

O Mito do Poder Local

ANTÓNIO SALEIRO *

Sumário: I-A Institucionalização do Poder Local em Portugal. O Poder Autárquico na Constituição de 1976; II-A Assembleia Municipal, a Câmara Municipal e o Presidente da Câmara; III -A Figura do Presidente da Câmara e a CRP; IV-A Assembleia Municipal; V-A Freguesia; VI-O Sistema de Governo Local; VII-A Responsabilidade do Órgão Executivo perante o Órgão deliberativo; VIII-Os Elementos do Novo Paradigma; Conclusão e Bibliografia.

Resumo: O Poder Local submete-se a variada legislação emanada da Assembleia da República. O edifício jurídico pode levar a que as leis e normativos legais subjugados nem sempre se conformem com a Constituição da República Portuguesa? A incompatibilidade do espírito da lei com a prática nas autarquias pode levar a que o poder se concentre num órgão não reconhecido como o de Presidente da Câmara? O actual estudo, decorrente de Tese de Mestrado, tenta demonstrar algumas incongruências do edifício jurídico e como a prática nem sempre correcta das autarquias se expõe a possíveis riscos constitucionais.

Palavras-Chave: Inconstitucional, Constituição da República Portuguesa, Lei das Autarquias Locais, abuso legislativo; Poder Local.

JURISMAT, Portimão, 2017, n.º 10, pp. 71-105.

* Mestre e Professor de Direito no ISMAT.

Abstract: Local Government submits to various legislation emanating from Assembleia da República. Can the legal structure lead to laws and legal regulations that do not always comply with the Constitution of the Portuguese Republic? Does the incompatibility of the spirit of the law applied in the municipalities lead to power being concentrated in an unrecognized body such as that of Mayor (Presidente da Câmara)? The current study, based on a Master's thesis, attempts to demonstrate some inconsistencies in the legal building and how the practice of municipalities, if not always correct, exposes local authorities to possible constitutional risks.

Keywords: Constitution of the Portuguese Republic, Law of Local Authorities, legislative abuse, Power Local.

I. A Institucionalização do Poder Local em Portugal O poder autárquico na Constituição de 1976.

1. A revolução militar de 1974 provocou alterações profundíssimas na sociedade em geral e na vida municipal em particular com a modificação do paradigma da relação entre o Estado e os municípios.

A CRP integrou os municípios na organização democrática do Estado. No dizer de J. J. Gomes Canotilho e Vital Moreira na Constituição da República Portuguesa Anotada¹ os municípios são “(...) *não só expressão apenas de autonomia administrativa, em sentido estrito, mas constituindo também uma estrutura de poder político: o poder local*”. (itálico nosso)

Eleva-se a autonomia das autarquias locais a princípio fundamental (nº 1 do art.º 6º da CRP) do modelo político.² A autonomia local constituiu uma garantia institucio-

¹ Cfr. MACHADO, J. Batista, *Participação, Descentralização, Democratização e Neutralidade na Constituição Portuguesa de 1976*, Coimbra, 1982; CANOTILHO, J.J. GOMES e MOREIRA, Vital, *Constituição da República Portuguesa Anotada*, vol. I, 3ª ed. revista, Coimbra, 1993, pp 880 e ss; Tb DIAS, J.E. Figueiredo, e OLIVEIRA, F.P., *Noções Fundamentais de Direito Administrativo*, Coimbra, 2005, p.58; e OLIVEIRA, A. Cândido de, *Direito das Autarquias Locais*, 2ª.ed., Coimbra 2014

² Sobre o tema, cfr. ALEXANDRINO, José de Melo, “Direito das Autarquias Locais”, in Paulo Otero/Pedro Gonçalves (coords.), *Tratado de Direito Administrativo Especial*, Vol, IV, Coimbra, 2010, p.29, e “O Défice de Protecção do Poder Local – Defesa da Autonomia Local Perante o Tribunal Constitucional” in *Direito Regional e Local* nº 5, Janeiro/Março 2009; MIRANDA, Jorge e MEDEIROS, Rui, *Constituição da República Portuguesa*, Tomo III, Coimbra, 2007, p.p. 446 e s.s.; MAURICIO, Artur, “A Garantia Constitucional da Autonomia

nal constante do n.º 1 do art.º235º da CRP e é assim credora de uma tutela jurídica constitucional em tudo semelhante à dos direitos, liberdades e garantias dos cidadãos.

Assim se pôs termo ao municipalismo corporativo atribuindo-se às Autarquias Locais o estatuto de verdadeira administração autónoma.³ A sistemática constitucional dá testemunho disso mesmo pois que destina ao Poder Local um Título especial (VIII) na Parte III destinada à Organização do Poder Político. Tal foi a importância que os deputados constituintes atribuíram à autonomia local ao reforçarem a sua garantia constitucional integrando-a no elenco dos limites materiais da revisão da Constituição (art.º 288º alínea n). A autonomia é o elemento principal do direito constitucional local.

Atribuiu-se assim amplo conteúdo à autonomia local. Esta integra a autonomia jurídica, a autodeterminação (ou autogoverno), a auto-administração (compreendendo a autonomia normativa) e a autonomia financeira. Assim se cumprem os pressupostos da descentralização, opção constitucional.⁴ A descentralização é, como se disse, um corolário do modelo político constitucional e fundamenta-se na ideia da gestão dos assuntos pelos próprios cidadãos a quem dizem respeito de modo directo ou por meio de representantes eleitos. As vantagens da descentralização são inúmeras e reportam-se ao pluralismo político que desperta acompanhado pelo pluralismo social e económico que induz favorecendo um equilíbrio de contrapoderes que o pensamento liberal sempre enfatizou.

O legislador constituinte sobre estas (e outras) matérias não quis deixar à discricção do legislador ordinário o encargo de definir a nova organização municipal e tratou de estabelecer abundantemente as linhas fundamentais com base nos princípios politicamente conformadores da autonomia e da participação. Criou assim um sistema de governo municipal autónomo e dotado de legitimidade democrática própria decorrente do sufrágio directo e universal.

Local à Luz da Jurisprudência do Tribunal Constitucional”, in *Estudos em Homenagem ao Conselheiro Cardoso daa Costa*, p. 635; NEVES, Maria José Castanheira, *Governo e Administração Local*, Coimbra, 2004, p.p. 21 e ss.; MONCADA, Luis S.Cabral de, *A Relação Jurídica Administrativa, Para um Novo Paradigma de Compreensão da Actividade, da Organização e do Contencioso Administrativos*, Coimbra, 2009, p.p. 541 e ss.; e MELO, A.Barbosa de, “O Poder Local na Constituição da República Portuguesa de 1976”, in *Trinta anos do Poder Local na Constituição da República Portuguesa de 1976*, A.C. de Oliveira (coord), Coimbra, 2007, pas-sim; OLIVEIRA, A.C. de, *A Democracia Local* (aspectos jurídicos), Coimbra, 2005, pp.125 e ss.; e OTERO, Paulo, “Direito Constitucional Português”, Vol.II, in *Organização do Poder Político*, Coimbra, 2010, pp 615 e ss.; FONSECA, Isabel Celeste M., *Direito da Organização Administrativa (roteiro prático)*, coimbra, 2011, pp. 52 e ss.

³ *Constituição da República Portuguesa*, Título VIII da Parte III.

⁴ MACHETE, Rui C. De, “O Poder Local e o Conceito de Autonomia Institucional”, in *Estudos de Direito Público e Ciência Política*, Lisboa, s/d., p.567.

A CRP tomou posição a favor de um sistema de governo municipal com dois órgãos colegiais eleitos o que constitui um caso único na Europa coroando a opção pela descentralização.

Não é apenas a CRP a fonte principal do direito autárquico local no nosso país. Também o é a referida CEAL que define um direito comum da descentralização territorial, como se disse, baseado em determinados princípios gerais entre os quais tem particular importância o reconhecimento às autarquias locais da competência para regulamentar e gerir, sob a sua responsabilidade e no interesse das populações locais, uma parte importante dos assuntos públicos.

Fica assim caracterizado a natureza da autonomia local à luz da CRP e, embora sumariamente, a do modelo político que lhe corresponde. A referida CEAL confirma todo este conteúdo necessário da autonomia local.

2. Dentro do âmbito da autonomia local importa examinar dois problemas. O primeiro é o da delimitação das atribuições genéricas e das competências concretas das autarquias locais, designadamente do Município O segundo é o do modo como essas atribuições e competências se distribuem entre os órgãos que exprimem a vontade da autarquia, designadamente a relação entre o órgão deliberativo e o executivo.

Vamos começar pelo primeiro.

Deve evidenciar-se que o legislador tem alargado claramente o âmbito das competências autárquicas locais. Fá-lo não apenas através do reconhecimento de novas competências locais mas também por via da transferência para as autarquias locais de competências até então estatais (*devolution* na terminologia britânica). O fenómeno é constante desde a primeira lei das Autarquias locais (Lei nº 79/77, de 25 de Outubro) e visa associar as entidades locais às políticas públicas, constitucionalmente previstas como apenas estatais, no âmbito social e económico. No entanto, a transferência daquelas competências estatais para as autarquias locais tem deparado com a resistência dos órgãos estatais directos e indirectos e com a endémica incapacidade financeira das entidades locais para as concretizar. Apesar das afirmações dos responsáveis políticos segundo as quais vão ser transferidas para as autarquias mais competências na área do ordenamento do território, habitação, saúde, educação, cultura e desporto, a realidade é que a actual LAL (Lei das Autarquias Locais-a referida Lei nº 75/13, de 12/8) pouco acrescenta nestas matérias aos diplomas anteriores. É a máquina administrativa do Estado a sobrepor-se à vontade política. Melhor: é o direito a claudicar perante a política.

3. Na delimitação das competências autárquicas podem seguir-se os modelos da cláusula geral, da taxatividade ou, então, pode optar-se por um modelo misto. Os mais conformes com o princípio da descentralização são os modelos da cláusula geral e o misto.

No regime da cláusula geral a competência autárquica concreta na prossecução dos interesses próprios das populações locais é apenas delimitada em abstracto pelas atribuições autárquicas, o que permite aos órgãos dos municípios intervir em concreto e o mais amplamente na satisfação dos interesses das comunidades. O modelo da taxatividade é pouco favorável à autonomia.

Tem, no entanto, existido evolução. Passou-se de um modelo misto para o da taxatividade com a referida Lei nº 169/99, muito embora compreendendo a consagração de amplas competências autárquicas. O modelo mantém-se na actual LAL.

