2 da CRP), sendo que, por outro lado, as disposições relativas ao sistema e método de eleição dos órgãos executivos e deliberativos das autarquias locais carecem, nos termos da Constituição, de aprovação por maioria de dois terços do Deputados, desde que superior à maioria absoluta dos Deputados em efetividade de funções (art.º 168.º, n.º 6, alínea d) da CRP).

Na essência, a reforma do sistema eleitoral autárquico não corresponde a qualquer novidade, tendo em consideração que os principais eixos da reforma implementada pelo XIX Governo Constitucional têm sido debatidos de forma recorrente na última década: em 1992 foi apresentado o Projeto de Lei n.º 227/VI³⁷⁵, da iniciativa do PSD com vista à correção do método de Hondt nas situações de executivos maioritários; em 2000 o PS promove, em Lisboa um profundo debate interno sobre alterações ao sistema de composição dos executivos, com destaque para a discussão acerca da presença da oposição no executivo, a redução do número de mandatos dos executivos assim como alterações nas competências e que resulta no Projeto de Lei n.º 34/VIII³⁷⁶ (cria a Lei Orgânica que regula a eleição dos membros assim como a constituição dos Órgãos das Autarquias Locais), apresentado pelo XIV Governo Constitucional com o objetivo da homogeneidade e estabilidade do órgão executivo; o Projeto de Lei n.º 357/VIII³⁷⁷, apresentado pelo PSD e que visava a composição dos executivos maioritários com a presença da oposição na sua constituição, alargando a proposta para a possibilidade da liberdade de composição dos executivos fora dos eleitos para a Assembleia Municipal; Projeto de Lei n.º 364/VIII³⁷⁸, da iniciativa do CDS-PP, que apresentava outros mecanismos de formação de maiorias nos executivos municipais, assim como diversas alterações no processo eleitoral; por fim, em 2007 surge o

³⁷⁵ DAR II série A N.º.7/VI/2 1992.11.13, pp. 84-85.

³⁷⁶ DAR II série A N.º.33/VIII/2 2001.02.10, pp. 1342-1349.

³⁷⁷ DAR II série A N.º.32/VIII/2 2001.02.08, pp. 1314-1314.

³⁷⁸ DAR II série A N.º.33/VIII/2 2001.02.10, pp. 1342-1349.

Projeto de Lei n.º 431/X³⁷⁹, uma iniciativa conjunta do PS e do PSD e que constitui o documento mais estruturado de reforma do sistema eleitoral local com destaque para a presença da oposição na constituição dos executivos municipais e um notável reforço dos poderes de fiscalização da Assembleia Municipal.

O primeiro acordo de revisão constitucional celebrado em 1997 entre os maiores partidos de maior representatividade parlamentar na Assembleia da República (PS e o PSD) deixou em aberto, para lei de maioria qualificada, a arquitetura dos órgãos das autarquias locais, nomeadamente a composição e a forma de eleição dos seus órgãos executivos. Nesta sequência, a opção dos dois maiores partidos do espectro político nacional por uma solução que reunisse um consenso alargado materializou-se num processo negocial de convergência, já iniciado na IX Legislatura e que conduziu à apresentação pelos Grupos Parlamentares do PS e do PSD, a 20 de dezembro de 2007, do Projeto de Lei n.º 431/X, visando a introdução de alterações ao sistema de eleição para o órgão executivo municipal (Câmara Municipal) e, em concomitância, alguns ajustamentos à Lei que estabelecia (à data) o quadro de competências e o modo de funcionamento dos órgãos dos municípios e das freguesias (Lei n.º 169/99, de 18 de setembro, na redação dada pela Lei n.º 5-A/2002, de 11 de fevereiro).

Este projeto de lei visava atualizar e harmonizar o sistema eleitoral para os municípios com o sistema de governo municipal, representando um passo para a modernização da administração territorial autárquica e para a qualificação da democracia local. E representava, pela introdução de alterações ao regime que regulava a eleição dos titulares dos órgãos autárquicos, *maxime* municipais, um esforço evolutivo do sistema de governo dos municípios.

O aperfeiçoamento dos mecanismos de reequilíbrio do sistema de governo e da qualidade da democracia local saía, aliás, favorecido com a alteração introduzida pela sexta revisão constitucional ao artigo 118.º, reforçando o princípio da renovação com a previsão expressa no n.º 2, aditado a este preceito, respeitante à possibilidade

³⁷⁹ DAR II série A N.º.43/X/3 2008.01.18, pp. 2-82.

de o legislador determinar limites à renovação sucessiva de mandatos dos titulares de cargos políticos executivos. Este princípio concretizado através da Lei n.º 46/2005, de 29 de Agosto, impõe limites à renovação sucessiva de mandatos dos presidentes dos órgãos executivos das autarquias locais, o que por si representa um notável reforço do princípio republicano da renovação.

As alterações à lei eleitoral autárquica que então se propunham respeitavam, entre outras, ao método de eleição do presidente da câmara municipal, no sentido de assimilar a personalização crescente deste órgão sem, no entanto, desvirtuar o substrato coletivo que, desde 1976, estrutura o governo local. O órgão deliberativo via, por sua vez, reforçados os seus poderes de fiscalização e controlo.

O modelo adotado naquele projeto de lei visava a criação de melhores e efetivas condições de governabilidade, eficiência e responsabilização dos governos locais. Em nome da eficácia e da responsabilização política, era conferido ao presidente eleito o direito de constituir um executivo eficiente e coeso, que assegurasse garantias de governabilidade e estabilidade para a prossecução do seu programa e prestação de contas ao eleitorado no final do mandato.

Ao mesmo tempo que se assegurava a personalização na eleição do presidente, acautelava-se a homogeneidade, estabilidade e confiança na constituição do executivo municipal. Assim, o presidente da câmara municipal teria o direito de escolha na designação da maioria absoluta do seu executivo. Tal direito devia, todavia, conter-se nos limites impostos pelo necessário respeito pela legitimidade democrática da assembleia municipal e ao substrato coletivo do sistema. Deste modo, a designação dos demais membros da câmara municipal seria feita de entre os membros da respetiva assembleia diretamente eleitos.

Por outro lado, o direito do presidente eleito na constituição do executivo municipal teria como contraponto uma acrescida capacidade efetiva de controlo e fiscalização política, quer no próprio executivo, garantindo-se às listas não vencedoras representação no executivo, quer pela Assembleia, através da possibilidade de aprovação de moções de rejeição do executivo. De igual modo, tornava-se vital que o

exercício dos poderes de apreciação da constituição, bem como da remodelação, do órgão executivo ficasse reservado aos membros da assembleia municipal eleitos diretamente e em efetividade de funções.

Neste sentido, e no quadro da necessária referência constitucional, o projeto de lei em análise introduzia as seguintes alterações: a) eleição direta, secreta, universal, periódica e conjunta da assembleia municipal e do presidente da câmara municipal; b) o presidente da câmara municipal seria o cabeça da lista mais votada para a assembleia municipal; c) ao presidente da câmara municipal caberia o poder de designação da maioria absoluta dos membros da câmara municipal, escolhidos de entre os membros da assembleia eleitos diretamente; d) a garantia de representação das forças políticas não vencedoras no executivo; e) o reforço dos poderes de fiscalização da assembleia municipal, tendo como corolário a apreciação da constituição e remodelação do executivo municipal, através da possibilidade de aprovação de moções de rejeição; f) a deliberação de rejeição do executivo apresentado pelo presidente da câmara municipal requer maioria de três quintos, gerando, em caso de segunda rejeição, a realização de eleições intercalares; g) tais direitos apenas são exercidos pelos membros da assembleia municipal eleitos diretamente e em efetividade de funções; h) redução do número de membros do executivo camarário.

5.3 – O desempenho do atual sistema

5.3.1 – Estrutura eleitoral dos municípios portugueses

A estrutura eleitoral dos municípios, em particular a sua magnitude eleitoral, é importante para compreender alguns dos aspetos fundamentais do funcionamento do sistema eleitoral autárquico vigente, nomeadamente em termos de efeitos mecânicos como é o caso da governabilidade e de efeitos políticos, como por exemplo os

modelos de governação, a dimensão dos órgãos e a estrutura de competências e atribuições.

Esta estrutura é caracterizada por um peso significativo de municípios de baixa magnitude, ou seja, municípios com menos de 10.000 eleitores (113 no total em 2013), pelo que em termos médios, 40% das autarquias não ultrapassam os 10 mil eleitores e 48% delas registam entre os 10 mil e os 50 mil eleitores. Agregando estas duas categorias, conclui-se que quase 90% dos municípios caracterizam-se por uma baixa, ou mesmo muito baixa, magnitude eleitoral.

Tabela 1. Evolução da estrutura eleitoral dos municípios (em %) ³⁸⁰

Eleições Locais	Até 10 mil eleitores	Mais de 10 mil – até 50 mil eleitores	Mais de 50 mil – até 100 mil eleitores	Mais de 100 mil eleitores
1979	45	46	7	2
1982	43	47	6	4
1985	40	51	6	3
1989	40	49	7	4
1993	39	48	8	5
1997	39	48	8	5
2001	39	49	7	5
2005	38	49	7	6
2009	37	47	8	8
2013	38	45	9	8
Média	40	48	7	5

5.3.2. – Competitividade das eleições.

³⁸⁰ “Eleições Autárquicas 2013 - Atlas Eleitoral”, Direção Geral da Administração Interna, Coordenação Técnica Sónia Tavares in http://www.dgai.mai.gov.pt/files/conteudos/AtlasAutarquicas_2013_v1.pdf.

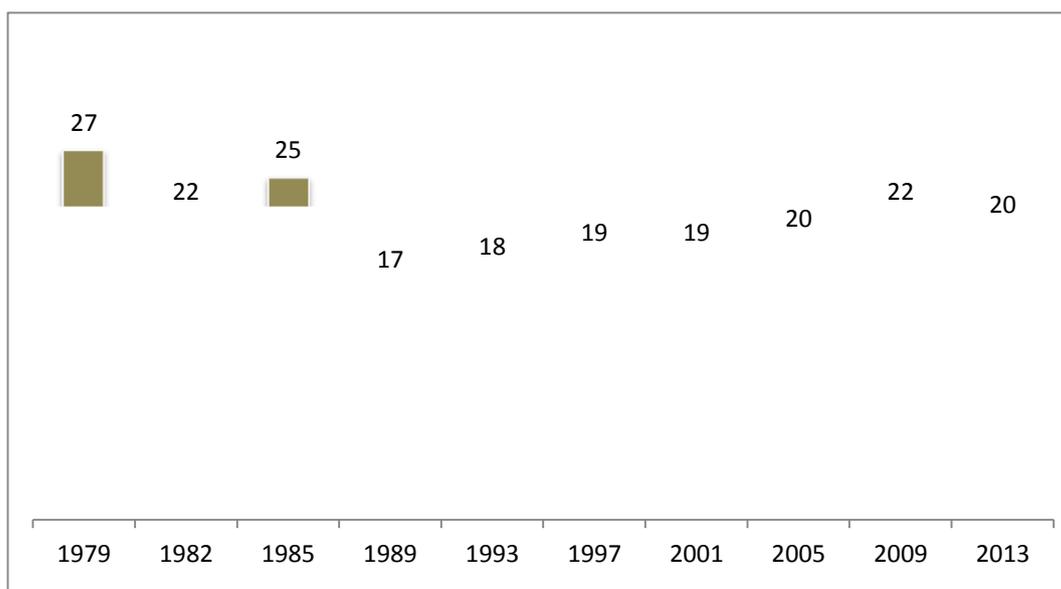
A competitividade das eleições mede o grau de concorrência entre as principais forças políticas, sendo a diferença entre a percentagem de votos do partido/coligação mais votado e a percentagem de votos do segundo partido/coligação mais votado, em cada eleição e em cada concelho. A competitividade das eleições é muito baixa, apresentando em termos médios, este indicador situa-se em 21%.

Nesse sentido, os resultados permitem estabelecer dois períodos distintos: entre 1979 e 1985, no qual as diferenças entre o partido mais votado e o segundo partido mais votado foram maiores, sendo um período menos competitivo e a partir das eleições de 1989, onde é clara, para além do aumento da competitividade, a tendência para a estabilização do indicador, sobretudo entre 1997 e 2005. Não obstante estes dois períodos, embora se tenha verificado nas últimas eleições autárquicas um considerável aumento do número de candidaturas de coligações de partidos políticos constituídas para fins eleitorais (art.º 16.º, n.º 1, al. a) Lei Orgânica n.º 1/2001, de 14 de agosto) e de grupos de cidadãos (art.º 16.º, n.º 1, al. b), a abstenção atingiu valores preocupantes, em que dos 9.501.103 eleitores inscritos, 4.503.098 eleitores não exerceram o seu direito de voto, contribuindo dessa forma para uma parca competitividade eleitoral³⁸¹.

Gráfico 1. Evolução percentual da competitividade das eleições³⁸²

³⁸¹ Dados obtidos junto da DGAI/MAI - Base de Dados do Recenseamento Eleitoral (eleitores) e dados do escrutínio provisório (votantes). Valores de 2013 revistos pela entidade responsável, incluindo repetições do ato eleitoral (2013-10-29) in <http://www.pordata.pt/>

³⁸² Fonte: Secretaria de Estado da Administração Local, 2014



LEGENDA: Muito elevado (0-5%); Elevado (>5≤10%); Intermédio (>10≤15%), Baixo (>15≤20%) Muito baixo(>20%)

Quanto aos graus de competitividade, como se demonstra na tabela subsequente, em média, em 57% dos municípios o indicador é muito baixo e baixo e só em 29% se verifica o inverso: elevado e muito elevado. Note-se ainda a existência de uma relativa estabilização deste indicador, que é quebrado nas eleições de 1989 e de 1993 onde se registam desvios significativos. No entanto, podemos considerar o facto de os baixos níveis de competitividade serem decorrentes de um padrão de competição partidária muito concentrado nos dois maiores partidos (PSD e PS), pelo que por um lado podem antecipar condições favoráveis à governabilidade dos executivos, no entanto, limitam a escolha dos eleitores a apenas duas forças concorrentes.

Tabela 2. Evolução dos graus de competitividade (em % de municípios)³⁸³

Eleições	Muito elevado	Elevado	Intermédio	Baixo	Muito Baixo
1979	12	10	10	12	56
1982	12	16	13	13	47

³⁸³ Fonte: Secretaria de Estado da Administração Local, 2014.

1985	12	13	13	15	47
1989	21	15	14	16	35
1993	20	17	14	12	37
1997	16	16	15	10	43
2001	17	15	14	10	45
2005	15	15	16	12	42
2009	12	12	14	12	50
2013	12	13	13	12	47
Média	15	14	14	12	45

LEGENDA: Muito elevado (0-5%); Elevado ($5 \leq 10\%$); Intermédio ($10 \leq 15\%$), Baixo ($15 \leq 20\%$) Muito baixo($>20\%$).

5.3.3 – Participação eleitoral

A abstenção oficial nas eleições autárquicas tem vindo a aumentar, nomeadamente a partir de 1979, altura em que se registou a maior participação por parte dos eleitores: 73,8%³⁸⁴. Em termos comparativos, estas eleições registam a terceira maior taxa de abstenção média (36,5%), sendo apenas ultrapassada pela taxa da Região Autónoma dos Açores (39,9%) e pela do Parlamento Europeu (54,3%).

Considerando a variação entre este indicador na última e na primeira eleição (nas legislativas considera-se 1976) é de salientar que as eleições autárquicas apresentam a menor variação da abstenção, cerca de 25%, facto que revela um padrão estruturante, bastante estável a um nível elevado, da adesão dos eleitores às urnas.

Este facto não deixa de ser relevante, uma vez que contribui para a desmistificação comumente associada à indução de maior envolvimento político dos cidadãos em eleições onde as relações de proximidade e de contacto são maiores. No entanto,

³⁸⁴ Eleições Autárquicas 2013 ..., p. 239.

ainda que esta análise seja feita em termos globais, de facto, as eleições autárquicas não têm sido apelativas em termos de adesão dos eleitores, tendo a taxa de abstenção das Eleições Autárquicas de 2013 atingido os preocupantes 47,4%, ou seja do total de 9.501.103 eleitores inscritos, 4.503.098 eleitoras não participaram no ato eleitoral local.

Tabela 3. Evolução da abstenção oficial nas Eleições Autárquicas³⁸⁵

ELEIÇÕES AUTÁRQUICAS										
1976	1979	1982	1985	1989	1993	1997	2001	2005	2009	2013
35,3	28,2	28,9	36,9	39,1	36,6	39,9	39,9	39,0	41,1	47,4

Tabela 4. Abstenção por tipo de eleição³⁸⁶

ABSTENÇÃO MÉDIA					
Eleições Legislativas	Presidência da República	Assembleia Legislativa Regional Madeira	Eleições Autárquicas	Assembleia Legislativa Regional Açores	Parlamento Europeu
27,4	30,9	32,3	36,5	39,9	54,3

5.3.4 – Governabilidade

É um tema recorrente em muitos dos projetos de reforma do sistema eleitoral autárquico, pois sempre se tratou de um argumento que surge associado à eficácia dos executivos municipais e largamente defendido no sentido de reforçar as

³⁸⁵ Fonte: Secretaria de Estado da Administração Local, 2014.

³⁸⁶ Fonte: Secretaria de Estado da Administração Local, 2014.

condições formais de governabilidade. No entanto, este indicador não deve ser confundido com as “condições informais de governabilidade” que não dependem de maiorias naturais ou artificiais mas da capacidade de entendimento entre as forças políticas, em circunstâncias em que nenhuma delas obtém maiorias, ou seja, a governabilidade não depende, necessariamente, de maiorias mas de consenso político.

Para a análise deste indicador do real estado do regime vigente, consideramos útil, num primeiro plano, verificar a evolução da expressão eleitoral dos partidos mais votados, que ilustra não só a capacidade de atração das candidaturas junto do eleitorado e o grau de concentração do sistema de partidos, como o seu efeito nas condições formais de governabilidade dos executivos municipais.

O maior partido recebe, em termos médios, 52% dos votos, enquanto o segundo fica-se pelos 31%. Estes dados revelam que, para além do reduzido nível de competitividade, as eleições autárquicas potenciam o reforço da votação no maior partido (i.e., o mais votado) que, assim, assume uma posição dominante no contexto local (por norma, não apenas nos órgãos municipais para igualmente nas Juntas de Freguesia).

Note-se, ainda, que os valores agregados para os dois partidos mais votados traduzem uma clara bipartidarização do sistema, refletindo a concentração dos executivos municipais nos dois principais partidos, nomeadamente o PSD (86 presidências de CM) e o PS (149 presidências de CM), assim como as respetivas coligações em que o PSD integra 10 coligações (20 presidências de CM) e o PS apenas 2 (1 presidência de CM)³⁸⁷.

