

ORGANIZAÇÃO MUNICIPAL E AUTONOMIA EM PORTUGAL

LA ORGANIZACIÓN MUNICIPAL Y LA AUTONOMÍA EN PORTUGAL

MUNICIPAL ORGANIZATION AND AUTONOMY IN PORTUGAL

DOI: <http://dx.doi.org/10.15304/dereito.25.Ext.3345>

NUNO MARQUES PEREIRA

Investigador

Escola de Direito da Universidade do Minho - Portugal

marqpereira@gmail.com

SUMARIO

1. INTRODUÇÃO. 2. OS MUNICÍPIOS NA TRADIÇÃO DA ORGANIZAÇÃO ADMINISTRATIVA TERRITORIAL PORTUGUESA. 3. ORGANIZAÇÃO DO PODER LOCAL NA CONSTITUIÇÃO DE 1976 – MODELO QUE PERDURA. 4. OS PRINCÍPIOS JURÍDICOS ESTRUTURANTES DO PODER LOCAL: AUTONOMIA, DESCENTRALIZAÇÃO E SUBSIDIARIEDADE. 5. O DOCUMENTO VERDE DA REFORMA DA ADMINISTRAÇÃO LOCAL. 6. BIBLIOGRAFIA.

SUMARIO

1. INTRODUCCIÓN. 2. LOS MUNICIPIOS EN LA TRADICIÓN DE LA ORGANIZACIÓN ADMINISTRATIVA TERRITORIAL DE PORTUGAL. 3. ORGANIZACIÓN LOCAL EN LA CONSTITUCIÓN DE 1976. 4. PRINCIPIOS JURÍDICOS ESTRUCTURANTES DEL PODER LOCAL: AUTONOMÍA, DESCENTRALIZACIÓN Y SUBSIDIARIDAD. 5. EL DOCUMENTO VERDE DE LA REFORMA DE LA ADMINISTRACIÓN LOCAL. 6. BIBLIOGRAFÍA.

SUMMARY

1. INTRODUCTION. 2. MUNICIPALITIES IN THE TRADITION OF THE PORTUGUESE TERRITORIAL ADMINISTRATIVE ORGANIZATION. 3. LOCAL ORGANIZATION IN THE CONSTITUTION OF 1976. 4. STRUCTURAL LEGAL PRINCIPLES OF LOCAL GOVERNMENT: AUTONOMY, DECENTRALIZATION AND SUBSIDIARITY. 5. GREEN PAPER OF LOCAL GOVERNMENT REFORM. 6. BIBLIOGRAPHY.

RESUMO

Partindo da análise do contexto histórico e jurídico do municipalismo português, procura-se perspectivar a evolução do modelo de governação local, à luz da análise das principais linhas que orientaram a recente reforma da administração autárquica portuguesa.

PALABRAS CLAVE: Municipalismo português, governação local.

RESUMEN

Con base en el análisis del contexto histórico y jurídico del municipalismo portugués, se busca prever la evolución del modelo de gobierno local, a la

luz del análisis de las principales líneas que guiaron la reciente reforma del gobierno local portugués.

PALABRAS CLAVE: Municipalismo portugués, gobierno local.

ABSTRACT

Based on the analysis of the historical and legal context of the Portuguese municipalism, it is sought to foresee the evolution of the local governance model in the light of the analysis of the main lines that guided the recent reform of the Portuguese local government.

KEYWORDS: Portuguese municipalism, local governance.

1. INTRODUÇÃO

Este estudo pretende traçar as principais características da *organização municipal em Portugal*, no quadro da estrutura administrativa do Estado português. Esta análise terá como pano de fundo um dos aspectos mais relevantes do exercício do poder local que é a sua *autonomia*.

Começaremos por afirmar a tradição municipalista portuguesa, fazendo um périplo necessariamente breve sobre a evolução do sistema até à Revolução do 25 de Abril de 1974, com especial ênfase no período que a antecedeu, designado por Estado Novo.

A caracterização do modelo organizacional instituído pela Constituição democrática de 1976 merecerá especial atenção, pois é ainda aquele que, apesar de algumas alterações, perdura na nossa ordem administrativa.