O modelo da taxatividade caracterizava também o Código Administrativo (CA) de 1936-40, muito embora em termos muito mais restritivos do que os actuais. No seu art.º 44º definiam-se exaustivamente as atribuições das Câmaras Municipais. O modelo misto foi o adoptado logo a seguir ao 25 de Abril, porque julgado mais consentâneo com a autonomia local. A enumeração que aí se fazia das principais competências das autarquias era meramente exemplificativa.⁵

Foi pois intenção do legislador consagrar um critério o mais aberto possível por via dos regimes mistos consagrados no art.º 2º da referida Lei nº 79/77 e no art.ºnº 2 do Decreto-Lei nº 100/84, de 29/3 que corporizaram as duas primeiras leis da atribuições e competências autárquicas (a terceira foi a referida Lei nº 169/99) anteriores à actual.

Mas o modelo misto não se manteve muito tempo, tendo em vista as relações de conflito que gerou entre o Governo e as autarquias locais.

Depois de várias hesitações, a actual lei das atribuições autárquicas (a referida Lei nº 75/2013, de 12/8) continua a optar por um modelo de taxatividade, muito embora favorável à autonomia. Apresenta uma generosa enumeração das competências autárquicas. É opinião do autor que a lei deixou de enumerar um conjunto de competências típicas das autarquias, o que viabilizava outras, desde que adequadas à tipologia legal. Ou seja: não mede as competências concretas pelas atribuições abstractas e genéricas das autarquias, o que as levaria muito mais longe. Os limites impostos às

⁵ MONTALVO, A. Rebordão, *O Processo de Mudança e o Novo Modelo de Gestão Pública Municipal*, Coimbra, 2003, p. 98. Note-se que, para este Autor, o modelo foi, até 1999, o da cláusula geral das competências autárquicas.

competências autárquicas resultam ainda de uma posição legal restritiva quanto à respectiva actuação sob veste empresarial, como será referido à frente.

4. O modelo das competências autárquicas não ficaria completo sem levar em conta o regime constante do art.º 13º da Lei nº 159/99, de 14/9, já revogada pela referida Lei nº 75/2013, entretanto completada por outros diplomas, que criou o regime quadro da transferência de atribuições e competências para as autarquias locais, concretizando o princípio constitucional de descentralização e da autonomia do poder local. Aquela lei consagrava o princípio da *subsidiariedade* no nº 2 do seu art.º 2º, nos termos do qual as atribuições e competências devem ser exercidas pelo nível da Administração melhor colocado para as prosseguir, entendendo a lei que este nível é sempre o mais próximo dos cidadãos. Vai no mesmo sentido a melhor eficiência da actividade administrativa que se verifica quando mais próxima dos cidadãos ela estiver, sendo certo que a noção de eficiência aqui adoptada não é meramente economicista.

Naquela conformidade, a referida lei transferia para os Municípios vastas competências (não meramente abstractas atribuições), anteriormente estatais, no âmbito do equipamento rural e urbano, da energia, dos transportes e comunicações, da educação, do património, cultura e ciência, dos tempos livres e desporto, da saúde, da acção social, da habitação, da protecção civil, do ambiente e saneamento básico, da defesa do consumidor, da promoção do desenvolvimento, do ordenamento do território e urbanismo, da polícia municipal e da cooperação externa. Todas estas competências foram concretizadas pela referida Lei nº 169/99 (art.ºs. 17º, 34º, 38º, 53º, 54º, 64º e 68º) e continuam a sê-lo em moldes semelhantes pela actual LAL, a referida Lei nº 75/2013.

Claro está que o exercício destas competências, apesar de transferido para as autarquias, não é exclusivo delas. Os interesses em causa não são apenas autárquicos e daí que muitas delas devem ser exercidas em regime de colaboração com o Governo, como no caso do ordenamento do território e do ambiente e do fomento, entre outros casos. O regime de colaboração não prejudica a autonomia nem a descentralização.

O desaparecimento do referido princípio da *subsidiariedade* não augura nada de bom relativamente a evoluções futuras das competências municipais. No entanto, a opção do legislador decorrerá da consideração segundo a qual a actual LAL já compreende nas competências municipais as transferidas ao abrigo daquela lei e permite que por contrato se deleguem outras, como se verá, assim tomando partido a favor da descentralização.

A dificuldade está em saber manter um adequado equilíbrio. O legislador pode assim avançar ou recuar na transferência de poderes e nas suas consequências ao nível autárquico. A liberdade do legislador é indispensável à adequação às circunstâncias.

Importa ainda na caracterização do Poder Local referir a delegação de competências municipais a favor das Juntas de Freguesia, mediante *protocolo*, permitida pelo art. 15º da já revogada Lei nº 159/99. Esta convenção era um importante instrumento de «desconcentração inframunicipal» que rende homenagem ao princípio da subsidiariedade.

A delegação de competência municipal nos órgãos das Freguesias faz-se hoje por contrato interadministrativo, de acordo com o nº 1 do art.º120º da actual LAL.

5. Independentemente da referida delegação de competências municipais a lei consagra um regime de cooperação intermunicipal, tendo em linha de conta compreensíveis razões de eficiência na utilização dos recursos e na optimização dos investimentos.

A cooperação intermunicipal efectiva-se através da criação de entidades intermunicipais dotadas de competências municipais para elas transferidas através dos referidos contratos interadministrativos, de acordo com o mesmo nº 1 do art.º120º.

Assim se racionaliza a gestão de equipamentos colectivos que geram utilidades (em matéria de transportes públicos, por exemplo) que transcendem o Município e se lança mão de recursos financeiros inacessíveis de outro modo, tudo em prol da melhor gestão autárquica e da satisfação das populações.

Trata-se de um meio de agilizar a gestão autárquica e de, ao mesmo tempo, combater o excesso de défices e dívidas públicas locais - a autarquia deixa de ficar sobrecarregada com os custos da produção de determinados bens e serviços e sem prevaricar na qualidade e outras exigências na produção e prestação dos mesmos acauteladas pelo contrato de concessão.

A solução não é de agora, pois que aquele princípio da cooperação no exercício das competências municipais já estava em vigor de acordo com o nº 3 do art.º. 2º da referida Lei nº 159/99 e com o seu art.º. 8º, que previa que a Administração Central e as autarquias locais podiam estabelecer parcerias através de contratos para a prossecução de interesses comuns.

A natureza dos referidos contratos interadministrativos parece ser administrativa, uma vez que se aplicam directamente princípios de ordem pública elencados no art.º. 121º e ss. da referida norma, e subsidiariamente, o Código dos Contratos Públicos (CCP) e o Código do Procedimento Administrativo (CPA). No entanto, os referidos contratos interadministrativos podem ser paritários, se as partes estiverem numa situação de igualdade ou de subordinação, se assim não for. No primeiro caso, não são contratos administrativos, tendo em vista a posição de tendencial paridade em

que contratam as partes intervenientes, mas aplica-se-lhes subsidiariamente o regime do Código dos Contratos Públicos (CCP), de acordo com o n.º 2 do art.º120º. Trata-se, portanto, de contratos de direito privado muito embora publicitados.⁶

Note-se, todavia, que se a delegação de competências municipais nas entidades intermunicipais e nas Freguesias se concretiza através dos referidos contratos interadministrativos, cuja natureza parecer ser administrativa ou, pelo menos, quase-pública e nunca privada, já os adiante referidos contratos de constituição das associações de Municípios e Freguesias de fins específicos são claramente de direito privado, pois que, de acordo com o n.º 2 do art.º108º da dita Lei n.º 75/2013, são outorgados nos termos previstos na lei civil.

A exequibilidade prática daqueles contratos de delegação de competências defronta-se com a incapacidade financeira e humana das autarquias para a concretização daquelas tão vastas competências mormente tratando-se de matérias que relevem do âmbito económico e social.⁷

6. O exercício das competências municipais pode ser, portanto, fortemente desenvolvido pela cooperação intermunicipal (cooperação horizontal) e entre os municípios e a Administração Central (cooperação vertical).

Estas formas e cooperação tem particular significado no âmbito das competências estatais transferidas para os Municípios e para as entidades intermunicipais, sendo aquelas cujo exercício representa maiores encargos financeiros.

A previsão de contratos entre o Estado e as autarquias para a prossecução de atribuições comuns, sem prejudicar a unidade de acção estatal, contribui em muito para a racionalização da gestão autárquica, ao mesmo tempo que concretiza também o referido princípio da subsidiariedade. Por seu intermédio, procede-se a uma “descentralização contratual” do exercício de determinadas competências estatais.

Os “contratos interadministrativos” em causa reforçam ainda as ligações municipais à comunidade, na medida em que a aproximam das autarquias locais e “relegitimam” assim, aos olhos dos eleitores, o exercício das competências autárquicas.

⁶ Sobre o tema, cfr. LEITÃO, Alexandra, *Contratos Interadministrativos*, Almedina, Coimbra, 2011, p.591.

⁷ Sobre o tema, cfr. REBELO, Marta, *Descentralização e Justa Repartição dos Rendimentos entre o Estado e as Autarquias Locais*, Almedina, Coimbra, 2007.

II. A Assembleia Municipal, a Câmara Municipal e o Presidente da Câmara

1. Vamos agora analisar a questão de saber como se reparte o poder no interior das autarquias locais.

Após o 25 de Abril de 1974 as Câmaras Municipais e os respectivos Presidentes foram substituídos, como se disse, por Comissões Administrativas nomeadas pelos Governos até à realização das eleições autárquicas já sob o modelo autonomista e descentralizador da Constituição de 1976.

A CRP pôs fim a este período de transição. Quis ela própria definir nos seus preceitos os órgãos que deveriam integrar a vontade municipal. Começou por desvalorizar a figura do Presidente da Câmara. “(...)”⁸ A ideia dos constituintes era ignorar e diluir, como órgão autónomo, o Presidente da Câmara Municipal (...). O objectivo era, dadas as experiências anteriores, evitar que o Presidente de Câmara assumisse, como até então, demasiados poderes com prejuízo para o órgão colegial. Apenas ficou previsto como chefe do órgão executivo municipal.

Ficou assim clarificado que “os órgãos representativos dos municípios são a Assembleia Municipal [AM], a Câmara Municipal[CM]” (art.º 250º). A partir da revisão de 1989, desapareceu o Conselho Municipal. Define ainda a CRP que a Câmara Municipal tem de ser um órgão “colegial” (art.º 252º), embora consagre que o primeiro candidato da lista “mais votada” será o seu Presidente. Entende, portanto, que o Presidente não é um órgão representativo do Município. Exige ainda que a Assembleia tenha poderes deliberativos, e a Câmara, poderes executivos, e que a segunda seja responsável perante a primeira. A partir daqui, o legislador é livre de conformar o regime.

