

Angela Marcu

O Sistema de Governo das Autarquias Locais

Orientador: Professor Doutor Luís Cabral de Moncada

Universidade Lusófona de Humanidades e Tecnologias

Faculdade de Direito

Lisboa

2021

Angela Marcu

O Sistema de Governo das Autarquias Locais

2

Dissertação defendida em provas públicas na Universidade Lusófona de Humanidades e Tecnologias no dia 07/ 06 2021), perante o júri, nomeado pelo Despacho de Nomeação n.º 30/2021 com a seguinte composição:

Presidente:

Professor Doutor Domingos Pereira de Sousa

Arguente:

Professora Doutora Maria da Graça Canto Moniz

Orientador:

Professor Doutor Luís Cabral de Moncada

Universidade Lusófona de Humanidades e Tecnologias

Faculdade de Direito

Lisboa

2021

Mesmo quando tudo parece desabar, cabe a mim decidir entre rir ou chorar, ir ou ficar, desistir ou lutar; porque descobri, no caminho incerto da vida, que o mais importante é o decidir.

(Cora Coralina)

Resumo: A organização democrática do Estado compreende a existência de autarquias locais. O poder local submete-se a variada legislação emanada da Assembleia da República. Nos termos constitucionais as autarquias locais têm como órgãos representativos uma assembleia dotada de poderes deliberativos e um órgão executivo perante ela responsável. A lei prevê também apenas dois órgãos representativos. Contudo, na prática, nas autarquias locais o poder foi progressivamente concentrado num órgão não reconhecido constitucionalmente como o de presidente da câmara.

O atual estudo, decorrente de dissertação de mestrado, tenta demonstrar algumas especificidades do sistema de governo das autarquias locais plasmados na Constituição da República Portuguesa e na lei.

Palavras-Chave: Constituição da República Portuguesa, Lei das Autarquias Locais, poder local, órgãos representativos, inconstitucionalidade.

Abstract: The democratic organization of the State comprises the existence of local municipalities. The «local power» complies to several legislations emanated from the Assembly of the Republic. In constitutional terms, the local municipalities have as representative bodies an assembly endowed with deliberative powers and an executive body responsible to it. The law predicts only two representative bodies as well. However, on practical terms, the power of local municipalities has progressively been concentrated in a constitutionally unrecognized body, such as that of Mayor.

The present study, ongoing of a master's degree thesis, tries to demonstrate some of the singularities of the governing system of local municipalities as detailed both in the Constitution of the Portuguese Republic and in the law.

Keywords: Constitution of the Portuguese Republic, Law of Local Municipalities, local power, representative bodies, unconstitutionality.

Abreviaturas, siglas e símbolos

Ac.	Acórdão
Al. (als)	Alínea(s)
Art. (arts)	Artigo(os)
CA	Código Administrativo
CE	Constituição Espanhola
CGTG	Código Geral das Coletividades Territoriais
Coord.	Coordenador
CRP	Constituição da República Portuguesa
DL	Decreto-Lei
Ed. ou eds.	Edição ou edições
LEOAL	Lei Eleitoral dos Órgãos das Autarquias Locais, Lei orgânica nº 1/2001, de 14/8
Nº ou nºs	Número ou números
Pg. ou pgs.	Página(s)
RC	Revisão Constitucional
REG	Regime Eleitoral Geral
STA	Supremo Tribunal de Justiça
TC	Tribunal Constitucional

Índice

Introdução.....	8
I - Os alicerces da organização da administração local autónoma	11
II - A Constituição da República Portuguesa de 1976 e o poder local	12
III - Princípios fundamentais orientadores do poder local	14
1. Autonomia local.....	14
2. Princípio da descentralização administrativa	17
3. Princípio da subsidiariedade	17
IV - Definição de autarquia e os seus elementos	18
1. A Freguesia.....	19
2. O Município	20
V - Modo de designação dos titulares dos órgãos das autarquias locais implementado pela Constituição da República Portuguesa de 1976.....	22
1. Freguesia	22
2. Município.....	23
VI - Revisão Constitucional de 1997 e as alterações ao modelo de sistema de governo autárquico.....	26
VII - A composição dos órgãos autárquicos segundo a lei ordinária	29
1. Freguesia	30
2. Município.....	31
VIII - O sistema de governo autárquico - os diversos pontos controversos	32
1. O Presidencialismo do sistema de governo local?.....	32
2. O problema das maiorias	36
IX - A responsabilidade política entre os órgãos	42
1. Sistema Parlamentar	42
2. Sistema Presidencial	43
3. Semipresidencial	44
4. A responsabilidade do órgão executivo perante o órgão deliberativo. O sistema de governo local português	45

X - Algumas soluções de Direito Comparado: breve referência	51
2. O sistema de governo municipal francês	53
3. O sistema de governo municipal italiano	55
XI - A atipicidade do sistema de governo autárquico português – propostas de solução	58
Conclusões	61
Referências	64

Introdução

No seu *Manual de Direito Administrativo* Marcello Caetano refere que a expressão ‘autarquias locais’ foi introduzida em Portugal pela Constituição da República Portuguesa de 1933, até então a expressão mais aproximada era ‘corpos administrativos’. (Caetano, 1972), (Caetano, 1973)

Conforme M. Caetano ‘autarquia’ é um conceito recebido do direito italiano onde foi introduzido por Santi Romano, em fins do século XIX, para definir a posição dos entes locais e também dos institutos públicos, no âmbito do ordenamento jurídico do Estado italiano. Esteve este conceito, sempre, muito ligado à ideia centralizadora.

A noção, embora com importantes alterações, foi acolhida na CRP de 1976 no seu artigo 235º. Estabelece o nº 2 do mencionado artigo que as autarquias locais são “pessoas coletivas territoriais dotadas de órgãos representativos, que visam a prossecução de interesses próprios das populações respetivas”.

Numa abordagem mais rigorosa, Freitas do Amaral, põe em destaque os seguintes elementos da noção de autarquia: a população; o território; a prossecução de interesses próprios; e a existência de órgãos representativos. (Amaral, 2006)

8

A população e o território são elementos necessários, mas não ‘fazem’ uma autarquia. Esta só toma consistência quando a população assente num determinado território assume como tarefa comum a satisfação de interesses próprios, decorrentes da vida em comunidade, mediante órgãos próprios, representativos dos respetivos habitantes.

A eleição dos órgãos dos entes locais foi sempre uma reivindicação fundamental ao longo do processo de descentralização territorial, havendo avanços e recuos neste domínio. J. Baptista Machado escreve a este propósito que a descentralização pressupõe a eleição dos órgãos e que tal eleição é a ‘trave- mestra da descentralização’. (Machado, 1982)

A descentralização implica a existência de uma autonomia suficiente para acolher a existência de órgãos de governo próprio, sendo uma autonomia político-legislativa, que se traduz nas competências legiferantes daqueles órgãos; uma autonomia administrativa, que resulta de atribuições e competências próprias, distintas das da Administração Central; uma autonomia político-económica, decorrente da autonomia patrimonial e financeira; e, por fim, é uma autonomia de tipo decisório tendo como limite a unidade da ação administrativa decorrente do princípio da unidade do Estado.

Nos termos do artigo 250º da Constituição República Portuguesa, são órgãos representativos do município a assembleia municipal e a câmara municipal.

Nem a CRP, nem a Lei nº 75/2013 de 12 de setembro – que estabelece o regime jurídico das autarquias locais –, preveem o presidente da câmara como órgão do município.

Porém, o presidente foi assumindo um papel de importância sempre crescente, que o legislador foi acompanhando, fazendo dele a primeira figura do município.

À semelhança do presidente da câmara municipal, o presidente da junta também não está mencionado na lei como órgão, contudo, também ele tem um amplo conjunto de competências próprias – artigo 18º da Lei nº 75/2013, de 12 de setembro.

Neste sentido, a organização interna, composição e constituição dos órgãos locais consubstanciam um sistema de governo autárquico cuja classificação não reúne consenso da doutrina, e cuja adjetivação vai desde *sui generis*, estranho a insólito. (Amaral, 2006)

Embora se fale numa reforma do sistema de governo local há vários anos, as alterações ao mesmo, apontadas como necessárias para o tornar eficaz e, acima de tudo, lógico, tardam em chegar. A introdução de uma nova lei autárquica assume-se como algo muito difícil de concretizar dado as diametralmente opostas sugestões apresentadas e as diferentes ideologias políticas subjacentes às mesmas.

Neste contexto, nesta dissertação propomo-nos apresentar uma breve síntese da história da Administração Pública em Portugal, assim como também dos princípios orientadores do poder local, abordando, ainda, as autarquias locais na CRP de 1976, seu conceito e regulação. Seguindo com as alterações ao modelo de sistema de governo autárquico introduzido pela RC de 1997, procedendo à análise da composição dos órgãos autárquicos segundo a lei ordinária e analisando também algumas soluções de direito comparado.

Analisaremos a forma como a lei ordinária desenvolve as matrizes dadas pela CRP, no que se refere à constituição dos órgãos.

Após a análise da organização administrativa das autarquias locais dentro e fora da CRP, encontrar-nos-emos em condições de expor os pontos problemáticos e geradores de maior controvérsia do modelo de sistema local, analisando em concreto três pontos que consideramos mais relevantes:

- o papel dos presidentes dos órgãos executivos nas respetivas autarquias locais;
- a constituição dos órgãos e funcionamento prático daí adveniente;
- o relacionamento interorgânico e a responsabilidade dos órgãos executivos face aos órgãos deliberativos.

Por fim, terminaremos com uma breve exposição das alterações propostas ao modelo de sistema autárquico consagrado.

Ao longo da dissertação, será adotada a Norma APA, como recomendado, para citações e referência bibliográfica.

I - Os alicerces da organização da administração local autónoma

A organização da administração local autónoma portuguesa tem os seus alicerces nas reformas introduzidas na primeira metade do século XIX na sequência da Revolução Liberal de 1820. Ela está intimamente ligada, tal como sucedeu nos países europeus que nos estão mais próximos, à formação e consolidação do Estado Liberal no século XIX, após a Revolução Francesa de 1789. (Oliveira, 2013)

Ao longo do século XIX e princípios do século XX, foram introduzidas modificações, mais ou menos duradouras, por via de vários códigos administrativos que traziam um movimento quase pendular de centralização, especialmente manifesto nos Códigos de 1842 e 1896, e o de descentralização configurado no Código Administrativo de 1878 e na Legislação da I República de 1913. O movimento pendular continua durante o século XX e, depois de um período fortemente centralizador que acompanhou o Estado Novo – de 1926 a 1974 –, vive-se, atualmente, um período de descentralização iniciado com a CRP de 1976 e subsequentes leis das autarquias locais.

A CRP reserva o seu Título VIII da Parte II à regulação do poder local, regulando-o extensa e pormenorizadamente.

11

O artigo 235º, nº 1 começa por afirmar que a “organização democrática do Estado compreende a existência de autarquias locais” continuando o nº2 a impor a existência de “pessoas coletivas territoriais dotadas de órgãos representativos que visam a prossecução de interesses próprios das populações respetivas”.

A CRP consagra três categorias de autarquias locais, artigo 236º, nº1, porém, como as regiões administrativas ainda não foram implementadas, atualmente existem no nosso território apenas as freguesias e os municípios.

A expressão ‘poder local’ é uma expressão nova, tendo sido consagrada pela primeira vez na CRP de 1976. Aquando da elaboração da CRP, o momento era histórico e visava marcar uma posição de fundamental diferença, uma rutura entre a conceção centralizadora e o modelo que viria a ser consagrado.

A expressão só vem a aparecer, pela primeira vez, no parecer da Comissão de Sistematização da Constituição, a 4 de julho de 1976, com a epígrafe do Título VIII da Parte III.

A proposta da Comissão de Sistematização acabou por obter o assento do Plenário, tendo sido fixado o termo 'poder local' como designação genérica das instituições locais. (Miranda, 1977)

II - A Constituição da República Portuguesa de 1976 e o poder local

Segundo Paulo Otero (Otero, 1995), existiam na Assembleia Constituinte duas correntes relativamente à conceção legitimadora do poder local e do princípio da descentralização:

- Por um lado, as forças políticas moderadas defendiam uma conceção de poder local baseada na democracia representativa, alicerçada numa estrutura orgânica eleita por sufrágio universal e representativa dos diversos agrupamentos político-partidários, não descurando, porém, a representação de outros grupos de interesses. O poder local e a descentralização assumiam-se como forma de conciliar a democracia participativa com a democracia representativa;
- Por sua vez, as forças políticas radicais defendiam uma conceção de democracia participativa, pondo em segundo plano a eleição dos órgãos locais por sufrágio universal. Na sua perspetiva, a organização local devia assentar no desenvolvimento de organizações populares de base que conduziriam ao fim último da transição para o socialismo, instrumentalizando-se o poder local e a descentralização para atingir esse objetivo.

12

Contudo, a CRP de 1976, à semelhança das Constituições anteriores, manteve o modelo de organização autárquica tripartido, assente num sistema de autarquias locais estruturado em três níveis territoriais: as freguesias, os municípios e as regiões administrativas. (Moreira & Canotilho, 2010) O concelho passou a ser designado de município e o distrito deixou de ser autarquia local, tendo sido substituído pela nova autarquia região administrativa.

Apesar de manter o modelo tripartido, o texto constitucional optou por eliminar a conceção organicista existente no regime anterior, tendo suprimido da estrutura das autarquias locais a relação de integração existente entre elas: as autarquias inferiores deixaram de integrar as autarquias superiores, desaparecendo a relação hierárquica

existente entre as autarquias, assegurando a cada uma a sua identidade e autonomia próprias, sem prejuízo da necessária interligação entre elas. (Moreira, 2007)

Assim, com a CRP de 1976 surge um novo recorte constitucional para autonomia local (Nabais, 2007), uma mudança estruturante, (Amorim, 2012), em que as autarquias locais integram o conceito de ‘poder local’, não como um poder à parte, mas sim inserido no quadro unitário do Estado.

Estes alicerces da democracia política portuguesa estão consagrados na Constituição da República Portuguesa, no seu capítulo introdutório, no artigo 6.º, que proclama como princípios fundamentais no seio da organização do poder político a coexistência da unidade do Estado e os princípios da autonomia e de descentralização, querendo isto dizer que o princípio da unidade do Estado comporta a existência de outras pessoas coletivas territoriais, coexistindo com outras estruturas humanas dotadas de poderes públicos. (Gouveia, 2011)

A CRP de 1976 regula minuciosamente a matéria das autarquias locais.

É o capítulo I do Título VIII da Parte III que contem os princípios gerais da matéria, que são os seguintes:

- a) Divisão do território só pode ser estabelecida por lei, artigo 236º, nº 4 da CRP;
- b) A lei administrativa, ao definir as atribuições e a organização das autarquias locais, bem como a competência dos sus órgãos, tem de respeitar o princípio da descentralização, artigo 237º.
- c) As autarquias locais têm património e finanças próprios, artigo 238º, nº 1.
- d) O regime das finanças locais visará a necessária correção de desigualdades entre autarquias do mesmo grau, artigo 238º, nº 2;
- e) As autarquias locais serão dirigidas por uma assembleia deliberativa, eleita por sufrágio universal, segundo o sistema de representação proporcional, e por um órgão colegial executivo, perante ela responsável, artigo 240º, nº1 e 2;
- f) É autorizado o referendo local sobre matérias da competência exclusiva da autarquia, desde que por voto secreto, nos casos e nos termos que a lei estabelecer, artigo 240º, nº3;
- g) As autarquias locais têm poder regulamentar próprio. Contudo, no exercício desse poder, não podem violar a CRP, nem a lei, nem quaisquer

regulamentos emanados de autarquias de grau superior ou de autoridades com poder tutelar, artigo 241;

- h) As autarquias locais estão sujeitas à tutela do Estado. Não obstante, esta tutela consiste unicamente na verificação do cumprimento da lei por parte dos órgãos autárquicos e só pode ser exercida nos casos e segundo as formas previstas na lei, artigo 242º, nº1.
- i) As autarquias locais têm quadros de pessoal próprio nos termos da lei, artigo nº 243º, nº1. É aplicável aos funcionários e agentes da administração local autárquica o regime jurídico dos funcionários e agentes do Estado, nº2.

O Estado tem o dever de, nos termos da lei, conceder às autarquias locais, sem prejuízo da sua autonomia, apoio técnico e em meios humanos, artigo 243, nº3. (Amaral, 2006)

III - Princípios fundamentais orientadores do poder local

1. Autonomia local

14

No Estado liberal, autonomia local constituía um reduto próprio das autarquias face ao Estado, análogo à liberdade dos cidadãos frente ao poder político. Hoje, em pleno Estado social de direito, o princípio da autonomia local não pode ser entendido da mesma maneira.