Assim sendo, em 2013 o PS conquistou 36,3% (923 mandatos) o PSD 16,7% (531 mandatos)³⁸⁸, CDU 11,1% (213 mandatos), CDS 3,0% (47 mandatos) e o BE 2,4% (8 mandatos). Por sua vez, no que concerne às Assembleias Municipais, o PS obteve

³⁸⁷ Eleições Autárquicas 2013 ..., p. 258.

35,0% (2659 mandatos), o PSD 16,3% (1588 mandatos), a CDU 12,0% (747 mandatos), o CDS 3,2% (224 mandatos) e, por último o BE com 100 mandatos³⁸⁹.

Importa ainda referir que os Grupos de Cidadãos Eleitores que apresentaram listas aos órgãos autárquicos, nomeadamente à Câmara Municipal, tiveram um crescimento considerável, obtendo 112 mandatos, ou seja 5,4%³⁹⁰, sendo que 13 correspondem ao mandato de Presidente de Câmara Municipal³⁹¹.

Tabela 5. Evolução da votação nos dois partidos mais votados (em%)³⁹²

	Partido mais votado	Segundo partido mais votado	Total
1979	54	28	82
1982	51	29	80
1985	52	29	81
1989	49	32	81
1993	50	32	82
1997	52	33	85
2001	53	33	86
2005	53	33	86
2009	54	31	85
2013	52	33	86
Média	52	31	83

³⁸⁹ Eleições Autárquicas 2013 ..., p. 239.

³⁹⁰ Eleições Autárquicas 2013...p. 239.

³⁹¹ Nomeadamente as Câmaras Municipais de Aguiar da Beira, Anadia, Borba, Calheta, Estremoz, Matosinhos, Oeiras, Redondo, S. Vicente, St.ª Cruz, Portalegre, Porto e Vila Nova de Cerveira.

³⁹² Fonte: Secretaria de Estado da Administração Local, 2014.

Com efeito, considerando todos os municípios (Continente e Ilhas), a percentagem de maiorias absolutas³⁹³ atinge, em termos médios, 83% num total de 256 câmaras municipais e de 16% de maiorias relativas em 52 câmaras municipais³⁹⁴. Os dados apresentados confirmam o elevado nível de governabilidade gerado por um sistema de tipo proporcional, em boa parte devido ao padrão de competição (*bipartidarização*) e à baixa magnitude dos círculos, nomeadamente o número de membros do executivo.

5.3.5 – Proporcionalidade

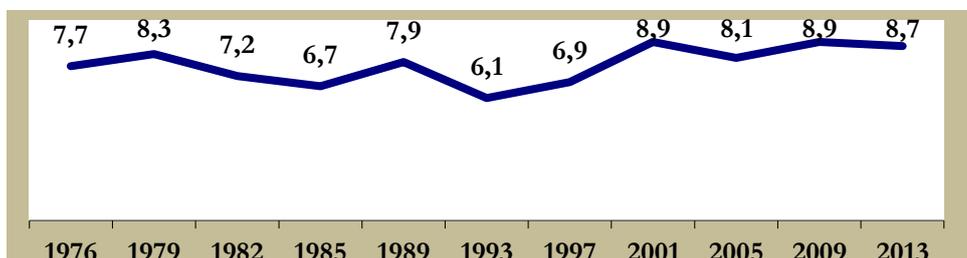
Recorrendo ao índice de desproporcionalidade (índice dos mínimos quadrados)³⁹⁵ para aferir os desvios médios, para o conjunto dos partidos/coligações, entre a percentagem de votos e a correspondente percentagem de mandatos verifica-se que o sistema eleitoral autárquico é bastante desproporcional, significado que os partidos vencedores tendem a ter uma sobre representação significativa, aliás já esperada em função da competitividade das eleições mas, em particular, em função da magnitude dos círculos (cfr. Tabela 1). Paralelamente, a evolução deste indicador reflete o reforço da *bipartidarização*, uma vez que o índice tende a ser maior à medida que a concentração de votos nos dois partidos mais votados é também maior.

³⁹³ Esta percentagem inclui as maiorias absolutas de votos e as maiorias relativas de votos convertidas em maiorias absolutas de mandatos, por efeito do sistema eleitoral.

³⁹⁴ Eleições Autárquicas 2013...p. 258.

³⁹⁵ Índice = $\sqrt{(\sum (L_i - V_i)^2)/2}$. Para cada partido, calcula-se a diferença entre a percentagem de lugares (L_i) e a percentagem de votos (V_i), sendo, depois, elevada ao quadrado $(L_i - V_i)^2$. Soma-se o quadrado das diferenças para todos os partidos e, depois, divide-se por dois $(\sum (L_i - V_i)^2)/2$. No final, calcula-se a raiz quadrada do somatório: $\sqrt{(\sum (L_i - V_i)^2)/2}$. Quanto mais elevado o valor do índice, maior o nível de desproporcionalidade do sistema.

Gráfico 3. Evolução da desproporcionalidade do sistema eleitoral autárquico³⁹⁶



5.4 – Breve caracterização do sistema vigente nos órgãos das autarquias locais e seus problemas

O sistema eleitoral autárquico vigente prevê na sua génese a representação proporcional com eleição direta dos órgãos do município e da assembleia de freguesia, sendo o executivo das freguesias de natureza indireta, sendo um sistema «muito peculiar pela sua estrutura organizativa composta de freguesias e municípios, é singular também pela eleição, composição e relação entre os órgãos locais»³⁹⁷.

Um sistema que tem constituído um paradoxo institucional, na medida em que o órgão executivo das câmaras municipais reflete tanto o governo, como a oposição, originando aquilo que é denominado por “*parlamento forte*”, contrastando com as assembleias municipais que funcionam como “câmara de representação tribunícia” ou, se quisermos, como um “*parlamento fraco*”.

5.4.1 – As Assembleias Municipais

³⁹⁶ Fonte: Secretaria de Estado da Administração Local, 2014

³⁹⁷ ANTÓNIO CÂNDIDO OLIVEIRA, A Democracia..., p. 126 cit MARCELO REBELO DE SOUSA, Lições..., p.p. 361.

As Assembleias Municipais resultam do princípio fundamental constante no n.º 1 do art.º 239.º CRP segundo o qual a organização das autarquias compreende uma assembleia dotada de poderes representativos e deliberativos do município, não sendo apenas um órgão colegial em que a câmara municipal é perante ela responsável mas como órgão fiscalizador do executivo camarário assim como dos comportamentos dos outros órgãos que integram o município, assumindo-se como refere CARLOS ABREU AMORIM, enquanto «centro da democracia local»³⁹⁸

A CRP determina que as assembleias com poderes deliberativos sejam eleitas por sufrágio universal, direto e secreto dos cidadãos recenseados na área da respetiva autarquia, dando corpo ao sistema de representação proporcional elencado no art.º 239.º n.º 2 CRP. No entanto tal não sucede no âmbito das assembleias municipais, pois define o art.º 251.º CRP que a assembleia é constituída “por membros eleitos diretamente em número superior ao dos presidentes de junta que a integram”. Ou seja, as assembleias municipais funcionam como órgão de representação de alcance alargado, por via da vertente eletiva e por via da representação, por inerência, dos presidentes de junta de freguesia. Um modelo que gera alguma confusão institucional e em virtude disso, diminui a capacidade de ação dos executivos por pressão da componente de inerências.

A assembleia municipal tem, portanto, uma composição que só aparentemente é boa, uma vez que reúne elementos diretamente eleitos com elementos das freguesias (presidentes de junta de freguesia), mas essa mistura, pela enorme variabilidade do número de freguesias integradas nos municípios, determina que uma assembleia possa ter, independentemente da sua população, entre pouco mais de 15 até cerca de 180 elementos.

Acresce que os presidentes de junta de freguesia, muitas vezes, dedicam-se primordialmente com a sua freguesia e não com o município no seu todo, sendo naturalmente maior a sua preocupação com a leitura que o presidente da Câmara

³⁹⁸ CARLOS ABREU AMORIM, “Algumas notas sobre o regime jurídico das assembleias municipais portuguesas”, in *Direito Regional e Local*, n.º 7 Julho/Setembro, 2009, p. 37.

Municipal fará das posições que tomar na assembleia municipal do que com as questões nesta discutidas, salvo as respeitantes ao plano e orçamento municipal e, mesmo quanto a este, a atenção dirige-se em primeira linha para os investimentos e verbas que respeitam à freguesia que representam. Acresce ANTÓNIO CÂNDIDO OLIVEIRA que «a integração dos presidentes de junta põe também em causa a regra da eleição por sufrágio universal, direto e secreto dos munícipes, segundo o sistema de representação proporcional, pois os presidentes de junta são eleitos pelos cidadãos da respetiva freguesia e podem distorcer essa representação»³⁹⁹.

Perante o sistema vigente, a assembleia municipal desprestigiou-se, pois a lógica do sistema apresentado pela Assembleia Constituinte⁴⁰⁰ de instituir uma democracia local, pressupunha que a assembleia municipal tivesse papéis distintos da câmara municipal e cujos objetivos não fossem confundíveis, nomeadamente a natureza e função de ser fiscalizador e de ser fiscalizado⁴⁰¹ tornando-se, volvidos quarenta anos, um órgão secundário com a missão de confirmar o que já foi deliberado pela câmara municipal, não tendo força política nem sequer visibilidade. Os grupos municipais que fazem parte da assembleia municipal e que correspondem, em regra, às forças políticas representadas na câmara municipal, não dispõem dos meios necessários para exercer devidamente as funções de fiscalização e acompanhamento que a lei lhes atribui (art.º 31.º Lei n.º 75/2013, 12 setembro e Lei n.º 24/98, de 26 de maio – Estatuto do Direito de Oposição). A este respeito, ANTÓNIO CÂNDIDO OLIVEIRA refere a necessidade da especialização do trabalho dentro da assembleia, em que ao invés de todos os membros da assembleia municipal estudarem profundamente todos os assuntos do município, existir a possibilidade de se formarem comissões permanentes especializadas que incidissem sobre os mais importantes domínios do município, considerando que esta especialização seria indissociável do apoio aos membros da assembleia municipal através de pessoal

³⁹⁹ ANTÓNIO CÂNDIDO OLIVEIRA, *A Democracia...*, p. 134.

⁴⁰⁰ Diários da Assembleia Constituinte, Volume IV, Edição da Assembleia da República, Lisboa, 1995, pp. 3391-3397 e pp. 3416-3429, in CARLOS ABREU AMORIM, *Algumas notas...*, p. 38

⁴⁰¹ CARLOS ABREU AMORIM, *Algumas notas...*, p. 38.

qualificado e de confiança política colocado à sua disposição para a recolha da informação necessária, num esforço comportável pelo município (embora seja atualmente discutível face às consideráveis restrições financeiras das autarquias) sobretudo se os membros da assembleia municipal estiverem incorporados em grupos municipais⁴⁰².

Por forma a alterar a realidade em que as assembleias municipais se encontravam, no sentido de reforçar o seu papel de órgão fiscalizador e interventivo, foram introduzidas alterações pela Lei n.º 75/2013 que consagraram um profundo reforço das competências de apreciação e de fiscalização perante os demais órgãos locais, a câmara municipal (art.º 25, n.º 1 e n.º 2), intermunicipais (art.º 25.º, n.º 5, al. a) e b)), das empresas municipais e de outras entidades que integrem o perímetro da administração local (art.º 25.º, n.º 2, al. a) e b.)).

No entanto, muito embora a intenção do legislador seja a mais correta, não nos parece que o reforço consagrado no referido diploma seja o suficiente para alterar o paradigma da função da assembleia municipal em Portugal, em que os problemas que a Lei 75.º/3013 tentou resolver persistem na realidade autárquica, sendo ainda hoje comum a subalternização da assembleia municipal ao executivo municipal na medida em que o que é aprovado em sede de reunião de câmara municipal é aprovado na assembleia municipal.

Tal vicissitude subsiste em resultado de um outro problema: as maiorias nos órgãos das autarquias locais. O atual sistema eleitoral para os órgãos das autarquias locais e o sistema que rege a composição dos mesmos não está concebido para resolver o problema das maiorias absolutas nos vários cenários: a) maioria absoluta na câmara e na assembleia; b) maioria absoluta na câmara mas não na assembleia; c) falta de maioria absoluta na câmara mas a sua existência na assembleia; d) falta de maioria absoluta na câmara e na assembleia. No cenário de maioria absoluta, por um lado haverá estabilidade para que o executivo tome todas as medidas que entende serem

⁴⁰² ANTÓNIO CÂNDIDO OLIVEIRA, “O funcionamento das assembleias municipais em Portugal”, in *Direito Regional e Local*, ed.º n.º 7, Julho/Setembro 2009, p. 31.

as mais adequadas para o município, sem nunca ser politicamente incomodado pela oposição, o que por sua vez resulta num desrespeito por parte do exercício da democracia uma vez que a oposição, nos órgãos do município, não terá oportunidade para alterar qualquer decisão que tenha sido aprovada pela maioria (desde que cumprimos todos os requisitos legais). Neste ponto importa referir que a Lei confere aos membros da assembleia o direito de requerer, através da mesa, informação sobre os assuntos de interesse geral para a autarquia (art.º 29.º, n.º 1, al. i) e k). Na eventualidade de a câmara recusar a prestação de qualquer informação ou a entrega de documentos, essa recusa será alvo de apreciação por parte da assembleia (art.º 25.º, n.º 2, al. f).

Por outro lado, na ausência de maioria por parte do executivo, embora tenhamos uma situação de considerável elevação da atividade política dos membros eleitos aos órgãos locais na tentativa de vingar a sua posição, é um exercício de responsabilidade no sentido de saber se estão à altura do cargo para o qual foram eleitos sem colocar em causa a estabilidade necessária para o correto funcionamento do órgão e assim assegurar o cumprimento do exercício das funções para as quais foram eleitos baseado numa cultura de responsabilidade e seriedade política e institucional. Situação que raras vezes sucede na administração local portuguesa.

No entanto, nas assembleias municipais, comparativamente aos executivos municipais, o efeito das maiorias é menor em decorrência do aumento da magnitude deste órgão: quanto mais membros são eleitos, mais difícil se torna a obtenção de maiorias.

Tabela 6. Estrutura de maiorias nas Assembleias Municipais (2009)⁴⁰³

TIPO	ASSEMBLEIAS MUNICIPAIS		CÂMARAS MUNICIPAIS	
	Número	%	Número	%
Maiorias	215	70	280	91

⁴⁰³ Fonte: Secretaria de Estado da Administração Local, 2014.

Minorias	86	28	28	9
Empate	7	2	-	-

5.4.2 – Câmaras Municipais

Estipula o art.º 239.º, n.º 1 CRP que a organização das autarquias locais compreende a existência de um órgão executivo colegial (responsável perante uma assembleia dotada de poderes deliberativos tendo, no entanto, as deliberações por base o trabalho apresentado pela câmara municipal um vez que esta é obrigada por lei assim como por uma questão de facto, uma vez que dispõe de toda a informação e de todo o apoio técnico existente no município), sendo que o órgão executivo é constituído por um número adequado de membros e é designado presidente o primeiro candidato da lista mais votada para a assembleia, no caso das assembleias e juntas de freguesia ou para o executivo municipal, nomeadamente a câmara municipal (art.º 239.º, n.º 3 CRP e art.º 5.º, n.º 2 Lei n.º 75/2013, 12 de setembro).

Neste sentido, a câmara municipal é eleita por sufrágio universal, direto, secreto e periódico (art.º 11.º LEOAL), segundo o sistema de representação proporcional, mediante apresentação de listas em que deverão conter a indicação dos seus candidatos em número igual ao dos mandatos⁴⁰⁴ a preencher, assim como de suplentes em número não inferior a um terço, arredondado por excesso (art.º 23.º, n.º 9, *ex vi* art.º 12.º, n.º 1 LEOAL) e ordenados segundo a sequência constante da respetiva declaração de candidatura (art.º 12, n.º 3 LEOAL).

Tratando-se de um órgão eleito segundo o sistema de representação proporcional, resulta no facto de não ser um órgão homogéneo, sendo que as câmaras municipais funcionam, paradoxalmente, como órgãos de gestão onde se encontra representado o

⁴⁰⁴ O número de mandatos é definido de acordo com os resultados do recenseamento eleitoral que, por sua vez, são obtidos através da base de dados central do recenseamento eleitoral e publicados pelo Ministério da Administração Interna em Diário da República com a antecedência de 120 dias face ao termo do mandato (art.º 12.º, n.º 2 LEOAL).

“governo local” e a oposição. Em certa medida é um órgão *contra-natura*, uma vez que os executivos majoritários governam em função da legitimidade aferida aquando do ato eleitoral, em eleições gerais ou eleições intercalares⁴⁰⁵, por norma em maioria, mas acomodam a gestão com as oposições onde estas empreendem uma fiscalização à ação do presidente da câmara municipal e da maioria na câmara, sendo uma tarefa que a própria assembleia municipal teria mais dificuldade em realizar com maior pormenor. Embora a fiscalização desenvolvida pelos “vereadores da oposição” seja atendida como uma atividade positiva, esta função não é claramente atribuída pela Lei 75/2013, de 12 de setembro (assim como na Lei 169/99), uma vez que não são atribuídas funções de fiscalização aos membros da câmara municipal, pois são considerados membros do órgão executivo. No entanto, importa referir que a atividade fiscalizadora é acolhida no estatuto da oposição, em que aos vereadores sem pelouro é conferida a titularidade de direitos de oposição, independentemente da responsabilidade direta e imediata no órgão executivo (art.º 3.º, n.º 2 Lei n.º 24/98, de 2 de maio)⁴⁰⁶, assim como existe a responsabilidade a obrigatoriedade da apresentação, por parte do presidente da câmara municipal à câmara municipal de alguns documentos, nomeadamente da «norma de controlo interno, bem como do inventário dos bens, direitos e obrigações patrimoniais do município e respetiva avaliação, e ainda os documentos de prestação de contas (...)» (art.º 35.º, n.º 1, al. j) Lei 75/2013), cabendo-lhe ainda «promover o cumprimento do Estatuto do Direito da Oposição e a publicação do respetivo relatório de avaliação» (art.º 35.º, n.º 1, al. u) Lei 75/2013). ANTÓNIO CÂNDIDO OLIVEIRA refere que existe uma dupla fiscalização, uma vez que existe uma fiscalização da atividade do presidente da câmara municipal e da maioria que o acompanha no seio do próprio executivo municipal e no seio da assembleia municipal⁴⁰⁷.

⁴⁰⁵ Art.º 222.º LEOAL.

⁴⁰⁶ ANTÓNIO CÂNDIDO OLIVEIRA, A Democracia..., p. 144.

⁴⁰⁷ ANTÓNIO CÂNDIDO OLIVEIRA, A Democracia..., p. 144.

Por outro lado, os executivos não-maioritários, em que o presidente da câmara municipal embora tenha sido o primeiro da lista mais votada não tem maioria dentro do executivo municipal, depende das oposições para governar, nomeadamente de uma gestão politicamente equilibrada e de frequentes negociações que resultem em entendimentos permanentes (que podem gerar um governo de coligação⁴⁰⁸) ou entendimentos pontuais, com base no consenso e cedências recíprocas face às propostas apresentadas e defendidas pelas diferentes candidaturas aquando do ato eleitoral, facto indesejável que gera descaracterização do órgão, confusão quanto à sua natureza e limitações à ação do presidente para uma correta gestão quotidiana da autarquia.