O legislador consagrou O Presidente da Câmara como órgão municipal dotado de competências próprias. Esta situação não se modificou até 2015.

O primeiro problema a resolver é o de saber se o Presidente pode ser por lei concebido com o órgão do município. A CRP não o prevê como tal. Mas o nº 1 do art.º239º da CRP apenas nos 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. A figura do Presidente enquanto órgão municipal não é, segundo

⁸ SOUSA, Marcelo Rebelo de, *O Sistema de Governo Municipal, Santarém*, 1997, p. 10 [itálico nosso].

Jorge Miranda, portanto, inconstitucional.⁹ 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 AM e do próprio órgão (Câmara) do qual emana.

Embora não tivesse ignorado a figura do Presidente da Câmara, a referida Lei n.º 79/77 concebeu-o apenas como um órgão executivo remetendo-o para o papel de coordenador e executor das decisões, só excepcionalmente podendo tomar iniciativas, e, ao fazê-lo, nos termos do art.º 65º, teria de subsequentemente submeter essas mesmas decisões ao órgão competente, para ratificação. Cumpria-se assim a vontade constitucional, muito embora a distribuição de pelouros, nos termos do art.º 66º, fosse da competência do Presidente.

Ainda que ao Presidente da Câmara fossem atribuídas tacitamente as competências previstas no art.º 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 art.º 63º, apontavam para uma forma colegial e não presidencial do exercício das competências em causa, em harmonia com a gestão colegial que a CRP pretendia. Cumpria-se assim o objectivo desta no que se refere à outorga das competências a um colectivo, rompendo com o passado que atribuía o poder a um só homem. Acresce que o Presidente da Câmara apenas podia promover despesas e efectuar pagamentos devidamente cabimentados no orçamento municipal e depois da aprovação do órgão colegial.

A gestão autárquica era de facto colectiva e transparente. A vigilância e acompanhamento da gestão por forças políticas distintas obrigavam a mais rigor por contra-posição a facilitismos. Os desvios orçamentais eram mínimos.

Mas o crescimento das competências do Presidente nunca mais parou desde então. Este deixou há muito de ser um órgão apenas executivo. De acordo com a actual LAL (a referida Lei n.º 75/2013), o Presidente da Câmara continua a ser muito mais do que um simples órgão executivo do município (art.º 35º). A possibilidade de “recurso” (n.º 2 do art.º 34º)¹⁰ para a Câmara dos actos que o Presidente praticou no

⁹ Assim, MIRANDA, Jorge e MEDEDEIROS, Rui, *Constituição da República Portuguesa Anotada*, Tomo III, Coimbra Editora, Coimbra, 2007, p. 469 e ss.

¹⁰ Trata-se de um recurso hierárquico impróprio, tal como previsto no n.º 2 do art.º 176º do CPA, configurando um caso de recurso de revisão; Cfr. OLIVEIRA, M. Esteves de, GONÇALVES, P. Costa, e AMORIM, J.Pacheco de, *Código do Procedimento Administrativo*, 2ª.ed., actualizada, revista e aumentada, Almedina, Coimbra, 1977, p.800.

exercício das competências que esta nele se delegou, sem prejuízo da acção contenciosa que ao caso caiba, não modifica as coisas.

2. Continua por resolver a questão da responsabilidade da Câmara e do seu Presidente perante o órgão deliberativo municipal. A CRP indica claramente no n.º 1 do seu art.º 239.º que o executivo colegial é responsável perante a Assembleia Municipal (AM). Também a referida CEAL o exige. Mas, ao prever escolhas eleitorais em listas separadas para os dois órgãos municipais, põe um problema de difícil resolução. Detentor de distinta legitimidade eleitoral, é difícil justificar a responsabilidade do Executivo municipal perante a Assembleia. O sistema constitucional exige a responsabilidade do executivo perante o órgão deliberativo municipal, mas não oferece suficientes elos de ligação entre os dois órgãos, pois que a lista que lhes confere a legitimidade eleitoral não é a mesma.

A lei ordinária afastou-se, contudo, um tanto daquela directiva constitucional pelo que toca à responsabilidade do executivo, camarário perante o órgão deliberativo. A lei favoreceu a posição do órgão executivo pois que era (e é) limitada a capacidade de fiscalização e acompanhamento (casuístico e *a posteriori*) do executivo municipal pelo órgão deliberativo com a consequência da escassa responsabilidade daquele perante a Assembleia, pois que, não possuindo esta quaisquer poderes sancionatórios, ficava, e fica, a responsabilidade do executivo perante o deliberativo muito prejudicada e sem efeitos práticos.

Não restam dúvida de que a intenção do legislador constitucional é consagrar um sistema de governo municipal do tipo parlamentar, mas a lei ordinária acabou por se aproximar mais do sistema directorial da Suíça, apesar da diferença do mandato do executivo (um ano na Suíça e três em Portugal), a que acresce um elemento orgânico, que é a necessária representação das Freguesias na AM, tal como os Cantões na Suíça.

Em síntese, e com as reservas próprias de um sistema singular como o caracteriza a doutrina dominante, direi que, por via da Lei n.º 79/77, o modelo de governo municipal instituído imediatamente após o 25 de Abril pode classificar-se de colegial (ou de directorial) e que as sucessivas alterações àquela norma não o modificaram no essencial, como veremos adiante.

3. O legislador logo emendou o sistema de governo instituído pela referida Lei n.º 79/77, reconhecendo que ele enfermava de diversas lacunas e imperfeições técnico-jurídicas, as quais, desde logo, assumiu corrigir, sendo certo que aquela norma previa a sua revisão até 31 de Dezembro de 1978.

Uma revisão mais profunda do modelo só veio a acontecer mediante a autorização legislativa concedida ao Governo através da Lei nº 19/83, de 6 de Setembro. O objectivo era consolidar um poder local forte e verdadeiramente autónomo.

Foi esse o objectivo do referido Decreto-Lei nº 100/84, de 29 de Março. Mas a lei voltou a ficar longe dos objectivos constitucionais.

A norma alterou alguma coisa; procedeu ao alargamento dos mandatos dentro dos limites constitucionais de três para quatro anos, por forma a dar maior continuidade à gestão, conferindo-lhe uma maior eficácia.

Dilatou o elenco das atribuições municipais quanto à protecção civil e defesa do meio ambiente. Alargou o número de Vereadores em regime de tempo inteiro e admitiu a existência de Vereadores a meio tempo, para além de permitir a participação destes nas reuniões das AM, ainda que sem direito a voto, apesar da sua participação nas deliberações, se autorizados pelo Presidente da Câmara. Note-se, contudo, que a competência para a decisão sobre a existência de Vereadores a tempo inteiro passou da Assembleia para o Presidente até aos limites previstos no nº 1 do art.º 55º da referida Lei nº 79/77.

Impôs a obrigatoriedade da publicação em boletins municipais e em editais das deliberações destinadas a ter eficácia externa. Explicitou os vícios que determinam as nulidades e anulabilidades das deliberações municipais. Previu expressamente a responsabilidade funcional das autarquias locais e a responsabilidade pessoal dos titulares pela prática de actos ilícitos. Aumentou os poderes do Presidente da Câmara em matéria de protecção civil. Retirou ao Presidente da Câmara a competência excepcional, prevista no art.º 65º da referida Lei nº 79/77, para a prática de actos em “circunstâncias excepcionais” embora sujeitos a “ratificação” camarária, porque a sua frequente utilização se tornara prática corrente. Reconheceu competência à Câmara para fixar tarifas. A referida Lei nº 169/99 bem como o nº 3 do art.º 35º da referida Lei nº 75/2013 prevêm a competência do Presidente para a prática de actos em “circunstâncias excepcionais” sujeitos a “ratificação” camarária.

De notar ainda que aquela primeira norma actualizou os valores acima dos quais passou a ser necessária a autorização da Assembleia para a aquisição, alienação ou oneração de bens imóveis e manteve em vigor o Capítulo V da Lei nº 79/77 – da Tutela Administrativa – (art.ºs 91º a 93º) permanecendo no Governo o poder de dissolver os órgãos autárquicos em determinadas condições restritivas.

Verifica-se assim, conclusivamente, que o referido Decreto-Lei nº 100/84 não levou mais longe do que a lei anterior as orientações constitucionais relativamente aos órgãos colegiais na organização do *Poder Local*.

A Lei nº 25/85, de 12 de Agosto, fez algumas alterações relevantes e introduziu pontuais aperfeiçoamentos técnico-jurídicos, mas sem significado na caracterização geral do modelo.

4. A Lei nº 18/91, de 12/06/91, fruto das pressões que a Associação Nacional de Municípios exerceu em cada Município, junto dos Grupos Parlamentares na Assembleia da República e junto do Governo, veio alterar o referido DL nº 100/84. O objectivo foi claramente aumentar as competências do Presidente da Câmara, cada vez mais longe da CRP.

Se a revisão do regime jurídico das competências dos órgãos das autarquias locais efectuada pelo Decreto-Lei nº 100/84 ainda respeitava algumas normas constitucionais no que concerne à desvalorização do Presidente da Câmara enquanto órgão, rompendo o sistema do “Estado Novo”, a realidade legislativa afastou-se cada vez mais daquela norma constitucional. A autonomia local acabou por se traduzir no aumento das competências do Presidente da Câmara através do reforço do presidencialismo, em desfavor dos órgãos colegiais ao arremetimento das orientações constitucionais.

Caminhou-se assim a passos largos para o cesarismo municipal, fazendo claramente tábua rasa do órgão reconhecido constitucionalmente como principal, a ponto de o legislador não atribuir, sequer, aos órgãos constitucionalmente indicados (Câmara e AM), a capacidade para syndicar as competências do Presidente da Câmara.

Diga-se, de passagem, que o Presidente representa o Município em juízo e fora dele (art.º 53º da Lei nº 18/91). Em situação de litígio, tanto pode representar a Câmara Municipal como a Assembleia, o que é desconcertante, já que, sendo a Assembleia Municipal um órgão do Município, será representada em juízo pelo Presidente da Câmara, mas politicamente pelo Presidente da AM.

Atendendo a que, sendo órgãos distintos, nada impede que possam litigar entre si e estando, aliás, prevista essa possibilidade no art.º 10º da Lei nº 34/87 sob a veste de coacção sobre órgão constitucional (a Assembleia inviabilizar, por exemplo, o bom e regular funcionamento da Câmara) não parece curial fazer do Presidente da Câmara o representante do Município em juízo ou fora dele.