Dantes, no entender de Freitas do Amaral, o que era de interesse nacional competia ao Estado; o que era de interesse local competia às autarquias locais; mas, hoje em dia, quase tudo o que é local tem de ser enquadrado numa política pública definida a nível nacional – veja-se o caso do ambiente, ordenamento do território, do urbanismo, do fomento turístico –; por outro lado, e inversamente, todas as políticas nacionais têm uma dimensão regional e local diversificada, exigindo adaptações, especialidades e respeito pelas particularidades de cada área ou localidade. (Amaral, 2006)

A matéria da autonomia local tem, na CRP, um tratamento qualificado e muito desenvolvido. Qualificado, pois encontra-se logo consagrado em sede de “Princípios Fundamentais”, artigo 6º, constituindo-se um limite material de revisão constitucional, artigo 288º alínea n); desenvolvido, pois é-lhe dedicado todo o Título VIII ‘Poder Local’ da Parte III constituído pelos artigos 235º a 265º, e encontrando-se ainda disperso pelo texto constitucional. (Oliveira, 2013)

O preceito nuclear sobre a autonomia local é o nº 1 do artigo 6º da CRP que dispõe o seguinte: “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”.

Para Maria José L. Castanheira Neves, a autonomia significa a capacidade de as autarquias prosseguirem livremente à realização das suas atribuições através dos seus próprios órgãos e sob sua inteira responsabilidade. (Castanheira Neves, 2004)

A autonomia local inclui, assim, a autonomia administrativa, a autonomia financeira e a autonomia regulamentar.

Por autonomia administrativa, em sentido estrito, entende-se a competência para a prática de atos definitivos e a não dependência hierárquica das autarquias em relação ao Estado. O Estado limita-se a exercer uma tutela de legalidade – artigo 242º da CRP.

No cerne da tutela e da legalidade e consequente negação da tutela de mérito estão inerentes dois conceitos: autonomia normativa e interesse local. Sendo o interesse local um dos elementos definidores de autarquias, tal significa que, se o Estado pudesse avaliar o mérito, estaria a avaliar, segundo a sua ótica – ótica de oportunidade nacional –, a existência ou não de um interesse local.

15

A autonomia normativa implica a disposição, por parte das autarquias, de um poder regulamentar próprio, exercido nos limites da CRP, das leis e dos regulamentos emanados das autarquias de grau superior ou das autoridades com poder tutelar – artigo 241º da CRP. Existe, assim, uma área regulamentar própria que não necessita de existência prévia e específica de uma lei.

A autonomia financeira encontra-se estabelecida no artigo 238º da CRP, ao prescrever que as autarquias têm património e finanças próprios.

Segundo Cândido de Oliveira, a expressão ‘autonomia local’ só aparece uma vez no texto da CRP no nº 2 do seu atual artigo 242º, empregando à lei fundamental fórmulas como “autonomia das autarquias locais”, nos artigos 6º, nº1, e 288º, alínea n), e “poder local”, que utiliza como epígrafe do Título VIII da Parte III – dedicada às autarquias locais – e ainda em algumas alíneas dos atuais artigos 164º e 165º. A expressão autonomia local é utilizada na Carta Europeia de Autonomia Local e usualmente noutros países como a Espanha, a Itália e

a França. No Conselho da Europa, instituição que elaborou e aprovou a Carta Europeia, assume cada vez mais relevo a expressão “democracia local”. (Oliveira, 2013)

Assim, para Cândido de Oliveira, as autarquias locais não são prolongamentos da administração central do Estado, formando antes parte de um conjunto mais amplo que a Administração Pública no seu sentido mais vasto, a qual abrange não só a administração direta e indireta do Estado, como a administração exercida pelas associações públicas e pelas autarquias locais de uma forma autónoma

Conforme Freitas de Amaral o princípio da autonomia local pressupõe e exige, pelo menos, os direitos seguintes:

- a) “O direito e a capacidade efetiva de as autarquias regulamentarem e gerirem, nos termos da lei, sob a responsabilidade e no interesse das respetivas populações, uma parte importante dos assuntos públicos” (Carta Europeia, art.º 3º, nº 1): é o seu domínio reservado;
- b) O direito de participarem na definição das políticas públicas nacionais que afetem os interesses próprios das respetivas populações;
- c) O direito de partilharem com o Estado as decisões sobre matérias de interesse comum – pelas formas mais adequadas: audiência prévia, parecer vinculativo, codecisão, direito de veto;
- d) O direito de, sempre que possível, regulamentarem a aplicação das normas ou planos nacionais por forma a adaptá-los convenientemente às realidades locais.

Isto significa que, para além de comportar um domínio reservado à intervenção exclusiva das autarquias, o princípio da autonomia local vai muito mais longe e, abrangendo embora a ideia de participação, também não se esgota nela, exigindo, nomeadamente, poderes decisórios independentes e o direito de recusar soluções impostas unilateralmente pelo Poder Central. (Amaral, 2006)

Maria José L. Castanheira Neves defende que existem interesses locais por natureza e a autonomia significa prosseguir-los, através dos próprios órgãos autárquicos e sob a sua responsabilidade, embora também implique a participação e a colaboração das autarquias locais na definição e na realização das políticas públicas nacionais. (Castanheira Neves, 2004)

2. Princípio da descentralização administrativa

O princípio da descentralização administrativa tem consagração constitucional através do artigo 237º da CRP.

Este princípio realiza-se mediante a transferência de atribuições e competências do Estado para as autarquias locais, tendo por finalidade assegurar o esforço da coesão nacional e da solidariedade inter-regional, a promoção da eficiência e eficácia da gestão pública, garantindo os direitos dos administrados.

O conceito de descentralização implica, não só que as autarquias locais tenham atribuições próprias, como que se reforce a transferência das atribuições do Estado para as autarquias locais, na perspectiva de que corresponderão a um núcleo de interesses verdadeiramente locais e de que serão exercidas por estas duma forma mais eficiente e eficaz.

Segundo Gomes Canotilho e Vital Moreira, (Canotilho & Moreira, 1993) o princípio da descentralização administrativa é a espinha dorsal da conceção constitucional da autonomia local e postula a difusão das tarefas públicas, mediante a devolução das atribuições e de poderes a entidades publicas autónomas situadas abaixo Estado.

17

Este princípio consagra, assim, a ideia de devolução de atribuições. Ou seja, o Estado prossegue atribuições que, pela sua natureza, não devia prosseguir por não corresponderem a interesses nacionais, competindo-lhe transferi-las para a autonomia local, que devia naturalmente prosseguir-las por corresponderem a interesses das populações respetivas.

3. Princípio da subsidiariedade

Este princípio postula que a transferência de atribuições e competências se efetue para a autarquia local mais bem colocada para as prosseguir, tendo em conta a amplitude, a natureza da tarefa e as exigências de eficácia e de economia.

Princípio que está consagrado no nº 1 do artigo 6º da CRP e no artigo 4º da Lei 75/2013, de 12 de setembro, e significa que o Estado só deve realizar as tarefas que não sejam mais eficientemente prosseguidas pelas autarquias locais, ou seja, que a repartição das tarefas públicas deve ser independente da natureza dos interesses em causa, e que, no

fundo, a repartição das atribuições deve ter como fundamento razões de eficácia e não apenas as ligadas à sua natureza.

Segundo Gomes Canotilho e Vital Moreira (Canotilho & Moreira, 1993), o princípio da subsidiariedade pressupõe que a administração autárquica tem competência geral e plena de desempenhar todas as tarefas com incidência local que, pela lei, não sejam atribuídas a outros titulares da administração.

Assim sendo, este princípio não atende à natureza dos interesses em causa, mas sim à eficácia da sua realização.

São estes três princípios estruturantes da administração local conjugados que explicam o nosso atual sistema legal de atribuições e competências autárquicas, já que as atribuições e competências que as autarquias e os seus órgãos detêm atualmente, bem como as que lhes vão ser transferidas, neles se baseiam. (Castanheira Neves, 2004)

IV - Definição de autarquia e os seus elementos

18

Nos termos do artigo 235º da CRP a organização democrática do Estado compreende a existência de autarquias locais e define-as como pessoas coletivas territoriais dotadas de órgãos representativos, que visam a prossecução de interesses próprios das populações respetivas.

São os seguintes elementos que o conceito comporta:

- a) O território de uma autarquia é constituído por uma porção do território nacional devidamente delimitada, geralmente contínua. É um elemento essencial, tanto que as autarquias se definem como 'pessoas coletivas territoriais'.

O território desempenha uma tripla função:

- em primeiro lugar desempenha a função de identificar a autarquia;
 - em segundo lugar define a população respetiva;
 - em terceiro lugar delimita as atribuições e as competências da autarquia e dos seus órgãos, em razão do lugar.
- b) O agregado populacional é o segundo elemento. É em função dele que se definem os interesses a prosseguir pela autarquia. A qualidade de membro

da população de uma autarquia local confere uma série de direitos e deveres. O direito mais importante é o direito de voto, mas há outros direitos, tais como: o direito de assistir às reuniões públicas dos órgãos da autarquia e o direito de impugnar em tribunal certos atos da autarquia.

Também existem determinados deveres, nomeadamente o dever de pagar impostos locais.

- c) O terceiro elemento do conceito consiste nos interesses comuns das populações. São estes interesses que servem de fundamento à existência das autarquias locais, as quais se formam para prosseguir os interesses privativos das populações locais, resultantes do facto de elas conviverem numa área restrita, unidas por laços de vizinhança.
- d) O quarto elemento do conceito de autarquia local é a existência de órgãos representativos da população. Não há, em rigor, autarquia local quando ela não é determinada por órgãos representativos das populações que a compõem. Os órgãos das autarquias locais são eleitos em eleições livres pelas respetivas populações – as chamadas eleições locais ou autárquicas.

No continente, as autarquias locais existentes são os municípios e as freguesias, artigo 236º da Constituição da República Portuguesa.

A criação das regiões administrativas como autarquias locais também está constitucionalmente prevista, embora não se preveja, pelo menos para breve, a sua criação em concreto.

1. A Freguesia

A freguesia é uma autarquia praticamente inexistente noutros países, pelo que constitui uma originalidade do nosso sistema autárquico.

Na generalidade dos países, a autarquia de nível inferior é o município, sendo raríssimos os países onde existem freguesias. Dos mais relevantes, apenas Inglaterra tem autarquias do tipo das nossas freguesias, embora apenas nas zonas rurais.

A freguesia é uma entidade de origem eclesiástica, que durante muitos séculos não teve qualquer influência na administração civil. Como escreveu Alberto Sampaio, “a freguesia é uma espécie de comuna sem carta, que se forma em volta do campanário”. (Sampaio, 1979, pg. 178)

Segundo Freitas do Amaral (Amaral, 2006), na nossa história distinguem-se três períodos, quanto à evolução das freguesias:

- desde a ocupação romana até 1830 – a freguesia não é autarquia local;
- de 1830 a 1878 – fase de grandes indecisões quanto ao modelo institucional da freguesia. O governo da Terceira criou as juntas de paróquia e fez das freguesias autarquias locais, a 26-11-1830; o Decreto nº 23 de 16-5-1832 excluiu-as da Administração Pública; embora pouco depois lhe tenham sido restituídas funções administrativas em 25-4-1835, o Código Administrativo de Costa Cabral tirou-lhas novamente, em 1842; até 1878 a freguesia não foi autarquia local.
- de 1878 até aos nossos dias – a freguesia configura uma das autarquias existentes.

O período iniciou-se com o CA de Rodrigues Sampaio, que data de 1878, em virtude do qual as freguesias entraram definitivamente na estrutura da nossa Administração local autárquica. Assim se têm mantido até hoje, embora sem uma função muito relevante até 1974.

A Constituição da República Portuguesa nunca deu qualquer noção relativa a esta categoria de autarquia local de nível inframunicipal. A primeira Lei das Autarquias Locais nº 79/77, de 25 de outubro, continha uma definição muito genérica, apenas dispondo que “a freguesia é uma pessoa coletiva territorial, dotada de órgãos representativos, que visa a prossecução de interesses próprios da população na respetiva circunscrição”, no entanto, tal definição foi eliminada desse diploma em 1984.

Uma definição que não é individualizadora, que não se aplica apenas ao objeto que pretende definir, segundo Freitas do Amaral, não é aceitável, propondo este a seguinte definição: “as “freguesias” são as autarquias locais que, dentro do território municipal, visam a prossecução de interesses próprios da população residente em cada circunscrição paroquial”. (Amaral, 2006)

2. O Município

O município é a categoria autárquica com mais profundas e importantes raízes no nosso país e mesmo o mais atuante, dadas as atribuições e meios financeiros que possui para as realizar.

Alexandro Herculano, na sua História de Portugal, defendia que o nosso município medieval era originário do município romano. (Amaral, 2006)

Já o historiador Gama Barros defendia que o município romano se extinguiu completamente no final do período romano. Assim, para ele, o município medieval é uma instituição nova, que aparece como produto das circunstâncias e das necessidades próprias da Reconquista. (Amaral, 2006)

É precisamente este último entendimento que tem recolhido o maior número de adesões por parte dos estudiosos do Direito Público peninsular.

Considera-se, assim, que o município é uma circunstância da reconquista, tendo sido as pessoas – pela necessidade de organização e resolução de problemas a nível local, mercê da situação em que se encontravam –, que criaram os municípios. Não obstante, reconhece-se que o município medieval poderá ter sofrido uma romanização por via do clero. (Amaral, 2006)

Tal como no caso das freguesias, a CRP de 1976 também não continha qualquer noção de município, afirmava apenas que “os concelhos existentes são os municípios previstos na Constituição (...)” artigo 249º, preceito que foi revogado em 1982.

21

A Lei nº 79/77, de 25 de outubro preceituava, no artigo 38º, a seguinte definição: “o município é a pessoa coletiva territorial, dotada de órgãos representativos, que visa a prossecução de interesses próprios da população na respetiva circunscrição”. Tal definição de município acabou por ser também eliminada, não existindo, atualmente, qualquer diploma legal que dê uma noção relativa a esta autarquia local.

Nas palavras de Freitas do Amaral, “o município é uma autarquia local que visa a prossecução de interesses próprios da população residente na circunscrição concelhia, mediante órgãos representativos por ela eleitos”. (Amaral, 2006, pg. 526)

Ou seja, o município é uma pessoa coletiva pública primária, de base territorial, que prossegue os interesses próprios da população residente na circunscrição concelhia, tendo merecido, por parte do Tribunal Constitucional, a qualificação como a principal Autarquia Local. (Tribunal Constitucional nos Acórdãos nº 361/91 e 358/92)

V - Modo de designação dos titulares dos órgãos das autarquias locais implementado pela Constituição da República Portuguesa de 1976

O sistema de governo das autarquias saído da Assembleia Constituinte consagrou o dualismo orgânico, tendo enunciado como princípio geral que “a organização das autarquias locais compreende uma assembleia eleita dotada de poderes deliberativos e um órgão colegial executivo perante ela responsável”, artigo 241.º, movendo-se o modelo de governo autárquico em torno do relacionamento destes dois órgãos, assentando a organização do poder político local numa estrutura diárquica. (Moreira & Canotilho, 2010)

O artigo 241.º, no seu n.º 2, estabeleceu para o sistema eleitoral das assembleias autárquicas o princípio constitucional fundamental aplicável à eleição dos órgãos representativos, plasmado no artigo 116.º, segundo o qual a designação dos titulares dos órgãos eletivos do poder local é feita por “sufrágio universal, direto e secreto dos cidadãos residentes, segundo o sistema de representação proporcional”. (Enunciado também no artigo 3.º/2 da Carta Europeia de Autonomia Local).

Relativamente ao sistema de governo autárquico, a Constituição da República Portuguesa estabeleceu regimes diferenciados de designação dos titulares dos órgãos representativos consoante a autarquia local em causa.

22

1. Freguesia

No artigo 245.º da versão originária da CRP consagraram-se os seguintes órgãos representativos da freguesia:

A assembleia de freguesia, na qualidade de órgão deliberativo, é designada segundo o princípio da eleição por sufrágio universal, direto e secreto dos cidadãos pelos eleitores residentes na área da freguesia, artigo 241.º, nº2 e 246.º, nº1. Porém, a lei constitucional abriu uma exceção a este princípio, tendo declarado a possibilidade de a lei ordinária determinar que nas freguesias de população diminuta a assembleia de freguesia seja substituída pelo plenário dos cidadãos eleitores, constituindo o único caso de democracia direta admitido pela Constituição da República Portuguesa. (Moreira & Canotilho, 2010) Salientam estes autores, que esta faculdade constitucional foi apenas dada pela lei ordinária às freguesias com 150 eleitores ou menos – artigo 21.º, nº 1 da Lei nº 169/99, de 18 de setembro.

Além disso, permitiu também a Constituição da República Portuguesa a apresentação de candidaturas para as eleições dos órgãos de freguesia por grupos de

cidadãos eleitores, representando esta faculdade outra importante medida ao nível da democracia local.