A autonomia conferida aos municípios para a prossecução das suas atribuições e competências apenas pode ser compreendida à luz de outros dois princípios estruturantes do poder local democrático: o da descentralização e o da subsidiariedade. Deles faremos uma sucinta abordagem conceptual para, concomitantemente, procurar sublinhar as principais notas caracterizadoras da organização municipal portuguesa, resultantes da sua intercepção.

Neste quadro, debruçar-nos-emos também sobre as várias dimensões da autonomia local, levando a exame os seus desafios hodiernos, com especial enfoque na compressão de algumas das suas dimensões, nomeadamente de cariz financeiro.

Por último, daremos conta das principais linhas de mudança que hoje se discutem em Portugal, socorrendo-nos da análise do Documento Verde da Reforma da Administração Local, em especial do eixo referente à Democracia Local.

2. OS MUNICÍPIOS NA TRADIÇÃO DA ORGANIZAÇÃO ADMINISTRATIVA TERRITORIAL PORTUGUESA

Os concelhos em Portugal remontam, pelo menos, ao *início da nacionalidade*. Todavia, defende-se que ao tempo do falecimento do nosso primeiro rei – D. Afonso Henriques – alguns já existiriam, em face das conhecidas cartas de foral daquela época. Aliás, o grande historiador Alexandre Herculano recolheu e publicou algumas delas. No seu parecer, a origem dos municípios encontra-se na tradição hispano-romana, considerando o foral não

como uma criação do município, mas uma confirmação de uma realidade pré-existente.¹

Durante a *Idade Média portuguesa*, os municípios foram sendo um instrumento régio de afirmação de poder. As dificuldades de o rei fazer chegar a todo o território a sua acção administrativa e a necessidade de impor a vontade do Estado, sobretudo perante os extratos sociais mais privilegiados, fizeram dos municípios entidades com importância crescente. Contudo, os concelhos não cobriam a totalidade do território nacional. Outras formas de divisão administrativa coexistiam, como cidades, vilas, honras ou coutos. As diferenças entre si não eram significativas. Por ventura, a diferença mais saliente dizia respeito ao facto de umas responderem directamente à coroa e outras, em maior número, dependerem de um regime senhorial ou de uma ordem religiosa.

No primeiro quartel do séc. XIV regista-se uma forte restrição à autonomia municipal com a progressiva substituição dos *juízes da terra*, isto é, representantes directos das populações, pelos *juízes de fora* ou corregedores, que, de forma simples, eram indicados ou confirmados pelo poder régio.

Os concelhos foram sendo sempre dirigidos por uma câmara, que era presidida por um juiz-presidente, composta por vereadores e por um procurador. Grosso modo, cabia-lhes fixar preços, a organização de uma pluralidade de abastecimentos às populações e a aplicação da justiça. Mais próximo da época liberal, as principais competências passaram a ser exercidas por magistrados indicados directamente pelo rei, ficando reservado para as câmaras os assuntos de interesse estritamente local.

As propostas reformadoras do séc. XVIII, inspiradas pela Revolução Francesa, infundiram uma matriz fortemente centralizadora do Estado, sobretudo politico-administrativamente, e um certo esvaziamento da instituição municipal que se veio a verificar no século posterior, em plena *época liberal*. A organização municipal portuguesa desse tempo, alicerçada nas reformas introduzidas na primeira metade do séc. XIX, insere-se no espírito da formação do Estado Moderno. Os decretos de Mouzinho da Silveira de 1832 e os de Passos Manuel de 1836 são bem demonstrativos desta tendência. É da relação dicotómica entre um acentuado centralismo e as comunidades locais que vai germinar a hodierna autonomia local.

A *implantação da República*, em 5 de Outubro de 1910, veio outorgar um significativo impulso descentralizador, essencialmente a partir da Constituição de 1911. As bases de uma autêntica autonomia municipal estavam lançadas. Terminava uma castradora tutela administrativa, passando os tribunais a exercer apenas a fiscalização da legalidade da actuação dos órgãos administrativos. O poder local passa a estruturar-se com órgãos deliberativos e órgãos executivos. Aprofunda-se também a democracia de nível local com a introdução do referendo. Consagra-se a autonomia financeira, medida indispensável a uma verdadeira dimensão autonómica. Pode considerar-se, portanto, que a 1ª República foi de facto sensível a um certo

1 J.A. OLIVEIRA ROCHA, "O Futuro da Governação Local", *Economia Pública Regional e Local*, 2000, p. 51.

movimento municipalista. No entanto, o ideário republicano de descentralização viria a ser abruptamente invertido com a Revolução de 1926.