De acordo com a actual LAL, o Presidente continua a representar a Câmara em juízo [(al. a) do nº 1 do art.º34º)] e mantém competências importantíssimas de natureza política que fazem dele um órgão municipal dotado de competências próprias que pouco têm a ver com as meramente executivas, muito embora sem prejuízo das suas competências executivas [(alínea f)] no que toca à aprovação de programas de concursos, cadernos de encargos e adjudicações, por exemplo, ou demolições, aquisição de bens de serviços, outorga de contratos em representação do Município, etc...).

Agigantou-se assim a figura do Presidente da Câmara.

5. Não tem sido suscitada a questão da inconstitucionalidade da posição em que a lei ordinária investe o Presidente da Câmara em claro prejuízo dos órgãos constitucionalmente reconhecidos como “órgãos do município”.

O Prof. 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.¹¹

Sobre esta matéria, Almeida Santos referia que, “ao Presidente da Câmara, 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, o Presidente da Câmara e o Conselho Municipal’. E que, assim sendo, estariam a dar poderes a quem não tinha categoria para os receber.”¹²

Claros e objectivos sobre esta matéria são os Profs. Gomes Canotilho e Vital Moreira, quando referem: “O órgão executivo do Município é a Câmara, como órgão colegial. Não é possível conferir ao Presidente por via legal competência originária para o exercício de atribuições municipais”.¹³

Também o Prof. Jorge Miranda ao pronunciar-se sobre a proposta da AD na revisão constitucional de 1982, que pretendia incluir no art.º 252º n.º 2 o texto: “O Presidente da Câmara Municipal pode dispor de competência própria nos termos da lei, ” referiu na Comissão Eventual de Revisão na Assembleia da República: “Parece-me que o projecto de revisão da AD quanto a este n.º 2 do art.º 252, é incongruente com o sistema constitucional e elevaria o Presidente de Câmara a órgão da autarquia municipal, quando é certo que no artigo 250º, onde se enumeravam os órgãos representativos dos municípios, ele não está incluindo. É um esquema possível. De certa forma é o esquema do Código Administrativo de 1936-1940. Mas, nesse caso, teria todo o modelo constitucional de ser repensado...O Presidente da Câmara é apenas o presidente de um órgão colegial. Apenas isso”.¹⁴

¹¹ AMARAL, Diogo Freitas do, *Curso...*, p.586 e ss.

¹² CARRAPATO, J.F. de Almeida, *O Poder Local na Revisão Constitucional de 1982*, Faro, 1983, Faro, 1983, p. 78 [itálico nosso].

¹³ CANOTILHO, J.J.G., e MOREIRA, Vital, *Constituição República Portuguesa Anotada*, Coimbra Editora, Coimbra [itálico nosso].

¹⁴ CARRAPATO, Almeida, cit. por SANTOS, Almeida, *O Poder Local na Revisão...*, p.82.

Salienta-se que apesar de nas sucessivas revisões da CRP se manter que só são órgãos do Município os órgãos colegiais referidos, a referida Lei nº 169/99 faz tábua rasa da norma constitucional, atribuindo, a órgãos não constitucionalmente previstos como órgãos do Município, os poderes constitucionais destes, contrariando-se assim a posição do Professor Freitas do Amaral.

Verifica-se, portanto, que o legislador ordinário se permite subalternizar os órgãos constitucionalmente reconhecidos. O legislador ordinário desrespeita e viola claramente a CRP e o bom uso do mandato atribuído pelos eleitores, com claríssimo desprezo pela sua vontade. Se o legislador tivesse respeitado as normas constitucionais, o Presidente não poderia ser senão um executor, quando muito coordenador, das deliberações dos órgãos representativos do Município. Tudo quanto vá para além disso afronta a CRP.

6. Mas as anomalias do regime legislativo não se ficam por aqui. 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 art.º 38º da actual LAL, 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 solução não é curial e desrespeita a vontade popular. Trata-se de uma Administração apócrifa sem legitimidade e servindo meros interesses pessoais.

A anomalia é tanta que, em vez de ser o Presidente a responder perante o órgão representativo, é cada um daqueles elementos que responde perante o Presidente desde que este lhes tenha atribuído competências - e mesmo que estas sejam originariamente daquele órgão. Tudo isto contribui para uma solução “*sui generis*” como lhe chamou o Prof. Freitas do Amaral “ que não assenta em bases racionais e que, por isso, funciona mal na prática”.¹⁵

Podemos então constatar, em função das várias alterações legislativas, todas contra lei superior, que a evolução legislativa desde a publicação da referida Lei nº 79/77, que ainda respeitava minimamente a CRP, até hoje foi no sentido da valorização da figura do Presidente.

Este já pouco tem de simples coordenador e executor das deliberações do órgão colegial.

Assim foi evoluindo o regime legislativo marcado pelo esvaziamento do poder dos órgãos colegiais, pelo agigantamento dos poderes do Presidente, transformando o sistema de governo municipal num presidencialismo, à revelia da CRP. A anomalia principal consiste em que a conduta do Presidente é apenas sindicável pela via judi-

¹⁵ *Ibidem* [itálico nosso].

cial, 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 competência delegadas para a Câmara, mas não no exercício das suas competências próprias.

O reforço das competências do Presidente acentuou-se com a 2.^a LAL que fez a revisão da referida Lei n.º 77/79, mas a “machadada” final deu-se com a Lei n.º 18/91, de 12/06, que alterou o Decreto-Lei n.º 100/84 ao transferir para o Presidente múltiplas competências do órgão executivo que é a Câmara, para além daquelas que constam de vários diplomas legislativos em matéria de urbanismo.

Note-se, por fim, que o papel do Presidente como órgão cimeiro do Município resulta também da fortíssima «magistratura de influência» que desempenha no contacto com os órgãos centrais e desconcentrados, ou periféricos, do Estado e com as instâncias internacionais e europeias, por ser, dada a sua natureza unipessoal, o seu interlocutor privilegiado. Também o desempenho de funções de gestão das empresas municipais por inerência de cargo reforça em muito a sua posição institucional.

7. 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. A sua manutenção com a actual LAL não modificou o cenário.¹⁶

O legislador, na linha do permanente reforço dos poderes dos Presidentes da Câmara, 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 subjectivo do Presidente da Câmara.

Salvo melhor opinião, trata-se de uma norma legal que apenas tem como consequência prática favorecer o nepotismo.

8. O esvaziamento dos poderes dos órgãos colegiais, designadamente a Câmara, a par do reforço dos poderes do Presidente da Câmara, fez-se ainda pela via do alargamento dos referidos gabinetes de “apoio pessoal”. O art.º42º da actual LAL reforça a posição do Presidente da Câmara com a criação dos gabinetes de *apoio pessoal* ao Presidente da Câmara, prevendo mesmo que o Presidente possa constituir gabine-

¹⁶ Continua em vigor o n.º 3 do art.º 57º da Lei n.º 169/99, de 18 de Setembro, com a redacção dada pela Lei n.º 5-A/2002, de 11 de Janeiro.

tes de apoio aos vereadores em tempo inteiro ou a tempo parcial. Prevê-se até a delegação presidencial no “dirigente da unidade orgânica” que entenderem (nº 1 do art.º 38º da actual LAL), da competência para a prática de actos muito relevantes e nos membros dos seus gabinete de apoio (nº 6 do art.º 42º da mesma norma) e da competência para a prática de actos de administração “ordinária”. Tudo contribui para a criação de autênticos Governos municipais paralelos sem qualquer arrimo constitucional.

Criam-se, assim, estruturas administrativas nos serviços que ultrapassam os autarcas eleitos, permanentes ou não, correndo-se o risco de a Câmara “*entrar no limbo das coisas inúteis*”, eclipsada pelos agentes que dela se emancipam, como muito bem refere o Mestre Joaquim Monteiro da Rocha (itálico. nosso).

Por último, a mais recente LAL não abrem propositadamente um capítulo destinado aos Vereadores. É a própria lei que os subalterniza por via do presidencialismo camarário.

Percorreu-se assim o caminho da menorização das vereações, relegando-as para meros espectadores e sem papel principal na vida política local.

9. Acentuando o reforço da figura do Presidente da Câmara, o legislador diminuiu também a fiscalização sobre ele exercida pelos outros órgãos municipais. Com efeito, compare-se, no âmbito das competências delegadas ao Presidente, o que se dizia no n.º 5 do art.º 63º da referida Lei nº 79/77: “ Das decisões que houver proferido ao abrigo no n.º 1, o Presidente da Câmara informará esta na reunião imediatamente a seguir”, com o que se referia no n.º 3 do art.º 65º da referida Lei n.º 169/99 sobre essa mesma delegação de competências: “ O Presidente e os Vereadores devem informar a Câmara das decisões geradoras de custos ou proveito financeiro proferidas ao abrigo dos números anteriores em reunião que imediatamente se lhes seguir”.

O legislador desvalorizou o conteúdo do dever de informação e pôs mesmo em causa a sua obrigatoriedade. Tal obrigação de informação desapareceu mesmo com a actual LAL. Apenas está previsto no art.º25º que a Câmara informe a Assembleia Municipal sobre os resultados da participação do município nas empresas locais e que o Presidente informe singelamente o mesmo órgão sobre a “situação financeira” do Município.

Há, pois, nitidamente, um forte retrocesso deixando ao critério do delegado de dar ou não conhecimento dos actos praticados em toda a vasta matéria que pode ser delegada - ao invés do que sucedia no âmbito da referida Lei nº 79/77 -, porque muitas das competências municipais ali previstas eram competência próprias. De acordo com a lei em vigor, aquelas entidades apenas são obrigadas a prestar contas quando as decisões gerem custos e proveitos financeiros, deixando outras decisões,

tão ou mais importantes para a gestão do Município fora do conhecimento dos eleitos. Seja como for, a norma não prevalece sobre o n.º 1 do art.º 39º do Código do Procedimento Administrativo (CPA) que permite ao órgão delegante emitir directivas ou instruções vinculativas para o delegado ou subdelegado.

Diminuíram, portanto, as competências de fiscalização da AM. E afastou-se do plenário executivo no seu todo, enquanto colégio, a capacidade de gerir e acompanhar de forma participada a coisa pública municipal e a prossecução dos interesses das populações, que conferiam ao órgão a legitimidade deliberativa, afectando-se assim o mandato conferido pelos eleitores.