A junta de freguesia, órgão executivo colegial, nos termos do texto constitucional é eleita pela própria assembleia de freguesia, por escrutínio secreto, de entre os seus membros ou pelo plenário de cidadãos, quando não exista a primeira, artigo 247.º. Portanto, o sistema eleitoral dos órgãos representativos da freguesia funciona em dois graus: os eleitores elegem os membros da assembleia e, seguidamente, esses mesmos membros elegem a junta de freguesia. Significa isto que a junta de freguesia é designada por eleição indireta. (Amaral, 2006)

Quanto à sua constituição, na Assembleia Constituinte foi debatido o modo de designação do presidente da junta, tendo sido proposta a sua designação individual e singular, por sufrágio direto e secreto a duas voltas, de forma a conferir-lhe uma legitimidade forte, assegurando-lhe o papel determinante na condução dos interesses e assuntos da freguesia. No entanto, tal solução não foi acolhida, porquanto se temeu que tal modo de designação viesse a ser um elemento perturbador da democracia local, propiciando situações de caciquismo decorrentes de uma legitimidade acrescida proveniente da eleição a título individual. (Melo, 2007)

23

Nesta linha de pensamento, a Constituição da República Portuguesa acabou por consagrar a sua eleição direta pelos cidadãos recenseados na área de freguesia, mas através do mecanismo da colegialidade, isto é, o presidente apresenta-se na candidatura como líder de uma lista de candidatos, sendo essa lista a mais votada na eleição da assembleia, artigo 247.º, nº2. No caso de não existir assembleia, o presidente é o cidadão eleito pelo plenário para tal cargo.

Conclui-se, assim, que o órgão executivo da freguesia é eleito pela assembleia de freguesia, salvo o presidente, que é automaticamente o primeiro nome da lista vencedora para a referida assembleia.

2. Município

O órgão de uma pessoa coletiva de população e território é representativo quando esse órgão, tendo sido eleito livremente pela população residente, emana democraticamente desta e traduz os seus pontos de vista, defende seus interesses, atua em nome e por conta dessa população. (Amaral, 2006)

À face do CA de 1936-40 os órgãos do município eram três: o Conselho Municipal, a Câmara Municipal e o Presidente da Câmara Municipal. Contudo, o artigo 15º do CA foi revogado pela CRP, cujo artigo 250º dizia o seguinte: “Os órgãos representativos do município são a assembleia municipal, a câmara municipal e o conselho municipal”.

O artigo 250.º enunciava como órgãos representativos do município os seguintes:

1) A assembleia municipal, órgão deliberativo, previsto no artigo 251.º da versão original da CRP.

Quanto ao modo de designação dos seus membros, tal artigo determinou a sua eleição direta pelo colégio eleitoral do município, em número não inferior aos presidentes das juntas de freguesia, que também a integram.

Assim, também no caso da assembleia municipal não se aplica o princípio geral enunciado no artigo 241.º da versão original da CRP, na medida em que esta é constituída por membros por inerência (Amaral, 2006) e, por isso, apenas são parcialmente constituídas por eleição direta. (Moreira & Canotilho, 2010)

A inclusão dos presidentes da junta de freguesia na assembleia municipal teve como objetivo a promoção da assembleia municipal como órgão representativo dos interesses inerentes a toda a circunscrição concelhia, com alguma independência face aos partidos políticos, o que seria incompatível com a sua constituição apenas por membros diretamente eleitos em candidaturas apresentadas pelos partidos. Isto é, esta medida prendeu-se com a vontade de evitar que o órgão deliberativo municipal fosse expressão apenas da vontade dos cidadãos que diretamente o elegem. Para além desta ideia de democratização da assembleia, o modo de composição deste órgão tem subjacente uma outra: o município e as freguesias que o compõem devem ser vistas como um todo, configurando-se o município como uma unidade plural, o que implica a representação no órgão deliberativo de todas as freguesias, sem exceção, através dos respetivos presidentes em igualdade numérica, existindo, assim, um princípio senatorial na composição do órgão deliberativo municipal. (Melo, 2007)

2) A câmara municipal, como órgão executivo colegial, regulado no artigo 252.º.

A proposta apresentada na Assembleia Constituinte de estabelecer a sua designação pela assembleia municipal, órgão eleito diretamente pelos cidadãos, segundo o princípio geral plasmado no artigo 241.º, nº 2, não foi acolhida na versão originária da Constituição da República Portuguesa.

A nossa lei decidiu-se – no âmbito municipal e contrariamente à opção feita a nível de freguesias – pela eleição direta do órgão executivo, tendo estabelecido o mesmo modo de eleição previsto para o respetivo órgão deliberativo.

Na freguesia só a assembleia de freguesia é diretamente eleita pelos eleitores, sendo a junta de freguesia composta pelo cidadão que tiver encabeçado a lista mais votada para a assembleia de freguesia – que será o presidente da junta – e os restantes membros eleitos pela própria assembleia, sob proposta do presidente.

Este facto torna-nos detentores de um sistema original. Conforme Freitas do Amaral, não é nem um sistema de tipo convencional, nem de tipo parlamentar, nem de tipo presidencialista. É um sistema *sui generis* que não assenta em bases racionais e que pode funcionar mal na prática. (Amaral, 2006)

Enquanto nos sistemas de eleição indireta do executivo municipal se opta por essa forma de eleição para garantir executivos coesos e sem entraves políticos para exercerem as suas funções, no nosso país existem igualmente e maioritariamente executivos com esta coesão, mas isso só devido aos resultados eleitorais que têm permitido que uma das listas concorrentes obtenha a maioria.

25

Esta nossa originalidade tem para nós razões históricas e explica-se por um «excesso» de democracia contraposto ao défice anterior a 25 de abril de 1975.

Com a Revolução, pretendeu-se tornar inequívoco o corte com as anteriores nomeações políticas, pelo que se optou, apenas a nível municipal, pela eleição direta do executivo municipal, sendo o presidente da câmara o eleito que encabeçar a lista mais votada. (Castanheira Neves, 2004)

3) O conselho municipal, como órgão consultivo, cuja composição deveria ser definida por lei e cujo intuito seria o de garantir a adequada representação das organizações económicas, sociais, culturais e profissionais existentes na respetiva área, conforme o disposto no artigo 253.º.

Este órgão consultivo destinava-se a ser um órgão representativo da comunidade municipal sem intromissão dos partidos, cujo objetivo se prendia com a inclusão no sistema de governo local de um órgão representativo de sensibilidades, valores e interesses extra-partidários, dimensões da vida coletiva que os partidos tendem a não captar e, por isso, a não

representar. Correspondia, no fundo, a uma certa ideia de despartidarização do poder local. (Melo, 2007)

Contudo, a revisão constitucional de 1982 veio modificar este artigo, passando a sua existência a ter carácter facultativo e transferindo-se para a assembleia municipal o poder de instituir em concreto este órgão consultivo, com a definição das regras de composição do mesmo através da lei.

Acontece que, nem o legislador definiu a sua composição, nem as assembleias municipais procederam à sua instituição concreta. Por isso, na 3.^a revisão constitucional de 1989, a lei constitucional eliminou qualquer referência a esse órgão, passando, desde então, os municípios a ter apenas dois órgãos representativos.

VI - Revisão Constitucional de 1997 e as alterações ao modelo de sistema de governo autárquico

O capítulo relativo ao poder local tem sido um dos mais estáveis da Constituição da República Portuguesa tendo-se mantido, no essencial, intacto no decurso dos anos. Apenas passado vinte e um anos, com a entrada em vigor da Lei Constitucional n.º 1/97, de 20 de setembro, que veio proceder à 4.^a Revisão Constitucional, é que foram introduzidas alterações importantes e significativas no modelo de organização autárquica.

Em primeiro lugar, tais alterações tiveram como objetivo flexibilizar as soluções relativas à designação e composição dos executivos autárquicos, aumentando o número de opções organizatórias e transferindo a sua concretização para o legislador ordinário, (Miranda & Medeiros, 2007) deixando a CRP de consagrar os elementos estruturais da configuração dos órgãos autárquicos. (Gouveia, 2011)

A ideia foi a de eliminar os constrangimentos originados pelo modelo rígido traçado pela Constituição da República Portuguesa na sua versão original, no que toca à heterogeneidade do executivo municipal, decorrente da imposição constitucional da eleição direta do executivo municipal (Miranda & Medeiros, 2007) e, bem assim deixar nas mãos do legislador a opção entre o parlamentarismo imperfeito, parlamentarismo e presidencialismo. (Sousa & Alexandrino, 2000)

Assim sendo, com a Revisão Constitucional de 1997 efetuou-se a desconstitucionalização do sistema de governo local. (Moreira, 2007)

O texto constitucional não especifica qualquer método eleitoral para a designação do executivo colegial, tendo restado apenas uma norma geral relativa à designação do presidente, segundo a qual o presidente do órgão executivo colegial de cada uma das autarquias é necessariamente o primeiro nome da lista mais votada para a assembleia representativa ou para o próprio órgão executivo, artigo 239º, nº3 CRP. É certo que no que respeita à legitimação do presidente do órgão executivo, o texto constitucional fornece abertura para várias possibilidades, desde a eleição direta para o executivo – apurando-se este através da lista mais votada para o executivo – até à designação indireta do mesmo através da eleição da assembleia, através de lista mais votada para assembleia.

Para além da possibilidade de o legislador ordinário optar entre o regime de eleição direta dos executivos autárquicos ou um regime de designação indireta através da assembleia deliberativa, foi transferida para as suas mãos a competência para proceder à regulação do processo eleitoral e funcionamento, assim como dos requisitos da sua constituição e destituição.

Finalmente, os artigos 246.º e 252.º da CRP eliminaram as referências ao modo de eleição do órgão, ficando totalmente em aberto o modo de eleição e a composição dos órgãos executivos, (Miranda & Medeiros, 2007) permitindo que na lei ordinária se prevejam diferentes sistemas eleitorais e sistemas de governo, inclusive para autarquias da mesma categoria. (Sousa, 1997), (Miranda & Medeiros, 2007)

Porém, não foi apenas a composição do órgão executivo autárquico que sofreu significativas alterações. Também a formulação do preceito constitucional regulador da composição da assembleia municipal sofreu importantes modificações, passando a preceituar o artigo 251.º que “a assembleia municipal é o órgão deliberativo do município constituída por membros eleitos diretamente em número superior ao dos presidentes da junta de freguesia, que a integram”, tendo-se modificado a ordem entre os dois tipos de deputados municipais e, além disso, introduzido na parte final do artigo a expressão ‘que a integram’. Segundo A. Barbosa de Melo, com a introdução desta expressão, os presidentes da junta passaram a ser configurados como elementos integrantes na assembleia, ao invés de elementos constitutivos, conforme se parecia poder extrair da redação anterior do artigo. (Melo, 2007)

Tal significa que os eleitores da freguesia quando votam estão a eleger um presidente da junta e, simultaneamente, estão a eleger um membro da assembleia municipal de forma

direta. Embora a CRP não especifique em que medida o número de membros diretamente eleitos deve ser superior ao número de membros por inerência, a Lei nº 169/99, de 18 de setembro, no artigo 42.º, nº2, explicita que “o número de membros eleitos diretamente não pode ser inferior ao triplo do número de membros da respetiva câmara municipal”.

Uma terceira alteração, feita pela RC de 1997, foi a consagração do princípio geral de que as candidaturas para as eleições dos órgãos das autarquias locais podem ser apresentadas por partidos políticos ou por grupos de cidadãos de cidadãos eleitores, artigo 239.º, nº4. Este aditamento permite a apresentação de candidaturas independentes ou extrapartidárias e afasta o monopólio partidário que existia inicialmente – eliminando o princípio de representação partidária no domínio dos órgãos locais, procurando renovar a representação política a nível local e proporcionar uma verdadeira participação popular no sistema político. (Moreira & Canotilho, 2010)

Apesar de a revisão constitucional ter introduzido alterações com grande impacto no sistema de governo autárquico, mantiveram-se intocados vários pontos definidores do modelo autárquico (Alexandrino, 2010):

- Manteve-se o sistema de dualismo orgânico assente na existência de uma assembleia dotada de poderes deliberativos e na existência de um órgão executivo colegial;
- A eleição da assembleia deliberativa permanece segundo o sistema de representação proporcional;
- Apesar de, atualmente, em número inferior ao dos membros da assembleia municipal, os presidentes de junta continuam a integrá-la, havendo, assim, a inclusão de presidentes do órgão executivo de uma outra autarquia local, constituindo uma exceção ao princípio fundamental plasmado no artigo 239.º, nº2 que estabelece a eleição dos membros da assembleia por sufrágio universal, direto e secreto dos cidadãos recenseados na respetiva autarquia local, segundo o sistema de representação proporcional. Assim, a revisão constitucional de 1997 manteve a representação das autarquias menores no órgão representativo das autarquias superiores. Esta inclusão de membros de outras autarquias nas assembleias deliberativas municipais faz com que apenas a freguesia tenha uma assembleia diretamente eleita pelos cidadãos, em manifesta contradição com o princípio fundamental enunciado no artigo 239.º;

- A Constituição da República Portuguesa continua a omitir a referência aos presidentes dos órgãos executivos como órgãos representativos;
- A eleição do presidente do órgão executivo colegial continua a ser feita mediante eleição direta por sufrágio universal como primeiro da lista mais votada, porém, como se expôs, a lista pode ser para a designação da assembleia ou para o órgão executivo, conforme a solução eleitoral adotada na lei.

VII - A composição dos órgãos autárquicos segundo a lei ordinária

Considerando que a autonomia do legislador ordinário em matéria de organização administrativa, em especial ao nível das autarquias locais, é uma autonomia limitada, isto é, condicionada, em maior ou menor medida, pelo disposto na CRP, o sistema de governo local não pode ser entendido à margem da Constituição da República Portuguesa. Já no que concerne à forma de legitimação, composição e funcionamento do órgão executivo colegial, o legislador ordinário tem espaço de escolha.

Neste sentido, atendendo ao disposto no artigo 239.º da Constituição da República Portuguesa, parece-nos possível fazer esta leitura:

29

- imposição de um sistema de governo local diárquico;
- imposição de eleição direta do órgão deliberativo;
- permissão para que a designação do órgão executivo não seja por sufrágio direto.

Assim, nos termos do n.º 3, do artigo 239.º, da CRP, que foi precisamente aditado pela revisão de 1997, o texto constitucional não especifica qualquer método eleitoral para a designação do executivo. O processo eleitoral, por remissão constitucional, é regulado pela lei ordinária, sendo certo que, no que respeita à legitimação do presidente do órgão executivo, o texto constitucional fornece abertura para várias possibilidades, desde a eleição direta do executivo (apurando-se este através da lista mais votada para o executivo) até à designação indireta do mesmo através da eleição da assembleia, através de lista mais votada para a assembleia.

A eleição dos órgãos das autarquias locais rege-se pela Lei Orgânica n.º 1/2001, de 14 de agosto que aprovou a Lei Eleitoral dos Órgãos das Autarquias Locais, diploma que

regula apenas a eleição da assembleia de freguesia, da assembleia municipal e da câmara municipal, que ocorrem em simultâneo através de sufrágio universal, direto e secreto dos cidadãos recenseados na área da respetiva autarquia local. A eleição da junta de freguesia rege-se pela Lei n.º 169/99, de 18 de setembro, em virtude de a mesma não se realizar através de sufrágio universal, direto e secreto dos cidadãos recenseados na área da freguesia, mas sim pelos membros que compõem o plenário, ou seja, a assembleia de freguesia.

Com a exceção, portanto, da junta de freguesia, a eleição dos órgãos autárquicos é realizada através de sufrágio universal, direto e secreto dos cidadãos recenseados na área da respetiva autarquia local, sendo que a capacidade eleitoral ativa e passiva dos cidadãos pressupõe a sua inscrição no recenseamento eleitoral, cujo regime foi aprovado pela Lei n.º 13/99, de 22 de março.

Para efeito de eleição dos órgãos autárquicos, artigo 10.º da LEOAL, o território da respetiva autarquia local é o único círculo eleitoral. Os círculos eleitorais podem ter subjacente a organização administrativa do território ou a demarcação para efeitos eleitorais. No caso em concreto das autarquias locais, o círculo eleitoral é coincidente com o respetivo território, ou seja, para a eleição da assembleia municipal e da câmara municipal, o círculo eleitoral será a área do respetivo concelho, ao passo que para a eleição da assembleia de freguesia, o círculo eleitoral será a área da respetiva freguesia.

Assim, em cumprimento do constitucionalmente imposto, determina o artigo 11.º da LEOAL que os membros dos órgãos de natureza deliberativa das autarquias locais, bem como o órgão executivo do município são eleitos por sufrágio universal, direto, secreto e periódico, mediante listas plurinominais apresentadas em relação a cada órgão, dispondo o eleitor de um voto singular de lista.

1. Freguesia

A assembleia de freguesia é constituída, exclusivamente, por membros eleitos diretamente, segundo o sistema de representação proporcional, que variam em função do número de eleitores, entre 7 e 19 membros, artigo 4.º e 5.º da Lei nº 169/99, de 18 de setembro.

A junta de freguesia, por sua vez, é composta pelo respetivo presidente e por vogais eleitos pela assembleia de freguesia, sob proposta do presidente, tendo em conta o número de eleitores, entre 2 e 6 vogais, artigo 24.º.

2. Município

A assembleia municipal é um órgão colegial do município dotado de poderes deliberativos e de fiscalização do órgão executivo. Não elege nem o presidente de câmara, nem os demais membros da câmara, sendo controversa a questão da amplitude dos seus poderes de fiscalização sobre a câmara municipal.