A instauração de um regime ditatorial, designado por *Estado Novo*, travou a anterior tendência de aprofundamento da autonomia municipal, trocando-a por um paradigma centralizador e autoritário. A Constituição de 1933 é a tradução de um regime político autocrático, que se reflecte indelivelmente na vida das autarquias locais. Apesar de manterem um estatuto de elemento estruturante da Nação, de poderem participar na política e na administração geral e local, de possuírem uma certa autonomia financeira, reflexo de um limitado poder tributário, a actividade das autarquias passa a estar de novo coarctada pois passou a estar sujeita à inspecção de agentes do governo, podendo as deliberações dos seus órgãos administrativos depender de autorização superior e, inclusivamente, serem submetidas a *referendum*.

O Código Administrativo de 1936-40 densifica muitos destes aspectos e concretiza a ruptura com a tradição administrativa liberal. Com grande significado foi o fim da eleição directa da Câmara Municipal pelos cidadãos eleitores residentes no município, passando o Presidente e o Vice-presidente a serem designados por despacho governamental, em que o primeiro desempenha a função de órgão municipal, a par da de magistrado administrativo, isto é, representante local do governo. No que respeita aos Vereadores, estes passaram a ser eleitos por um Conselho Municipal que reflectia a estrutura corporativa do regime político vigente. Aliás, estes podiam ser excluídos da Câmara pelo Presidente, caso este entendesse que algum deles defendia doutrinas subversivas, contrárias à ordem institucional e social instalada. O funcionamento da Câmara estava, por estas razões, fortemente condicionado. A ingerência do Estado central materializava-se em inspecções administrativas, na emanação de instruções que visavam a uniformização da execução de leis e funcionamento de alguns serviços. Mas a acção do governo podia ir mais longe, já que era sua prerrogativa dissolver os órgãos administrativos se se entendesse que não defendiam convenientemente os interesses da autarquia, sendo que, nessas circunstâncias, a gerência dos assuntos municipais era entregue a uma comissão administrativa, ficando o concelho submetido a um rigoroso regime de tutela.

Este desenho institucional do poder local mantém-se até à *Revolução do 25 de Abril de 1974*. A transição para um regime democrático e as profundas alterações políticas vão ter reflexo na estrutura da administração municipal, em especial com a consagração constitucional de uma ampla e inequívoca autonomia.²

3. ORGANIZAÇÃO DO PODER LOCAL NA CONSTITUIÇÃO DE 1976 – MODELO QUE PERDURA

Como vimos, o estado corporativo adoptava um modelo administrativo centralista, espelhado sobretudo no Código Administrativo de 1936 – 40, em

2 Para maiores desenvolvimentos sobre a organização municipal portuguesa do séc. XIX à Revolução de 1974 ver A. CÂNDIDO DE OLIVEIRA, *Direito das Autarquias Locais*, Coimbra Editora, Coimbra, 1993, pp. 11-38.

que a questão municipal se encontrava diluída no aparelho estatal. Aliás, o município era palco do cruzamento da administração autárquica com a administração desconcentrada do estado, corporizada pelo presidente da câmara. Era, pois, a um representante do estado que cabia a defesa dos interesses de índole local.

Todavia, não se julgue que com a instauração do regime democrático em 1974 se deu uma ruptura imediata com anterior paradigma. As forças políticas de maior expressão estavam focadas na conquista do centro do poder e os movimentos sociais canalizavam as suas energias para as questões partidárias, com o objectivo de conformarem o sistema político central. O novo poder local democrático surge na sombra das profundas mudanças em curso, de modo ténue e brando, essencialmente materializado em comissões administrativas que estavam encarregadas de gerir a administração municipal herdada do Estado Novo.³