As potencialidades funcionais da Câmara, enquanto órgão executivo colegial, foram desvalorizadas em nome de uma deriva presidencialista que concentra poderes numa só pessoa e que faz do Presidente o principal interlocutor dos interesses diversos aliados a múltiplas conveniências, com a consequência de falta de escrutínio de um número crescente de operações e iniciativas.

Não há dúvida que o “presidencialismo de primeiro-ministro” próprio da caracterização que Marcello Caetano fazia do sistema de Governo da República anterior ao 25 de Abril deixou sementes não ao nível da República mas ao nível municipal.

III. A Figura do Presidente da Câmara e a CRP

1. Levantam-se a este propósito dois problemas distintos.

Um deles é o da extensão e qualidade das competências do Presidente no quadro da Autarquia. As competências que lhe são atribuídas são-no na sua qualidade de Presidente de um órgão colegial. O que releva é saber se tais competências vão longe demais à face da caracterização constitucional daquele órgão municipal.

Outro problema é o de saber se a lei absorveu a norma constitucional que prevê a responsabilidade política da Câmara, incluindo o seu Presidente, perante a AM.

Do que já ficou dito, conclui-se que, ignorando ostensivamente o que se estabelece no n.º 1 e no n.º 3 do art.º 239º da CRP, o legislador ordinário foi sonegando ao órgão deliberativo colegial competências suas, transferindo-as ao longo do tempo para o Presidente da Câmara. Isto, além daquelas que foi atribuindo directamente àquele membro do órgão colegial executivo. Optou por um modelo de gestão colectiva da Autarquia, mas com um presidencialismo reforçado que corresponde, aliás, à realidade sociológica da luta política. Embora a CRP atribua ao legislador democrático um quadro de opções, a realidade é que ele tomou aquela que mais longe fica da CRP na conformação do regime jurídico das competências autárquicas.

O mais que se pode dizer é que se a CRP diz expressamente que a organização das autarquias tem que compreender um órgão deliberativo colegial a par de um executivo também colegial, ambos representativos das pessoas colectivas territoriais, não pode o legislador inverter a posição constitucional daqueles órgãos ao distribuir as respectivas competências. A atribuição de competências pelo legislador deve respeitar a hierarquia constitucional dos órgãos municipais, mesmo que alterada pela via da delegação de poderes estatais. Não temos qualquer dúvida em afirmar categoricamente que a outorga ao Presidente da Câmara de poderes próprios do Município, nomeadamente os previstas no n.º 2 do art.º 53.º da referida Lei n.º 18/91, é claramente inconstitucional porque atribui a um órgão singular competências próprias de um órgão colectivo representativo do Município contra o que dispõe globalmente a CRP.

Acrescente-se que a tendência, à medida das sucessivas alterações das LAL, como se viu, é para a atribuição ao Presidente da Câmara de competências acrescidas nos mais variados domínios, nomeadamente no âmbito do urbanismo.

2. O outro problema relevante é o da responsabilidade política do Presidente da Câmara relativamente ao órgão deliberativo municipal, exigência constitucional e europeia. Ora, a lei prevê que a AM pode aprovar moções de censura à Câmara, de acordo com a alínea l) do n.º 1 do art.º 53.º da Lei n.º 169/99, com a alteração introduzida pela Lei n.º 5-A/2002, de 11/1 e que continua em vigor no quadro da nova LAL. Mas não atribui a esta moção de censura qualquer consequência, o que não tem qualquer arrimo constitucional nem europeu. Com efeito, a moção de censura que a AM pode aprovar no quadro dos seus poderes de controlo da actividade camarária não tem efeitos jurídicos pois que não comporta a queda da Câmara, tendo assim efeitos apenas políticos. Em consequência, o exercício das competências próprias da Câmara e do Presidente da Câmara apenas está sujeito a fiscalização dos Tribunais, como se disse. Quando muito, pode dizer-se que o Presidente responde perante a Câmara pelo que toca ao exercício das competências que este órgão nele delegou. Esta solução vai ao arrepio da letra da CRP que diz expressamente que a Câmara, enquanto órgão colegial, incluindo o respectivo Presidente, é responsável perante a AM. Esta responsabilidade é obviamente política e deve concretizar-se através de meios adequados. O mais adequado seria a moção de censura e/ou o voto negativo de uma moção de confiança, com os devidos efeitos jurídicos, à semelhança do que se verifica no quadro parlamentar da República.

O legislador ignora assim sobranceiramente aquela norma constitucional e consagra uma solução contrária.

Deve, assim, levantar-se a questão da validade constitucional da situação de independência da Câmara e do respectivo Presidente perante a AM, mesmo descontando a liberdade de conformação que a CRP atribui nesta matéria ao legislador. É que a

responsabilidade constitucionalmente prevista é política e o meio adequado para a concretizar é o efeito jurídico da aprovação da referida moção de censura ou da não aprovação de uma moção de confiança pelo órgão deliberativo municipal. Não existe outro meio de efectivar aquela responsabilidade política. O legislador não se limitou, portanto, a ignorar a norma constitucional mas contrariou-a expressamente. Ficou na gaveta de Governo e Oposição, anunciado reforço das competências (políticas) de fiscalização da actividade camarária pela AM. A influência perniciosa da partidocracia raramente foi tão clara como neste exemplo lamentável da ausência de efeitos jurídicos daquela competência da AM.

Note-se ainda que solução contraria também a referida CEAL, que exige a responsabilidade política do executivo municipal perante o órgão deliberativo, muito embora admita que a moção de censura possa não ser o único instrumento de efectivação dessa responsabilidade.

A lei foi muito além da CRP. Afasta os devidos efeitos da responsabilidade do Presidente da Câmara e desta perante o órgão deliberativo do Município contra o que devia ter feito por força da CRP. Viola, portanto, os preceitos constitucionais.

Estamos, pois, perante um órgão municipal que não é verdadeiramente responsável pela sua actividade perante o órgão municipal deliberativo, o que vai completamente ao arrepio da CRP e tem como consequência prática a desvalorização do significado das moções de censura que se transformam, assim, num ritual oposicionista. Esta situação só se explica pela intenção clara do legislador de favorecer o presidencialismo municipal de acordo com aquilo que entende serem as suas conveniências políticas. Mais um exemplo de como a vontade política se sobrepõe à CRP.

3. Em prol da opção do legislador ordinário vai a circunstância de a lei constitucional não prever expressamente qualquer consequência jurídica, designadamente a queda do órgão em causa, no caso da aprovação de uma moção de censura à Câmara pela Assembleia Municipal, ao invés do que sucede com a aprovação da moção de censura parlamentar à actuação do Governo da República. Por exclusão de partes poderia concluir-se daqui que se a CRP não previu aquelas primeiras consequências, é porque implicitamente as não quis consagrar¹⁷ ou porque, no mínimo, remeteu para a vontade do legislador.

A opção do legislador ordinário não seria assim inconstitucional. Mas este argumento literal não parece decisivo. Contraria o alcance de uma figura dogmática, a da

¹⁷ Assim, SOUSA, Marcelo Rebelo de, *O Sistema de Governo Municipal*, 2ª.ed., Lisboa, 1997, p. 21; e GAUPERS, J., “Lição das Provas de Agregação – Governo Municipal na Fronteira da Legitimidade com a Eficiência”, in *Revista da Faculdade de Direito da UNL*, Lisboa, ano V, nº 8, 2004, p.253 e ss.

responsabilidade política à qual são assacadas as consequências jurídicas referidas. O legislador transformou aquela responsabilidade política em nada.

A circunstância de a legitimidade democrática de que os dois órgãos autárquicos beneficiam ser a mesma não parece ser argumento decisivo contra a responsabilidade da Câmara perante a AM, com a consequência da destituição daquela. É que aquela responsabilidade é uma exigência constitucional que se analisa na fiscalização da actividade camarária pela AM, distinguindo-se claramente de outras formas de responsabilidade jurídica e fazendo, portanto, parte do modelo político constitucional vigente. Não fica espaço para qualquer outra forma de responsabilidade que não seja a política com a referida consequência normal da destituição.

Concluindo: numa próxima revisão das competências autárquicas deve o legislador acautelar a efectiva responsabilidade política da Câmara perante a AM, com a consequência da destituição dos membros daquela, sendo aprovada por esta última uma moção de censura, assim pondo termo à situação de irresponsabilidade política em que o legislador tem insistido.¹⁸ Com efeito, apenas a capacidade de pôr termo às funções exercidas por um determinado órgão corporiza a responsabilidade em que este último incorre perante o primeiro órgão. O contrário será condescender com um débil controlo da Câmara pela AM, ao arrepio da lógica constitucional.

IV. A Assembleia Municipal

1. A AM é, nos termos constitucionais, enquanto órgão deliberativo, o órgão superior do Município perante o qual a Câmara e o Presidente respondem de acordo com o referido n.º 1 do art.º 239º da CRP, como se viu. A actual LAL confere-lhe competência no n.º 2 do seu art.º 25º para fiscalizar a actividade da Câmara, designadamente para apreciar a informação escrita do Presidente da Câmara, as propostas da Câmara em assuntos de interesse para o município.

A AM, que deveria ser, nos termos constitucionais, o principal órgão do Município, evoluiu pela mão do legislador ordinário para seu órgão mais fraco. A lei consagra todo um conjunto de normas que alteram por completo o sentido da norma constitucional. Apenas refiro as mais importantes.

Começemos pela dependência de alguns membros da AM relativamente à Câmara. A dependência dos Presidentes das Juntas de Freguesia, que são membros da AM,

¹⁸ Tb. assim, NORA, J. Costa e, “A Responsabilidade da Câmara Municipal perante a Assembleia Municipal”, in. *Direito Administrativo das Autarquias Locais – Estudos*, Coimbra, 2010, p.44.

relativamente ao Presidente é manifesta. Este órgão tem clara influência sobre aqueles pela via dos apoios casuísticos que lhe pode ou não dar, o que se reflecte inevitavelmente na actividade destes na AM, em que necessariamente participam. Significa isto que a dependência daqueles Presidentes das Juntas relativamente ao Presidente da Câmara acaba por desvalorizar a maioria eleitoral expressa pelos eleitores para a AM. A legitimidade eleitoral desta enfraquece em virtude daquela dependência.