A assembleia municipal corresponde a um verdadeiro parlamento local, mas com uma composição *sui generis*. É constituída, em parte, por membros eleitos e, em outra parte, por membros não eleitos – que são os presidentes das juntas de freguesia existentes no município –, não configurando, por isso, um órgão completamente representativo, pois apenas parte dos seus membros são efetivamente eleitos por sufrágio universal, direto e secreto.

Segundo o artigo 42º, nº 1 da Lei 169/99, de 18 de setembro, a assembleia municipal é constituída por membros eleitos diretamente, em número superior ao dos presidentes da junta de freguesia que a integram. Nos termos do nº 2 do mesmo artigo, o número de membros eleitos diretamente não pode ser inferior ao triplo do número de membros da respetiva câmara municipal.

Nos termos do artigo 251.º da CRP, a assembleia municipal é o órgão deliberativo do município e é constituída por membros eleitos diretamente, em número superior ao dos presidentes da junta de freguesia, que a integram. Ou seja, esta composição não é uma mera opção legislativa, mas sim uma verdadeira imposição constitucional e o legislador ordinário não pode alterar a composição da assembleia municipal, por muito particular que ela se revele.

A câmara municipal é eleita diretamente pelos cidadãos eleitores recenseados na área do município em ato simultâneo com a eleição da respetiva assembleia. É constituída por um presidente, que é o primeiro candidato da lista mais votada, e por vereadores, cujo número depende do número de eleitores do respetivo município, exceto no caso do Porto e Lisboa, em que se define um número fixo, artigos 56º e 57º da Lei nº 169/99, de 18 de setembro.

VIII - O sistema de governo autárquico - os diversos pontos controversos

Analizada a organização administrativa das autarquias locais plasmada na Constituição da República Portuguesa e na lei ordinária, importa saber como se reparte o poder no interior das autarquias locais e os pontos mais controversos do sistema de governo local.

1. O Presidencialismo do sistema de governo local?

Um sistema é um conjunto de estruturas fixas reciprocamente relacionadas. O sistema de governo local é o resultado das relações estabelecidas pela lei entre os diversos órgãos locais. Este relacionamento faz-se de acordo com um modelo invariável que constitui um sistema.

Na CRP de 1976 foi traçado para a freguesia um sistema de governo democrático representativo de divisão de poderes parlamentar, com exclusão de órgãos singulares, em que a eleição dos vogais da junta é feita pela assembleia de freguesia, sendo a primeira responsável perante a segunda. No entanto, a designação do presidente da junta de freguesia, através de sufrágio direto, como primeiro da lista mais votada para a assembleia de freguesia, a sua autonomização como órgão autárquico pela lei ordinária e a não consagração da demissão da junta pela assembleia, traduziu-se numa evolução em sentido contrário àquela traçada aquando da elaboração da Constituição da República Portuguesa, que não prevê a sua existência. (Sousa, 1999)

Afirma Freitas do Amaral que tal figura “é membro da junta, mas também é um órgão executivo das deliberações da própria junta”. (Amaral, 2006, pg. 519) Já M. Rebelo de Sousa /J. M. Alexandrino, embora reconheçam o presidente da junta como órgão de freguesia, ressalvam que este tem uma expressão legislativa muito menos intensa do que o presidente municipal. (Sousa & Alexandrino, 2000).

Tal como acontece com o presidente da junta de freguesia, muito embora a doutrina maioritária reconheça este órgão de freguesia como órgão representativo ou, pelo menos, não se oponha à sua qualificação como tal, a questão assume, em relação ao presidente da câmara municipal, uma intensidade muito maior dado o relevo do seu papel no município, estatuto e a sua maior visibilidade em relação ao primeiro. Note-se que os poderes do presidente da câmara, previstos no artigo 35.º da Lei nº 75/2013, de 12 de setembro, que

estabelece o regime jurídico das autarquias locais, são mais amplos do que os que correspondem ao presidente da junta, enunciados no artigo 18º do mesmo diploma.

Segundo o artigo 250º da CRP, há apenas dois órgãos representativos dos municípios. Entende, portanto, que o presidente não é um órgão representativo e exige ainda que a assembleia tenha poderes deliberativos e a câmara poderes executivos, na medida em que a segunda seja responsável perante a primeira.

Contudo, a lei ordinária refere, sempre, quer quanto à câmara municipal, quer quanto à junta de freguesia, a sua constituição integrando um presidente.

O primeiro problema a resolver é o de saber se o presidente pode ser concebido por lei como órgão do município. A Constituição da República Portuguesa não o prevê como tal. O nº 1 do artigo 239º da CRP apenas diz que a estrutura orgânica do município compreende uma assembleia deliberativa e um órgão executivo colegial, o que deixa as mãos livres ao legislador ordinário para criar mais um órgão municipal dotado de competências próprias.

Freitas do Amaral considera que a ausência de referência constitucional ao presidente da câmara na qualidade de órgão municipal é um erro técnico explicável pelas circunstâncias em que o legislador constituinte elaborou o texto constitucional, avessas então à autoridade de qualquer órgão singular. (Amaral, 2006)

Sobre esta matéria, Almeida Santos¹ referiu que “não poderiam atribuir-se poderes a um individuo que não é um órgão porque não estava nos devidos termos aí incluindo, só o podendo ser se no art.º 250º estivesse claramente referido: “os órgãos representativos do município são a assembleia municipal, a câmara municipal, e o presidente da câmara e o concelho municipal “ e que, assim sendo, estariam a dar poderes a quem não tinha categoria para os receber.”(Carrapato, 1983, pg. 78)

Desta forma, embora a legislação ordinária, na sequência da lei fundamental, omita – embora grande parte da doutrina chame a atenção desta omissão –, Carla Amado Gomes considera que a Constituição da República Portuguesa reconhece claramente o presidente da câmara municipal. (Gomes, 2001) A existência de mais um órgão é pacificamente aceite pela esmagadora maioria da doutrina, sustentando-se que as freguesias e municípios dispõem ainda de outro órgão executivo de natureza singular. (Sousa, 1999), (Caupers, 2004), (Oliveira, 2005), (Amaral, 2006), (Moreira, 2007), (Miranda & Medeiros, 2007), (Alexandrino,

¹ Santos, A. (1982), Faro: in Carrapato, J. F. de A. (1983). O Poder Local na Revisão Constitucional de 1982. Algarve em Foco Editora. Pg. 78.

2010), (Otero, 2010) Considera Jorge Miranda que não se trata da existência de mais um órgão executivo, mas sim de um órgão complexo que se pode desdobrar em órgãos singulares. (Miranda, 2000)

Utilizam esses mesmo autores como argumentos mais preponderantes a não exaustividade do artigo nº 239 na enunciação dos órgãos representativos das autarquias locais, (Miranda & Medeiros, 2007) não sendo essencial que a lei indique o presidente como órgão singular, (Amaral, 2006) mas sim analisar em concreto o seu papel, posição que ocupa e envolvimento na orgânica vigente, de modo a que possamos concluir se estamos perante um mero presidente do órgão colegial a que pertence, ou não.

A questão não reside, portanto, na inconstitucionalidade da figura do presidente, mas sim na adequação constitucional da multidão das competências que a lei lhe tem vindo a atribuir e, mais ainda, no seu estatuto de independência política perante a assembleia municipal e perante próprio órgão do qual emana.

Embora não tivesse ignorado a figura do presidente da câmara, a Lei nº 79/77 de 25 de outubro concebeu-o apenas como um órgão executivo. Nos termos do artigo 65º, atribuiu-lhe o papel de coordenador e executor das decisões, só excecionalmente podendo tomar iniciativas, carecendo, essas mesmas decisões, de ratificação pelo órgão competente, muito embora a distribuição de pelouros, nos termos do artigo 66º, fosse da competência do presidente.

Ainda que ao presidente da câmara fossem atribuídas tacitamente as competências previstas no artigo 63º da referida lei, a obrigatoriedade de informar a câmara na reunião imediatamente a seguir sobre as decisões que tomou, bem como a possibilidade da reclamação das decisões do presidente da câmara para a câmara, prevista no n.º 4 do artigo 63º, apontavam para uma forma colegial e não presidencial do exercício das competências em causa. Cumpria-se assim o objetivo constitucional no que se refere à outorga das competências a um coletivo, rompendo com o passado que atribuía o poder a um só homem. Acresce que o presidente da câmara apenas podia promover despesas e efetuar pagamentos devidamente cabimentados no orçamento municipal e depois da aprovação do órgão colegial. A gestão autárquica era de facto coletiva e transparente.

Mas, desde então, o crescimento das competências do presidente nunca mais parou. De acordo com a atual Lei nº 75/2013, de 12 de setembro, nomeadamente o seu artigo 35º, o presidente da câmara é muito mais do que um simples órgão executivo do município. A possibilidade de recurso, nos termos do artigo 34º, nº 2, para a câmara dos atos que o

presidente praticou no exercício das suas competências, sem prejuízo da ação contenciosa que ao caso caiba, não modifica as coisas.

Contudo, com especial destaque para o presidente da câmara municipal, defende-se que, a par da legitimidade democrática reforçada – proveniente da sua eleição direta –, o facto de a lei ordinária ter vindo, ao longo dos anos, a reforçar o seu estatuto e autonomia, atribuindo-lhe um conjunto de importantes competências e poderes próprios, (Amaral, 2006) permitiu a sua caracterização como verdadeiro órgão representativo, no sentido de ser visto como representante em que o povo delegou, mediante eleições, o seu poder. Para um setor da doutrina, a expressão «órgão representativo» não é utilizada na Constituição da República Portuguesa num sentido juridicamente rigoroso (Miranda & Medeiros, 2007) e, para J. M. Alexandrino, o conceito de órgão representativo é variável e relativo, (Alexandrino, 2010) emanando democraticamente da população. (Amaral, 2006) .

Assim sendo, atualmente é pacificamente aceite por uma grande parte da doutrina que se trata de um órgão executivo de natureza singular.

Em suma, o presidente da câmara tem um vasto elenco de competências e poderes decisórios consagrados na lei ordinária e o seu estatuto na orgânica local permite a sua elevação a verdadeiro chefe da administração local.

35

Freitas do Amaral (Amaral, 2006) coloca-o numa posição de supremacia jurídica face aos restantes membros do executivo, relegando para segundo plano a atividade colegial da câmara. Atualmente, o presidente da câmara é visto como o verdadeiro centro do poder, (Oliveira, 2004) passando a assembleia municipal para segundo plano, tendo-se tornado num órgão secundário, sem força política nem visibilidade. (Oliveira, 2004), (Moreira & Canotilho, 2010) Desta forma, muito embora a Constituição da República Portuguesa não preveja a existência de órgãos executivos singulares, hoje a grande maioria da população vê os presidentes das autarquias locais como os órgãos representativos e principais do governo local, valorizando-se a sua candidatura e respetivo programa político como decisórios para o destino do município. (Sousa, 1999).

Temos atualmente como órgãos representativos os presidentes das autarquias locais, que foram ganhando lugar e estatuto na organização administrativa local por via informal, de tal forma que se fala de uma presidencialização municipal (Oliveira, 2005), (Otero, 2010), presidencialismo municipal (Moreira & Canotilho, 2010) ou presidencialização do executivo. (Moreira, 2007)

Ora, esta exaltação da pessoa do presidente dos órgãos executivos coloca outro problema: a compatibilização da configuração dos órgãos autárquicos e a sua eleição segundo o sistema de representação proporcional. Como veremos, o estatuto detido pelos presidentes dos órgãos executivos colegiais e consequente secundarização dos órgãos deliberativos locais explica-se, em parte, pelo modo como a lei ordinária regula a sua composição, levando à formação de um órgão deliberativo composto por um número de membros excessivo e, por outro lado, pela constituição do próprio órgão executivo, também ela objeto de críticas devido à sua formação segundo o sistema proporcional.

2. O problema das maiorias

A eleição das assembleias autárquicas acompanha o princípio constitucional plasmado no artigo 113.º, nº5. Estas são “eleitas por sufrágio universal, direto e secreto dos cidadãos recenseados na área da respetiva autarquia, segundo o sistema de representação proporcional”, artigo 239.º, nº2 e 288.º, al. h). Quanto aos órgãos executivos, não impõe a lei fundamental que os mesmos devam ser constituídos segundo o sistema de representação proporcional. Contudo, a verdade é que o princípio geral de conversão de votos em mandatos de acordo com o sistema proporcional acabou por ser o escolhido também para estes órgãos, nos termos do artigo 13.º da Lei Orgânica n.º 1/2001, de 14 agosto.

36

Ora, a forma como se configura a constituição dos órgãos autárquicos tem sido apontada como incompatível com o princípio constitucional de sistema eleitoral. Tem-se entendido que esse modo de constituição pode distorcer consideravelmente a proporcionalidade da representação, (Sousa & Alexandrino, 2000) conferindo uma vantagem ao partido político mais influente em cada autarquia, (Moreira, 2007) posto que o presidente da junta, a maior parte das vezes, é eleito pelo partido dominante na área do município e, dessa forma, a sua integração na assembleia provoca a distorção da representação proporcional nesse órgão e, necessariamente, um reforço da representação do partido mais votado. (Moreira & Canotilho, 2010) Uma outra distorção apontada é a resultante da integração dos presidentes da junta nas assembleias municipais. (Oliveira, 2005)

No sentido do reforço dos poderes do presidente vai ainda o seguinte: este, sendo eleito, pode atribuir a colaboradores seus as competências previstas no nº 1 do artigo 38º da Lei 75/2013, de 12 de setembro, como já sucedia anteriormente, com a consequência de elementos não eleitos ultrapassarem em competências os eleitos a quem o presidente entendeu não atribuir competências.

A figura do vice-presidente da câmara, designado pelo presidente de entre os vereadores, reforça os poderes deste. De acordo com a lei, aquela figura não corresponde necessariamente ao segundo nome da lista mais votada nem é eleito pela câmara enquanto órgão colegial, o que seria a solução mais conforme com a CRP.

O legislador dá ao presidente a possibilidade de designar um qualquer membro da câmara para o exercício das funções de vice-presidente, o que causa, naturalmente, alterações na organização e funcionamento dos órgãos e dos serviços tão só e apenas porque, mais uma vez, um cargo que deveria ser um tirocínio e uma reserva da organização para a eventualidade de uma possível transição estável e pacífica, depende do critério subjetivo do presidente da câmara.

“A composição da assembleia municipal assenta em duas regras fundamentais. A primeira é a de que os membros eleitos diretamente devem ser, pelo menos, o triplo do número de membros da respetiva câmara. A segunda é a de que o número de eleitos tem de ser superior ao número de presidentes da junta.”
(Oliveira, 2013, pg. 263)

Assim, para obtermos o número de membros da assembleia municipal é necessário, multiplicar por três o número de vereadores da respetiva câmara e juntar todos os presidentes da junta. Nos municípios em que o número de presidentes da junta é elevado, igual ou superior ao triplo do número de vereadores, aumenta-se o número de membros eleitos diretamente até superar em mais de um o número de presidentes da junta de freguesia. Esta superação em apenas mais um, não está expressamente prevista na lei, mas é o que resulta da sua interpretação. (Oliveira, 2013)

37

Repare-se que esta composição não é uma mera opção legislativa, mas sim uma verdadeira imposição constitucional. No artigo 251.º da CRP, o legislador constituinte define que a assembleia municipal é o órgão deliberativo do município e é constituída por membros eleitos diretamente em número superior ao dos presidentes da junta de freguesia, que a integram.

O que é que resulta daqui? Dada a existência de um enorme número de freguesias integradas nos municípios, pode a assembleia atingir um número de membros manifestamente excessivo. (Oliveira, 2004), (Oliveira, 2005)

É certo que, com a aprovação do regime jurídico de reorganização administrativa territorial autárquica pela Lei nº 22/2012, de 30 de maio, que estabelece o novo mapa das freguesias resultante da agregação e alteração dos limites territoriais, o número de freguesias

diminuiu substancialmente, o que, conseqüentemente, diminui o número de membros da assembleia municipal. Porém, tal não resolve por completo o problema, pois prevalece a regra do triplo dos membros do órgão executivo.

Conforme o exemplo dado por António Cândido de Oliveira, (Oliveira, 2004) vejamos: se o órgão executivo de um município tiver 11 membros e 12 freguesias, a assembleia será composta por 33 membros eleitos diretamente – correspondendo ao triplo dos membros do órgão executivo – e 12 presidentes da junta integrantes, num total de 45 membros. Mas, se o município tiver 49 freguesias, a assembleia será composta por 50 membros eleitos diretamente e 49 presidentes da junta, perfazendo um total de 99 membros.