Tabela 7. Órgãos do município – Câmara Municipal

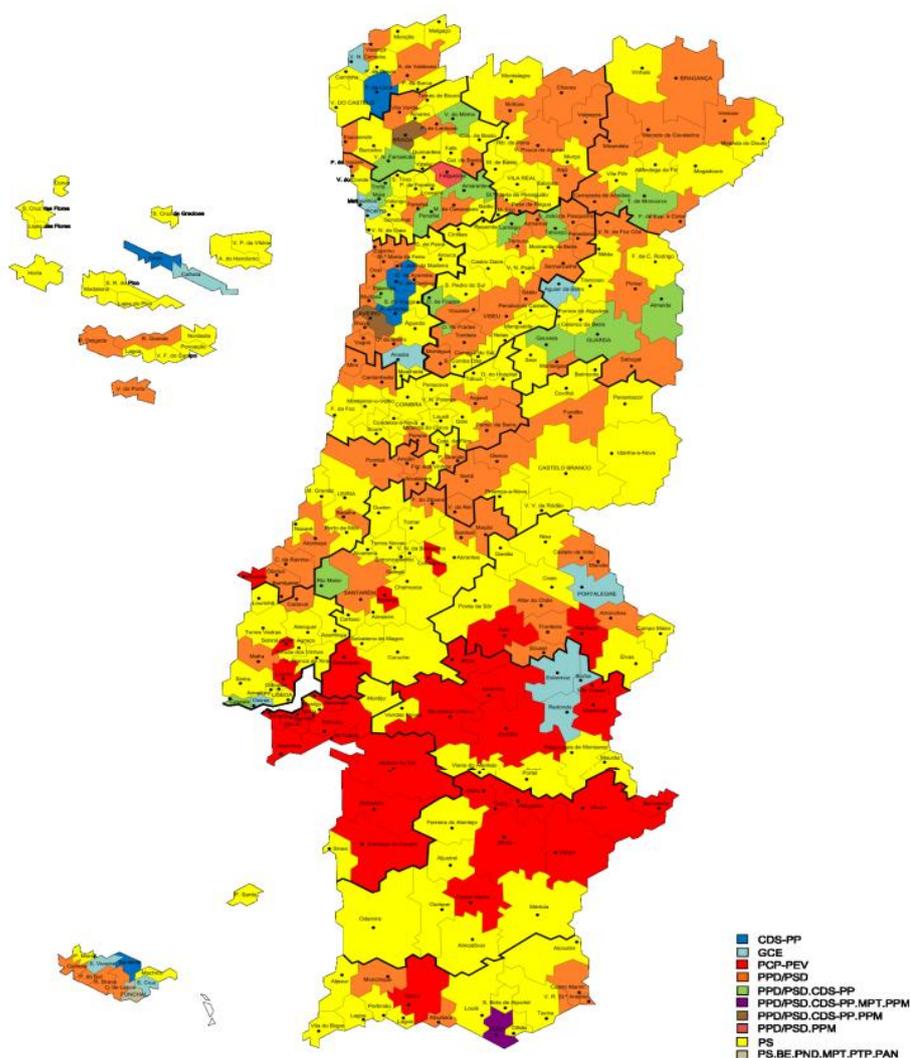
Sistema eleitoral	Proporcional em lista fechada e bloqueada (art.º 11.º, 12.º LEOAL)	
	Candidaturas:	
	a) de partidos políticos (art.º 16, n.º 1, al. a) LEOAL);	
	b) coligações de partidos políticos (art.º 16.º, n.º 1, al. b) e art.º 17.º e 18.º LEOAL);	
	3) de grupos de cidadãos eleitores (art.º 16.º, n.º 1, al. c) e art.º 19.º LEOAL).	
Composição (número de vereadores) ⁴⁰⁹	Lisboa e Porto.....	4
	100 mil e mais eleitores.....	3
	Mais de 20 mil e menos de 100 mil eleitores.....	2
	20 mil e menos eleitores.....	1
Estrutura de eleitos	Lisboa.....	17 (16+1)
	Porto.....	13 (12+1)
	Municípios com 100 mil ou mais eleitores.....	11 (10+1)
	Municípios com mais de 50 e menos de 100 mil eleitores.....	9 (8+1)
	Municípios com 10 mil e menos de 50 mil eleitores.....	7 (6+1)
	Municípios com menos de 10 mil eleitores.....	5 (4+1)

⁴⁰⁸ ANTÓNIO CÂNDIDO OLIVEIRA, A Democracia..., p. 145.

⁴⁰⁹ O número indicado pode aumentar nos termos do n.º 2 do artigo 158 da Lei n.º 169/99, de 18 de Setembro.

Ainda no que respeita às maiorias nos executivos municipais, globalmente, o sistema vigente tem gerado condições de governabilidade em mais 90% dos municípios, um facto que é devido ao formato do sistema partidário autárquico ainda demasiado concentrado e à existência de uma cláusula barreira efetiva alta, uma que vez que o número de eleitos para este órgão é reduzido na grande maioria dos municípios.

Img. 1. – Mapa partidário das câmaras municipais - eleições autárquicas 2013⁴¹⁰



⁴¹⁰ www.dgai.mai.gov.pt/files/conteudos/AtlasAutarquicas_2013_v1.pdf

Tabela 8. Executivos municipais (situação das maiorias em 2013)⁴¹¹

PARTIDO	Número de municípios com maioria absoluta	Número de municípios com maioria relativa
PS	120	29
PSD	76	10
PCP	29	5
CDS	5	-
GCE	8	5
PSD-CDS-PP	15	1
PSD-CDS-PP-MPT-PPM	-	1
PSD-CDS-PP-PPM	2	-
PS-BE-MPT-PTP-PAN	1	-
PSD-PPM	1	-
Total Municípios	308	
Total de maiorias absolutas	257	
Total de maiorias relativas	51	
Majoria em %	90,9%	

Os dados referidos⁴¹² revelam que estamos perante situações de maior fragmentação do sistema partidário, induzida pela avassaladora descredibilização dos partidos políticos portugueses, mas igualmente pela participação sem precedentes de centenas de candidaturas de grupos de cidadãos eleitores⁴¹³, expressiva na obtenção de 112⁴¹⁴ mandatos em câmaras municipais, dos quais, 13 presidentes de câmara municipal.

⁴¹¹ Eleições Autárquicas 2013 - Atlas Eleitoral..., p. 10.

⁴¹² Imagem n.º1 e Tabela n.º 5.

⁴¹³ Até 2001 apenas era permitido candidaturas de grupos de cidadãos eleitores às assembleias de freguesia, tendo o legislador alargado essa possibilidade aos municípios como prova de maior liberdade eleitoral, uma vez que a limitação da apresentação

Acresce que o sistema atual tem revelado, por sua vez, uma tendência para uma excessiva presidencialização, apesar de nem sequer mencionar expressamente o presidente da câmara como órgão do município. O órgão executivo é, nos termos da Constituição e da lei, a câmara municipal eleita diretamente e pelo método proporcional de *Hondt*, com um número de membros que varia, conforme o número de eleitores, entre 5 e 11 membros, sendo o presidente da câmara o primeiro elemento da lista mais votada.

O presidente da câmara, principalmente numa situação de maioria absoluta, é o verdadeiro centro do poder local, assumindo um papel central. Os vereadores que pertencem à maioria são auxiliares que terão ou não pelouros, conforme a vontade do presidente, pois a este cabe escolhê-los livremente, assim como as respetivas funções (ou pelouros) (art.º 36.º Lei n.º 75/2013). A este respeito referir que a Lei n.º 75/2013, contrariamente ao referido no art.º 69.º da Lei n.º 169/99 revogado pelo art.º 3, n.º 1, al. d) Lei n.º 75/2013, não obriga os vereadores a quanto à prestação de contas ao presidente relativas às suas atividades e desempenho das tarefas para as quais foram por ele incumbidos, deixando ao critério de bom senso que estes o façam perante o presidente da câmara municipal. Por outro lado, caso não tenha maioria, o presidente da câmara municipal preserve o poder de nomear os vereadores a tempo inteiro ou a meio tempo e as suas funções, tem igualmente o poder de lhe poder colocar termo.

No entanto, neste âmbito, vê-se na situação de não poder executar devidamente uma política municipal pois nos casos de minoria, assiste-se a uma administração municipal difícil, procurando o presidente da câmara fazer acordos que são meros arranjos e não expressão de uma política clara.

de candidaturas aos órgãos autárquicos aos partidos políticos constituía um exagerado limite aos cidadãos tendo em atenção que a nível local as organizações políticas são maioritariamente fechadas.

⁴¹⁴ Eleições Autárquicas 2013 - Atlas Eleitoral, Direção Geral da Administração Interna, Coordenação Técnica Sónia Tavares in , www.dgai.mai.gov.pt/files/conteudos/AtlasAutarquicas_2013_v1.pdf, p. 10.

O presidente da câmara municipal pode ainda constituir um gabinete de apoio à presidência (art.º 42.º Lei n.º 75/2013), cuja composição é variável em função do número de eleitores, tendo a Lei n.º 75/2013 introduzido a este respeito importantes alterações com vista à racionalização do apoio político camarário⁴¹⁵, tornando-o mais eficaz e sustentável.

Tabela 9 – Composição gabinetes de apoio nos municípios (Lei n.º 75/2013)

	Presidente	Vereadores
Municípios com n.º de eleitores igual ou superior a 10 000 ⁴¹⁶	-	1 Secretário.
Municípios com n.º de eleitores igual ou inferior a 50 000 ⁴¹⁷	1 Chefe do gabinete 1 Adjunto <u>ou</u> secretário	2 Secretários.
Municípios com n.º de eleitores superior a 50 000 e igual ou inferior a 100 000 ⁴¹⁸	1 Chefe do gabinete; 1 Adjunto; 1 Secretário.	3 Secretários.
Restantes municípios ⁴¹⁹	1 Chefe do gabinete; 2 Adjuntos; 1 Secretário.	1 Adjunto ⁴²⁰ 1 Secretário

⁴¹⁵ Em 2012 existiam 332 adjuntos, 357 secretários e 308 chefes de gabinete de presidentes de câmara e ainda 836 secretários de vereação. Fonte: PORDATA.

⁴¹⁶ Art.º 42.º, n.º 2 Lei n.º 75/2013.

⁴¹⁷ Art.º 42.º, n.º 1, al. a) e n.º 2, al. b) Lei n.º 75/2013.

⁴¹⁸ Art.º 42.º, n.º 1, al. b) e n.º 2, al. c) Lei n.º 75/2013.

⁴¹⁹ Art.º 42.º, n.º 1, al. c) e n.º 2, al. d) Lei n.º 75/2013.

⁴²⁰ Por cada vereador a tempo inteiro, «até ao limite máximo do número de vereadores indispensável para assegurar uma maioria de membros da câmara municipal em exercício de funções a tempo inteiro» (art.º 42.º, n.º 2, al. d) Lei 75/2013).

Referir ainda a eliminação da regra de exceção no que ao estatuto remuneratório diz respeito, nomeadamente nos municípios de Lisboa e Porto, em que na redação do art.º 74.º, n.º 1 Lei 169/99 a remuneração do chefe do gabinete de apoio ao pessoal nos municípios de Lisboa e Porto correspondia ao vencimento dos chefes dos gabinetes dos membros do Governo.

Em suma, na maioria dos casos, a eleição gera representantes de várias naturezas, nomeadamente os que assumem funções a tempo inteiro; os que assumem funções em tempo parcial, os que não têm pelouros mas têm funções políticas, pelo que se exige uma clarificação nesta matéria, nomeadamente a justificação para a existência de vereadores a tempo parcial.

5.4.3 – Assembleias de Freguesia

A reorganização administrativa empreendida pelo XIX Governo Constitucional, no âmbito das assembleias de freguesia, resultou, entre outros diplomas, na publicação da Lei n.º 11-A/2012, de 8 de janeiro e que estipula a redução significativa de freguesias com a criação das “uniões de freguesias” e, por via disso, uma considerável redução do número de eleitos. No entanto, a estrutura de eleitos das Assembleias de Freguesia, revela que estamos perante órgãos de representação de grande magnitude, pelo que se aconselha a revisão no número de membros.

Tabela 10. Estrutura de eleitos das assembleias de freguesia por distrito

	Concelhos	Freguesias (2009)	Freguesias (2013)	Mandatos (2009)	Mandatos (2013)
AVEIRO	19	208	147	1.947	1.415
BEJA	14	100	71	780	611
BRAGA	14	515	347	4.151	3.025

BRAGANÇA	12	299	226	1.956	1.638
CASTELO BRANCO	11	160	120	1.225	943
COIMBRA	17	209	155	1.720	1.355
ÉVORA	14	91	69	726	577
FARO	16	84	67	812	671
GUARDA	14	336	242	2.103	1.766
LEIRIA	16	148	110	1.337	1.078
LISBOA	16	226	134 ⁴²¹	2.534	1.766
PORTALEGRE	15	86	70	674	570
PORTO	18	383	243	3.655	2.553
SANTARÉM	21	193	141 ⁴²²	1.655	1.269
SETÚBAL	13	82	55	924	705
VIANA DO CASTELO	10	290	208	2.119	1.638
VILA REAL	14	268	197	1.953	1.527
UISEU	24	372	277	2.710	2.221
MADEIRA	11	54	54	544	544
AÇORES	19	156	156	1.220	1.224
TERRITÓRIO NACIONAL	308	4.260	3.091	34.745	27.096

⁴²¹ A reorganização administrativa de Lisboa foi levada a cabo pela Lei n.º 56/2012, de 8 de novembro.

⁴²² De referir que no distrito de Santarém, nomeadamente no concelho da Golegã, o número de freguesias aumentou com a transferência a Freguesia de Pombalinho do concelho de Santarém para a Golegã, tendo sido o único aumento na reorganização empreendida pela Lei 11-A/2013, de 28 de janeiro..

6 – UM NOVO PARADIGMA DE DEMOCRARIA LOCAL: DA TEORIA À PRÁTICA

O sistema eleitoral foi concebido aquando da sua discussão na Assembleia Constituinte numa lógica de acomodação da mudança do regime, da implantação local dos partidos políticos e da sua representatividade, bem como das especificidades sociais e culturais do território. Originariamente, o sistema foi concebido como um sistema misto, ou seja, a existência do órgão deliberativo e executivo, baseado no duplo sufrágio, mas a prática revelou a consolidação de um sistema de pendor presidencialista, por via da crescente parlamentarização do executivo e do conseqüente esvaziamento do órgão deliberativo, sendo essa realidade agravada perante maiorias absolutas.

A configuração dos órgãos de governo local obedece a um modelo de pluralidade, nomeadamente de representação proporcional, facto que constitui um paradoxo institucional, na medida em que o órgão executivo governa mas tem no seu seio o “governo” e a “oposição” muito embora a lei não especifique claramente a competência fiscalizadora da “oposição”; o deliberativo assume a acomodação da representatividade das forças políticas e tem no seu seio, também, o apoio ao “governo” e a “oposição”, com poucas possibilidades de fiscalização do executivo.

Por outra via, este paradoxo institucional, traduz a falta de coerência do executivo, reforçando-lhe a vertente parlamentar e tendo como consequência uma relação entre poderes muito desequilibrada, nomeadamente executivo-deliberativo em sistema de dupla parlamentarização. Nos mesmos termos, o órgão deliberativo assume um modelo de representação ampla com dupla legitimidade, eletiva ou direta e por via das inerências ou indireta, que confronta formas de representação de tipo eminentemente político com formas tipicamente tribunícias.

Uma situação que não é propícia à clarificação da natureza dos órgãos, tendo gerado ao longo dos anos um esvaziamento e descredibilização do órgão deliberativo e, em certos casos, força coabitações políticas *contranatura* no órgão executivo ou mesmo

acordos frágeis de governo, claramente disfuncionais, constituindo-se como mecanismos de desresponsabilização dos executivos em que quando a oposição colabora com o executivo passa a ser governo mas esgota-se como oposição e quando não colabora passa a ser oposição, esvaziando dessa forma a oposição em sede da assembleia municipal.

Nesse sentido, entendemos que a reforma deve considerar elementos que configuram a relação entre poderes estaduais e poderes locais, bem como algumas especificidades relativas à natureza dos governos locais, em particular atenção: o alcance das alterações, em que dever-se-á considerar o nível de rutura com modelos políticos e administrativos enraizados na sociedade; i.e., o grau em que as mudanças alteram os modelos administrativos, institucionais e organizacionais vigentes nos espaços locais. Dessa forma, a reforma não deve assumir uma rutura com o modelo vigente mas antes uma melhoria no quadro de uma reforma ampla do sistema político-administrativo local; uma reforma com objetivos estruturantes, ou seja, as mudanças no sistema eleitoral devem ser orientadas em função de objetivos estruturantes, claros e com alcance de longo prazo, pois uma reforma com sentido de futuro não poderá ser de natureza reativa mas pró-ativa, considerando importante não reduzir a necessidade da reforma a uma simples exigência a longo prazo do programa da chamada “*troika*” do qual sobressai a ideia de redução de custos; uma reforma em que as mudanças devem considerar prioritariamente a diferenciação entre a natureza dos órgãos executivos e deliberativos, os mecanismos da sua eficácia e a relação dos cidadãos com estes órgãos.

Em suma, a reforma deverá responder a quatro desafios fundamentais: a) valorização e clarificação da natureza dos órgãos; b) eficácia e eficiência das estruturas de decisão; c) racionalização das estruturas de decisão; d) reforço da governabilidade.

Numa primeira linha, é fundamental a clarificação entre o governo e a oposição, em que o órgão executivo governa, o órgão deliberativo fiscaliza e faz oposição institucionalizada. Ao clarificar a natureza dos órgãos, ambos se valorizam, porque se autonomizam e se distinguem, nomeadamente perante os cidadãos cada vez mais

distantes e alheados face à lide política local. Dessa forma, combina-se a estabilidade e governabilidade do órgão com funções de governo com a pluralidade representativa do órgão com funções deliberativas e fiscalizadoras, em que o sistema passa de presidencialista (de facto) para um modelo misto, ou seja, parlamentarismo racionalizado ou parlamentarismo moderado.

Nesse sentido, a clarificação da natureza dos órgãos implica também a clarificação das estruturas de decisão que se deve refletir na clara melhoria da eficácia e da eficiência dos respetivos órgãos, nomeadamente na coesão das equipas de governo e respetiva responsabilidade pela sua escolha e recomposição. Assim, a diferenciação de responsabilidades e a inexistência de mecanismos de coabitação forçada conduz à plena autonomia dos órgãos e à assunção clara de responsabilidades, facto que também implica a clarificação da articulação entre os órgãos por via da estrutura de competências na lógica de responsabilização do executivo perante o legislativo.