Também a referida presença nas AM, por inerência de cargo dos Presidentes de Junta de Freguesia, apesar de ser uma opção constitucional, é resquício de uma concepção orgânica da democracia local que contraria frontalmente as indicações da referida CEAL e desvaloriza o significado político das maiorias eleitas no tocante à aprovação de posturas e regulamentos, fixação dos impostos e taxas e criação de derramas (que, nos termos do n.º 2 do art.º 48º da referida Lei 79/77 só poderiam ser aprovadas por maioria absoluta dos membros em efectividade de funções). Não se justifica a presença de membros não eleitos nas AM fazendo lembrar o voto orgânico próprio dos regimes corporativista que terminou em 1974.

Acresce que, como já foi referido, a lei não atribui à AM meios eficazes de controlo político da actividade camarária.

Além disto, que já é muito, a prática política no interior da própria AM tem-se revelado incipiente.

Apesar de a fiscalização pela AM da actividade da Câmara, dos serviços municipalizados, das fundações e das empresas municipais se encontrar prevista no n.º 2 do art.º 25º da actual LAL como esteve, desde sempre, nas anteriores leis desde a referida Lei n.º 79/77, na realidade e nas condições concretas da vida autárquica, tal norma tem constituído letra morta.

E porquê? Porque os Regimentos, na grande maioria das AM, sempre fizeram tábua rasa daquela norma, atendendo a que as entidades a fiscalizar nunca criaram as condições indispensáveis à fiscalização da respectiva actividade pela AM. A total dependência do órgão fiscalizador relativamente ao órgão fiscalizado é uma das contradições que se têm mantido insanáveis por vontade própria do legislador, que permanentemente cede aos interesses instalados favoráveis à manutenção do *status quo*.

A agravar ainda a situação registe-se que as AM, para além de não terem sido desde o início habilitadas com instrumentos próprios para a execução das tarefas que lhe são cometidas, têm visto grande parte da sua intervenção tolhida pela real perda de alguns poderes que *per saltum* passaram directamente para a competência do Presidente da Câmara como é o caso, por exemplo, da fixação do número de Vereadores em regime de permanência (vide art.º 55º n.º 2 da referida Lei n.º 79/77 e n.º 2 do art.º

45º da referida Lei nº 100/84) que cabia à AM, sob proposta da Câmara, e passou com a referida Lei nº 166/99, a caber directamente ao Presidente da Câmara, o que reforçava os respectivos poderes e tinha o maior significado político. A actual LAL mantém essa competência pois que não foi revogado o art.º58 da referida Lei nº 169/99 que a atribui ao Presidente.

As várias revisões do regime jurídico das competências dos órgãos municipais levadas a cabo em 1984, 1991 e 1999 acentuaram a irresponsabilidade política do Presidente da Câmara perante o executivo e deste perante a AM, e reforçaram a dependência das Juntas de Freguesia ante o Presidente da Câmara, o que teve como consequência final que este último órgão pode determinar em cada momento o comportamento de um órgão que se pretendia controlador e vigilante.

Por último note-se que a alínea a) do nº 7 do art.º64º da referida Lei nº169/99 enfraquecia a competência da AM relativamente à Câmara pois que lhe conferia poderes regulamentares que sempre couberam à primeira. Mais um sintoma de desvalorização do órgão deliberativo do Município. Na actual LAL, não está prevista esta competência regulamentar da Câmara o que vai no bom sentido. Apenas submete à Assembleia Municipal projectos de regulamentos externos e aprova regulamentos só internos, de acordo com a alínea k) do art.º33º.

Estamos perante uma AM dirigida por reflexo, refém de orientações partidárias, normalmente sob o comando do Presidente da Câmara que assim obtêm a capacidade de reduzir a margem de manobra e de livre decisão dos demais autarcas locais e, consequentemente a redução da respectiva participação na definição e execução dos destinos da Autarquia.

Em boa verdade, devia ser a AM a traduzir em actos jurídicos e políticos o essencial da directividade política que recebeu directamente da comunidade local em que se insere, moldando a actividade autárquica. Mas não é isso que se verifica.

A AM é muito mais um fórum político do que um órgão deliberativo. Embora devesse ser o órgão superior do Município perante o qual - como o referido nº 1 do art.º 239º da CRP estatui - a Câmara e o Presidente respondem, a realidade legislativa e a prática autárquica dizem-nos o contrário.

Pelo que toca aos assuntos fundamentais da autarquia vazados no plano, orçamento, aquisições e alienações de imóveis, organizações dos serviços, prestação de contas e relatórios de actividades, a AM ou os aprova sem discussão de maior ou se limita a recomendar alterações, pois que está impedida por lei de directamente os alterar. A obrigatoriedade da fundamentação da respectiva rejeição também agrava a situação, porque é de exequibilidade difícil e, além da complexidade técnica das questões,

cada voto contra poderá ter fundamento distinto, atendendo à prioridades políticas a levar em conta por cada um.

Recorde-se até que, se o referido Decreto-Lei n.º 100/84 ainda permitia que a AM pudesse beneficiar de algum apoio administrativo na sua actividade (art.º 93º), a actual LAL não adianta nada relativamente a este assunto.

2. Merece apoio a previsão pelo n.º 2 do art.º 11º da Lei n.º 27/96, de 1 de Agosto (lei da tutela do Estado sobre as autarquias locais), da aplicação de sanções por via judicial aos autarcas, ao invés do que acontecia com a referida Lei n.º 79/77 que apenas previa no seu art.º 73º a dissolução dos órgãos autárquicos pelo Governo. É também de louvar a solução que consagra a possibilidade de a acção judicial para perda de mandato ser interposta por “qualquer membro do órgão de que faz parte”... embora não se compreenda a possibilidade de interposição da mesma acção por parte de um membro do órgão deliberativo relativamente ao órgão executivo municipal.

O mesmo se diga da interposição das acções de dissolução do órgão colegial. Atendendo, contudo, à letra do referido art.º11º, parece ficar excluído que o membro do órgão possa pedir a dissolução do próprio órgão de que faz parte,¹⁹ o que não é curial.

Tudo isto não é senão consequência da inexistência de uma clara dependência do órgão executivo municipal relativamente ao deliberativo.

O reforço dessa dependência, salvo melhor opinião, traduzir-se-ia numa participação mais ampla do órgão deliberativo na gestão do Município quer no âmbito dos interesses difusos quer no âmbito dos interesses particulares e da coisa pública em geral.

Seria principalmente o resultado da acção preventiva do órgão deliberativo na defesa interna da legalidade em vez de tudo esperar da tutela externa da legalidade pelo Governo, tema a que se voltará.²⁰

3. Uma solução que poderia ser adoptada para remediar o défice das competências das AM seria a da obrigatoriedade da comunicação preventiva de um determinado número de actos praticados pelas autarquias locais a um eleito pela AM de reconhecida competência jurídica (juiz, mestre ou doutor, por exemplo) que exerceria funções semelhantes às do Prefeito francês, utilizando a iniciativa amigável da chamada

¹⁹ PEREIRA, E.Vaz – *Da Perda de Mandato Autárquico, Da Dissolução de Órgão Autárquico*, Almedina, Coimbra, 2009, p.53.

²⁰ OLIVEIRA, A. Cândido de, *Relações entre a Administração Estadual e a Administração Local: Do Diálogo à Tutela*, Edição da ATAM, 1992.

“*lettre d’observation*”²¹ ou, em última análise, os meios de acção judicial, à semelhança do que se faz em diversos países, com as devidas adaptações, no âmbito do controle sobre os actos autárquicos, muito embora a aplicação de sanções coubesse sempre aos tribunais.

O facto de a conduta da autarquia local estar assim em permanente acompanhamento evitaria que só tardiamente fosse avaliada e imporá aos membros da AM um maior cuidado na discussão e aprovação ou rejeição das várias propostas em discussão, para além de um acompanhamento da gestão mais eficaz e mais perceptível pelos munícipes, atendendo a que os relatórios e informações daquele eleito pela AM lhes fariam chegar atempadamente informação necessária e compreensível.

Admitindo que se possam colocar algumas reservas quanto à eleição do “eleito” pela AM para o cargo, certamente por receio de manipulações, a realidade é que tal metodologia electiva é sempre preferível a uma nomeação governamental.

Penso que aquela entidade, sendo eleita pela AM, que é um órgão colectivo, beneficiaria de indiscutível legitimidade.

4. A fiscalização da actividade camarária pela AM não passou de uma figura que nasceu fraca e morreu cedo.

Há várias soluções possíveis para colmatar o défice de competências políticas e de fiscalização da AM. A situação actual não se deve manter.

Importa, todavia, esclarecer se a cedência ao presidencialismo municipal pelo legislador contra lei superior correspondeu a uma real necessidade das populações, a uma preocupação de eficácia no funcionamento dos órgãos do Município tolerante para com um “centralismo necessário” ou se foi mera cedência aos grupos de pressão que se foram constituindo a nível local e que foram influenciando as direcções partidárias que por essa via consolidaram no local o seu *status* partidário. Trata-se de uma matéria a ser abordada pela ciência política no quadro da relação entre as estruturas partidárias e o poder local, e que nos transcende.

Mas é certo que a autonomia e a descentralização administrativa próprias do regime democrático claudicam perante a atribuição dos melhores poderes municipais a um órgão único, pessoal e singular, em vez de se apostar na fragmentação e dispersão do poder político no quadro de um sistema de equilíbrio.

²¹ BRUNELLI, Pierre, *Le Contrôle de la Légalité*, LGDJ, Paris, 1983, passim.

V. A Freguesia

1. Tal como o Município, a Freguesia tem reconhecimento constitucional nos termos do artigo 236º da Constituição da República. Bem fez o legislador constitucional, atendendo a que, se o Município é o agregado populacional fixado em determinada parte do território do Estado e que provê a certos interesses administrativos particulares por meio de órgãos próprios, a Freguesia também o é.

Não duvido, como disse, que o legislador constitucional pretende um Poder Local como realidade viva, plural, aberta à diversidade, à diferença e à tolerante coexistência, naturalmente construída através de um modelo legislativo que, embora em transição, respeite claramente os princípios que enformam a CRP. A Freguesia é um elemento fundamental desta opção constitucional alicerçado no princípio da subsidiariedade que exige que o tratamento dos assuntos locais caiba em primeira mão ao órgão que mais próximo está dos eleitores titulares desses mesmos interesses, como se disse.

2. Se a autonomia local corresponde a uma reserva de liberdade da própria Autarquia perante o Estado, não se compreendem as fortes limitações da autonomia da Freguesia. O legislador teima em não traduzir aquele desiderato na concretização legal das competências das Freguesias.