Outra consequência apontada como resultante do modo de constituição do órgão deliberativo municipal prende-se com a desproporcionalidade entre o número de freguesias existentes e a população de cada município pois, tendo em conta a regra da superioridade do número de deputados municipais em relação aos presidentes de junta, pode acontecer que o número de membros da assembleia municipal seja completamente diferente entre municípios de população idêntica. (Moreira & Canotilho, 2010) A. Cândido de Oliveira aborda também esta consequência, dando como exemplo o município de Bragança com 99 membros para 34.000 habitantes e, por outro lado, o município de Faro, com 27 membros para 50.000 habitantes. (Oliveira, 2004)

Desta forma, a assembleia municipal, por força da sua especial composição, tem um número de membros muito variado, independentemente da população, podendo chegar a números elevadíssimos, caso *sui generis* se atendermos que não existe em qualquer outro ordenamento jurídico um tão elevado número de membros no órgão deliberativo. (Morand-Deviller, 1993)

Ao número excessivo de membros que compõem órgão deliberativo, vem acrescer a constituição dos órgãos executivos pelo sistema proporcional segundo o sistema da média mais alta de Hondt. Ou seja, o facto de a atribuição dos mandatos às diferentes candidaturas ser feita na proporção dos votos recebidos por cada uma delas, (Costa, 1980) assegura a representação no órgão das diversas tendências políticas do país (Miranda, 1995) e, desse modo, uma representação das minorias na proporção dos votos obtidos. (Duverger, 1985)

O apuramento dos mandatos que cabem a cada uma das listas candidatas mediante o recurso à dita fórmula permite apurar de modo imediato, através de uma simples operação, os mandatos de base e repartir os restos simultaneamente, com as seguintes regras: o número de votos obtidos por cada lista é sucessivamente dividido pelo número de

listas, sendo os quocientes apurados dispostos pela ordem decrescente da sua grandeza numa série de tantos termos quantos os mandatos a distribuir. (Fialho, 2013)

No caso de os termos seguintes da série serem iguais e as listas diferentes, o mandato cabe à lista que tiver obtido menor número de votos, ao invés de ser atribuído à lista com maior número de votos conforme o artigo 13.º, al. d) LEOAL, pelo que se considera que esta regra constitui um desvio ao método de Hondt. (Mendes & Miguéis, 2005) Note-se que os termos das séries têm que ser matematicamente iguais, caso contrário atribui-se o mandato em função das casas decimais. (TC no Ac. n.º 15/90)

Ora, como facilmente se depreende, o sistema proporcional visa representar todas as tendências políticas em proporção à sua força numérica, (Nohlen, 2007) englobando as diversas tendências da opinião política, originando a multiplicação partidária (Proença Carvalho, 2010) ou uma oligarquia partidária. (Pereira, 1987)

Por outro lado, o sistema maioritário é caracterizado como aquele que promove a concentração de partidos, (Hermens, 1941) que procura um “vencedor indiscutível” (Sartori, 2005) e, por isso, origina a formação de maiorias parlamentares, privilegiando a maior estabilidade governativa interna, sendo menos favorável aos pequenos partidos. (Sousa, 1983)

Deste modo, a opção pelo sistema proporcional aplicado à eleição dos órgãos executivos autárquicos é apontada como causa da fragmentação partidária e de grandes dificuldades na formação de governos estáveis, potenciando o nascimento de coligações pós-eleitorais (Miranda, 1995) e forçando as negociações permanentes dos presidentes, no caso de não disporem de apoio maioritário para gerir a autarquia – o que se considera incompatível com as funções que exercem enquanto órgãos de gestão, inconciliáveis com processos de decisão morosos. (Caupers, 2004)

Começando pelas juntas de freguesia, sendo o presidente da junta eleito por sufrágio direto, encabeçando a lista mais votada para a assembleia de freguesia, se essa lista obtiver maioria absoluta, então afigura-se a constituição do respetivo órgão executivo de acordo com essa maioria. (Oliveira, 2005)

Porém, pense-se no caso de a lista a que pertence o presidente não obter maioria absoluta dentro da assembleia e esta, por sua vez, eleger vogais cuja orientação política é oposta à do presidente. Dito de outro modo, no caso da lista mais votada para a assembleia não obter maioria absoluta, os restantes membros da junta, bem como da assembleia, de

listas diferentes, podem coligar-se entre si, sendo necessário lançar mão de acordos ou entendimentos para evitar o constante «bloqueio» dos vogais e, conseqüente, inexequibilidade do programa político do presidente. (Sousa, 1999), (Oliveira, 2005), (Moreira & Canotilho, 2010)

Quando pensamos nas câmaras municipais o problema agrava-se de forma significativa. O facto de a câmara municipal ser diretamente eleita pelo povo através do sistema de representação proporcional leva a que a mesma acabe por não dispor de homogeneidade política. (Moreira, 2007)

O presidente também é eleito por sufrágio universal e direto, sendo automaticamente o primeiro nome da lista mais votada, e pode deparar-se com uma câmara municipal constituída por um grande número de vereadores da oposição, encontrando-se até numa situação de minoria face a uma oposição maioritária, vendo dificultada a execução do seu programa político e gerando grande dificuldade na gestão da administração municipal. (Morell-Ocaña, 1984), (Caupers, 2004)

Por outro lado, quando o presidente obtém maioria absoluta coloca-se o problema inverso, existindo dentro do órgão executivo uma minoria de vereadores da oposição que se encontram numa situação difícil, visto que, por um lado, exercem as suas funções na qualidade de executores da política municipal e, por outro lado, na medida em que defendem um projeto político diferente, tendem a fazer oposição dentro do próprio executivo, fiscalizando a atuação do presidente e dos restantes membros da maioria. (Oliveira, 2005)

Os principais fatores apontados como responsáveis pelo facto de os vereadores/vogais da oposição exercerem um papel fiscalizador dentro dos próprios executivos, substituindo, para o efeito, as assembleias deliberativas são:

- o estatuto e autonomia dos presidentes dos órgãos executivos concedidos pela lei ordinária;
- a secundarização do papel da assembleia municipal, sem meios e condições para o exercício das funções que lhe estão cometidas devido, em parte, ao excessivo número de membros que comporta, incompatível com as suas atribuições;
- a representação no seu seio das forças políticas dominantes nas câmaras, resultante da integração dos presidentes da junta.

A este propósito fala A. Cândido de Oliveira de uma “dupla fiscalização” por parte dos vereadores dentro da câmara e da assembleia (Oliveira, 2005), (Oliveira, 2004); ou “segunda assembleia do município”. (Miranda & Medeiros, 2007) Já M. Rebelo de Sousa apelida a câmara municipal de “mini -parlamento”. (Sousa, 1997)

Estas considerações têm levado alguns autores a defender que, tendo em conta a ênfase dada ao estatuto do presidente em relação aos restantes membros do executivo, mediante a consolidação da evolução verificada na prática, dever-se-á optar por soluções legislativas que garantam a sua supremacia jurídica e, assim, a estabilidade e eficiência da governação local, através da implementação de eleição direta de todo o executivo, ou a adoção de um sistema maioritário, procurando alcançar a homogeneidade das forças políticas no órgão, coincidente com a cor do presidente eleito. (Miranda, 1995)

Assim, o desenho da interligação entre os órgãos autárquicos leva a que, muitas vezes, as situações de minoria tragam uma enorme instabilidade interna, tentando o presidente da câmara alcançar apoios dentro do próprio órgão a que preside. Na prática, internamente, procuram-se formas de entendimento através de acordos ou coligações com os partidos da oposição de forma a permitir uma governação estável, não por boa vontade política, note-se, mas sim porque se defende, maioritariamente, que o órgão executivo não pode ser dissolvido, assim como o presidente não pode ser destituído nem substituído por outro membro da câmara, falando-se aqui em coligação forçada ou de uma coabitação imposta por lei. (Oliveira, 2004)

Em suma, a eleição das assembleias autárquicas respeita o princípio constitucional plasmado no artigo 113º, nº 5 da CRP e escolhido também pela Lei Orgânica nº 1/2001, de 14 de agosto. Na prática, esse modo de constituição pode distorcer consideravelmente a proporcionalidade da representação. Seja pela integração do presidente nas assembleias, reforçando o partido mais votado, seja pela atribuição pelo presidente de competências a colaboradores, ou pela designação do vice-presidente, reforçando o poder daquele. Uma outra forma de distorção é a integração dos presidentes das juntas de freguesia nas assembleias municipais.

O sistema proporcional é apontado também como causa de fragmentação partidária e de dificuldades na formação de governos estáveis forçando-se coligações.

IX - A responsabilidade política entre os órgãos

Podemos considerar como ‘sistemas de governo’ as formas políticas que estudam a responsabilidade política e a interdependência entre os vários órgãos políticos, assim como a distribuição, pelas normas constitucionais das diversas competências (Proença Carvalho, 2008); como sistema de governo que define pelas relações orgânicas que intercedem entre os diversos poderes do Estado (Costa, 1980); ou ainda como o modo de organização e de distribuição, em cada específico ordenamento constitucional, da função política governativa de direção do Estado. (Rodrigues, 2011)

O sistema de governo e a responsabilidade entre os órgãos definidos pela Constituição da República Portuguesa e pela lei ordinária para as autarquias locais remetem-nos, para melhor compreensão, ao estudo dos principais modelos de sistemas de governo.

Vamos analisar, em traços genéricos, apenas três sistemas de governo de desconcentração de poderes.

1. Sistema Parlamentar

O sistema de governo parlamentar caracteriza-se pela distinção entre o presidente e o governo, sendo este último constituído pelo primeiro-ministro e respetivos ministros.

O presidente é eleito pelo parlamento, dispondo de legitimidade democrática indireta, pelo que, os atos que emana dependem de referenda do governo, designadamente, a faculdade de dissolução do parlamento. (Costa, 1980)

Existe, assim, neste modelo de sistema um apagamento da figura do presidente, desempenhando funções quase meramente simbólicas e detendo um importante papel na manutenção da estabilidade do Estado. (Duverger, 1985)

Por sua vez, o governo está sujeito a investidura parlamentar, nomeadamente, à eleição ou aprovação do primeiro-ministro e à aprovação do programa. Sendo politicamente responsável perante o parlamento, este pode, mediante a aprovação de uma moção de censura, voto de desconfiança ou perda da maioria parlamentar, ‘fazer cair’ o governo. (Gonçalves Carvalho, 2008) Ou seja, também o governo obtém apenas uma legitimidade democrática indireta, conferida pela assembleia representativa e dependendo da sua confiança. O sistema parlamentar concentra o essencial da soberania em assembleias

diretamente eleitas, (Lucena, 1996) cujos membros se encontram vinculados a partidos políticos.

Deste modo, no sistema parlamentar apenas os membros do parlamento são eleitos por sufrágio universal, sendo este o órgão que orienta a política geral concretizada e desenvolvida pelo governo. Caracteriza-se este sistema pela existência de responsabilidade política do governo perante o parlamento. (Duverger, 1979), (Rodrigues, 2011)

A este modelo têm sido apontadas fragilidades relativas à continuidade e estabilidade governativa, bem como à capacidade de liderança política do governo – problema esse que resulta de situações em que não se logra obter maiorias parlamentares que originem um governo homogéneo.

2. Sistema Presidencial

O sistema de governo presidencial apareceu com a Constituição dos Estados Unidos de 1787.

Este contém em si características diametralmente antagónicas do sistema parlamentar. O presidente, órgão singular, é investido de poderes executivos e coadjuvado pelos secretários de Estado. (Freire, 2012)

43

Além do parlamento, também o presidente é eleito por sufrágio universal e direto pelos cidadãos, (Sartori, 2005) dispondo ambos os órgãos de igual legitimidade democrática, (Duverger, 1986) não havendo responsabilidade política do presidente e dos seus membros de gabinete perante o primeiro. (Sartori, 2005) A situação de demissão do presidente ou de algum membro do governo apenas está prevista para casos extremos, que entram no domínio do ilícito, apelidados de «impeachment» e bem assim, não podendo o governo dissolver o parlamento. Isto é, existe neste sistema uma mútua inexistência de responsabilidade política. (Duverger, 1979), (Duverger, 1985)

Neste tipo de modelo o problema já não se prende com a estabilidade governativa, independentemente de haver maioria parlamentar ou não, mas sim com a necessidade de concertação e harmonização entre os órgãos, agudizando-se quando não existe coincidência partidária entre o presidente e a maioria parlamentar.

3. Semipresidencial

Este sistema de governo apareceu em 1919 na Finlândia e na Alemanha.

Contudo, dada a sua diversidade, há autores, quer nacionais, quer estrangeiros, que não perfilham esta designação. Porquanto, em Portugal, o Presidente da República, ao invés do que sucede em França, não partilha do poder executivo, razão pela qual não faria sentido falar de um sistema semipresidencial entre nós. (Canotilho & Moreira, 1991)

Para estes autores, também não se estará em Portugal perante um sistema de natureza puramente parlamentar, já que se reconhece ao presidente certos poderes de intervenção no sistema político.

Todavia, é possível estabelecer algumas características e traços gerais comuns aos vários sistemas de governo semipresidencialistas.

O presidente é, em regra, eleito por sufrágio universal e dotado de amplos poderes próprios, (Duverger, 1986) com faculdades mais amplas do que daquelas que lhe são atribuídas no sistema parlamentar, não estando dependente de referenda do governo. Por outro lado, o executivo compreende também um governo, (Duverger, 1996) constituído pelo primeiro-ministro – nomeado pelo presidente –, e restantes ministros – designados pelo primeiro. Assim, coexiste a figura do chefe de estado e do chefe de governo, (Freire, 2012) com partilha de competências, (Rangel, 2002) em que o governo é responsável e depende da confiança política do parlamento. (Duverger, 1985)

44

No entanto, este sistema é também responsável perante o presidente que, embora não dependa do parlamento, não governa sozinho, sendo a sua vontade canalizada e processada pelo governo. (Freire, 2012)

Deste modo, o modelo semipresidencial implica uma dupla responsabilidade política do governo: perante o presidente e perante a assembleia representativa. Aqui o problema reside na dificuldade em equilibrar e compatibilizar a dependência parlamentar e presidencial do governo, mais difícil quando a cor política do presidente é diferente da que resulta da maioria parlamentar, naturalmente.

4. A responsabilidade do órgão executivo perante o órgão deliberativo. O sistema de governo local português

No sistema governo de tipo parlamentar, sendo o órgão executivo eleito pela assembleia, pode ser também por ela destituído mediante uma moção de censura. Sendo o órgão executivo diretamente eleito, a legitimidade da assembleia para o destituir é questionável.

A CRP, no seu artigo 239º, estabelece que a organização das autarquias locais compreende uma assembleia eleita dotada de poderes deliberativos e um órgão executivo colegial perante ela responsável.

Por sua vez o artigo 251º prescreve que a assembleia municipal é o órgão deliberativo do município e é constituída por membros eleitos diretamente em número superior ao dos presidentes da junta de freguesia que a integram.

É manifesto que a maioria dos membros da assembleia municipal deverá ser diretamente eleita pelos cidadãos eleitores. Já no que respeita ao executivo municipal, a Constituição da República Portuguesa deixou à lei ordinária a opção entre eleição direta ou indireta através da assembleia.

45

A nossa lei decidiu-se, neste âmbito municipal e contrariamente à opção feita a nível de freguesia, pela eleição direta do órgão executivo. Esta particularidade torna-nos detentores de um sistema original, caso único nos países da Europa que nos estão mais próximos, (Caupers, 2004) dado que a regra é precisamente o contrario: órgão executivo eleito indiretamente pela assembleia deliberativa.

Segundo Freitas do Amaral (Amaral, 2006), o sistema português neste ponto não faz sentido: não é nem um sistema de tipo convencional, nem de tipo parlamentar, nem de tipo presidencialista. É um sistema *sui generis*, que não assenta em bases racionais e que, por isso, funciona mal na prática.

Este é um dos pontos mais controversos do sistema de governo local, não existindo consenso relativamente ao sentido da responsabilidade enunciada pela Constituição da República Portuguesa. E esta apenas fixa que a organização das autarquias locais compreende uma assembleia eleita dotada de poderes deliberativos e um órgão executivo perante ela responsável.

Segundo Freitas do Amaral (Amaral, 2006), nem a Constituição da República Portuguesa nem a lei nos esclarecem sobre o sentido da expressão “um órgão executivo colegial perante ela responsável”, pelo que será o interprete chamado a equacionar o alcance da norma no quadro das disposições legais vigentes.

É um facto que a assembleia municipal detém várias competências típicas de um parlamento, de entre as quais se destaca a de fiscalização, artigo 25º da Lei 75/2013, de 12 de setembro. Assim, nesse quadro funcional, o órgão deliberativo do município – e da freguesia –, artigo 17.º, nº1, al. p) e artigo 53º, nº 1, al. l) da Lei 169/99, de 18 de setembro, pode aprovar moções de censura com base na ação desenvolvida pelo órgão executivo, ou pelos seus órgãos. Não obstante tais competências, a verdade é que, face ao quadro legal em vigor, se mantém a dúvida quanto à medida exata de responsabilidade do órgão executivo perante o órgão deliberativo. Apesar de o órgão deliberativo poder apresentar moções de censura, a Constituição da República Portuguesa não define o tipo nem a medida da responsabilidade do órgão executivo perante o órgão deliberativo.

Admitir a possibilidade de a assembleia de freguesia demitir a junta de freguesia, dado que os vogais são por ela eleitos – já não quanto ao presidente da junta de freguesia –, não parece chocar tanto quanto admitir a possibilidade de a assembleia municipal destituir a câmara municipal, dado que este, ao contrário da junta, é um órgão diretamente representativo do povo que a elege.