Para o eleitor também deve ser clara a fronteira das responsabilidades e, por esta via, incentivar-se-ia a uma maior mobilização participativa por parte do cidadão eleitor.

Por outro lado, a adequação das estruturas, nomeadamente do órgão executivo e do órgão deliberativo ajustaria a sua composição às respetivas funções e à nova configuração do sistema, devendo aqui ser equacionada a redução do número de membros dos órgãos executivos e a dimensão das assembleias municipais, considerando o equilíbrio entre a representatividade e a operacionalidade.

Dessa forma, há o claro objetivo de reforçar o padrão de governabilidade dos executivos municipais, pois com a redução dos bloqueios à tomada de decisão, aumenta a capacidade de ação dos governos locais e clarifica totalmente a responsabilidade política de quem governa, tendo por base um sistema misto que combina a acomodação da representação plural, nomeadamente os mecanismos proporcionais, com o requisito da governabilidade, neste caso, mecanismos maioritários.

6.1 – Projeto de Lei n.º 431/X

Como tivemos oportunidade de acima referir, o Projeto de Lei n.º 431/X⁴²³ constitui o documento mais estruturado de reforma do sistema eleitoral local até hoje apresentado na Assembleia da República, por um lado, pelo compromisso raro assumido pelos dois maiores partidos com assento parlamentar (PSD e PS), mas sobretudo, pelas profundas alterações que viriam a introduzir, nomeadamente a introdução de alterações ao sistema de eleição para o órgão executivo municipal – a câmara municipal - e, em concomitância, alguns ajustamentos à Lei que estabelecia à época o quadro de competências e o modo de funcionamento dos órgãos dos municípios e das freguesias (Lei n.º 169/99, de 18 de Setembro, na redação dada pela Lei n.º 5-A/2002, de 11 de Janeiro).

Os dois maiores partidos políticos com assento parlamentar pretendiam incrementar a modernização da administração territorial autárquica e adequar o sistema de governo local às transformações que se foram operando, ao longo dos anos, na essência e funcionamento dos órgãos do poder local, propondo para o efeito uma atualização do sistema eleitoral autárquico para os órgãos executivos autárquicos, com o sentido de vigorar aquando das eleições gerais de 2009.

Nesse sentido, o Projeto de Lei n.º 431/X apresentava como linhas gerais: a) eleição direta, secreta, universal, periódica e conjunta da assembleia municipal e do presidente da câmara municipal; b) o presidente da câmara municipal é o cabeça-da-lista mais votada para a assembleia municipal, à semelhança do regime atualmente vigente nas freguesias; c) a designação da maioria dos membros do órgão executivo pelo respetivo presidente de entre os membros do órgão deliberativo eleitos diretamente e em efetividade de funções; d) a garantia de representação das forças políticas não vencedoras no executivo municipal, pertencendo-lhes o direito de indicar vereadores, em número fixado na lei, de entre os membros do órgão

⁴²³ cfr. DAR, II série A, n.º 43, de 18 de Janeiro de 2008, pp. 2-9; sobre o texto do projeto de lei n.º 431/X, cfr. DAR, II série A, n.º 34, de 22 de dezembro de 2007, pp. 34 ss.

deliberativo eleitos diretamente e em efetividade de funções; d) o reforço dos poderes de fiscalização do órgão deliberativo, tendo como corolário a apreciação da constituição e remodelação do executivo, através da possibilidade de aprovação de moções de rejeição, sendo que a deliberação de rejeição do executivo requer maioria de três quintos, gerando, em caso de segunda rejeição, a realização de eleições intercalares (tais direitos apenas são exercidos, ao nível municipal, pelos membros da respetiva assembleia diretamente eleitos e em efetividade de funções).

A reforma eleitoral que PS e PSD pretendiam levar a efeito, vinha plasmar, grosso modo, nas suas traves mestras, iniciativas legislativas similares que os mesmos proponentes já defendiam desde a revisão constitucional de 1997 (e dadas a conhecer em 2001, aquando da discussão da nova lei eleitoral para os órgãos das autarquias locais (atual Lei Orgânica nº1/2001, de 14 de Agosto), mas que, à data, não lograram alcançar o necessário consenso parlamentar.

Os mesmos objetivos foram igualmente defendidos em Proposta de Lei do então XIV Governo Constitucional, repristinando no Projeto de Lei a opção legislativa de aí transpor, para o corpo da lei eleitoral, um conjunto de normas inscritas na Lei das atribuições e competências das autarquias (à época, Lei nº 169/99, de 18 de Setembro), revogando-as em consequência, nomeadamente, as que eram respeitantes à composição e constituição dos órgãos e ao seu funcionamento, nomeadamente:

LEI Nº 169/99 (NA REDACÇÃO DADA PELA LEI Nº 5-A/2002, 11 JANEIRO)	PJL Nº 431/X
<p>(...)</p> <p>CAPÍTULO III</p> <p>Da freguesia</p> <p>SECÇÃO I</p> <p>Da assembleia de freguesia</p>	<p>(...)</p> <p>TÍTULO X</p> <p>Mandato e constituição dos órgãos autárquicos</p> <p>(...)</p> <p>CAPÍTULO II</p> <p>Composição e constituição dos órgãos</p>

(...)

Artigo 5º

Composição

1 - A assembleia de freguesia é composta por 19 membros quando o número de eleitores for superior a 20 000, por 13 membros quando for igual ou inferior a 20 000 e superior a 5000, por 9 membros quando for igual ou inferior a 5000 e superior a 1000 e por 7 membros quando for igual ou inferior a 1000.

2 - Nas freguesias com mais de 30 000 eleitores, o número de membros atrás referido é aumentado de mais um por cada 10 000 eleitores para além daquele número.

3 - Quando, por aplicação da regra anterior, o resultado for par, o número de membros obtido é aumentado de mais um.

(...)

SECÇÃO III

Da junta de freguesia

SECÇÃO I

Órgãos deliberativos

(...)

Artigo 223.º

(Composição da assembleia de freguesia)

1 — A assembleia de freguesia, sem prejuízo do disposto no n.º 3, é composta por membros eleitos directamente pelo colégio eleitoral da freguesia, em número variável em função dos eleitores do respectivo círculo eleitoral, de acordo com a seguinte escala:

- a) Freguesias com mais de 20.000 e até 30.000 eleitores - 19;
- b) Freguesias com mais de 5.000 e até 20.000 eleitores - 13;
- c) Freguesias com mais de 1.000 e até 5.000 eleitores - 9;
- d) Freguesias com 1.000 ou menos eleitores - 7.

2 — Nas freguesias com mais de 30.000 eleitores, o número de membros atrás referido é aumentado de mais um membro por cada 10.000 eleitores para além daquele número, acrescentando-se de mais um quando o resultado seja número par.

(...)

SECÇÃO II

Órgãos executivos

SUBSECÇÃO I

Composição

Artigo 226.º

(Composição)

1 — Os órgãos executivos autárquicos são

Artigo 23º

Natureza e constituição

- 1 - A junta de freguesia é o órgão executivo colegial da freguesia.
- 2 - A junta é constituída por um presidente e por vogais, sendo que dois exercerão as funções de secretário e de tesoureiro.

Artigo 24º

Composição

- 1 - Nas freguesias com mais de 150 eleitores, o presidente da junta é o cidadão que encabeçar a lista mais votada na eleição para a assembleia de freguesia e, nas restantes, é o cidadão eleito pelo plenário de cidadãos eleitores recenseados na freguesia.
- 2 - Os vogais são eleitos pela assembleia de freguesia ou pelo plenário de cidadãos eleitores, de entre os seus membros, mediante proposta do presidente da junta, nos termos do artigo 9º, tendo em conta que:
 - a) Nas freguesias com 5000 ou menos eleitores há dois vogais;
 - b) Nas freguesias com mais de 5000 eleitores e menos de 20 000 eleitores há quatro vogais;
 - c) Nas freguesias com 20 000 ou mais eleitores há seis vogais.

(...)

Artigo 29º

Substituições

- 1 - As vagas ocorridas na junta de freguesia são preenchidas:

compostos por um presidente e por vogais ou vereadores, nos termos dos números seguintes.

- 2 – As juntas de freguesia são compostas por um número máximo de vogais, de acordo com a seguinte escala:
 - a) Freguesias com 20.000 ou mais eleitores – 6;
 - b) Freguesias com mais de 5.000 e menos de 20.000 eleitores – 4;
 - c) Restantes freguesias – 2.

(...)

a) A de presidente, nos termos do artigo 79.º;

b) A de vogal, através de nova eleição pela assembleia de freguesia.

2 - Esgotada, em definitivo, a possibilidade de preenchimento da vaga de presidente, cabe à câmara municipal, após a comunicação do facto pelo presidente da assembleia de freguesia, proceder à marcação de novas eleições para a assembleia de freguesia, no prazo de 30 dias, com respeito pelo disposto nos 3 e 4 do artigo 11.º e sem prejuízo do disposto no artigo 99.º.

3 - A comunicação referida no número anterior deve ser feita no prazo de oito dias a contar da data da verificação da impossibilidade.

(...)

CAPÍTULO IV

Do município

SECÇÃO I

Da assembleia municipal

(...)

Artigo 42.º

Constituição

1 - A assembleia municipal é constituída por membros eleitos diretamente em número superior ao dos presidentes de junta de freguesia, que a integram.

2 - O número de membros eleitos diretamente não pode ser inferior ao triplo do número de membros da respetiva câmara municipal.

3 - Nas sessões da assembleia municipal participam os cidadãos que encabeçaram as listas mais votadas na eleição para as assembleias de freguesia da área do município, enquanto estas não forem instaladas.

(...)

Artigo 224.º

(Composição da assembleia municipal)

1 — A assembleia municipal é composta por membros eleitos directamente pelo colégio eleitoral do município e integrada pelos presidentes das juntas de freguesia da respectiva área territorial.

2 — Nas sessões da assembleia municipal participam igualmente os cidadãos que encabeçaram as listas mais votadas na eleição para as assembleias de freguesia da área do município, enquanto estas não forem instaladas.

3 — O número de membros eleitos directamente é, pelo menos, igual ao número das freguesias mais um e não pode ser inferior ao triplo do número de membros da respectiva câmara municipal.

(...)

Secção II

Órgãos executivos

<p style="text-align: center;">CAPÍTULO IV</p> <p style="text-align: center;">Do município</p> <p style="text-align: center;">(...)</p> <p style="text-align: center;">SECÇÃO II</p> <p style="text-align: center;">Da câmara municipal</p> <p style="text-align: center;">Artigo 56°</p> <p style="text-align: center;">Natureza e constituição</p> <p>1 - A câmara municipal é constituída por um presidente e por vereadores, um dos quais designado vice-presidente, e é o órgão executivo colegial do município, eleito pelos cidadãos eleitores recenseados na sua área.</p> <p>2 - A eleição da câmara municipal é simultânea com a da assembleia municipal, salvo no caso de eleição intercalar.</p> <p style="text-align: center;">Artigo 57°</p> <p style="text-align: center;">Composição</p> <p>1 - É presidente da câmara municipal o primeiro candidato da lista mais votada ou, no caso de vacatura do cargo, o que se lhe seguir na respetiva lista, de acordo com o disposto no artigo 79°.</p> <p>2 - Para além do presidente, a câmara municipal é composta por:</p> <p style="padding-left: 40px;">a) Dezasseis vereadores em Lisboa;</p>	<p style="text-align: center;">Subsecção II</p> <p style="text-align: center;">Constituição</p> <p style="text-align: center;">Artigo 227.º</p> <p style="text-align: center;">(Presidente do órgão executivo)</p> <p>1 — O presidente do órgão executivo é o cidadão que encabeçar a lista mais votada na eleição para o órgão deliberativo ou, no caso de vacatura do cargo, o que se lhe seguir nos termos do disposto no artigo 231.º, sem prejuízo dos números seguintes.</p> <p style="text-align: center;">(...)</p> <p style="text-align: center;">Secção II</p> <p style="text-align: center;">Órgãos executivos</p> <p style="text-align: center;">Subsecção I</p> <p style="text-align: center;">Composição</p> <p style="text-align: center;">Artigo 226.º</p> <p style="text-align: center;">(Composição)</p> <p style="text-align: center;">(...)</p> <p>3 — As câmaras municipais são compostas por um número máximo de vereadores, um dos quais designado vice-presidente, de acordo com a seguinte escala:</p> <p style="padding-left: 40px;">a) Municípios de Lisboa e Porto – 12⁴²⁴;</p> <p style="padding-left: 40px;">b) Municípios com 100.000 ou mais eleitores – 10;</p>
---	---

⁴²⁴ O número de membros do executivo camarário é reduzido em Lisboa de 16 para 12.

- b) Doze vereadores no Porto;
- c) Dez vereadores nos municípios com 100 000 ou mais eleitores;
- d) Oito vereadores nos municípios com mais de 50 000 e menos de 100 000 eleitores;
- e) Seis vereadores nos municípios com mais de 10 000 e até 50 000 eleitores;
- f) Quatro vereadores nos municípios com 10 000 ou menos eleitores.

(...)

Artigo 59º

Alteração da composição da câmara

1 - No caso de morte, renúncia, suspensão ou perda de mandato de algum membro da câmara municipal em efetividade de funções, é chamado a substituí-lo o cidadão imediatamente a seguir na ordem da respetiva lista, nos termos do artigo 79º.

2 - Esgotada a possibilidade de substituição prevista no número anterior e desde que não esteja em efetividade de funções a maioria do número legal dos membros da câmara municipal, o presidente comunica o facto à assembleia municipal e ao governador civil, para que este proceda à marcação do dia de realização das eleições intercalares, sem prejuízo do disposto no artigo 99º.

3 - Esgotada, em definitivo, a possibilidade de preenchimento da vaga de presidente da câmara, cabe à assembleia municipal proceder de acordo com o número anterior, independentemente do número de membros da câmara municipal em efetividade de funções.

4 - As eleições realizam-se no prazo de 40 a 60 dias a contar da data da respetiva marcação.

5 - A câmara municipal que for eleita completa o mandato da anterior.

6 - O funcionamento da câmara municipal quanto aos assuntos inadiáveis e correntes, durante o período transitório, é assegurado:

- a) Pelos membros ainda em exercício da câmara municipal cessante, quando em número não

- c) Municípios com 50.000 ou mais eleitores e menos de 100.000 – 8;
- d) Municípios com 10.000 ou mais eleitores e menos de 50.000 – 6;
- e) Municípios com menos de 10.000 eleitores – 4.

(...)

Artigo 231.º

(Morte, renúncia, suspensão ou perda de mandato do presidente)

A vaga nas funções de presidente do órgão executivo ocorrida por morte, renúncia, suspensão ou perda de mandato, é preenchida pelo cidadão imediatamente a seguir na ordem da respetiva lista ou, tratando-se de coligação, pelo cidadão imediatamente a seguir do partido pelo qual havia sido proposto o anterior presidente.

Artigo 232.º

(Morte, renúncia, suspensão ou perda de mandato de vogal ou vereador)

1 — As vagas nas funções de vogal ou vereador ocorridas por morte, renúncia, suspensão ou perda de mandato, ou outra razão, são preenchidas mediante designação do presidente do órgão executivo nos termos previstos no artigo 228.º e subsequente submissão da designação ou designações à apreciação e aprovação do órgão deliberativo, nos 10 dias posteriores à ocorrência das vagas.

2 — O processo de reconstituição do órgão executivo a que se refere a presente disposição obedece ao disposto no artigo 229.º.

(...)

CAPÍTULO II

Composição e constituição dos órgãos

inferior a três, constituídos automaticamente em comissão administrativa, presidida pelo primeiro na ordem da lista mais votada das listas em causa, até que ocorra a designação prevista na alínea seguinte;

b) Por uma comissão administrativa composta por cinco membros indicados pelos partidos ou coligações que detinham mandatos na câmara municipal cessante e nomeados pelo governo.

7 - A distribuição pelos partidos ou coligações do número de membros da comissão administrativa previsto na alínea b) do número anterior será feita por aplicação do sistema proporcional pelo método da média mais alta de *Hondt* aos resultados da eleição da câmara municipal cessante, competindo ao partido ou coligação mais votada a indicação do presidente.

(...)

CAPÍTULO V

Disposições comuns

(...)

Artigo 79º

Preenchimento de vagas

1 - As vagas ocorridas nos órgãos autárquicos são preenchidas pelo cidadão imediatamente a seguir na ordem da respetiva lista ou, tratando-se de coligação, pelo cidadão imediatamente a seguir do partido pelo qual havia sido proposto o membro que deu origem à vaga

2 - Quando, por aplicação da regra contida na parte final do número anterior, se torne impossível o preenchimento da vaga por cidadão proposto pelo mesmo partido, o mandato é conferido ao cidadão imediatamente a seguir na ordem de precedência da lista apresentada pela coligação

SECÇÃO I

Órgãos deliberativos

Artigo 225.º

(Preenchimento de vagas)

1 — As vagas ocorridas no órgão deliberativo em consequência da saída de membros para integração do órgão executivo ou por morte, renúncia, perda de mandato, suspensão ou outra qualquer razão, são preenchidas, consoante o caso, pelo cidadão imediatamente a seguir na ordem da respectiva lista ou, tratando-se de coligação, pelo cidadão imediatamente a seguir do partido pelo qual havia sido proposto o membro que deu origem à vaga, ou, tratando-se de cargo por inerência, pelo novo titular do cargo a que cabe o respectivo direito.

2 — O impedimento temporário do membro eleito chamado a assumir funções executivas determina a subida do candidato que se seguir na ordem de precedência.

3 — Cessado o impedimento, o candidato retoma o seu lugar na lista para efeito de futuras substituições.