A presente discussão pública em torno da chamada “reforma da Administração Local” – feita aos trambolhões conforme as arremetidas dos que detêm influência eleitoral local – acabará por se traduzir apenas na redução a esmo do número de Freguesias, sem nada mais. A reforma acordada entre os dois maiores partidos e a que aderiu o CDS-PP, embora seja digna de nota, não passa de uma reforma de âmbito territorial. Continua por fazer o essencial.

3. Em 1986 o Prof. Freitas do Amaral aquando da edição do Volume I, 1.ª edição do *Curso de Direito Administrativo* escrevia: “Deve reconhecer-se, em abono da verdade, que a importância das freguesias enquanto autarquias locais na nossa actual Administração Pública é escassa: dispõem de poucos meios humanos, de pouquíssimos meios financeiros e, praticamente, de nenhuns meios técnicos. São unidades administrativas que arrastam penosamente uma vida difícil, quase feita somente de boas vontades e dedicação cívica”.²²

No fundo, as Freguesias não passam, no nosso sistema, de meros prolongamentos dos Municípios e vivem apenas dos subsídios que as Câmaras Municipais lhes possam e queiram dar. Nas palavras de J. Casalta Nabais, as Freguesias situadas na sede

²² Itálico nosso.

da autarquia municipal. “Servem basicamente como estruturas de desconcentração (personalizada) dos serviços municipais”.²³

De relevar também que a lei considera determinadas competências municipais delegadas a favor das Freguesias (delegação legal), de acordo com o art.º132º da actual LAL, o que reforça o papel das Freguesias. Esta delegação legal é, porém, um mero instrumento de desconcentração de competência municipal e não um meio de descentralizar competências pois que estas não são próprias das Freguesias. Tem esta delegação de especial, relativamente à delegação de competências em geral, ser de natureza e origem legislativa e não administrativa, pois que esta última é operada por acto administrativo, embora baseado numa lei de habilitação. A esta delegação por força da lei acrescenta-se a já referida delegação por força de contrato. Mas, volvidos 37 anos, as palavras de Freitas do Amaral continuam actuais.

Em reforço do que se disse, bastará constatar que as competências das Freguesias atribuídas pelos arts.º 9º, 10º e 14º e seguintes da actual LAL (e que pouco passam de simples intervenções de reparação de chafariz e conservação de abrigos) são de escassa relevância. Em consequência, um órgão constitucional eleito por sufrágio directo não tem autónoma capacidade de fomento ou de intervenção directa na gestão do seu território. Regista-se assim a desconsideração feita aos eleitores pelo legislador ordinário.

Apenas a relevar que a Junta de Freguesia pode proceder à realização de investimentos no seu território desde que obedeçam e constem dos planos municipais mas apenas e só por via de contratos de delegação de competências aprovada pelas AM e aceites pelas Assembleias de Freguesia, de acordo com a alínea j) do nº 1 do art.º16º da actual LAL. Bem vistas as coisas, estamos perante um órgão a quem se deram atribuições mas não se deram competências concretas para as honrar. Está assim posto em causa o princípio da subsidiariedade no tratamento dos assuntos locais, e mais uma vez se faz da CRP letra morta.

Apenas há de positivo a registar que as Freguesias dispõem agora de sedes próprias, bem como da referida possibilidade de celebração de contratos com os municípios tendo por objecto a delegação de competências municipais a favor das Freguesias, o que lhes permite agir melhor na prossecução dos interesses das populações.

As Freguesias são as vítimas do absolutismo municipal corporizado pela pessoa do seu Presidente. Estamos claramente perante um despotismo paternalista que vicia os resultados eleitorais. O Presidente da Câmara poderia dizer o que Luís XIV dizia do Estado – “O Município sou eu”. A dependência da Freguesia perante o Presidente da

²³ NABAIS, J.Casalta, “A Autonomia Financeira das Autarquias Locais”, in *30 Anos de Poder Local na CRP*, coord. de A.C. de Oliveira, 2007, p.130.

Câmara, induzida pelo legislador, não deixa de servir o protagonismo político dos Presidentes da Junta de Freguesia que, de braços abertos para o receber, se transformam em seus aliados naturais, subalternizando os órgãos deliberativos autárquicos. Por esta via pessoal se logra a ausência da conflitualidade, pois o que se supunha ser feito por via do exercício de competências devidamente atribuídas passa a dever-se ao entendimento político com vantagens recíprocas. A aliança política é assim muito mais vantajosa do que a oposição.

4. Concluindo, apesar da legitimidade democrática directa que resulta da eleição dos respectivos órgãos de que está investida, a situação da Freguesia contraria o princípio da descentralização e da subsidiariedade da capacidade dos corpos mais afastados do cidadão, violando claramente os propósitos do legislador constituinte e mais recentemente da referida CEAL.

VI. O 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.

Os elementos relevantes para caracterizar o sistema de governo municipal são o estatuto de cada órgão do poder municipal e as relações recíprocas. Mas não relevam apenas os órgãos municipais e respectivas relações, pois que é certo que as relações entre estes e o Governo (ou autarquias de grau superior, se existissem) também importam na caracterização do sistema. A tutela governamental também é elemento do sistema do governo autárquico municipal. O assunto será abordado posteriormente.

São os seguintes os elementos principais a levar em conta na caracterização do sistema de governo municipal português: a eleição directa do órgão deliberativo e do órgão executivo municipal e a atribuição de poderes diferenciados ao Presidente deste na direcção política e administrativa do Município. Confluem elementos do modelo parlamentar (responsabilidade do executivo face ao deliberativo) e também do presidencialista revelado na já referida independência do órgão executivo face ao órgão deliberativo.

Acresce que o órgão executivo municipal que é a Câmara não depende em nada da confiança do respectivo Presidente, sendo até certo que este pode incorrer em minoria política através de coligações entre os Vereadores da Oposição. Nestas particulares condições, muito do poder executivo escapa ao Presidente, ao invés do que suce-

de no sistema de governo presidencialista. O órgão executivo municipal funciona também como um pequeno parlamento.

À primeira vista, seríamos levados a caracterizar o sistema de governo das autarquias locais como parlamentarista, apoiado pela natureza sempre directa e universal do sufrágio, único na Europa.

Mas não é assim. Para relevar do sistema parlamentarista, a Câmara, que é o órgão executivo local, seria eleita pelo órgão deliberativo e seria perante ele efectivamente responsável (como, aliás, refere a CRP), com a consequência de a sua destituição poder ficar ao seu alcance, como acontece em Espanha, França, Suécia, Bélgica, etc.

Ao contrário, no sistema de governo municipal presidencialista, quer o órgão deliberativo quer o órgão executivo são eleitos por sufrágio universal, como acontece em Portugal. Mas, neste sistema de governo, o órgão executivo é independente do deliberativo, não sendo responsável perante ele, e é titular do poder executivo, coisa que não sucede necessariamente entre nós, pois, como se disse, o Presidente pode ficar em minoria política na Câmara a que preside.

No caso português, como refere o Prof. Freitas do Amaral, tal como vários outros Autores, estamos perante um sistema singular compreendendo elementos de vários modelos.²⁴ Do modelo parlamentarista, apresenta a eleição directa do órgão deliberativo, mas distingue-se deste por também ser directa a eleição do órgão executivo municipal. Ao mesmo tempo, atribui a um dos membros do executivo poderes não sindicáveis nem pelo órgão a que pertence nem pelo órgão deliberativo perante o qual, aliás, deveria ser responsável nos termos da CRP. O modelo compreende, assim, um elemento do sistema presidencialista. Do modelo presidencialista, apresenta ainda o sistema português a eleição directa do órgão executivo. Mas distingue-se deste modelo, porque insere o Presidente da Câmara num órgão executivo colegial.

Estamos, portanto, perante um modelo misto embora de pendor presidencialista. Apresenta elementos do parlamentarismo, mas não é parlamentarista, e o mesmo se diga do sistema de governo presidencialista. Na realidade, o sistema português gerou dois órgãos colectivos independentes sem contactos efectivos, o maior e o menor, sendo que o menor é o mais forte e o maior é o mais fraco - e sem que nem um nem outro possam interferir nas competências de um terceiro órgão que, na prática, se tornou no principal do município, o Presidente. Daí as múltiplas situações de bloqueio no funcionamento da governação autárquica.

²⁴ *Ibidem.*

Como refere A. Rebordão Montalvo, assistimos a um contínuo acréscimo das competências do Presidente da Câmara, “a ponto (de ele) se ter tornado no principal órgão do município, assumindo assim na prática um estatuto que a Constituição não previa”.²⁵

O modelo é ainda contraditório. Não é parlamentarista, apesar de presente um elemento essencial do parlamentarismo, porque a Assembleia é eleita por sufrágio directo e universal dos cidadãos, mas o executivo não nasce no seio da Assembleia. A característica central do presidencialismo, ou seja, a eleição directa do Presidente, também não está presente.

O Presidente é eleito mas por ocasião da/e em simultâneo com a eleição de um órgão colegial.

Estamos perante um sistema de governo municipal complexo integrado por uma assembleia fraca (a AM), uma outra assembleia menos fraca (o plenário da Câmara Municipal) e um Presidente forte.

Mesmo que em alguns casos (hoje muito poucos) em que o plenário do executivo, mediante uma coligação de partidos, não ofereça uma maioria ao Presidente, colocando-o em minoria política, não é isso que afecta o pendor presidencialista, em virtude das inúmeras competências próprias daquele.

O sistema de governo municipal em Portugal parece, assim, ser tão ecléctico que roça a contraditoriedade.²⁶

VII. A Responsabilidade do Órgão Executivo Perante o Órgão Deliberativo

Relativamente à já referida questão da responsabilidade do órgão executivo do Município perante a AM escreveu o Prof. Freitas do Amaral: “(...) em direito público, quando se diz que um órgão é responsável perante outro, isso significa que o segundo pode demitir o primeiro ou destitui-lo, retirando-lhe a sua confiança”.²⁷

²⁵ Ob. Cit., p. 148 [itálico nosso].

²⁶ Conforme sustento num trabalho apresentado na Cadeira de Direito Autárquico no Mestrado de Ciências Jurídico-Políticas, em Dezembro de 2010, na Universidade Lusófona de Lisboa.

²⁷ Sobre o tema, em geral, cfr. MILL, J. Stuart Mill, *Considerações sobre o Governo Representativo*, Editora Universidade de Brasília, Brasília, 1981, *passim*.