Assim, persiste a dúvida relativamente a qual seja o significado do poder fiscalizador do órgão deliberativo. Estamos perante uma responsabilidade que se consubstancia no poder do órgão deliberativo fiscalizar a atuação do órgão executivo, encontrando-se este vinculado a responder, ou o órgão deliberativo pode efetivar essa responsabilidade mediante a apresentação e votação de uma moção de censura contra o órgão executivo, existindo uma responsabilidade política?

Chegamos, assim, ao cerne da questão: quais são os efeitos da moção de censura e, conseqüentemente, qual é o sentido da responsabilidade enunciada pela CRP?

Erguem-se, duas interpretações diferentes relativamente aos efeitos da aprovação de uma eventual moção de censura.

Por um lado, defende-se que retirando a confiança política ao órgão executivo, o órgão deliberativo autárquico pode determinar a demissão daquele, segundo um cenário típico de responsabilidade política *stricto sensu*. (Amaral, 2006), (Moreira & Canotilho, 2010)

No entender de Freitas do Amaral, a posição de supremacia da assembleia municipal justificaria que se reconhecesse à mesma o poder de destituir a câmara municipal, utilizando para o efeito dois argumentos: (Amaral, 2006)

- Em direito público, quando se diz que um órgão é responsável perante outro isto significa que o segundo pode demitir o primeiro ou destituí-lo;
- A assembleia tem o poder de aprovar ou rejeitar a proposta de orçamento apresentada pela câmara, podendo desta forma obrigar a câmara a demitir-se se não aprovar o orçamento, dado que sem ele a administração municipal ficaria paralisada. (Amaral, 2006)

Por conseguinte, para evitar a paralisia da administração municipal em caso de rejeição da proposta de orçamento pela assembleia, restaria à câmara a modificar a proposta de acordo com as exigências da assembleia ou demitir-se. Contudo, no atual quadro legal esta última razão ficou inviabilizada ao prescrever-se que, em caso de atraso na aprovação do orçamento manter-se-á em execução o orçamento do ano anterior.

Também Gomes Canotilho e Vital Moreira (Moreira & Canotilho, 2010) referem que a responsabilidade perante a assembleia deve incluir, sob pena de se cair no vazio, o poder de demissão do órgão executivo e de destituição dos seus membros. Acrescentam que a solução encontra algumas dificuldades no caso do município e da freguesia, dado que nem o presidente da junta nem a câmara são eleitos pelas assembleias deliberativas.

Jorge Miranda e Rui Medeiros defendem que o conceito de responsabilidade política na Constituição da República Portuguesa se traduz no efeito jurídico que recai sobre o órgão quando incide juízo de discordância, desaprovação ou censura de um outro órgão perante o qual é responsável. Efetiva-se, assim, no poder de demissão ou destituição, sendo esse um poder onipresente e indispensável para dar exequibilidade e efetividade à atividade de fiscalização que a CRP atribui a determinados órgãos. (Miranda & Medeiros, 2007)

Para sustentar tal argumento, estes autores apelam ao confronto sistemático do artigo 239º com outros preceitos constitucionais em que o conceito de responsabilidade é utilizado no âmbito de relações entre órgãos (artigo 190.º, 191.º e 231.º da CRP).

Assim, não obstante admitirem que esta solução encontra dificuldades no que diz respeito aos órgãos executivos do município e da freguesia pela igual legitimidade democrática que detêm, afirmam que tal facto não implica forçosamente a coexistência entre os dois órgãos. Além disso, argumentam ainda que o próprio normativo constitucional, no seu

artigo 239º, n.º 3, incumbe ao legislador a regulação da demissão do órgão executivo colegial. (Miranda & Medeiros, 2007)

Em sentido contrário, sustenta-se que a votação de tais moções de censura não provoca necessariamente a demissão do órgão executivo, não se esgotando a responsabilidade nessa forma, mas existindo, neste caso, uma típica situação de responsabilidade institucional. No âmbito das relações interorgânicas locais, a votação de moções de censura é desprovida de quaisquer consequências jurídicas. (Sousa, 1999), (Moreira & Oliveira, 2002), (Caupers, 2004), (Oliveira, 2004), (Otero, 2010), (Alexandrino, 2010)

O argumento com mais peso invocado pela doutrina prende-se com razões relativas a princípios inerentes da ciência política, uma vez que não se coaduna com os modelos de sistemas de governo a consagração do princípio da responsabilidade política em situações em que ambos os órgãos são eleitos mediante sufrágio universal e direto.

Nestes termos, no caso do sistema de governo autárquico português, prevendo-se a eleição direta dos presidentes dos órgãos executivos colegiais, facto que lhes confere uma legitimidade igual à dos membros das assembleias perante as quais respondem – exceto no caso de existência de plenário de cidadãos pois, neste caso, a junta é por ele eleita e perante ele responsável –, suscitam-se sérias dúvidas devido à idêntica legitimidade exibida então por fiscalizador e fiscalizado. (Alexandrino, 2010)

Até pode dar-se o caso que, em vez de ser o presidente a responder perante o órgão representativo, ser cada um daqueles elementos a responder perante o presidente, desde que este lhes tenha atribuído competências.

Argumenta-se, por isso, que a enunciação de tal princípio na Constituição da República Portuguesa torna o sistema português insólito. (Caupers, 2004), (Otero, 2010)

Ora, entende-se que a circunstância de um órgão ser eleito diretamente por sufrágio universal, direto e secreto tem um significado político-jurídico preciso, traduzido na existência de uma relação de representatividade política: os titulares do órgão representam aqueles que os elegeram mediante o seu voto e podem ser chamados a prestar contas aos seus representados, realizando-se a responsabilidade por via da perda de confiança daqueles. (Caupers, 2004)

No caso, uma vez que foram os eleitores que escolheram os membros da assembleia municipal, o presidente e os vereadores, todos eles se encontram legitimados pelo voto popular e, por isso, respondem todos perante os eleitores residentes na circunscrição municipal, recaindo exclusivamente sobre estes a capacidade de julgar em que medida é que tais mandatos foram ou não cumpridos. (Caupers, 2004)

Portanto, uma relação de responsabilidade política, em sentido próprio, somente pode estabelecer-se entre dois órgãos administrativos da mesma entidade pública quando um deles exerce supremacia sobre o outro, resultando tal supremacia de uma legitimidade democrática acrescida. (Caupers, 2004)

Desta forma, se o órgão executivo e o órgão deliberativo detêm a mesma legitimidade democrática, resultante do voto popular, expresso exatamente nas mesmas condições, então não existe uma verdadeira e própria relação de responsabilidade política. (Lomba, 2008)

Compreende-se, em função da exclusividade desta capacidade que, tendo os órgãos eleitos idêntica legitimidade democrática, nenhum deles possa afetar negativamente o exercício de funções de outro órgão representativo dos mesmos eleitores: o voto popular como que lhes confere imunidade recíproca. Ora, na linha deste entendimento, apenas se efetivando a responsabilidade política entre órgãos da mesma entidade pública através do reconhecimento a um desses órgãos da capacidade para pôr termo às funções exercidas pelos titulares do outro – como pode fazer a Assembleia da República relativamente ao governo –, teríamos, como consequência, que os membros da assembleia municipal poderiam, sem que os eleitores fossem tidos em consideração, destituir a câmara municipal e respetivo presidente (Caupers, 2004)

Por outras palavras, a legitimidade democrática, resultante do voto popular, não evitaria a sua destituição, como se pesasse mais o voto popular que elegeu os membros da assembleia do que aquele mesmo voto que elegeu o presidente da câmara e os vereadores. (Caupers, 2004).

Segundo Maria José L. Castanheira Neves (Castanheira Neves, 2004), no atual quadro legal a assembleia municipal – o mesmo se diga quanto à assembleia de freguesia – não pode demitir o executivo, dado que a norma constitucional não foi complementada por outras normas que pudessem constituir base legal para tal ato.

Muito pelo contrário, no atual quadro legal, ao prescrever-se, por exemplo, no ponto 2.3-3 do POCAL, Plano Oficial de Contabilidade das Autarquias Locais, anexo ao Decreto-Lei

nº 54-A/99, de 22 de fevereiro, que em caso de atraso na aprovação do orçamento manter-se-á em execução o orçamento do ano anterior, o executivo mantém a sua normalidade funcional.

Aliás, a assembleia, nos casos em que não aprova a proposta de orçamento da câmara municipal, tem sempre que fundamentar, não podendo rejeitar de uma forma discricionária, com possibilidade de a câmara acolher ou não as sugestões feitas pela assembleia.

Ou seja, no atual quadro legislativo, segundo Maria José L. Castanheira Neves, (Castanheira Neves, 2004) a responsabilidade perante a assembleia tende a um certo vazio, porquanto se, por um lado, é da competência da assembleia acompanhar e fiscalizar a atividade da câmara, por outro lado a assembleia não tem meios para atuar perante eventuais irregularidades e só poderá, como qualquer cidadão, participar as irregularidades ao ministério público para que este proponha as competentes ações de dissolução de órgão ou de perda de mandato.

Por último, argumenta-se, também, que pese embora a lei preveja a possibilidade de a assembleia municipal censurar a câmara devido a comportamentos desta ou qualquer dos seus membros, não prevê a destituição como resultado da moção de censura, bem como não regula os procedimentos subsequentes à queda do executivo. (Otero, 2010)

50

Ou seja, defende-se que, estando prevista expressamente a censura de um órgão sobre outro, se o legislador tivesse querido estabelecer o poder de destituição, tê-lo-ia dito de forma expressa, (Caupers, 2004) como o fez no âmbito da relação interorgânica Assembleia da República e governo no artigo 195.º, al. f) da CRP.

Por tudo isto, concluímos, de acordo com Maria José L. Castanheira Neves (Castanheira Neves, 2004) que, de facto, no atual quadro legislativo, a responsabilidade perante a assembleia tende a um certo vazio, porquanto se, por um lado, é competência da assembleia acompanhar e fiscalizar a atividade da câmara, dos serviços municipalizados, das fundações e das empresas municipais, por outro a assembleia não tem meios para atuar perante eventuais irregularidades que detete no exercício dessas suas funções e só poderá, como qualquer cidadão, participar as irregularidades ao ministério público para que proponha as competentes ações de dissolução de órgão ou de perda de mandato.

Ou seja, a conduta do presidente é apenas sindicável pela via judicial, não sendo ele responsável perante o órgão deliberativo nem sequer perante o órgão colegial que integra,

sem prejuízo do referido recurso das suas decisões no exercício de competências delegadas à câmara, mas não no exercício das suas competências próprias.

Apenas uma alteração legislativa poderá alterar a legitimação da composição da câmara e, assim, também entregar tal competência severa à assembleia, sem prejuízo, portanto, de se averiguar antes, com seriedade, “se este modelo, nos termos em que se encontra configurado, merece ou não, do ponto de vista da consistência jurídica e da respetiva capacidade de prestação funcional, uma avaliação positiva.” (Alexandrino, 2010, pg. 165)

X - Algumas soluções de Direito Comparado: breve referência

Impõe-se, por ora, uma breve análise de Direito Comparado. O nosso intuito é o de fazer uma breve referência ao sistema de governo municipal de três países europeus. Escolhemos como modelos a vizinha Espanha, bem como a França e a Itália. A escolha destes três ordenamentos jurídicos deve-se, essencialmente, ao fator proximidade, quer a proximidade geográfica, quer a proximidade de algumas das soluções que neles são adotadas, quer numa perspetiva atual, quer numa perspetiva de *iure condendo*.

51

1. O sistema de governo municipal espanhol

Do ponto de vista territorial, a nossa vizinha Espanha, encontra-se organizada em municípios, províncias e comunidades autónomas. Tendo em atenção o objeto do nosso estudo, iremos deter a nossa análise aos municípios, acompanhando o pensamento de José Luis Rivero Ysern (Ysern, 2010) e de Francisco Sosa Wagner (Wagner, 2005).

O sistema de governo local de Espanha caracteriza-se pela eleição de uma assembleia deliberativa, que tem a designação de «pleno del ayuntamiento», que, por sua vez, elege, de entre os seus membros, um órgão executivo individual, chamado de «alcalde», o qual é, perante o órgão deliberativo, responsável. Este órgão executivo, pode ser destituído através da aprovação de uma moção de censura, ou a não aprovação de uma moção de confiança. Além destes órgãos, nos municípios com mais de 5000 habitantes, ou menos quando o regulamento interno do município o estabelecer, ou quando assim o entenda o «pleno del ayuntamiento», haverá, ainda, uma «junta de gobierno local».

A Constituição Espanhola garante a existência de uma administração local e a independência dos municípios. De acordo com o artigo 140.º do texto da Lei Fundamental

espanhola, os municípios gozam de personalidade jurídica e de autonomia, sendo que o «pleno del ayuntamiento» é constituído pelo «alcalde» e pelos «concejales». A CE impõe que os «concejales» sejam eleitos por sufrágio dos residentes no município: “sufragio universal, igual, libre, directo y secreto”. No que respeita ao «alcalde», numa solução semelhante a que decorre do texto da nossa Lei Fundamental, a CE admite que o mesmo seja eleito pelos «concejales», ou então, pelos residentes no município.

Do ponto de vista infraconstitucional, a disciplina normativa dos municípios e a eleição dos respetivos órgãos encontra-se, no essencial, prevista na Lei n.º 7/1985, de 2 de abril, que estabelece as Bases do Regime Local e na Lei Orgânica n.º 5/1985, de 19 de junho, que estabelece o Regime Eleitoral Geral. De acordo com o artigo 169.º do REG, os «concejales» são eleitos, variando o seu número, em cada município, em função do número de residentes em cada município – assim, nos municípios até 100 residentes teremos 3 eleitos; nos municípios de 101 a 250 residentes, teremos 5 eleitos; nos municípios de 251 a 1000 residentes teremos 7 eleitos; nos municípios de 1001 a 2000, teremos 9 eleitos; nos municípios de 2001 a 5000 residentes teremos 11 eleitos; nos municípios de 5001 a 10000, teremos 13 eleitos; nos municípios de 10001 a 20000, teremos 17 eleitos; nos municípios 20.001 a 50.000, teremos 21 eleitos; e nos municípios como 50.001 a 100.000, teremos 25 eleitos. Nos municípios com mais de 100.000 habitantes, haverá mais um «concejal» por cada 100.000 habitantes ou fração, acrescentando-se mais um quando o resultado seja um número par conforme o artigo 169.º, n.º 1 do REG.

Por sua vez, o «alcalde» é eleito, na sessão de constituição da «corporación», de entre os «concejales» que encabecem as respetivas listas. Se algum deles obtiver a maioria absoluta dos votos dos «concejales» é eleito. Caso nenhum deles obtenha uma maioria absoluta, será nomeado «alcalde» o «concejal» que encabece a lista que tenha obtido o maior número de votos na eleição. Em caso de empate, haverá lugar a um sorteio.

Nos municípios que tenham entre 100 e 150 habitantes, poderão ser candidatos a «alcalde» todos os «concejales». Se algum deles obtiver a maioria absoluta será eleito. Caso nenhum dos candidatos obtenha a maioria absoluta, será eleito «alcalde», o «concejal» que tiver obtido mais votos populares na eleição dos «concejales», artigo 196.º do REG. O «alcalde» pode ser destituído mediante a apresentação de uma moção de censura, proposta por, pelo menos, a maioria do número legal de membros da «corporación», devendo incluir um candidato ao cargo, artigo 197.º do REG. O «alcalde» poderá, igualmente, ser destituído quando não seja aprovada uma moção de confiança, sendo eleito um novo, mediante sessão

plenária convocada para as 12 horas do décimo dia útil seguinte à não aprovação da moção de confiança, artigo 198.º do REG.

Finalmente, a «junta de gobierno local» é um órgão colegial, constituído pelo «alcalde», que o preside, e por um número de «concejales» não superior a um terço do seu número legal. A «junta de gobierno local» tem como competências dar assistência ao «alcalde» no exercício das suas funções, bem como exercer as competências que lhe sejam delegadas pelo «alcalde», ou outro órgão municipal, bem como pelas leis e regulamentos, artigo 23.º das Bases do Regime Local.

2. O sistema de governo municipal francês

O sistema de governo municipal francês assenta na existência de uma assembleia, que é diretamente eleita pelos residentes no município, e um órgão executivo individual, que é eleito pela assembleia de entre os seus membros. O órgão executivo não pode ser destituído pela assembleia.

A Constituição Francesa garante, no artigo 72.º, a existência de várias coletividades territoriais, como as «communes», ou seja, os municípios, os departamentos, as regiões, as coletividades de estatuto particular e as coletividades além mar. Sobre as coletividades territoriais em França, veja-se, entre outros, Michel Verpeaux/Laetitia Janicot (Verpeaux & Janicot, 2015) e Bernard Faure (Faure, 2014).

Na Lei Fundamental francesa, encontramos uma referência às eleições municipais no artigo 88-3º, de acordo com o qual o direito de voto e de elegibilidade nas eleições municipais pode ser concedido, sob cláusula de reciprocidade, aos cidadãos da União Europeia, residentes em França. Em todo o caso, não poderão exercer as funções de «maire», ou seja, de órgão executivo individual.