4 — Quando, no caso de coligação, o preenchimento da vaga por cidadão proposto pelo

	<p>mesmo partido não seja possível, a vaga é preenchida pelo cidadão imediatamente a seguir na ordem de precedência da lista apresentada pela coligação.</p> <p>5 — Quando se esgotarem as possibilidades de substituição previstas nos números anteriores, e não se mantiver em efectividade de funções a maioria do número legal de membros da assembleia, o presidente comunica o facto para efeito de marcação e realização de eleições intercalares.</p>

Em suma, das soluções normativas que se pretendiam implementar, devem ressaltar-se os seguintes aspetos: a) a previsão legal para a situação de empate absoluto, isto é, de empate logo na atribuição do 1º mandato, para ambos os órgãos, em que em vez da automática repetição das votações, ter-se-iam em conta os resultados nos outros órgãos da mesma autarquia, ou seja, nas eleições para a assembleia municipal, considerar-se-ia como a mais votada, a lista do partido, coligação ou grupo de cidadãos que, no conjunto das eleições para as assembleias das freguesias integradas no território municipal, haja obtido o maior número de votos. Por sua vez, na assembleia de freguesia, a lista do partido, coligação ou grupo de cidadãos mais votada no círculo eleitoral da respetiva freguesia, na eleição para a assembleia municipal; b) no que ao órgão executivo da freguesia dizia respeito, havia a intenção de reduzir os poderes dos presidentes das juntas de freguesia, que passariam a deixar de poder votar as opções do plano apresentado pela câmara municipal, bem como a proposta de orçamento e respetivas revisões, direitos estes que seriam conferidos, apenas aos membros da assembleia diretamente eleitos e em efetividade de funções; c) quanto ao órgão executivo municipal, entendiam os partidos subscritores que a formação de maiorias absolutas no executivo camarário era necessária, mesmo que a lista mais votada não a tenha alcançado na eleição direta. Procurava-se, desta forma, uniformizar a constituição dos órgãos, independentemente das profundas assimetrias dos 308 municípios portugueses; d) a personalização do voto e acentuada

presidencialização do sistema de governo local em consequência da nova filosofia subjacente ao projeto; e) possibilitava a faculdade de remodelação, total ou parcial, do executivo, por iniciativa do Presidente, limitada temporalmente nos seis meses seguintes à rejeição da intenção de remodelação, nos últimos seis meses do mandato e nos primeiros seis meses subsequentes à apreciação, inicial ou intercalar, do órgão executivo pelo órgão deliberativo; f) ainda no âmbito do executivo municipal, o projeto defendia a apresentação da oposição no executivo municipal, distribuída de acordo com os resultados eleitorais e através do método de *Hondt*, no seguinte número de mandatos: i) municípios de Lisboa e Porto – 5; ii) municípios com 100.000 ou mais eleitores – 4; iii) municípios com 50.000 ou mais eleitores e menos de 100.000 – 3; iv) municípios com 10.000 ou mais eleitores e menos de 50.000 – 2; e v) Municípios com menos de 10.000 eleitores – 1; g) por sua vez, quanto ao órgão deliberativo municipal, a possibilidade de apreciação da constituição do executivo e respetivo programa de ação, assim como a possibilidade de serem apresentadas moções de rejeição, em que haveria a realização de eleições intercalares, no caso de serem aprovadas 2 moções de rejeição. Uma nova forma da qual resultaria na diminuição do número de vereadores da oposição face ao atual quadro dos eleitos, sendo este um dos pontos que contrariava a posição do CDS-PP.

Muito embora tenha sido levado a cabo um profundo debate parlamentar sobre o a necessária alteração do sistema eleitoral autárquico, com especial incidência sobre o Projeto de Lei n.º 431/X, sem descurar os restantes projetos apresentados pelos restantes partidos com representatividade parlamentar⁴²⁵, o acordo entre os dois maiores partidos acabou por não surtir qualquer resultado, em virtude da quebra do

⁴²⁵ Na X legislatura, foi apresentada inicialmente pelo PSD o projeto de lei n.º 5/X (in DAR, II série A, n.º 4, de 2 de Abril de 2005, pp. 23-28), a que se seguiram, posteriormente, o projeto de lei n.º 81 apresentado pelo partido Os Verdes, o projeto de lei n.º 431/X, pelos grupos parlamentares do PS e do PSD, o projeto de lei n.º 438/X, pelo grupo parlamentar do PCP, os projetos de lei n.ºs 440/X e 441/X, pelo grupo parlamentar do CDS-PP, e o projeto de lei n.º 45/X, pelo grupo parlamentar do Bloco de Esquerda (para uma apresentação sumária destas diversas iniciativas, cfr. DAR, II série A, n.º 43, de 18 de Janeiro de 2008, pp. 2-9; sobre o texto do projeto de lei n.º 431/X, cfr. DAR, II série A, n.º 34, de 22 de dezembro de 2007, pp. 34 ss.).

mesmo por via da mudança da liderança do PSD em 2007⁴²⁶, sendo que apenas em 2011 se voltaria a debater, em sede da Assembleia da República, a reforma do sistema eleitoral autárquico, com elevados custos para uma melhor qualidade política da atividade autárquica em Portugal.

6.2 – Documento Verde da Reforma da Administração Local: reformar a democracia local

Mais tarde, em 2011, surge uma nova oportunidade com a apresentação do *Documento Verde da Reforma da Administração Local*⁴²⁷, por via da resolução n.º 40/2011 do Conselho de Ministros⁴²⁸, em que sendo um documento estratégico, este apresentava a sua composição com base em quatro eixos complementares numa lógica de abordagem integrada ao Poder Local, nomeadamente: o sector empresarial local; organização do território; gestão municipal, gestão intermunicipal e financiamento e, por fim, a democracia local.

Ora, no seio deste quarto eixo, o Governo, aquando da apresentação do seu programa de governo, promoveu na Assembleia da República a discussão política relativamente às alterações a introduzir no enquadramento legal autárquico⁴²⁹,

⁴²⁶ Eleição direta do Presidente do Partido Social Democrata de 28 de setembro de 2007, da qual resultou a eleição de Luís Filipe Menezes, derrotando o então Presidente Luís Marques Mendes.

⁴²⁷ Cfr. Documento Verde da Reforma da Administração Local – Uma reforma de gestão, uma reforma de território e uma reforma política, texto acessível em <http://www.portugal.gov.pt/pt/GC19/Documentos/MAAP/Doc_Verde_Ref_Adm_Local.pdf>.

⁴²⁸ Já no Programa do XIX Governo, são referidos dois eixos muito vagos, nomeadamente a “proximidade com os cidadãos e descentralização administrativa” e em quatro vetores estratégicos não menos vagos: “a descentralização e a reforma administrativa, o aprofundamento do municipalismo, o reforço das competências das associações de municípios, a promoção da competitividade territorial através do poder local”.

⁴²⁹ Programa do XIX Governo, parte IV.

abrangendo um conjunto de temáticas⁴³⁰, sendo de destacar o atual enquadramento eleitoral autárquico⁴³¹ e a sua urgente revisão.

No entanto, não obstante o facto de ser uma reforma prevista no documento estratégico governamental para a reforma da administração local⁴³², assim como o facto de existirem várias tentativas de reforma do sistema eleitoral para as autarquias locais⁴³³, não foi possível em 2012 um consenso parlamentar sólido capaz de promover as condições jurídicas e políticas necessárias para uma efetiva reforma do sistema jurídico, não entre os dois maiores partidos com assento parlamentar tal como em 2007, PS e PSD, mas uma negociação limitada pela falta de consenso entre os dois partidos políticos que suportam parlamentarmente o XIX Governo Constitucional, nomeadamente entre o PSD e o CDS-PP.

A limitar a ação dos dois maiores partidos com assento na AR, em particular do PSD, estava o acordo político assinado a 16 de julho de 2011 e que viria a dar formalmente corpo à coligação de governo, nomeadamente a alínea f) do Ponto 2 relativo à colaboração parlamentar em que ambos os partidos se comprometem a um acordo prévio perante todos os «atos parlamentares que requeiram maioria absoluta ou qualificada, incluindo projetos de revisão constitucional», referindo expressamente as iniciativas relacionadas com a reforma do sistema político (alínea b) do Ponto 4).

⁴³⁰ Lei eleitoral dos órgãos das autarquias locais (LEOAL); Eleitos locais; Formação e composição dos executivos; Organização do território e definição das sedes das freguesias; Atribuições dos municípios e competências dos órgãos municipais; Atribuições das freguesias e competências dos órgãos das freguesias; e Estruturas orgânicas e dotação de cargos dirigentes.

⁴³¹ Preâmbulo da Resolução n.º 40/2011, de 22 de Setembro.

⁴³² Não é irrelevante a diferença entre poder local e administração local (autárquica): ao passo que a segunda expressão assinala o conjunto dos entes ou das autarquias locais (cfr. Freitas do Amaral, Curso de Direito Administrativo, vol. I, p. 479), “poder local” exprime antes de mais a presença de uma verdadeira dimensão do poder político democrático, que não pode ser reconduzida a simples segmento da administração pública [cfr. José de Melo Alexandrino, «O défice de proteção do poder local: defesa da autonomia local perante o Tribunal Constitucional?», in Direito Regional e Local, n.º 05 (2009), p. 13.

⁴³³ Nomeadamente da Lei Orgânica n.º 1/2001 de 24 de Agosto.

Não obstante a iniciativa apresentada, nomeadamente pelo Deputado Manuel Meirinho Martins (PSD)⁴³⁴, a total ausência de propostas por parte dos restantes partidos com assento parlamentar (PS, CDU, BE e PEV) e as várias tentativas de ultrapassar este verdadeiro impasse de regime desenvolvidos nomeadamente pelas delegações dos partidos da coligação⁴³⁵, o acordo para definitivamente avançar com a reforma do sistema eleitoral das autarquias locais foi impossibilitado em absoluto a 03 de setembro de 2012, pelo desentendimento quanto ao modelo de composição dos órgãos executivos, em que o PSD defende a existência de executivos homogéneos e o CDS opta por executivos maioritários, integrados no remanescente dos mandatos por vereadores da oposição, sendo esta uma posição estratégica do CDS-PP em que tendo em consideração a parca implantação autárquica do partido no que ao número de presidências de câmaras municipais diz respeito⁴³⁶, com o modelo proposto iria retirar considerável poder autárquico, na medida em que deixaria de estar presente no executivo, contando para o efeito com a total oposição da ANAFRE e da ANMP em relação ao modelo proposto.

Um impasse de regime dadas as inúmeras tentativas apresentadas para reformar o sistema eleitoral das autarquias locais.

6.3 – Um novo modelo de organização e eleição para as autarquias locais

Como tivemos oportunidade de constatar, uma reforma eficaz deverá assentar em quatro objetivos estratégicos e fundamentais, nomeadamente: 1) a valorização e clarificação da natureza dos órgãos em que o órgão executivo governa e o órgão deliberativo fiscaliza e faz oposição institucionalizada reforçada no âmbito das suas

⁴³⁴ DAR I série N.º.98/XII/1 2012.04.20 (pág. 14-22).

⁴³⁵ A delegação do Partido Social Democrata era composta por Jorge Moreira da Silva e Luís Montenegro, sendo a delegação do CDS-PP composta por Paulo Portas e Nuno Melo.

⁴³⁶ No mandato autárquico de 2009-2013, o CDS-PP apenas elegeu um presidente de câmara municipal, ao passo que nas eleições gerais de 29 de setembro de 2013 elegeu, em candidatura própria, cinco presidentes de câmaras municipais.

competências; 2) melhoria da eficácia e da eficiência dos órgãos de governo local, por forma a garantir a coesão e a governabilidade no executivo por via de uma racionalização das estruturas de decisão, ajustando a sua composição às respetivas funções e à nova configuração do sistema; 3) agilizar o processo eleitoral e, por último, 4) revitalizar a cidadania local, visando o maior envolvimento dos cidadãos na gestão das freguesias e dos municípios.

6.3.1 – Natureza, competência e organização dos órgãos

Eleição direta e conjunta dos órgãos deliberativos e dos presidentes dos órgãos executivos, nomeadamente uma eleição para os órgãos do município (assembleia municipal) e uma eleição para os órgãos da freguesia (assembleia de freguesia).

6.3.1.1 – Executivo municipal

No âmbito dos órgãos executivos a apresentação de um novo modelo de governo, homogéneo monopartidário ou pluripartidário. Nesse sentido, implicará um bónus diferenciado que poderá ser de várias índoles, ou seja, nulo para as maiorias naturais, reforçado para as maiorias artificiais ou muito reforçado para as situações de minoria. Nos dois primeiros casos resultam sempre executivos maioritários, com maiorias naturais ou artificiais na assembleia municipal, ainda que a sua composição final possa ser de tipo pluripartidário. Em último caso, obrigaria a governos maioritários de coligação pós-eleitoral, obrigando ao partidos com assento na assembleia municipal a negociarem entre si por forma a garantir a estabilidade necessária para a correta e responsável gestão da autarquia. A este respeito importa referir que o modelo não contraria o estipulado no artigo n.º 239 da CRP, relativo aos órgãos deliberativos e executivos das autarquias locais, uma vez que prevê a

possibilidade de o presidente do executivo ser o primeiro candidato da lista mais votada para a assembleia municipal.

Nesse sentido, o presidente será o cidadão que encabeça a lista mais votada para a assembleia municipal e assume funções assim que a AM é instalada. Por sua vez, a AM assegura a representatividade plural decorrente da aplicação do princípio de representação proporcional com recurso ao método da média mais alta de Hondt. Eleito o presidente, este terá de designar os restantes membros do órgão executivo com base em três critérios, nomeadamente de entre os membros eleitos diretamente para o órgão deliberativo; uma parte de entre os membros eleitos para o órgão deliberativo e o resto fora desse órgão (modelo próximo da formação do governo do país); ou designa livremente dentro e fora da AM.

Já no âmbito do processo de constituição do órgão executivo, o presidente deverá a apresentar a equipa de vereadores e levar à apreciação da Assembleia Municipal, na reunião da sua instalação, para pronúncia desta, no prazo de 8 dias, em sessão extraordinária. Ainda neste ponto, deverão ser indicados os nomes dos vereadores a tempo inteiro e a tempo parcial, assim como os respetivos pelouros, bem como o vice-presidente.

Um mecanismo a ser introduzido é o da moção de rejeição à proposta de executivo apresentado pelo presidente, em que esta pode ser apresentada por um terço dos membros da Assembleia Municipal em efetividade de funções, no entanto a aprovação da moção de rejeição requer o voto favorável de três quintos dos membros. No caso da moção de rejeição ser aprovada pela AM, o presidente deve apresentar à AM uma nova equipa de vereadores, no prazo de oito dias, sendo o processo de aprovação idêntico ao anterior, sendo que até à apreciação pela AM da constituição do executivo e no período entre a aprovação de moção de rejeição e nova apresentação de equipa, o presidente apenas poderá praticar atos de gestão corrente.

O executivo poderá conhecer algumas alterações no decurso do mandato: por um lado devido a renúncia, morte ou suspensão do mandato, situação que levará à

existência de vagas que, por sua vez serão colmatadas no caso de se tratar do Presidente será o segundo da lista⁴³⁷; no caso de se tratar dos vereadores, haverá uma nova designação do Presidente e aprovação em sede de AM. Por outro lado, a reconstituição do executivo poderá ser desencadeada por iniciativa do Presidente, total ou parcial, pelo que se assim o entender deverá submeter a proposta à AM e este terá de ser aprovada nos mesmos termos da constituição inicial.

Por forma a garantir a maior estabilidade e evitar a banalização da possibilidade de remodelação do executivo, este apenas poderá ser remodelado nos seis meses seguintes à aprovação de moção de rejeição, ou então nos últimos seis meses de mandato.

6.3.1.2 – Assembleia Municipal

Órgão deliberativo cuja eleição é direta por sistema de representação proporcional pelo método da média mais alta de *Hondt*, composto por um Presidente, um Vice-presidente e um secretário. Em relação ao sistema vigente, aconselha-se a diminuição do número de membros, dado que o atual número gera barreiras efetivas que dificultam a obtenção de maiorias. Paralelamente os rácios de representação destas assembleias são muito baixos o que significa que temos assembleias demasiado grandes. Do mesmo modo, aconselha-se o uso do mesmo padrão de classes do executivo, ou seja, os dois órgãos não devem ter padrões de representação diferentes.

Uma das grandes alterações a colocar prende-se com o aumento da competência fiscalizadora da AM (desde logo quanto à apreciação e votação da proposta de composição do executivo municipal, assim como das moções de rejeição), assim como a mudança do sistema e a clarificação da natureza dos órgãos, nomeadamente da AM e da sua eleição direta, ou seja, deixam de estar representados os presidentes

⁴³⁷ Levanta-se um problema se o segundo da lista for o Presidente da Assembleia Municipal, facto que o obriga a deixar o cargo e à eleição de novo Presidente deste órgão. Nestes casos uma opção é o partido/coligação vencedor indicar novo Presidente.

de junta, pois não se justifica uma dupla representação num órgão deliberativo, garantindo assim a autonomia dos órgãos entre si. A este respeito existem implicações constitucionais nesta opção, uma vez que o art.º 251.º CRP dispõe que «a assembleia municipal é o órgão deliberativo do município e é constituída por membros eleitos diretamente em número superior ao dos presidentes de junta que a integram». Nesse sentido, a eventual manutenção dos presidentes de juntas de freguesia aconselha à sua exclusão na votação de moções de rejeição, assim como no plano e orçamento.

6.3.1.3 – Assembleia e Junta de Freguesia

No que respeita às juntas de freguesia, o presidente é o candidato que encabeçou a lista mais votada na eleição para a AF, sendo que nos casos de empate o desempate se verifique pela lista que tiver mais votos na eleição da assembleia municipal do respetivo município. Os restantes membros do órgão executivo da freguesia são designados pelo presidente do órgão, tendo para tal várias possibilidades: a) de entre os membros eleitos para o órgão deliberativo; uma parte de entre os membros eleitos para o órgão deliberativo e o resto fora desse órgão; c) ou através da designação livre pelo presidente, seja dentro ou fora da AF. O presidente da AF é acompanhado nas suas funções por um vice-presidente e um secretário.

6.3.2 – Racionalização da estrutura autárquica

No que ao executivo municipal diz respeito, as suas (já habituais) reuniões quinzenais contariam com a participação de um novo número de vereadores tendo em conta a natureza dos executivos homogéneos. No âmbito do seu funcionamento administrativo, nomeadamente nos cargos de confiança política, verificar-se-ia a redução do número de membros nos gabinetes de apoio aos membros da câmara

municipal e do presidente da câmara municipal (vide 6.5.2). Por sua vez, no órgão deliberativo municipal, deverá verificar-se uma diminuição do número de membros em relação à situação vigente, dado que o atual número gera barreiras efetivas que dificultam a obtenção de maiorias. Paralelamente os rácios de representação das AM são muito baixos o que significa que as AM são demasiado grandes, assim como em virtude de uma maior frequência das reuniões, o funcionamento das AM terá de ser agilizado, a par de uma redução dos seus membros induzida pela redução do número de freguesias. Na AM deixam igualmente de estar representados os presidentes de junta, pois dada a mudança do sistema e a clarificação da natureza dos órgãos, não se justifica uma dupla representação num órgão deliberativo, garantindo assim que os órgãos mantêm a sua autonomia.

Há, no entanto, implicações constitucionais nesta opção, uma vez que o artigo 251.º CRP dispõe que «a assembleia municipal é o órgão deliberativo do município e é constituída por membros eleitos diretamente em número superior ao dos presidentes de junta que a integram». A eventual manutenção dos presidentes de junta na AM aconselha à sua exclusão na votação de moções de rejeição. Em alternativa pode-se criar um Conselho Consultivo no seio da AM, onde figurem os presidentes das juntas de freguesia do respetivo município, contribuindo dessa forma para uma atenção pormenorizada do município para com os problemas das freguesias que o compõem, assim como a garantia do cumprimento do preceituado na CRP.

Importa referir a necessidade da redução do valor das senhas de presenças⁴³⁸ uma vez que se verificaria um aumento da frequência das reuniões de um órgão deliberativo que se pretende reforçado nas suas competências fiscalizadoras e com efetiva garantia de um maior envolvimento dos cidadãos nas questões que a estes lhes dizem respeito.