No entanto, considera aquele ilustre Professor que “a Assembleia Municipal pode obrigar a Câmara a demitir-se, se quiser, uma vez que a Câmara não poderá exercer as suas funções se não tiver orçamento aprovado”.²⁸

No que respeita à primeira questão, é perfeitamente claro que o legislador não retirou da figura da responsabilidade política da Câmara perante a AM as devidas consequências, como já se disse. No que toca à questão das consequências da não aprovação do orçamento local, a conclusão parece ser outra, tendo em vista as posições sobre a matéria que o legislador ordinário foi assumindo e tendo ainda em vista que o executivo não resulta da AM. A não aprovação do orçamento municipal pela AM não obriga necessariamente a Câmara a demitir-se. A lei não prevê aquela consequência e a não aprovação daquele importantíssimo instrumento de gestão não coíbe o Município de funcionar em regime duodecimal nos mesmos termos do Governo da República, por força do que se dispõe no nº 1 alínea a) e no nº 4 do art.º 41º da Lei de Enquadramento Orçamental e ainda por via do nº 1 do art.º 4º da Lei nº 2/2007, de 15 de Janeiro que aprova a lei das Finanças Locais e determina que os Municípios e as Freguesias estão sujeitas às normas consagradas naquela Lei de Enquadramento Orçamental. A não aprovação do orçamento gera dificuldades porventura insuperáveis à actividade camarária, mas não obriga *de jure* à demissão desta.

A demissão da Câmara só se pode verificar em consequência da vontade individual de cada um dos seus membros.

O Governo apresentou em 2000, à Assembleia da República, duas propostas de lei no sentido da consagração da efectiva responsabilização da Câmara perante o órgão deliberativo (propostas de Lei 32/VIII e 34/VIII). Nelas ficava consagrada a responsabilidade referida com a consequência da queda da Câmara mas apenas se o programa do Presidente ou a sua proposta de constituição do executivo municipal fossem rejeitados por uma maioria qualificada de dois terços da AM.

Todavia, se fosse rejeitada a proposta do Presidente segunda vez, a consequência seria a automática dissolução da AM e a consequente ida às urnas. As propostas governamentais referidas merecem a melhor atenção.

VIII. Os Elementos do Novo Paradigma

1. O modelo em transição da competência autárquica não tem seguido o caminho do desenvolvimento da participação colectiva na gestão.

²⁸ Curso de Direito Administrativo, vol. I, 3ª.ed., Almedina, Coimbra, 2006, p.578 [itálico nosso].

Reconhece-se no entanto que as autarquias locais desempenharam um papel importante na transformação da fisionomia e da estrutura do País, através do seu protagonismo como agentes dinamizadores do desenvolvimento local, tendo-se legitimado pela sua acção resultante do autogoverno e da autodeterminação, ainda que imperfeitos, como se provou. O que se disse não nega os muitos benefícios resultantes da actividade autárquica.

Por tudo quanto se disse, podemos asseverar que na gestão pública municipal se instituiu um novo paradigma que actualmente se caracteriza pelos seguintes elementos:

- . Reforço do presidencialismo do sistema de governo municipal;
- . Crescente expansão das estruturas burocráticas de gestão autárquica;
- . Politização do funcionalismo superior municipal;
- . Baixa participação dos cidadãos na vida municipal;
- . Crescente aumento dos quadros de pessoal;
- . Reduzida expressão da descentralização ao nível dos órgãos inframunicipais;
- . Proliferação das empresas municipais;
- . Alargamento da acção dos municípios por via da contratualização horizontal;

2. Outro aspecto importante do sistema de governo autárquico prende-se com a elegibilidade do Presidente da Câmara e com a sua influência no novo modelo da autonomia local. Como se sabe, a sua eleição é directa.

O certo é que legislador continua, em certos aspectos, a iludir a CRP no que toca à elegibilidade de Presidente. A lei eleitoral dos órgãos das autarquias locais (Lei Orgânica nº 1/2001 de 14/08) possibilita, no nº 1 do seu art.º 5º, que seja elegível quem não é eleitor. Esta norma viola o n.º 2 do art.º 235º da CRP, pois que favorece o mercenarismo eleitoral, tornando possível que sejam eleitos individualidades que nem na respectiva eleição através do voto podem participar, ao arrepio da natureza representativa das autarquias locais. O Tribunal Constitucional confirmou, contudo, esta possibilidade para o caso da elegibilidade dos eleitores recenseados no estrangeiro (Ac. nº 254/85, DR, I Série, de 18/3/1986).

Se, nos termos do n.º 2 do art.º 239º da CRP e do art.º 4º daquela referida Lei, só os cidadãos recenseados na área da respectiva autarquia podem exercer o seu direito de voto, não se permitindo que votem estranhos, não se compreende que possa ser eleito quem não pode votar.

Assim, não temos dúvidas de que a prossecução dos interesses próprios das populações locais através dos seus órgãos representativos, apontado como escopo das autarquias locais pelo art.º 235º da CRP, será desvirtuada pelo facto de os titulares dos órgãos não emergirem das próprias populações.

3. A VI revisão constitucional permitiu que o legislador ordinário limitasse o número de mandatos sucessivos dos Presidentes (nº 2 do art.º118º da CRP). Aponta-se assim para a interrupção necessária dos mandatos do Presidente. No entanto, o legislador avançou com uma solução que apenas limita territorialmente a acumulação de mandatos do Presidente da Câmara (e dos Presidentes das Juntas de Freguesia, embora não coloque as mesmas restrições aos Vereadores nas mesmas condições). Foi o que depreendeu recentemente o Tribunal Constitucional (TC) do nº 1 do art.º1º da Lei nº 46/2005, de 29/8, dita da limitação dos mandatos. Assim sendo, o Presidente, uma vez esgotados os mandatos de que pode usufruir no mesmo local, não fica sujeito a outros limites ao número de mandatos. A consequência é que não pode candidatar-se no seu concelho cumprido um certo número de mandatos mas pode candidatar-se no concelho vizinho. O legislador pretendeu acabar com o caciquismo, mas fomentou a transumância. Este entendimento, sufragado recentemente pelo TC, como se disse, favorece o presidencialismo municipal.

Mais uma vez se deixa por cumprir a CRP em nome dos interesses partidários e outros na perpetuação do poder

Não é pois fácil encontrar um modelo específico que possa ser invocado para caracterizar o sistema de governo local português no quadro dos sistemas conhecidos.

Não se trata de um sistema presidencial, porque o executivo assenta num órgão colegial, como se disse.

Também não é um sistema parlamentar porque nem todos os elementos que compõem a Assembleia são eleitos directamente, tendo em conta a inclusão “corporativa” dos Presidentes da Junta de Freguesia na AM. Acresce que as competências deste órgão são limitadas à face do órgão executivo, atendendo a que a sua iniciativa regulamentar é restrita e a sua capacidade de fiscalização está diminuída. Também a iniciativa regulamentar, salvo o regimento da Assembleia e o Regulamento do Conselho Municipal de Segurança, pertence ao órgão executivo e não ao deliberativo, o que desfigura o órgão deliberativo.

Não é um sistema misto parlamentar-presidencial porque a legitimidade do órgão executivo não é distinta da do órgão deliberativo.

Estamos de acordo com a conclusão do Prof. Freitas do Amaral quando afirma que o sistema é *sui generis* não assentando em bases racionais, e, por isso, funciona mal na prática.

Atendendo às sucessivas revisões da legislação autárquica que vieram reforçar a competência da Câmara e do seu Presidente em especial, conferindo ao executivo

alguns poderes regulamentares que estavam confiados ao órgão deliberativo e constituíam um domínio próprio da competência da AM, como se referiu, e, por outro lado, ao contínuo acréscimo das competências do Presidente do órgão executivo, a ponto dele se ter tornado no principal órgão do município à revelia da CRP, só posso concluir que estamos perante um sistema de governo local tendencialmente presidencialista e sem reconhecimento constitucional.

Conclusão:

As normas que atribuem poderes aos Presidentes de Câmara são inconstitucionais.

As fortes limitações da Autonomia das Freguesias, viola objectivamente a Constituição da República Portuguesa.

Bibliografia

- Alexandrino, José de Melo, *Direito das Autarquias Locais, Tratado de direito Administrativo Especial, Volume IV*, Coimbra 2010
- Amaral, Diogo Freitas do, *Curso de Direito Administrativo* p.586 e ss
- Burnelli, Pierre, *Le Contrôle de la Légalité*, LGDJ, Paris 1983, passi
- Canotilho, J.J.G. e Moreira, Vital, *Constituição da República Portuguesa Anotada*, Coimbra Editora.
- Carrapato, J. F. de Almeida, *O Poder Local na Revisão Constitucional de 1982*, Faro, 1983, p.78
- Costa, J. M. Cardoso da, *Justiça Constitucional, Sumários etópicos, Natureza do Tribunal Constitucional*, 2008, ed. do Autor, p.18
- Fonseca, Isabel Celeste M, *Direito da Organização Administrativa (roteiro prático)* Coimbra, 2011, p.p. 152 e ss.
- Machete, Rui C. de, “O Poder Local e o Conceito de Autonomia Institucional”, in *Estudos de Direito Público e Ciência Política*, Lisboa, s/d p.567
- Maurício, Artur, a *Garantia Constitucional das Autarquias Locais à Luz da Jurisprudência do Tribunal Constitucional*, in *estudos de Homenagem ao Conselheiro Cardoso da Costa* p. 635.
- Melo, A. Barbosa de, “O Poder Local na Constituição da República Portuguesa de 1976”, in *Trinta Anos de Poder Local na Constituição da República Portuguesa de 1976*.
- Miranda, Jorge e Medeiros, Rui, *Constituição da República Portuguesa*, Tomo III, Coimbra, 2007
- Moncada, Luiz S. Cabral de, *A Relação Jurídica Administrativa, para o novo Paradigma de Compreensão da Actividade da Organização e do Contencioso Administrativos*, Coimbra 2009, p.541 e ss.
- Montalvo, A. Rebordão, *O Processo de Mudança e o Novo Modelo de Gestão Pública Municipal*, Coimbra, 2003
- Nabais, J. Casalta, “A autonomia financeira das Autarquias Locais”, in *30 Anos do Poder Local na CRP*, coord. de A.C. de Oliveira, 2007, p.130.
- Nora, J. Costa e, *Responsabilidade da Câmara Municipal perante a Assembleia Municipal*, in *Direito Administrativo das Autarquias Locais – Estudos*, Coimbra, 2014, p.44
- Oliveira, A. Cândido de, *Relações entre a Administração Estadual e a Administração Local: do Diálogo à Tutela*, Edição da ATAM, 1992
- Rebelo, Marta, *Descentralização e Justa Repartição dos Rendimentos entre o Estado e as Autarquias Locais*, Almeida Coimbra, 2007