Do ponto de vista infraconstitucional, existe o «Code général des collectivités territoriales» que contém a disciplina normativa respeitante às coletividades territoriais.

De acordo com o artigo L2121-1.º do Código Geral das Coletividades Territoriais, em cada município existe um «conseil municipal». As regras da eleição dos membros do «conseil municipal» encontram-se no Código Eleitoral. Os seus membros são eleitos por sufrágio universal e direto, sendo que o número de membros do órgão coletivo varia em função do número de habitantes no município. Assim, nos municípios com menos de 100 habitantes são 7 os membros; nos municípios entre 100 a 499 habitantes são 11 membros; nos

municípios de 500 a 1499 habitantes são 15 os membros; nos municípios de 1500 a 2499 habitantes são 19 membros; nos municípios de 2500 a 3499 habitantes são 23 habitantes; nos municípios de 3500 a 4999 são 27 membros; nos municípios de 5000 a 9999 habitantes são 29 membros; nos municípios de 10.000 a 19.999 habitantes são 33 membros; nos municípios de 20.000 a 29.999 habitantes são 35 membros; nos municípios de 30.000 a 49.999 habitantes são 43 membros; nos municípios de 50.000 a 59.999 habitantes são 45 membros; nos municípios de 60.000 a 79.999 habitantes são 49 membros; nos municípios com 80.000 a 99.999 habitantes são 53 membros; nos municípios com 100.000 a 149.999 habitantes são 55 membros; nos municípios com 150.000 a 199.999 habitantes são 59 membros; nos municípios entre 200.000 a 249.999 habitantes são 61 membros; nos municípios com 250.000 a 299.999 habitantes são 65 membros; e nos municípios com 300.000 e mais habitantes são 69 membros. A eleição ocorre de seis em seis anos. Nos municípios com menos de 1000 habitantes, os membros do «conseil municipal» são eleitos por escrutínio maioritário, podendo haver uma segunda volta se não for alcançada uma maioria absoluta e o número de eleitores não for superior a um quarto dos eleitores inscritos, artigos L252.º e L253.º do Código Eleitoral. Nos restantes municípios, a eleição dos membros do «conseil municipal» é feita por escrutínio de lista, artigo L254 do Código Eleitoral. O órgão colegial apenas pode ser dissolvido por decreto devidamente fundamentado do Conselho de Ministros e publicado em jornal oficial, artigo L2121-6.º do Código Geral das Coletividades Territoriais. O órgão colegial reúne, pelo menos, uma vez por trimestre, artigo L2121-7.º do CGCT, podendo, ainda, reunir sempre que o «maire» o considere útil, artigo L2121-9.º do CGCT.

Em cada município, existe um órgão executivo individual, ou seja, o «maire». Este é eleito pelo «conseil municipal» de entre os seus membros, mediante escrutínio secreto, artigo L2122-4.º do CGCT, tendo de obter, na votação, a maioria absoluta dos votos, artigo L2122-7.º do Código Geral das Coletividades Territoriais. Se, após duas rodadas de votações, ninguém tiver obtido a maioria absoluta, bastará a obtenção de uma maioria relativa na votação, sendo que na eventualidade de um empate será escolhido aquele que tiver mais idade, artigo L2122-7.º do CGCT. Apenas os nacionais, podem ser eleitos «maire», artigo LO2122-4-1.º do CGCT. Como se referiu supra, o «maire» não pode ser destituído pelo «conseil municipal», apenas o podendo ser mediante decreto fundamentado do Conselho de Ministros, artigo L2122-16.º CGCT.

No exercício das suas funções, o «maire» é coadjuvado pelos «adjoints» que, tal como o «maire», são eleitos de entre os membros do «conseil municipal», artigo L2122-1.º CGCT.

Para finalizar, apenas se acrescenta que é o «conseil municipal» quem determina o número de «adjoints», sem que esse número possa exceder 30% do número legal de membros do «conseil municipal», artigo L2122-2.º do CGCT.

3. O sistema de governo municipal italiano

No sistema de governo municipal italiano temos uma assembleia deliberativa que toma a designação de «consiglio comunale» e um órgão executivo individual que toma a denominação de «sindaco», mas ao contrário dos sistemas que vimos anteriormente, ambos são eleitos diretamente pelo povo. Não obstante, e apesar de o «sindaco» ser diretamente eleito, a assembleia pode aprovar uma moção e afastá-lo do cargo. A queda do «sindaco» determina, igualmente, a queda do «consiglio comunale», havendo necessidade de se recorrer a novas eleições. Sobre o sistema de governo municipal italiano, entre outros, pode ler-se Luciano Vandelli (Vandelli, 2014) ou Francisco Staderini (Staderino, 2009).

A Constituição Italiana prevê a existência de municípios no seu artigo 114.º, de províncias, de cidades metropolitanas e de regiões. Todas estas entidades são entes autónomos e dispõem de um estatuto próprio. A Constituição Italiana dispõe apenas quanto aos órgãos das regiões, nada dizendo a respeito dos municípios.

55

Tal como fizemos nas análises anteriores, iremos deter a nossa referência aos municípios. Atualmente, a lei que rege, no geral, o sistema de governo municipal italiano é o Decreto Legislativo n.º 267, de 18 de agosto de 2000, que veio revogar grande parte dos artigos da Lei n.º 81, de 25 de março de 1993. De acordo com o artigo 37º, são órgãos do município o «consiglio», a «giunta» e o «sindaco».

O «consiglio comunale» é constituído pelo «sindaco» e por um número de membros que varia em função do número de residentes no município. Assim, nos municípios com uma população superior a 1.000.000 de habitantes, o «consiglio comunale» será constituído por 60 membros; nos municípios com uma população superior a 500.000 habitantes terá 50 membros; nos municípios com uma população superior a 250.000 habitantes terá 46 membros; nos municípios com uma população superior a 100.000 habitantes terá 40 membros; nos municípios com uma população superior a 30.000 habitantes terá 30 membros; nos municípios com uma população superior a 10.000 habitantes terá 20 membros; nos municípios com uma população superior a 3000 habitantes terá 16 membros; nos demais municípios terá 12 membros, artigo 37.º do Decreto Legislativo n.º 267, de 18 de agosto de 2000).

A eleição do «consiglio comunale» e do «sindaco» varia em função do número de habitantes. Nos municípios até 15.000 habitantes, a eleição dos membros do «consiglio» é feita através do sistema maioritário, juntamente com a eleição do «sindaco». Com a lista dos candidatos ao «consiglio», deve ser apresentado o nome do candidato ao «sindaco».

Significa isto que a candidatura ao cargo de «sindaco» está ligada a uma lista de candidatos ao «consiglio». É eleito «sindaco» o candidato que obtiver o maior número de votos. Em caso de empate, haverá uma segunda volta entre os dois candidatos que obtiveram o maior número de votos. Se o empate persistir, será eleito «sindaco» aquele que tiver mais idade. A lista vencedora terá dois terços dos lugares do «consiglio», sendo os restantes repartidos proporcionalmente entre as demais listas, artigo 71º do Decreto Legislativo n.º 267, de 18 de agosto de 2000.

Nos municípios com uma população superior a 15.000 habitantes, a eleição para o «sindaco» e para o «consiglio comunale» é simultânea. É eleito «sindaco» o candidato que obtiver a maioria absoluta dos votos válidos. Se nenhum dos candidatos obtiver, à primeira volta, uma maioria que lhe permita ser eleito, procede-se a uma segunda volta, no segundo domingo posterior à primeira volta, entre os candidatos que, na primeira volta, tenham obtido a maioria dos votos. Em caso de empate entre os candidatos, vai à segunda volta o candidato coligado com a lista, ou o grupo de lista, na eleição para o «consiglio comunale», que tenha conseguido o maior número de votos em geral. Em caso de empate, participará na segunda volta o candidato mais velho em idade. Na segunda volta, será eleito «sindaco» o candidato que obtiver o maior número de votos em geral. Em caso de empate, será eleito o candidato coligado com a lista, ou o grupo de lista, na eleição para o «consiglio comunale», que tenha conseguido o maior número de votos em geral. Caso se verifique novamente um empate, será eleito o candidato mais velho em idade, artigo 72.º, do Decreto Legislativo n.º 267, de 18 de agosto de 2000.

Ainda nos municípios com uma população superior a 15.000 habitantes, a eleição para o «consiglio comunale» é feita pelo sistema proporcional. À lista, ou grupo de listas, afetas ao «sindaco» que seja eleito à primeira volta, e que não tenham alcançado 60% dos lugares no «consiglio», mas que tenham obtido pelo menos 40% dos votos válidos, são assegurados 60% dos lugares no «consiglio», sempre que nenhuma outra lista, ou grupo de listas coligadas, tenha obtido mais de 50% dos votos válidos. Se o «sindaco» for eleito na segunda volta, à lista, ou grupo de listas a ele ligadas, são atribuídos 60% dos lugares no «consiglio», exceto se alguma lista, ou grupo de listas ligadas, tiverem obtido, na primeira volta, mais de 50% dos votos válidos, artigo 73.º do Decreto Legislativo n.º

267, de 18 de agosto de 2000. Ao contrário do que acontece nos municípios com uma população inferior a 15.000 habitantes, em que o respetivo estatuto apenas prevê a figura do presidente do «consiglio», nos municípios com uma população superior a 15.000 habitantes a presença de um presidente é obrigatória. Este não se confunde com o «sindaco», afastando-se do modelo espanhol e francês e aproximando-se do português, mas é escolhido de entre os membros do «consiglio» na primeira sessão, artigo 39º do Decreto Legislativo n.º 267, de 18 de agosto de 2000.

Além do «consiglio» e do «sindaco», é órgão do município a «giunta», que é um órgão executivo colegial. Este órgão é composto pelo «sindaco» que a ele preside e pelos «assessori». O número de «assessori» é estabelecido nos estatutos do município e não deve exceder um terço do número de membros do «consiglio», contando para o efeito o «sindaco» e, em todo o caso, nunca exceder o número máximo de 12. O estatuto, dentro de tais limites, pode estabelecer um número fixo de vereadores, ou então, um número máximo. Enquanto não forem adotados os referidos estatutos, o número de «assessori» varia em função do número de habitantes. Por exemplo, o número de «assessori» será não superior a 4 em municípios com população inferior a 10.000 habitantes; não mais do que 6 em municípios com população entre os 10.001 e os 100.000 habitantes; não mais do que 10 em municípios com população entre os 100.001 e os 250.000 habitantes e nas capitais de província com população inferior a 100.000 habitantes; não mais do que 12 em municípios com população entre os 250.001 e os 500.000 habitantes; não mais do que 14 em municípios com população entre os 500.001 e 1 milhão de habitantes e não mais do que 16 em municípios com população com mais de 1.000.000 habitantes, artigo 47.º, n.º 5, al. a) do Decreto Legislativo n.º 267, de 18 de agosto de 2000.

Nos municípios com população superior a 15. 000 habitantes, os «assessori» são nomeados pelo «sindaco» de entre os membros do «consiglio», ou fora dele. Nos municípios com população inferior a 15.000 habitantes são nomeados de entre os membros do «consiglio», mas o estatuto pode prever a nomeação de cidadãos que não fazem parte daquele órgão, artigo 47.º do Decreto Legislativo n.º 267, de 18 de agosto de 2000.

O mandato do «sindaco» e do «consiglio comunale» é de cinco anos, só podendo ser eleitos por dois mandatos consecutivos. A aprovação de uma «mozione di sfiducia», pelo «consiglio comunale», conduz à destituição do «sindaco» e da «giunta», bem como à dissolução do «consiglio», sendo nomeado um «comissario», artigo 52.º do Decreto Legislativo n.º 267, de 18 de agosto de 2000.

XI - A atipicidade do sistema de governo autárquico português – propostas de solução

Após análise do sistema autárquico implementado no nosso país e de uma breve análise dos sistemas autárquicos implementados nos países vizinhos, podemos concluir que, do ponto de vista da ciência política e da forma de organização dos sistemas de governo, a responsabilidade anunciada pela Constituição da República Portuguesa é “estranha”, visto que se afasta de forma notória dos padrões de modelos de governo mais conhecidos. De igual modo, não se assemelha a qualquer modelo europeu, constituindo um caso único na Europa a previsão da eleição direta dos órgãos de gestão, colegial e individual, e o órgão deliberativo. (Caupers, 2004)

São apontadas como ambiguidades e particularidades muito próprias do sistema de governo local português: a caracterização dos presidentes dos órgãos executivos, com particular destaque do presidente da câmara municipal, a configuração da assembleia deliberativa municipal, a composição dos órgãos executivos segundo o sistema proporcional e a relação interorgânica entre os órgãos deliberativos e executivos. (Miranda & Medeiros, 2007)

58

A doutrina portuguesa é consensual quanto à caracterização do sistema de governo como controverso e incongruente, dado o crescente presidencialismo do poder local e consequente ineficácia das assembleias locais, pese embora a Constituição da República Portuguesa preveja a existência de um modelo de órgãos colegiais. No entanto, no que se refere à qualificação do sistema de governo a doutrina diverge, havendo autores que afirmam estarmos perante um sistema que não se encaixa dentro de nenhum dos modelos de governo – sendo antes um “sistema híbrido, misto, confuso, em larga medida equívoco, feito de mistura entre a Constituição, a lei e a prática” (Sousa, 1997, pg. 12) –, enquanto outros defendem a sua qualificação como presidencialista – especialmente ao nível do município, (Oliveira, 2005), (Otero, 2010), (Alexandrino, 2010) –, como diretorial – por exclusão das partes (Gouveia, 2011) –, ou, ainda, teoricamente diretorial e na prática presidencial (Miranda, 2007).

Face a este cenário, os partidos políticos, personalidades pertencentes à vida política, e os juristas têm vindo a expor as alterações ao quadro jurídico local que consideram pertinentes, variando as mesmas em função das visões e ideias políticas e da forma como se vislumbra o modo como a política local se deve organizar. Defende-se, por um lado, a ideia de uma representação ampla de todas as forças políticas, por outro, em contraposição, a ideia de estabilidade governativa e eficiência de gestão local e, ainda,

a opção por um modelo de sistema com um pendor presidencial ou parlamentar. (Sousa, 1999)

J. Caupers afirma perentoriamente que a instauração do parlamentarismo municipal seria má ideia. Defende, em alternativa, a manutenção da eleição do presidente de câmara por sufrágio universal, direto e secreto, por considerar que este modo de eleição favorece a individualização de responsabilidades, a aproximação aos munícipes e uma mais eficiente gestão municipal derivada das competências de gestão que lhe são atribuídas, fator particularmente importante tendo em conta o número excessivo de membros do órgão colegial de gestão. Neste contexto, propõe este autor uma revisão da CRP, eliminando-se do artigo 239.º a menção à responsabilidade da câmara perante a assembleia, de forma a manter-se com total coerência o sistema de eleição direta da câmara e respetivo presidente.

Defende também a alteração do processo de escolha dos restantes membros da câmara municipal, bem como a diminuição dos mesmos para um número não superior a seis membros, mantendo-se a eleição desta por sufrágio universal, direto e secreto ou, em alternativa, a revogação da parte final do artigo 56.º da Lei nº 169/99, de 18 de setembro, de forma a conceder-se a eleição direta apenas do presidente que, por sua vez, escolheria os seus vereadores, instaurando-se um sistema presidencialista.

59

Assim, com a implementação de um sistema nestes moldes, entende que cessariam os obstáculos causados pela permanente oposição de outras forças políticas e consequente necessidade de encetar negociações entre o presidente e vereadores para conseguir levar a bom porto o programa político sufragado, melhorando-se a qualidade e eficiência da gestão municipal.

Salienta, porém, que a posição da assembleia municipal teria de ser reforçada, assegurando o respeito por parte dos órgãos de gestão. (Caupers, 2004)

Por sua vez, J. M. Alexandrino, (Alexandrino, 2010) implicitamente, defende a não manutenção da eleição como cabeça de lista do presidente do órgão executivo, quer pelo entrave que provoca na relação de responsabilidade política, quer pela ambiguidade que empresta ao modelo. Quanto à câmara, referindo-se à duplicidade da maioria e da oposição no seio deste órgão, realça a não obrigatoriedade constitucional da sua constituição segundo o sistema proporcional.

Na opinião de A. Cândido de Oliveira, (Oliveira, 2005) a desresponsabilidade política entre os órgãos põe em causa a supremacia da assembleia e leva ao desrespeito da mesma

pelo órgão executivo. Nestes moldes, uma nova lei das autarquias deverá prever os efeitos da moção de censura, respeitando-se, assim, o preceituado pelo artigo 3.º, nº2 da Carta Europeia da Autonomia Local e pelo artigo 239.º, nº3 da CRP. Para este autor, o sistema de governo ideal seria aquele que previsse a eleição apenas da assembleia e concedesse à força política mais votada uma maioria absoluta de lugar do órgão, com o fim de garantir mais estabilidade, repartindo-se os restantes lugares de acordo com o sistema da representação proporcional.