⁴³⁸ art. 10.º, do Estatuto dos Eleitos Locais (Aprovado pela Lei nº29/87, de 30 de Junho, com as alterações introduzidas pelas Leis n.ºs 97/89, de 15 de Dezembro, 1/91, de 10 de Janeiro, 11/91, de 17 de Maio, 11/96, de 18 de Abril, 127/97, de 11 de Dezembro, 50/99, de 24 de Junho, 86/2001, de 10 de Agosto, 22/2004, de 17 de Junho, 52-A/2005, de 10 de Outubro, e 53-F/2006, de 29 de Dezembro).

6.3.3 – Organização e gestão do processo eleitoral

Numa democracia representativa, o papel dos cidadãos não se deverá esgotar nos atos em que são chamados a votar para eleger os seus órgãos representativos, enquanto «expediente necessário para governar com grande população, sem que implique a perda de importantes direitos que caberiam aos cidadãos, em democracia direta»⁴³⁹. As eleições devem ser o culminar de um processo de debate e partilha de projetos apresentados pelas candidaturas ao dever de um sufrágio livre, igual, universal e direto, com intervalos regulares, assumindo-se como condição fundamental para o reconhecimento de um sistema político democrático, imperando nesse sentido a necessidade de uma absoluta normalidade e cumprimento das regras da organização do processo eleitoral e que se encontra vertido na Lei Orgânica n.º 1/2001, de 14 de agosto, alterada pela Lei Orgânica n.º 3/2005, de 29 de agosto⁴⁴⁰.

Os membros dos órgãos deliberativos e os presidentes dos órgãos executivos das autarquias locais seriam eleitos por sufrágio universal, direto, secreto e periódico e por listas plurinominais, dispondo o eleitor de um voto singular de lista, constituindo uma alteração ao teor do art.º 11.º da LEOAL em que se refere ao «órgão executivo do município», passando assim, em função das alterações acima propostas, a ser eleito diretamente o presidente. Para o efeito poderão votar todos aqueles que tem capacidade eleitoral ativa, podendo apenas ser eleitos todos aqueles que detenham capacidade eleitoral passiva, ou seja, no âmbito da capacidade eleitoral ativa, gozam desta capacidade desde logo os cidadãos portugueses maiores de 18 anos recenseados na área da respetiva autarquia local⁴⁴¹, podendo ainda votar cidadãos estrangeiros maiores de 18 anos, inscritos na área de recenseamento da respetiva autarquia local.

⁴³⁹ ANTÓNIO CÂNDIDO OLIVEIRA, *A Democracia...*, p. 31.

⁴⁴⁰ Terceira alteração à Lei Orgânica n.º 1/2001, de 14 de Agosto que concretiza na nova redação do art.º . 8.º em que “Durante o período da campanha eleitoral, os candidatos efetivos e os candidatos suplentes, no mínimo legal exigível, têm direito a dispensa do exercício das respetivas funções, sejam públicas ou privadas, contando esse tempo para todos os efeitos, incluindo o direito à retribuição, como tempo de serviço efetivo.”

⁴⁴¹ Art.º 2.º, n.º 1 e art.º 4.º LEOAL.

Aqui, importa referir a distinção do cidadão estrangeiro, nomeadamente o cidadão eleitor de Estados membros da União Europeia (art.º 2.º, n.º 1, al. b) LEOAL) e Diretiva n.º 94/80/CE do Conselho da União Europeia de 19 de dezembro); o cidadão eleitor de país de língua oficial portuguesa (art.º 2.º, n.º 1, al. c) LEOAL); e ainda cidadãos eleitores com residência em Portugal há mais de 3 anos (art.º 2.º, n.º 1, al. d) LEOAL) sendo certo que a todos eles está adjacente reciprocidade de nos países de origem os cidadãos portugueses neles residentes auferirem da mesma capacidade eleitoral ativa.

Por sua vez, no que à capacidade eleitoral passiva diz respeito, a lei confere a capacidade de ser eleito aos cidadãos eleitores nacionais (art.º 5.º, n.º 1, al. a) LEOAL); e aos cidadãos estrangeiros desde que cumprido o requisito, além da reciprocidade, a residência em território nacional há pelo menos 5 anos (art.º 5.º, n.º 1, al. d) LEOAL), sendo que neste âmbito a lei não limita a eleição dos cidadãos eleitores à área da respetiva autarquia local, permitindo que o cidadão possa ser eleito para os órgãos de uma autarquia mesmo que nela não resida e que, em virtude disso, nela não possa votar. Ainda no que às limitações da capacidade eleitoral passiva, a lei estabelece algumas limitações, nomeadamente inelegibilidades gerais (art.º 6.º LEOAL) e inelegibilidades especiais (art.º 7.º LEOAL), sendo que neste último grupo a limitação pretende garantir «a liberdade de escolha dos cidadãos, preservar a isenção, independência e prestígio de determinados cargos, para assegurar a independência e imparcialidade de determinados funcionários da administração central ou para impedir, nomeadamente a *capatio benevolentiae*»⁴⁴². Não estando plasmada nos artigos supra citados da LEOAL, importa referir a limitação introduzida com a aprovação da Lei n.º 46 /2005, de 29 de agosto, que estabelece limites à renovação sucessiva de mandatos dos presidentes dos órgãos executivos das autarquias locais e que veio reforçar a democracia local, afirmando o princípio republicano da renovação, pois «ninguém pode exercer a título vitalício

⁴⁴² ANTÓNIO CÂNDIDO OLIVEIRA, A Democracia..., p. 51.

qualquer cargo político de âmbito nacional, regional ou local»⁴⁴³, assim como reforça a democracia local pois valoriza as regras de funcionamento democrático das instituições, limitando a personalização do exercício do poder e afirmando a renovação e a confiança dos cidadãos nas instituições⁴⁴⁴. Posteriormente, em 2010 o BE promoveu uma iniciativa parlamentar⁴⁴⁵ que visava alterar o ponto 3, alargando a limitação a qualquer cargo executivo da autarquia que os titulares tinham acabado de presidir. Esta iniciativa acabou por caducar em 19 de junho de 2011, apesar do parecer favorável da Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias para uma discussão em plenário⁴⁴⁶. No entanto, desde cedo começaram as interpretações à Lei num claro objetivo de ter a possibilidade de manter os cargos em municípios vizinhos. Chegou mesmo a haver propostas de autarcas do PSD para aumentar o tempo dos mandatos como forma de compensação à limitação do número de mandatos, sugerindo-se em alguns casos, a reorganização do mapa autárquico, com a fusão e extinção de freguesias e concelhos, legitimando dessa forma uma recandidatura. Uma situação apenas ultrapassada com comunicado da Comissão Nacional de Eleições⁴⁴⁷, em que a posição acerca da limitação decorrente do artigo 1º, nº 1 da Lei nº 46/2005, de 29 de Agosto é restrita ao exercício consecutivo de mandato como presidente de órgão executivo da mesma autarquia local e 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 fim do terceiro mandato consecutivo, em outro órgão executivo de outra autarquia local.

⁴⁴³ JORGE MIRANDA, Princípio Republicano e Poder Local – Acórdão n.º 364/91 do tribunal Constitucional, separata da Revista O Direito, ano 124.º, 1992, III, pp. 451 e ss, in ANTÓNIO CÂNDIDO OLIVEIRA, A Democracia..., p. 53.

⁴⁴⁴ Em 2009 foram eleitos 191 presidentes de câmara municipal que não se poderiam candidatar novamente nas eleições gerais de 2013.

⁴⁴⁵ Projeto de Lei n.º 236/XI, DAR II série A N.º.68/XI/1 2010.04.21, pp. 87-88.

⁴⁴⁶ DAR II série A N.º.94/XI/1 2010.06.02, pp. 8-14.

⁴⁴⁷ Reunião extraordinária da CNE a 20 de novembro de 2012.

Ou seja, para que a limitação resultante do art.º 1º n.º 1 Lei 46/2005, 29 Agosto, respeite o regime de proteção do direito consagrado no art.º 50º n.º 1 CRP, apenas pode ser aplicável quando os mandatos consecutivos sejam exercidos no mesmo órgão executivo da mesma autarquia local, o que faz questionar sobre a validade do mesmo quanto submetido ao princípio da renovação.

No âmbito dos prazos eleitorais, impera a necessidade de revisão dos mesmos, propondo-se a redução dos prazos que determinam a sequência do processo eleitoral uma vez que o modelo vigente é exageradamente moroso⁴⁴⁸ e oneroso, em particular, a redução do prazo para a instalação dos órgãos de 20 (art.º 225.º, n.º 2 LEOAL) para 10 dias após as eleições após apuramento definitivo dos resultados eleitorais.

6.3.4 – Revitalizar a cidadania local

As democracias locais de hoje são democracias de sistema representativo, pelo que cabe aos representantes, uma vez eleitos, a responsabilidade e o dever de estar atentos à opinião e às reivindicações dos cidadãos e, sobretudo, a prestar-lhes contas, sendo do entendimento de ANTÓNIO CÂNDIDO OLIVEIRA que a democracia participativa não se opõe à democracia representativa mas complementar⁴⁴⁹, não devendo por isso o papel dos cidadãos limitar-se e esgotar-se no atos eleitorais.

Uma vez eleitos, os órgãos têm o dever de informar os cidadãos de forma constante sobre os atos praticados, assim como com eles debater todas as questões que lhes digam respeito e que sobre elas deva recair uma atenção redobrada. Nesse sentido, a lei estabelece um conjunto de instrumentos que tem por objetivo aproximar o cidadão representado ao palco das decisões políticas, sendo de referir a importância da Recomendação Rec. (2001)19 do Comité de Ministros que considera que a

⁴⁴⁸ A título de exemplo o processo eleitoral das eleições gerais para as autarquias locais de 2013: http://www.cne.pt/sites/default/files/dl/al_2013_cal_0.pdf.

⁴⁴⁹ ANTÓNIO CÂNDIDO OLIVEIRA, A Democracia..., p. 29.

«participação dos cidadãos está no seio da ideia de democracia e que os cidadãos unidos aos valores democráticos (...) são a força viva de qualquer sistema democrático».

Portugal atravessa hoje uma profunda crise de confiança do sistema político por parte dos cidadãos, pelo que é necessário que as instituições públicas restabeleçam o contacto com a população e lhe respondam de uma nova forma por forma a manter a legitimidade do processo de decisão.

Esta pretensa de desenvolvimento de uma consciência de responsabilidade junto dos cidadãos tendo por base o sentimento de pertença a uma comunidade, deverá ser reforçada com incentivos ao cidadão e assunção da responsabilidade de contribuir para a melhoria da vida das suas coletividades.

Nesse sentido importa, num primeiro passo, reforçar a informação disponibilizada aos cidadãos, desburocratizando o acesso à informação, simplificando a utilização de novas tecnologias de informação. Assiste-se hoje a uma pressão sobre os representantes e que muitas vezes «os empurra para a superficialidade e perversa preocupação em tentar medidas políticas com resultados quase imediatos, na ânsia de procurar satisfazer a necessidade instantânea em que vivemos»⁴⁵⁰, uma ânsia reforçada sobretudo pelas redes sociais cuja ação em nada respeita os mais basilares princípios éticos da vida em comunidade e sobretudo aos princípios da ponderação e do equilíbrio na tomada de decisão.

Com as soluções propostas no âmbito da estrutura e organização dos órgãos das autarquias locais (vide 5. e 7.3.2), a institucionalização da oposição (e subsequente alteração do Estatuto da Oposição) será um grande reforço da democracia local, afirmando um reforço do debate de propostas e da transparência do processo de tomada de decisões, a par de um reforço de um cada vez maior instrumento de intervenção e participação cívica, nomeadamente os orçamentos participativos, passando ainda por uma revitalização do recurso ao direito de petição que embora se

⁴⁵⁰ RUI RIO, A conciliação da gestão com a política: um exemplo concreto., in Revista Questões Atuais de Direito Local, n.º 3, julho/setembro 2014, p. 7.

encontre previsto na lei (Lei n.º 43/90, de 10 de Agosto, com as alterações introduzidas pela Lei n.º 6/93, de 1 de Março, Lei n.º 15/2003, de 4 de Junho e Lei n.º 45/2007, de 24 de Agosto)⁴⁵¹, são escassas as autarquias que regulamentam este instrumento participativo do cidadão.

⁴⁵¹ A presente norma inaugura o regime jurídico do direito de petição reproduzindo parcialmente o disposto no n.º 1 do artigo 52.º da Constituição da República Portuguesa (CRP), ao propor-se regular o direito constitucional de petição (nas modalidades de petição, queixa, representação ou reclamação) para defesa dos direitos dos cidadãos, da Constituição, das leis ou do interesse geral, perante autoridades públicas e órgãos de soberania, com exceção dos tribunais. Uma vez que a CRP não restringe o elenco dos destinatários do exercício do direito de petição, o legislador ordinário viu-se obrigado a especificar que, dos vários órgãos de soberania referidos no artigo 110.º da CRP, os tribunais deveriam ser expressamente excluídos da previsão das entidades destinatárias de petições. Muito embora tal exceção expressa não constasse de todos os Projetos de Lei que deram origem à presente Lei, verificou-se consenso na inserção desse inciso. A esse propósito, recorde-se o que, do debate na generalidade das várias iniciativas, ficou consignado em Diário da Assembleia da República (DAR). Outro exemplo de consenso generalizado onde talvez não fosse de presumir é o da exclusão dos tribunais de entre os órgãos de soberania e as autoridades destinatárias do exercício do direito de petição. Dada a menção irrestrita do texto constitucional, bem podiam o empenhamento em propor diferente ou a imprudência de uma interpretação à letra ter conduzido a recusar cobertura constitucional àquela justa restrição. A independência dos tribunais e a sua exclusiva sujeição à lei salvaguardou-os contra o exercício do direito de petição como eventual forma de pressão ou de produção de prova.”

7 – CONCLUSÃO

ALEXIS DE TOCQUEVILLE refere na sua obra “Democracia na América” que a democracia local é a escola da democracia, sendo os cidadãos o fundamento da mesma.

Como pudemos verificar ao longo do presente trabalho, o processo de reforma e reorganização da administração local autárquica em Portugal teve sempre como limites a Constituição, a Carta Europeia de Autonomia Local, os vários instrumentos do Conselho da Europa e as exigências da integração europeia, sendo que neste último ponto o carácter unificador das regras da União Europeia “acentua uma convergência que se exprime para além do mais na exigência democrática do funcionamento das coletividades, no exercício das suas competências e [na utilização dos] meios financeiros que lhe são atribuídos”⁴⁵² e no postular “que as decisões sejam tomadas ao nível mais próximo possível dos cidadãos, de acordo com o princípio da subsidiariedade”. Há pois que considerar no quadro da emergência de um direito comum de autonomia territorial e considerar as reformas de descentralização e de regionalização nos diferentes Estados europeus e as iniciativas adotadas no seio da União europeia e do Conselho da Europa

A reforma da organização territorial autárquica, do número e dimensão das freguesias e dos próprios municípios, das suas atribuições e competências, recolocou parcialmente a questão da necessidade de unidades territoriais intermédias agregadoras, de um nível imediatamente abaixo da administração central que assegure a coordenação daquelas e receba atribuições e as competências que, de

⁴⁵²O Relatório explicativo da Carta de autonomia local sublinha que a legislação europeia pode dispor sobre a aplicação de “específicas medidas por um dado nível de administração” – <http://conventions.coe.int/treaty/en/Reports/Html/122.htm> (acesso último em 08-08-2012). Os fundos estruturais e outros instrumentos financeiros europeus com vocação regional assim como a política regional da UE tem maior eficácia sobre as autoridades administrativas infra-estatais do que o Conselho da Europa com as suas “referências, normas ou instrumentos jurídicos”, de acordo com o Etude sur l'état actuel de la régionalisation et les perspectives de développement de l'autonomie régionale dans les Etats membres du Conseil de l'Europe, da Chambre des régions, 14e Session Plénière CPR(14)6REPADD 15-05-2007, Rapport Commission Institutionnelle, Jean-Claude Van Cauwenberghe, Belgique, (R, SOC), <https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=1138937&Site=CM>.

acordo com o princípio da subsidiariedade, não sejam de atribuir ao nível o mais próximo do cidadão mas a um nível superior, cujo âmbito de atuação seja necessária e/ou seguramente mais eficaz. O número e extensão das autarquias locais, assim como a sua esfera de atribuições, têm a considerar as identidades locais, a satisfação das respetivas necessidades das populações e o tratamento imparcial e equitativo de cada um dos seus membros.

A autonomia local respeita a possibilidade de exercício de certas atribuições ou competências segundo princípios organizativos da decisão e da ação autónomos em relação a “organização estadual”, sendo a descentralização administrativa, por sua vez, uma consequência desta liberdade ou autonomia das coletividades locais. A expressão e representação dos seus interesses e ideia de governo local assentam na eleição dos respetivos órgãos deliberativos e executivos, pois a autonomia local só vale enquanto veículo de democracia local. Nos termos da Carta Europeia de Autonomia local, esta autonomia deve ser exercida “por conselhos ou assembleias compostos de membros eleitos por sufrágio livre, secreto, igualitário, direto e universal” e pode “dispor de órgãos executivos que respondem perante eles”⁴⁵³, sendo esse o maior direito dos cidadãos, de eleger a assembleia deliberativa das autarquias locais a que pertencem, assim como os órgãos executivos, assumindo aqui particular relevância a figura do presidente da câmara municipal e do presidente da junta de freguesia, assim como o direito de serem eleitos com base num processo eleitoral que garanta a liberdade e a retidão do mesmo⁴⁵⁴, cumprindo para o efeito o art.º 239.º CRP e a Lei Orgânica n.º 1/2002, de 14 de agosto, mas igualmente o direito de pronúncia e envolvimento dos órgãos autárquicos no processo de tomada de decisões quer ao nível local ou nacional quando estes dizem respeito ao território e população.

Ora, conforme tivemos oportunidade de verificar, a Lei n.º 22/2012, de 30 de maio, que consagra o regime da reorganização administrativa territorial autárquica,

⁴⁵³Cf. artigo 3.º, n.º 2.

⁴⁵⁴ ANTÓNIO CÂNDIDO OLIVEIRA, A Democracia..., p. 145.

considera sobretudo duas diretivas: por um lado a “preservação da identidade histórica, cultural e social das comunidades locais” e a viabilidade económica, apelando, ainda, a uma participação constitutiva das assembleias municipais na reorganização das freguesias que integram o respetivo município (art.º 11.º).