O órgão executivo colegial teria como presidente o primeiro nome da lista mais votada, sendo os restantes membros escolhidos por ele ou pela assembleia. (Oliveira, 2005) Quanto à assembleia, propõe a redução do número de membros através da reintegração apenas parcial dos presidentes da junta ou mesmo retirando-os da sua composição. (Oliveira, 2004)

Para Vital Moreira, (Cerqueira, 2012) as soluções que têm vindo a ser propostas não são satisfatórias, porquanto traduzem-se numa espécie de superpresencialismo local, dado que se propõe a eleição da assembleia em concomitância com o presidente do executivo. É da opinião de que a melhor solução seria a realização de eleições exclusivamente para a assembleia municipal, sendo o presidente da câmara automaticamente o primeiro nome da lista vencedora dessas eleições, que depois escolheria os vereadores de entre os deputados municipais. A equipa do executivo ficaria sujeita a investidura da assembleia, tornando o sistema mais claro e transparente.

Jorge Miranda (Miranda, 2007) afirma que a revisão constitucional de 1997 deveria ter consagrado executivos homogéneos e acentuado as funções fiscalizadoras das assembleias, devendo uma nova revisão alterar o seu artigo 239.º, estabelecendo a separação de composição e de funções entre a câmara e a assembleia municipal, bem como eliminar do artigo 251.º a referência aos presidentes da junta de freguesia como integrantes das respetivas assembleias, potenciando uma melhor execução das suas funções de fiscalização da câmara municipal.

Conclusões

O Estado Novo concentrou, durante cerca de cinco décadas, todo o poder político, impedindo, deste modo, a institucionalização de uma verdadeira descentralização territorial. Durante este período, os órgãos do poder local, mais precisamente os municípios, eram meros organismos de administração indireta do Estado, controlados política, administrativa e financeiramente pelo governo. Os municípios estavam destituídos de autonomia e de recursos financeiros, sendo totalmente dependentes e subordinados ao Estado. A reação ao Estado Novo deu-se com a Revolução de 1974, que culminou com a elaboração e aprovação da CRP de 1976.

O poder local passou a constituir o terceiro nível de poder político constitucionalmente consagrado, pelo que as autarquias locais deixaram de ser «meras instâncias administrativas» e passaram a constituir uma verdadeira administração local dotada de autonomia administrativa e financeira. As autarquias locais passaram a ter uma importante missão: a prossecução de interesses próprios das respetivas populações.

No entanto, apesar da enorme esperança depositada no poder local implementado em 1976, a verdade é que, com decorrer dos anos, essa esperança foi-se desvanecendo e a reforma do poder local é, cada vez mais, tida como necessária em diversas vertentes, nomeadamente, no que toca ao sistema de governo autárquico vigente.

Os fatores apontados como conducentes a um sistema incoerente e estranho são os seguintes:

- a composição das assembleias deliberativas, em especial, da assembleia municipal – artigo 251º CRP – levando à formação de um órgão deliberativo, composto por um número de membros excessivo e, ainda, a integração no seu seio dos presidentes da junta de freguesia, originando a distorção da proporcionalidade da representação e conferindo vantagem ao partido político mais influente na autarquia;
- a opção pela lei ordinária no desígnio dos órgãos executivos também, segundo o sistema proporcional, dada a eventualidade de o presidente não dispor de apoio maioritário para gerir a autarquia local, bem como a situação inversa, ficando os vereadores/vogais numa situação de minoria, é vista como obstáculo à gestão eficiente e célere da administração local e geradora de instabilidade política interna;

- a composição das assembleias deliberativas tem sido apontada como fundamento direto para o progressivo relevo político dos presidentes dos órgãos executivos concedido pela lei ordinária, proveniente da sua eleição direta e das variadíssimas competências e poderes próprios que a lei lhe foi atribuindo ao longo dos tempos e, consequente, secundarização dos órgãos colegiais, sem meios e condições para o exercício das funções que lhe estão cometidas, comportando um número excessivo de membros e tendo no seu seio forças políticas dominantes nas câmaras.

O desenho inter-relacional entre os órgãos autárquicos depara-se ainda com outro problema: a responsabilidade do órgão executivo perante o órgão deliberativo. A previsão constitucional desta responsabilidade não evita a enorme controvérsia que gira em seu torno, criada pela forma como se regula a constituição dos órgãos autárquicos. A previsão da eleição direta do órgão executivo municipal e respetivo presidente, bem como do presidente do órgão executivo da freguesia, levanta sérias dúvidas quanto à legitimidade democrática da assembleia para destituir um órgão que foi eleito pelos cidadãos, e não pelo órgão deliberativo.

Segundo Freitas do Amaral o sistema português não faz sentido. Não é um sistema de tipo convencional, nem de tipo parlamentar, nem de tipo presidencialista. É um sistema *sui generis*, que não assenta em bases racionais e funciona mal na prática.

62

Está, assim, em aberto o significado do poder fiscalizador do órgão deliberativo, subsistindo a dúvida, entre a doutrina portuguesa, se estamos perante uma mera responsabilidade institucional ou, antes, uma responsabilidade política.

Assim, muito embora tenha sido dado um sinal muito positivo à consagração da expressão poder local e de diversos normativos previstos na Constituição da República Portuguesa, no seu Título VIII, para assegurar a sua efetiva implementação e promover a defesa deste novo poder, a democracia local é, ainda hoje, um tema complexo e controverso.

A forma como está traçado o sistema de governo autárquico apresenta muitas entorses, contradições e dúvidas, não se conseguindo chegar a consensos quanto à classificação do mesmo. Porém, é tão complexo e controverso o modelo de sistema implementado, como as modificações à Constituição da República Portuguesa e à lei ordinária passíveis de torná-lo num sistema mais lógico e coerente, visto tratar-se de uma temática iminentemente política, com todas as ideologias e visões diferentes subjacentes a um tema desta natureza.

Por tudo isto, a reforma do sistema de governo local está há vários anos na agenda política, sem que, até agora, algo tenha sido alterado.

Caupers afirma que instauração do parlamentarismo seria má ideia, defendendo a manutenção da eleição do presidente da câmara por sufrágio universal, eliminando-se o artigo 239º da CRP, ou seja, a menção à responsabilidade da câmara perante a assembleia. Salienta, porém, que a posição da assembleia municipal teria de ser reforçada.

Cândido de Oliveira sugere que uma revisão constitucional deverá prever os efeitos da moção de censura. O sistema de governo ideal passava por eleições apenas da assembleia, concedendo-se à força política mais votada uma maioria absoluta de lugar de órgão e repartindo-se os restantes lugares de acordo com o sistema da representação proporcional.

Vital Moreira é da opinião de que a melhor solução seria a realização de eleições exclusivamente para a assembleia municipal. O presidente seria o primeiro nome da lista vencedora.

Jorge Miranda defende uma alteração ao artigo 239º CRP, estabelecendo a separação de composição e de funções entre a câmara e a assembleia municipal, bem como a eliminação do artigo 252º CRP a referência aos presidentes da junta de freguesia como integrantes das respetivas assembleias.

Perante as múltiplas opiniões quanto à reforma do sistema de governo local, o certo é que o mesmo, atendendo às sucessivas revisões da legislação autárquica que vieram reforçar a competência da câmara e, especialmente, do seu presidente, a ponto dele se ter tornado no principal órgão do município, nos leva a concluir que estamos perante um sistema de governo local tendencialmente presidencialista.

Referências

Acórdão do Tribunal Constitucional nº 361/91, de 09 de julho, disponível para consulta em <http://www.tribunalconstitucional.pt/tc/acordaos/19910361.html>

Acórdão do Tribunal Constitucional, nº 358/92 de 11 de novembro, disponível para consulta em <http://www.tribunalconstitucional.pt/tc/acordaos/19920358.html>

Acórdão do Tribunal Constitucional, n.º 15/90 de 29 de junho, disponível para consulta em <http://www.tribunalconstitucional.pt/tc/acordaos/19900015.html>

Alexandrino, J. de M. (2010). "Direito das Autarquias Locais". In Paulo Otero / Pedro Gonçalves (Coord.), *Tratado de Direito Administrativo Especial*, Vol. IV, Almedina, Coimbra, 149–170.

Amaral, D. F. do. (2006). *Curso de Direito Administrativo*, Vol. I (3º). Almedina.

Amorim, J. P. (2012). "Da limitação à renovação sucessiva de mandatos dos presidentes de órgãos executivos das autarquias locais." In *Interpretação Jurídica Da Lei Nº 46/2005, de 29 de Agosto, Porto, Outubro de 2012*, 13.

Caetano, M. (1972). *Manual de Direito Administrativo, Volume II* (9º). Lisboa.

Caetano, M. (1973). *Manual de Direito Administrativo, Volume I* (10º). Lisboa.

Canotilho, J. J. G., & Moreira, V. (1991). *Os poderes do Presidente da Republica*. Coimbra Editora.

Canotilho, J. J. G., & Moreira, V. (1993). *Constituição da República Portuguesa, Anotada, Volume II* (3ª). Coimbra Editora.

Carrapato, J. F. de A. (1983). *O Poder Local na Revisão Constitucional de 1982*. Algarve em Foco Editora.

Castanheira Neves, M. J. L. (2004). *Governo e Administração Local*. Coimbra Editora.

Caupers, J. (2004). "Governo municipal – na fronteira da legitimidade com a eficiência? (lição das provas de agregação)." In *Themis, Revista Da Faculdade de Direito Da Universidade Nova de Lisboa, Ano V, 8*, 256–272.

Cerqueira, M. (2012). Vital Moreira defende reforma do governo dos municípios. *Correio Do*

Minho, 12/05.

Costa, J. M. C. da. (1980). *lementos de ciência política - Aditamento, policopiado*.
Universidade Católica.

Duverger, M. (1979). *Xeque-mate: análise comparativa dos sistemas políticos semi-presidenciais* (M. T. Leão (ed.)). Rolim.

Duverger, M. (1985). *Os grandes sistemas políticos, Instituições Políticas e Direito Constitucional* (F. Ruivo & F. A. F. Pinto (eds.)). Almedina.

Duverger, M. (1986). *Les Regimes Semi-Présidentiels*. Presses Universitaires de France.

Duverger, M. (1996). *Le système politique français: droit constitutionnel et science politique* (21ª). PUF.

Faure, B. (2014). *Droit des collectivités territoriales* (3ª). Dalloz.

Fialho, A. J. (2013). *Processo eleitoral para os órgãos das autarquias locais, edição revista, aumentada e actualizada*. http://www.csm.org.pt/ficheiros/diversos/antoniofialho_autarquiaslocais2013.pdf.

65

Freire, A. (2012). *O Sistema Político Português, Séculos XIX-XXI: Continuidades e Ruturas*. Almedina.

Gomes, C. A. (2001). "A eleição do presidente da Câmara municipal em Portugal." *In O Direito*, Ano 133, IV, 904.

Gonçalves Carvalho, K. (2008). *Direito Constitucional - Teoria do Estado e da Constituição* (14ª). Del Rey Editora.

Gouveia, J. B. (2011). *Manual de Direito Constitucional, Vol. II* (4ª). Almedina.

Hermens, F. A. (1941). *Democracy and Anarchy? A Study of Proportional Representation*, *University of Notre Drame* (M. P. Monteiro (ed.)).

Lomba, P. (2008). *Teoria da Responsabilidade Política*. Coimbra Editora.

Lucena, M. de. (1996). "Semipresidencialismo: teoria geral e práticas portuguesas." *In Análise Social*, Vol. XXXI (138), 8, 31.

Machado, B. (1982). *Participação e Descentralização. Democratização e Neutralidade na*

Constituição de 76. Coimbra Editora.

Melo, A. B. (2007). “O poder local na Constituição da República Portuguesa de 1976.” In AAVV, *30 Anos de Poder Local Na Constituição Da República Portuguesa: Ciclo de Conferências Na Universidade Do Minho – 2006, Braga*, 22–25.

Mendes, M. de F. A., & Miguéis, J. (2005). MIGUÉIS, Jorge, *Lei Eleitoral dos Órgãos das Autarquias Locais Comentada* (1ª reedição).
http://www.cne.pt/sites/default/files/dl/legis_leoal_2005_annotada.pdf.

Miranda, J. (1977). *Estudos sobre a Constituição, Volume I*. Petrony.

Miranda, J. (1995). *Estudos de Direito Eleitoral*. Lex.

Miranda, J. (2000). *Manual de Direito Constitucional - tomo V – Actividade Constitucional do Estado* (2ª). Coimbra Editora.

Miranda, J. (2007). “O Poder Local na Constituição da República Portuguesa de 1976.” In AAVV, *30 Anos de Poder Local Na Constituição Da República Portuguesa: Ciclo de Conferências Na Universidade Do Minho – 2006, Braga: Governo Civil*, 188–189.

Miranda, J., & Medeiros, R. (2007). *Constituição Portuguesa Anotada, Tomo III – Organização do poder político, Garantia e revisão da Constituição, Disposições finais e transitórias* (Coimbra (ed.)).

Morand-Deville, J. (1993). *Cours de droit administratif* (3ª). Montchrestien.

Moreira, V. (2007). “O Poder Local na Constituição da República Portuguesa de 1976.” AAVV, *30 Anos de Poder Local Na Constituição Da República Portuguesa: Ciclo de Conferências Na Universidade Do Minho – 2006, Braga: Governo Civil*, 288–296.

Moreira, V., & Canotilho, J. J. G. (2010). *A Constituição da República Portuguesa - Anotada - Volume II* (4ª). Coimbra Editora.

Moreira, V., & Oliveira, F. P. (2002). “Podem as Assembleias Municipais Reprovar Reiteradamente o Orçamento Municipal?” In *Scientia Iuridica, Setembro-Dezembro, Tomo LI*, 294, 430–431.

Morell-Ocaña, L. (1984). *La administracion local*. Tecnos.

Nabais, J. C. (2007). “A Autonomia Financeira das Autarquias Locais.” AAVV, *30 Anos de*

Poder Local Na Constituição Da Republica Portuguesa: Ciclo de Conferencias Na Universidade Do Minho- 2006, Braga: Governo Civil, 127.

Nohlen, D. (2007). *Os sistemas eleitorais: o contexto faz a diferença* (C. P. Teixeira (ed.)). Livros Horizonte.

Oliveira, A. C. de. (2004). “A difícil democracia local e o contributo do Direito.” *In Estudos Em Comemoração Do Décimo Aniversário Da Licenciatura Em Direito Da Universidade Do Minho, Almedina, Coimbra, 106–111.*

Oliveira, A. C. de. (2005). *A democracia Local (Aspectos Jurídicos)*. Coimbra Editora.

Oliveira, A. C. de. (2013). *Direito das Autarquias Locais* (2ª). Coimbra Editora.

Otero, P. (1995). *O Poder de Substituição em Direito Administrativo- Enquadramento dogmático-social, Volume II*. Lex Editora.

Otero, P. (2010). *Direito Constitucional Português, Vol. II – Organização do poder político*. Almedina.

Pereira, A. G. (1987). “O sistema eleitoral e o sistema de governo.” *In Nos Dez Anos Da Constituição, Imprensa Nacional - Casa Da Moeda, 201.*

67

Proença Carvalho, M. (2008). *Manual de Ciência Política e sistemas Políticos e Constitucionais* (2ª). Quid Juris.

Proença Carvalho, M. (2010). *Manual de ciências políticas e sistemas políticos e constitucionais* (3ª revista). Quid Juris.

Rangel, P. C. (2002). “Raízes históricas (próximas) do modelo semipresidencial francês.” *In Ciência Política Para Juristas – Notas e Tópicos, Policopiado, 14.*

Rodrigues, B. L. (2011). “O sistema de governo governamental.” *In Scientia Iuridica, Tomo LX, n.º 327, (Setembro/Dezembro), Universidade Do Minho, 505.*

Sampaio, A. (1979). *Estudo Históricos e Económicos “As villas do norte de Portugal”, Volume I* (V. Editorial (ed.)). Vega Editorial.

Sartori, G. (2005). *Ingeniería constitucional comparada : una investigación de estructuras, incentivos y resultados* (R. R. Mazzoni (ed.); 3ª). Fondo de Cultura Económica.

- Sousa, M. R. de. (1983). *Os partidos políticos no direito constitucional português*. Livraria Cruz.
- Sousa, M. R. de. (1997). *O sistema de governo de governo municipal*. ATAM.
- Sousa, M. R. de. (1999). *Lições de Direito Administrativo*. Lex Editora.
- Sousa, M. R. de, & Alexandrino, J. de M. (2000). *Constituição da República Portuguesa : comentada: introdução teórica e histórica, anotações, doutrina e jurisprudência, lei do Tribunal Constitucional - comentada*. Lex Editora.
- Staderino, F. (2009). *Diritto Degli Enti Locali* (12ª). CEDAM.
- Vandelli, L. (2014). *Il governo locale*. Bologna: Il Mulino.
- Verpeaux, M., & Janicot, L. (2015). *Droit des collectivités territoriales* (3ª). Presses Universitaires de France.
- Wagner, F. S. (2005). *Manual de Derecho Local* (9ª). Cizur Menor: Aranzadi.
- Ysern, J. L. R. (2010). *Manual de Derecho Local* (6ª). Cizur Menor: Thomson Reuters-Civitas.