A participação das assembleias municipais no procedimento de reestruturação das freguesias integrantes dos municípios correspondentes tinha na sua génese uma feição constitutiva, sendo, na expressão do Acórdão do TC n.º 384/2012⁴⁵⁵, muito mais do que o simples exercício do direito de audição em sede de procedimento legislativo⁴⁵⁶. Caber-lhes-ia, como destaca o TC, “deliberar sobre a reorganização administrativa do território das freguesias, respeitando os parâmetros de agregação e considerando os princípios e as orientações estratégicas definidas naquela lei, sem prejuízo das exceções consagradas nos seus artigos 6.º, n.ºs 3 e 4, e 7.º”⁴⁵⁷. No entanto, impera referir que a eliminação dos plenários de cidadãos, ainda constitucionalmente preservado no art.º 245.º, n.º 2 CRP, pela criação das “uniões de freguesias”, constitui um revés na afirmação da democracia local, pois elimina-se uma das raras oportunidades de democracia direta, mecanismo exclusivo da realidade autárquica portuguesa, ultrapassando claramente o argumento do ganho de escala por parte da nova pessoa coletiva territorial (“União de Freguesias”).

A democraticidade da ação dos eleitos locais deve também legitimar-se pela imparcialidade, designadamente: i) pelo tratamento equitativo dos cidadãos residentes na respetiva autarquia local; ii) pelo não exercício cumulativo de mandatos

⁴⁵⁵ Acórdão do TC n.º 384/2012, <http://www.tribunalconstitucional.pt/tc/acordaos/20120384.html>.

⁴⁵⁶ É-lhe possível elaborar um projeto concreto de reorganização administrativa, do qual virá “a resultar em caso de conformidade com os parâmetros estabelecidos na Lei n.º 22/2012 [de 30.5, que “aprova o regime jurídico da reorganização administrativa territorial autárquica”], o novo mapa das freguesias em cada município”, sem prejuízo da decisão final da Assembleia da República – ponto II.8, § 1, do Acórdão do Plenário de 16.7.2012, processo n.º 477/12.

⁴⁵⁷ Podendo optar por não participar no procedimento de reorganização das freguesias, trata-se de uma decisão que compete, no exercício de competência que lhe é legalmente cometida, pelo que não pode referendar o exercício da competência, diferentemente no que se refere ao teor da pronúncia. Neste sentido, o TC considerou que a Assembleia Municipal de Barcelos Não podia transferir a decisão de não participar no procedimento de reorganização das freguesias para as populações através de referendo – ponto II.11 do Acórdão do Plenário de 16.7.2012, processo n.º 477/12; e Ac. do Plenário do TC n.º 388/2012, de 25.7.2012, processo n.º 505/12.

políticos; iii) e pelo não exercício cumulativo de cargos ou empregos que prejudiquem o exercício livre do mandato.

Por sua vez, o controlo administrativo sobre as autarquias locais implica exterioridade, respeito pelo respetivo espaço de decisão e responsabilidade, identificando e promovendo a reposição da legalidade quando violada e, por outro lado, procurando que o exercício da autonomia local se conserve no espaço da descentralização administrativa de um Estado unitário. Neste sentido, os eleitos locais são responsáveis perante o conjunto da respetiva população, no respeito da lei e do interesse geral, sendo esta a responsabilidade e o respeito que permitem manter a substância da filiação democrática do mandato e o alinhamento com os fundamentos do Estado de Direito, revelando igualmente a efetivação de responsabilidade perante as assembleias deliberativas ou em virtude desta relação.

No quadro de poliarquia administrativa, infra e supraestadual, a observância do princípio da autonomia local depende do reconhecimento de competências efetivas às autarquias de grau inferior nos procedimentos decisórios de nível superior. O princípio da autonomia local postula também o reconhecimento de uma capacidade jurídica funcionalizada (princípio da especialidade) no plano supraestadual, não podendo este espaço hierárquico ser substituído por entidades intermunicipais ou metropolitanas, cuja legitimidade democrática se afigura duvidosa. Ou seja, refere o Acórdão do TC n.º 296/2013 a necessidade do cumprimento integral do princípio da tipicidade das autarquias no território continental (art.º 236.º, n.º 1) e do princípio de eleição por sufrágio universal direto e secreto do órgão deliberativo das autarquias locais (art.º 239º, n.º 2 da CRP), pelo que os órgãos das Comunidades Intermunicipais, em particular o órgão deliberativo, não são eleitos por sufrágio universal, direto e secreto, mas antes eleitos em sede de assembleia municipal, desconhecendo o cidadão comum da forma, dos candidatos e das competências que estes exercem no seio do órgão deliberativo da CIM, abalando desta forma a legitimidade e autoridade democrática dos órgãos uma vez que estes não são eleitos pelos cidadãos eleitoras mas pelos seus representantes eleitos num primeiro plano, podendo afirmar-se que vigora um sistema de dupla representação: eleitos num

primeiro plano para o órgão deliberativo da autarquia local e, num segundo plano, eleito para um órgão deliberativo supramunicipal, sendo que estes não podem em caso algum considerar-se uma autarquia local⁴⁵⁸.

Volvidos quarenta anos da consagração constitucional do Poder Local e dos seus órgãos representativos, impera responder à questão de qual a melhor forma de atualizar o Poder Local para as exigências atuais, dando resposta aos problemas da sua organização e funcionamento, mas igualmente de o preparar para os desafios do futuro: se através da redefinição e reforço das competências e atribuições os órgãos das autarquias locais e que se verificou, em parte, com a aprovação e entrada em vigor da Lei n.º 75/2013, de 12 de setembro ou através de uma clara revisão e reforma da organização e do funcionamento dos órgãos autárquicos e subsequente revisão da respetiva lei eleitoral. Em momento algum poderemos optar uma apenas uma das vias, sendo ambas complementares entre si, pelo que a revisão da LEOAL surge como necessária à revisão da organização e funcionamento dos órgãos representativos das autarquias locais e, por sua vez, reforçados na sua esfera de competências e atribuições, pelo que o problema maior está na não prossecução prática dos objetivos integrantes do *Documento Verde da Reforma da Administração Local*, nomeadamente do seu 4.º eixo, sendo esta questão não um mero problema político, mas um verdadeiro “impasse de regime” e que urge ultrapassar.

Nesse sentido, impera a necessidade de introdução de mecanismos que permitam ao cidadão eleitor restabelecer uma relação de confiança e cooperação com o poder político, profundamente desacreditado nos últimos anos⁴⁵⁹, desvalorizando a

⁴⁵⁸ Acórdão do TC n.º 296/2013, de 28 de maio, que respeita à pela inconstitucionalidade das normas constantes dos artigos 2.º, n.º 1 e 3.º, n.º 1, alínea c) do Decreto n.º 132/XII, das normas constantes dos artigos 2.º, 3.º, 63.º, n.os 1, 2 e 4, 64.º, n.os 1 a 3, 65.º e 89.º a 93.º do Anexo I ao mesmo decreto e das disposições normativas constantes dos anexos II e III do mesmo Decreto, na parte respeitante às comunidades intermunicipais, por violação do artigo 236.º, n.º1, da Constituição; pela inconstitucionalidade das normas constantes dos artigos 25.º, n.º 1, alínea k) e primeira parte do n.º 2 do artigo 100.º, conjugadas com as normas dos artigos 101.º, 102.º, 103.º, n.º 1, e 107.º e, consequentemente, dos artigos 104.º a 106.º e 108.º a 110.º, todos do Anexo I ao Decreto 132/XII, por violação do artigo 111.º, n.º 2, da Constituição; e pela inconstitucionalidade consequente do artigo 1.º do Decreto n.º136/XII, in www.nedal.uminho.pt/0_content/CIM_Trib_Constitucional.pdf.

⁴⁵⁹ PEDRO MAGALHÃES, É mais importante ter liberdade ou haver igualdade?, in Os Caminhos da Europa, Revista XXI da Fundação Francisco Manuel dos Santos, n.º 3, pp. 183-187.

liberdade e os direitos políticos, tornando-os suscetíveis a regimes que facultam “resultados” como a prosperidade e igualdade, mas em nada democráticos. Uma atitude do legislador que garanta que o cidadão tem todas as condições para desenvolver uma cada vez mais forte participação cívica nos processos de tomada de decisão política, tornando-o parte da construção de soluções para os problemas da sua autarquia, freguesia e município.

Desde logo uma maior transparência no funcionamento dos órgãos autárquicos e supramunicipais, sendo que para o efeito impera estabelecer e garantir para com as instituições supramunicipais e infra estaduais uma legitimidade de reivindicação de responsabilidades quanto ao exercício dos mandatos, nomeadamente do órgão deliberativo e que não se limite ao uso da palavra no final das reuniões das assembleias intermunicipais (à semelhança do que sucede nas reuniões da assembleia de freguesia ou da assembleia municipal, quando esta não reúne de forma extraordinária), assim como possa permitir aos eleitos ao órgão deliberativo intermunicipal estabelecer uma relação de partilha de informação e de procura de opinião junto dos cidadãos eleitores do município que representa no órgão deliberativo no qual exerce funções, alargando assim a sua participação dos cidadãos na discussão dos respetivos assuntos.

Ainda no que ao órgão deliberativo diz respeito, são várias as propostas que visam alterar o paradigma de descrença em que estas atualmente se encontram, nomeadamente através de: a) uma composição diretamente legitimada em sufrágio e mais eficaz, com a exclusão da integração dos presidentes de junta de freguesia, passando estes a integrar um órgão consultivo da câmara municipal com reuniões obrigatórias tal como sucede com as assembleias municipais e onde os problemas das freguesias possam ser colocados diretamente ao presidente do órgão executivo municipal evitando a partidarização dos mesmos em sede da assembleia municipal; b) uma diminuição do número de membros sobretudo nos municípios que tem muitas freguesias; c) a necessária existência de uma maioria absoluta, para dessa forma suportar o correto funcionamento do executivo, existindo, tal como refere neste

ponto ANTÓNIO CÂNDIDO OLIVEIRA⁴⁶⁰, uma compressão do princípio da proporcionalidade na composição do órgão na medida que te tal seja necessário para obter a referida maioria, tal como sucede no modelo vigente em França; d) a especialização do trabalho dentro da assembleia, em que ao invés de todos os membros da assembleia municipal estudarem profundamente todos os assuntos do município, possa existir a possibilidade de se formarem comissões permanentes especializadas; e) a atribuição aos grupos municipais de meios básicos para exercer devidamente as suas funções, nomeadamente instalações e informação atempada; f) reuniões mais frequentes, passando a 6 reuniões ordinárias do órgão deliberativo municipal, pelo que impera nesse sentido a revisão do valor das senhas de presença, mantendo-se o atual sistema vigente nas assembleias de freguesia; g) a atribuição de efeitos à moção de censura aprovada pela assembleia deliberativa, provocando a subsequente realização de eleições para os órgãos, sendo o tempo que medeia a apresentação de uma moção de censura não deverá nunca ser inferior a um ano; h) a votação da proposta de executivo, apresentada pelo presidente eleito.

No que respeita ao órgão executivo: a) este deverá na sua formação garantir maiorias absolutas, mesmo que a lista mais votada não a tenha alcançado na eleição direta, abolindo-se o princípio da uniformização na organização e funcionamento das autarquias locais, «abrindo a possibilidade da adaptação à diversidade que resulta das diferenças de população, território e do número de freguesias»⁴⁶¹; b) uma composição homogénea; c) a possibilidade de apreciação da constituição do executivo e respetivo programa de ação, assim como a possibilidade de serem apresentadas moções de rejeição, em que haveria a realização de eleições intercalares, no caso de serem aprovadas 2 moções de rejeição; d) a possibilidade de remodelação, total ou parcial, do executivo, por iniciativa do Presidente, limitada temporalmente nos seis meses seguintes à rejeição da intenção de remodelação, nos

⁴⁶⁰ ANTÓNIO CÂNDIDO OLIVEIRA, A Democracia..., p. 150.

⁴⁶¹ ANTÓNIO CÂNDIDO OLIVEIRA, A Democracia..., p. 151.

últimos seis meses do mandato e nos primeiros seis meses subsequentes à apreciação, inicial ou intercalar, do órgão executivo pelo órgão deliberativo.

Ao correto funcionamento dos órgãos das autarquias locais está adjacente a necessidade da implementação do direito e dever de formação dos eleitos locais, garantindo assim uma qualificação dos eleitos para um melhor desempenho das suas funções e para as quais foram eleitos. Para o efeito, a proposta de atribuição de 2% do valor da subvenção do Estado às campanhas eleitorais para formação dos candidatos aos órgãos das autarquias locais e subsequente realização de formação empreendida pela autarquia durante o mandato para o qual foram eleitos, devendo esta medida estar plasmada no plano e orçamento da respetiva autarquia.

Tendo ainda em consideração dos efeitos práticos da Lei n.º 11-A/2013, de 28 de Maio que ditou a redução em 28% do número de freguesias em Portugal, passando de 4190 para 3026, em que deixaram de existir plenários de cidadãos eleitores, seria um passo fundamental no reforço da participação cívica com a criação de “*Conselhos de Freguesia*”, à semelhança dos Conselhos Municipais, em que estes assumem um importante papel enquanto estruturas consultivas do município, integram diversas associações, representantes das comunidades e organizações representativas, promovendo assim a sua participação ativa na vida cívica assim como estabelece um diálogo de proximidade, na sua dimensão social e cultural, através de plataformas de cidadania.

A par da introdução de algumas medidas acima referidas, não deixa de ser fundamental o reforço dos mecanismos de participação cívica existentes, nomeadamente: a) as reuniões públicas, ou seja, reuniões dos órgãos deliberativos das autarquias locais têm um carácter público, com a possibilidade de intervenção dos eleitos e do público (sendo que a intervenção do público poderá ser feita no início ou no fim das sessões, mediante o regulamento de funcionamento do órgão deliberativo); b) a convocação das reuniões extraordinárias por certo número de cidadãos eleitores de uma autarquia local (art.º 28.º, n.º 1, al. c) da Lei n.º 75/2013, de 12 de Setembro), c) a elaboração das atas (art.º 30.º, n.º 3, Lei n.º 75/2013, de 12

de Setembro), em que com base nas reuniões dos órgãos das autarquias locais são lavradas as respetivas atas, que devem resumir tudo o que de essencial nelas se passou e, em especial, as deliberações tomadas. Estas deliberações tornam-se executórias após a aprovação das atas das reuniões. O acesso a estes documentos e aos arquivos e registos administrativos está constitucionalmente garantido aos cidadãos, à exceção de determinados domínios que estão protegidos por lei; d) a publicidade das deliberações, e) organizações de moradores (CAPÍTULO V, art.º 263.º, 264.º e 265.º CRP), em que os cidadãos podem constituir organizações populares de base territorial e gozam de certos direitos no seio da autarquia local, sobretudo, no que se refere às freguesias, intensificando dessa forma a participação das populações na vida administrativa local. Estas prerrogativas incluem, designadamente, a possibilidade de efetuar petições (al. a), n.º1, art.º 265.º), de participar nas reuniões sem direito a voto (al. b), n.º1, art.º 265.º) ou de executar as tarefas delegadas pela lei ou pelos órgãos da freguesia (n.º2, art.º 265.º); f) apresentar candidaturas de grupos de cidadãos eleitores (art.º 19.º, Lei Orgânica n.º 1/2001, de 14 de Agosto) onde grupos de cidadãos eleitores podem ser candidatos às eleições para os órgãos das autarquias, fora das listas propostas pelos partidos políticos, apresentando para o efeito candidaturas “independentes”; g) o Direito de petição (Lei n.º 43/90, de 10 de Agosto, com as alterações introduzidas pela Lei n.º 6/93, de 1 de Março, Lei n.º 15/2003, de 4 de Junho e Lei n.º 45/2007, de 24 de Agosto); h) o acesso ao Provedor de Justiça (art.º 23.º CRP e Lei n.º 9/91, de 9 de abril, alterada pelas Leis n.ºs 30/96, de 14 de agosto, e 52-A/2005, de 10 de outubro), intervindo na defesa dos direitos, liberdades e garantias dos cidadãos, assim como para assegurar a justiça e a legalidade da Administração Pública; i) a ação popular, em que a Constituição garante a todos, pessoalmente e através de associações, o direito de ação popular e, por fim, j) a discussão pública no âmbito da aprovação de instrumentos de gestão territorial.

Estamos certos de que o caminho a ser percorrido pelo legislador no sentido de reforçar a participação dos cidadãos nos processos de tomada de decisões é longo⁴⁶² mas assertivo de dele resultar a garantia de um reforço da intervenção pública e cívica dos cidadãos eleitores.

Nesse sentido, impera cumprir o objetivo de revisão da LEOAL plasmado no 4.º eixo do *Documento Verde da Reforma da Administração Local*, constituindo o derradeiro desafio à credibilidade, responsabilidade e sentido de Estado do sistema político português, cabendo-lhe a missão de reforçar todo um conjunto de mecanismos que possibilitem uma maior atividade política participativa do cidadão, assim como a restauração da confiança institucional deste para com o poder político, garantindo assim o cumprimento da verdadeira essência da democracia local.

⁴⁶² A este respeito de referir a momentânea impossibilidade do “Voto Eletrónico”, à semelhança do que sucede na Estónia em que, desde as eleições municipais de 2005, é permitido ao cidadão, através da plataforma GitHub e com referência ao respetivo cartão de cidadão, que a votação seja feita com segurança à partir de qualquer computador, sendo autorizado a cada cidadão o “envio” do voto até uma data predeterminada, in <http://www.vvk.ee/>.

Ainda a respeito da votação eletrónica, a 30 de Setembro de 2004, o Conselho da Europa adotou a Recomendação Rec. (2004)11, onde consagrou que todos os Estados-Membros adotariam medidas tendentes a garantir a segurança dos sistemas de votação eletrónica. Desde então que pelo menos dois estudos demonstraram que não se pode garantir a segurança dos sistemas de votação eletrónica nos Estados Unidos e na Irlanda, sendo que esta decidiu não utilizar as máquinas de votação eletrónica que já havia adquirido, mas manter o sistema de votação manual. A 4 de Outubro de 2006, profissionais unidos no grupo de ação «não confiamos em máquinas de votação», composto por peritos do sector da tecnologia que levam a cabo ações de acesso não autorizado contra sistemas vitais, no propósito de demonstrar que se pode garantir a respetiva integridade, comunicaram que haviam detetado falhas importantes na segurança do sistema de votação eletrónica dos Países Baixos. O grupo revelou que, num ambiente eletrónico, não se pode garantir a confidencialidade do voto. As máquinas de votação emitem radiações eletromagnéticas que contêm provas da opção do votante. Trata-se de uma violação direta de direitos constitucionais.

8 – BIBLIOGRAFIA

ABREU AMORIM, Carlos, «Algumas notas sobre o regime jurídico das assembleias municipais portuguesas», in *Direito Regional e Local*, n.º 7 Julho/Setembro, 2009.

ALVES CORREIA, Fernando, «Formas jurídicas de cooperação intermunicipal», in *Estudos em homenagem ao Prof. Doutor Afonso Rodrigues Queiró*, vol. I, Coimbra, 1984.

AMARAL, Diogo Freitas do, «Curso de Direito Administrativo» Vol. I – Reimpressão da 3.ª Edição, Almedina, 2012.

AMADO GOMES, Carla (2007), «Referendo Local: o medo de existir?», in *Revista de Direito Local e Regional*, n.º 00, Outubro/Dezembro, 2007.

ANDRADE, José Carlos Vieira de, «A Justiça Administrativa (Lições)» – 8.ª Edição, Almedina, 2006.

AUBY, J.-F/NOGUELLOU, R., «Droit des collectivités locales», 3.ª ed., Paris, 2004.

BAPTISTA MACHADO, «Participação e Descentralização, Democratização e Neutralidade na Constituição de 76», Almedina, Coimbra, 1982.

BARBOSA DE MELO, «O Poder Local na Constituição da República Portuguesa em 1976», in *30 Anos de Poder Local na Constituição da República Portuguesa*, Ciclo de Conferências na Universidade do Minho, Coimbra Editora (2007).

BATALHÃO, Carlos José, «Algumas dúvidas jurídico-constitucionais sobre a reforma territorial das freguesias (um olhar sobre a Lei n.º 22/2012, de 30 de maio)», in *Direito Regional e Local*, n.º 20, Outubro/Dezembro, ano?.

BELLOUBET-FRIER, NICOLE, «Vers un modèle européen d'administration locale?» in *“Transferts territoriaux de compétence en Europe”*, RFAP, n.º.121-122, Junho, 2007.

BERTI, G. (1969), «Cratteri dell'amministrazione comunale e provinciale, Padova», in OLIVEIRA (2005).

CAETANO, Marcello (1997), «Manual de Direito Administrativo», Volume I, Almedina, 10.^a ed. (6.^a reimpressão), Revista e Atualizada pelo Prof. Doutor Diogo Freitas do Amaral, Almedina.

CASALTA NABAIS, José,

- «A autonomia financeira das autarquias locais», in 30 Anos de Poder Local na Constituição da República Portuguesa, Ciclo de Conferências na Universidade do Minho, Coimbra Editora, 2007;

- «A Autonomia local (Alguns aspectos gerais)», in Estudos em Homenagem ao Prof. Doutor Afonso Rodrigues Queiró, vol. II, Coimbra, 1993.

CAUPERS, João,

- «Governo Municipal – na fronteira da legitimidade com a eficiência?», in *Themis*, RFDUNL, Ano V, n.º 8, 2004;

- «Possibilidades de reforma das actuais estruturas municipais e do respectivo regime jurídico», Conferência, Braga, 2008;

- «Divisão administrativa e órgãos regionais», in *Revista de Direito Regional e Local*, n.º 8, Outubro/Dezembro, 2009.

CONSEIL DE L'EUROPE,

- «Assemblée Parlementaire – Résolution 1320 (2003) – Code de bonne conduite en matière électorale» – 30 de Janeiro de 2003 in OLIVEIRA, 2005;

- «La démocratie locale et régionale au Portugal» (25/05/03) – Rapporteurs Mme Kathryn Smith (Royaume-Uni) et M. Miljenlo DORIC (croatie), n.ºs 21, 22 e 23, 2003;

- «Rapport sur les relations entre les citoyens, l'assemblée et l'exécutif dans la démocratie locale (le cadre institutionnel de la démocratie locale)» – Strasbourg, 4-6 Juin 2002.

COSTA GONÇALVES, Pedro, «As entidades intermunicipais – em especial, as comunidades intermunicipais», in *Questões Atuais de Direito Local*, ADREL, n.º 1, Jan./Mar. 2014.

CORREIA, Sérvulo, «Noções de Direito Administrativo», vol I., Edições Danúbio, 1982.

CRUZ E SILVA, Pedro (2012), «Notas sobre a Proposta de Lei n.º 44/XII do Governo para a reorganização administrativa territorial autárquica», in *Direito Regional e Local*, n.º 17, janeiro/março.

DENHARDT, Robert B. e DENHARDT, Janet V., «The New Public Service: Putting Democracy First», *National Civic Review*, Volume 90, Issue 4, Winter, 2001.

Documento Verde da Reforma da Administração Local – «Uma reforma de gestão, uma reforma de território e uma reforma política», XIX Governo de Portugal, Setembro, 2011.

Direção Geral da Administração Interna (DGAI), «Eleições Autárquicas 2013 - Atlas Eleitoral», Coordenação Técnica Sónia Tavares in http://www.dgai.mai.gov.pt/files/conteudos/AtlasAutarquicas_2013_v1.pdf.

Etude sur l'état actuel de la régionalisation et les perspectives de développement de l'autonomie régionale dans les Etats membres du Conseil de l'Europe, da Chambre des régions, 14e Session Plénière CPR(14)6REPADD 15-05-2007, Rapport Commission Institutionnelle, Jean-Claude Van Cauwenberghe, Belgique, (R, SOC), 2007.

FERNANDES, António Teixeira, «Poder local e democracia» – Comunicação apresentada ao II Congresso Português de Sociologia, Lisboa, Fundação Calouste Gulbenkian, 5 a 7 de Fevereiro de 1992.

FONSECA, Isabel, «Como celebrar acordos de execução: problemas, soluções (caso a caso) e bom senso q.b.», in *Questões Atuais de Direito Local*, AEDREL, n.º 1, Jan./Mar. 2014.

FREITAS DA ROCHA, Joaquim, «Finanças públicas restritivas – o impacto das medidas da Troika nas regiões autónomas e nas autarquias locais», in *Direito Regional e Local*, n.º 15, 2011.

GALÁN, A. Galán, «El régimen especial de los municipios de gran población» – in *Anuario del Gobierno Local*, 2003.

GOMES CANOTILHO, «Anotação» ao Acórdão n.º 364/91, de 31 de Julho, in *Revista de Legislação e de Jurisprudência*, ano 124.º, n.º 3086, 1991.

GOMES CANOTILHO/VITAL MOREIRA, «Constituição da República Portuguesa Anotada», vol. II, 2010.

GONNENWEIN, O. (1967), *Derecho Municipal Alemán*, trad. Madrid, in OLIVEIRA, 2005.

GOUVEIA, Jorge Bacelar e António Rebordão Montalvo – «Des collectivités locales en atente de région», in *La décentralisation dans les États de l'Union Européene* – ed. La Documentation Française, Paris, 2002.

ISERN, J. L. Rivero, «Manual de Derecho Local» Civitas, Madrid, 1992.

MACHETE, Rui Chacerelle de, «Um novo paradigma nas relações Estado-sociedade», in *Revista Nova Cidadania*, ano III, n.º 12, Abril-Junho de 2002, pág. 32-37.

MAGALHÃES, Pedro, «Os portugueses e a democracia. É mais importante ter liberdade ou haver igualdade?», *Revista XXI TER OPINIÃO*, N.º 3, Fundação Francisco Manuel dos Santos, 2014.

MARCOU, Véase, «La réforme en cours des collectivités territoriales: queles logiques?», in *Cahiers Français*, núm. 362, 2011.

MARTINS, Mário Rui, «As Autarquias Locais na União Europeia», ASA Editores, 2001.

MELO ALEXANDRINO, José de,

- «Direito das Autarquias Locais – Introdução, Princípios e Regime Comum», in Paulo Otero / Pedro Gonçalves (coord.), *Tratado de Direito Administrativo Especial*, vol. IV, Coimbra, 2010 [no prelo??];

- «A interioridade no tempo e no espaço», I Curso pós-graduado sobre Direito da Interioridade, organizado pela Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa em colaboração com a Câmara Municipal de Bragança, 4 de Novembro;

- «O défice de proteção do poder local: defesa da autonomia local perante o Tribunal Constitucional?», in *Revista de Direito Regional e Local*, n.º 05, Braga, 2009;

- «Direito das Autarquias Locais...», MIRANDA, Jorge, Teoria do Estado e da Constituição, Coimbra Editora, 2002;

- «Princípio Republicano e Poder Local – Acórdão n.º 364/91 do Tribunal Constitucional», separata da Revista O Direito, ano 124.º, III, 1992, in OLIVEIRA (2005);

- «A Lei de Reforma da Administração Local e os seus grandes problemas», in *Questões Atuais de Direito Local*, ADREL, n.º 1, Jan./Mar. 2014;

- «Direitos Fundamentais – Introdução Geral», 2.ª ed., Cascais, 2011.

MENGER, CH.-F., (1993), «Entwicklung der Selbstverwaltung im Verfassungsstaat der Neuzeit», in *Selbstverwaltung im Staat der Industriegesellschaft – Festgabe zum 70. Geburtstag von George Christoph von Unruh*, org. A. VON MUTIUS, Heidelberg, in OLIVEIRA (2005).

MIRANDA Jorge / MEDEIROS, Rui, «Constituição Portuguesa Anotada», Tomo III – Organização do poder político, Garantia e revisão da Constituição, Disposições finais e transitórias, Coimbra, 2007.

MIRANDA, Jorge,

- «Manual de Direito Constitucional», Tomo III – Estrutura constitucional do Estado, 5.^a ed., Coimbra, Coimbra Editora, 2004;
- «Manual de Direito Constitucional», Tomo VII – Estrutura constitucional da Democracia, Coimbra Editora, 2004;
- «Referendo», in *Polis*, V, 1995.

MOZZICAFREDDO, Juan e GOUVEIA, Carla, «Contextos e Etapas de Reforma na Administração Pública em Portugal», in Juan MOZZICAFREDDO e SALIS GOMES (Orgs.), *Projectos de Inovação na Gestão Pública*, Lisboa, Editora Mundos Sociais, 2011.

MORAND-DEVILLER, «Cours Droit Administratif», Paris, 2009.

MULLER-QUOY, «Le droit des assemblées locales», Paris, 2001 in OLIVEIRA (2005).

OLIVEIRA, António Cândido de,

- «A Democracia Local (Aspetos Jurídicos)», Coimbra Editora, 2005;
- «A difícil democracia local e o contributo do Direito», in *Estudos em comemoração do 10.º aniversário da licenciatura em Direito da Universidade do Minho*, Coimbra, 2004;
- «Direito das Autarquias Locais», Coimbra Editora, 1993;
- «Quase 40 anos de democracia local: um período sem paralelo na história político-administrativa de Portugal», in *Questões Atuais de Direito Local*, ADREL, n.º 3, 2012;
- «É necessária uma reforma territorial das freguesias?» in *Revista de Direito Regional e Local*, n.º 13, 2011;

- «O funcionamento das assembleias municipais em Portugal», in *Revista Direito Regional e Local*, n.º 7, 2009;

- «As assembleias das autarquias locais e o bom funcionamento da administração pública», in *Revista Direito Regional e Local*, n.º 19, 2012;

- «Debate sobre a Reforma da Administração Local em Portugal : um breve contributo», in *Revista Direito Regional e Local*, n.º 16, 2011.

OTERO, Paulo, «Direito Constitucional Português – Vol. II Organização do poder político», Almedina, 2010.

PARADA, Ramón, «Derecho Administrativo II», 13.ª Edição, Madrid, 1999.

POLLITT, Christopher e BOUCKAERT, Geert, «Public Management Reform: A Comparative Analysis», OUP Oxford, 1999.

R. CHAPUS, (2000), «Droit Administratif, general», T. 1, 14.ª ed., Paris in OLIVEIRA, 2005.

RASERA, M., «La démocratie locales», LGDJ, Coll. Systèmes - Collectivités locales, 2002.

REBELO, Marta, «As Finanças Locais e o Plano de Ajustamento da Troika – A dimensão financeira óptima dos municípios no quadro da reorganização autárquica», Almedina, 2011.

REBELO DE SOUSA, Marcelo, «Lições de Direito Administrativo», Vol. I, Lex, 1999;

- «O sistema de governo municipal», 2.ª ed., Santarém, ATAM, 1997;

- «Constituição da República Comentada», Lex, 2000;

- «Lições de Direito Administrativo», vol. I, 3.ª ed., Lisboa, 1999.

REBORDÃO MONTALVO, António, «A Carta Europeia da Autonomia Local e o Sistema de Governo Local», in *Revista de Administração Local* - N.º 232, Jul.-Ago. 2009.

Relatório do Comité de Monitorização do Congresso dos Poderes Locais e Regionais do Conselho da Europa, «*Local and regional democracy in Portugal CG(22)11*» 29 March 2012.

RIO, Rui, «A conciliação da gestão com a política: um exemplo concreto», in *Revista Questões Atuais de Direito Local*, n.º 3, julho/setembro, 2014.

ROSANVALLON, Pierre, «La légitimité démocratique, Impartialité, réflexivité, proximité.» Éditions du Seuil, Paris, 2008.

ROCHA, Joaquim Freitas, «Finanças públicas restritivas – o impacto das medidas da Troika nas regiões autónomas e nas autarquias locais», in *Revista Direito Regional e Local*, n.º 15, 2011.

SAUTEL, G., (1885) *Histoire des institutions publiques depuis la Révolution Française*, 6.ªed., Paris, in OLIVEIRA (2005).

SOUSA, António Francisco de, *Direito Administrativo das Autarquias Locais*, Editora Luso Livro, 3.ª ed., 1993.

SOUSA PINHEIRO, Alexandre de/ LOMBA, Pedro, «Comentário à Constituição Portuguesa», coord. Paulo Otero, Vol. III: *Princípios Gerais da Organização do Poder Político*, Coimbra, 2008.

STADERINI, F., «Diritto degli enti locali», 8.ª ed., 1998, p. 313 in OLIVEIRA, 2005.

TEIXEIRA FERNANDES, António, «Democracia, descentralização e cidadania», in *Democracia, Novos Desafios e Novos Horizontes*, 2004.

VANDELLI, L., «Il governo locale», Bolonha, 2000;

- « Il sistema delle autonomie locali», Bolonha, 2004.

VASILIS LEONTISIS, «The ‘Callicrates’ reform: transforming Greek local government in the years of austerity», in Hellenic Observatory, London School of Economics and Political Science (LSE), London, 2011.

VELASCO CABALLERO, Francisco, «Planta local y entidades locales inframunicipales en Europa», in *A Reforma do Estado e a Freguesia*, Abril, NEDAL, 2013.

VERPEAUX, «La loi du 27 février 2002 relative à la démocratie de proximité ou la proximité, une solution pour la démocratie locale?», in RFDA, n.º 2, mars-avril, 2003.

VIANA, Cláudia, «O instituto do referendo local à luz da jurisprudência constitucional», in *Revista de Direito Regional e Local*, n.º 5, Janeiro/Março, 2009.

VIRGA, Paola, «L’amministrazione locale», 2.^a ed., Milano, 2003.

VITAL MOREIRA, «As associações intermunicipais e áreas metropolitanas», in *Revista de Direito Regional e Local*, n.º 00, 2007.

XAVIER, Joana Lobo, «Tutela Administrativa das Autarquias Locais», in *Direito Administrativo das Autarquias Locais – Estudos*, Coimbra Editora, 2010.

WESCHKA, Allemagne M., (2002), «Rapport national, in Dossier sur l’élection du bourgmestre», org. por F. DELPÈRÈE/M. JOASSART, Bruxelles, in OLIVEIRA, (2005).

WOLLMAN, H., (1999), «Le système local en Allemagne: vers un nouveau modèle de démocratie locale?», in AAVV – La démocratie locale – Représentation, participation et espace public, PUF, in OLIVEIRA, (2005).

ZANOBINI, G. (1936), *L’Amministrazione Locale*, 3.^a ed. Pádua, *apud* ANTÓNIO CÂNDIDO OLIVEIRA (2005) .

9 – JURISPRUDÊNCIA

Acórdãos do Tribunal Constitucional

- Acórdão n.º 242/91, de 12 de Junho
- Acórdão n.º 238/91, de 29 de Maio
- Acórdão n.º 242/91, de 29 de Maio
- Acórdão n.º 360/91, de 9 de Julho
- Acórdão n.º 432/91, de 14 de Novembro
- Acórdão n.º 498/94, de 13 de Julho
- Acórdão n.º 983/96, de 7 de Agosto
- Acórdão n.º 390/98, de 26 de Maio
- Acórdão n.º 391/98, de 26 de Maio
- Acórdão n.º 30/99, de 13 de Janeiro
- Acórdão n.º 113/99, de 24 de Fevereiro
- Acórdão n.º 187/99, de 17 de Março
- Acórdão n.º 389/99, de 23 de Junho
- Acórdão n.º 495/99, de 15 de Setembro
- Acórdão n.º 398/99, de 11 de Outubro
- Acórdão n.º 518/99, de 22 de Setembro
- Acórdão n.º 694/99, de 22 de Dezembro
- Acórdão n.º 1/2000, de 4 de Janeiro

- Acórdão n.º 2/2000, de 4 de Janeiro
- Acórdão n.º 93/2000, de 15 de Fevereiro
- Acórdão n.º 94/2000, de 16 de Fevereiro
- Acórdão n.º 95/2000, de 16 de Fevereiro
- Acórdão n.º 511/01, de 15 de Fevereiro
- Acórdão. n.º 107/2003, de 19 de Fevereiro
- Acórdão n.º 259/04, de 14 de Abril
- Acórdão n.º328/04, de 11 de Maio
- Acórdão n.º359/06, de 8 de Junho
- Acórdão n.º 524/08, de 29 de Outubro
- Acórdão n.º 559/08, de 19 de Novembro
- Acórdão n.º 634/08 de 23 de Dezembro
- Acórdão n.º 635/08, de 23 de Dezembro
- Acórdão n.º 100/09, de 3 de Março
- Acórdão n.º 437/2009, de 28 de Setembro
- Acórdão n.º 443/2009, de 14 de Setembro
- Acórdão n.º 444/2009, de 14 de Setembro
- Acórdão n.º 445/2009, de 14 de Setembro
- Acórdão n.º 452/2009, de 14 de Setembro
- Acórdão n.º 462/2009, de 14 de Setembro
- Acórdão n.º 470/2009, de 23 de Setembro

- Acórdão n.º 296/2013, de 28 de Maio
- Acórdão n.º 384/2012, de 16 de Julho
- Acórdão n.º 388/2012, de 25 de Julho

Acórdão Tribunal Europeu dos Direitos do Homem

- Acórdão do TEDH de 06-01-2011, processo n.º 34932/04, caso *Paksas versus* Lituania

Acórdão do Tribunal de Justiça

- Acórdão do TJCE de 02-07-2002, Comissão Europeia *versus* Espanha, C-499/99

Regulamentos europeus

- Regulamento (CE) N.º 1059/2003 do Parlamento Europeu e do Conselho de 26 de Maio de 2003
- Regulamento (CE) n.º 1082/2006
- Regulamento (EU) n.º 407/2010 do Conselho, de 11 de Maio de 2010

Recomendações do Conselho da Europa

- Rec (2004)12 do Comité de Ministros dos Estados membros na melhoria dos recursos internos.
- Rec (2005)1 do Comité de Ministros dos Estados membros sobre os recursos financeiros das autarquias locais e regionais.
- Rec 221 (2007), do Congresso dos poderes locais e regionais sobre o Quadro institucional da Cooperação Interautárquica.
- Rec 323 (2012), do Congresso dos poderes locais e regionais sobre a A Democracia Local e Regional em Portugal.