O quadro só se altera com a Constituição democrática de 1976, em que se institucionaliza o modelo de administração local que ainda hoje vigora. É no Título VII, da Parte III – arts. 235º a 265º – que Poder Local é tratado, integrando a Organização do Poder Político como pedra basilar. Prevê-se a existência de autarquias locais, como sendo pessoas colectivas públicas de fins múltiplos, de população e de território, uma vez que asseguram os interesses próprios do agregado populacional da sua circunscrição territorial, através de órgãos eleitos. Prevêem-se quatro tipos de autarquias: as freguesias, os municípios, as regiões administrativas (que ainda não foram criadas em Portugal) e as organizações de moradores. Estas últimas são em escasso número, não sendo obrigatória a sua constituição. Por isso, as freguesias e os municípios assumem um papel central no contexto do poder local português, cobrindo a totalidade do território nacional e sendo dotadas de órgãos deliberativos e executivos. No caso da freguesia, temos a junta de freguesia e a assembleia de freguesia; em relação ao município, temos a câmara municipal e a assembleia municipal, respectivamente. Apesar de não existir hierarquia entre autarquias locais, cada um dos 308 municípios acomoda no seu território um número variável de freguesias, que no total do país são 3091. São entidades sobrepostas, mas independentes entre si. Contudo, existe uma certa articulação formal entre elas, pois os presidentes de junta integram as assembleias municipais respectivas. O quadro de atribuições e competências e regime jurídico do funcionamento dos órgãos das autarquias locais está consagrado na Lei n.º 75/2013, de 12 de Setembro e ainda na Lei n.º 169/99, de 18 de Setembro, nos artigos não revogados por aquele diploma.

4. OS PRINCÍPIOS JURÍDICOS ESTRUTURANTES DO PODER LOCAL: AUTONOMIA, DESCENTRALIZAÇÃO E SUBSIDIARIEDADE

O Estado português está constitucionalmente consagrado como um *Estado unitário*. O art. 6º da Constituição da República Portuguesa (CRP) afasta qualquer ideia de pluralismo estadual, como sucede com os estados fede-

³ F. RUIVO, *O Estado Labiríntico – O poder relacional entre Poderes Local e Central em Portugal*, Edições Afrontamento, Centro de Estudos Sociais, Coimbra, 2000, pp. 94 e 95.

rais. A titularidade da soberania é una e indivisível, em que existe apenas um único centro estadual, sendo que o seu exercício está entregue ao Presidente da República, à Assembleia da República, ao Governo e aos Tribunais. Por isso, estes são designados por *órgãos de soberania* – art. 113º da CRP.

Contudo, este princípio do Estado unitário pressupõe outros quatro princípios que o limitam, mas que não o contrariam. Aliás, devem ser encarados como qualificativos dessa unidade. O art. 6º da CRP enumera-os: princípio da autonomia insular, o princípio da subsidiariedade, o princípio da autonomia local e o princípio da descentralização democrática da administração pública.

Começaremos por dizer que Portugal é um Estado desconcentrado do ponto de vista político, uma vez que se reconhece a existência de duas regiões autónomas – os arquipélagos dos Açores e da Madeira – com um regime político-administrativo próprio, em que as funções legislativa e política, a par da função administrativa, asseguram a promoção e a defesa dos interesses regionais.⁴ O *princípio da autonomia insular* pressupõe, assim, a existência de um governo e de um parlamento com poderes legislativos próprios que prossigam esses interesses.

Mas o que verdadeiramente releva para a nossa análise é o conteúdo e o alcance dos outros três princípios, que apesar de conceptualmente independentes uns dos outros, está na sua intercepção o lastro da compreensão jurídica da acção do municipalismo.

Se a limitação à unidade do Estado por via do princípio da autonomia insular é de nível político, as limitações de nível administrativo decorrem da descentralização administrativa territorial. O *princípio da descentralização*, na vertente administrativa, está densificado no art. 267, nº 2 da CRP. Daqui decorre que o exercício da função administrativa não deve estar exclusivamente acometido ao Estado central, mas, pelo contrário, deve ser repartido por outras pessoas colectivas. Este princípio não é apenas impeditivo de um regresso ao centralismo. É, sobretudo, uma referência para o legislador seguir e aprofundar a descentralização já alcançada.

A concretização deste princípio passa pelo reconhecimento constitucional de pessoas colectivas públicas de base territorial, integradas na administração autónoma. As autarquias locais, alicerces da organização democrática do Estado, possuem órgãos próprios que servem o propósito exclusivo de materializar a prossecução dos interesses próprios das respectivas populações – art. 235º da CRP –. Contudo, o sentido completo e inteiro da descentralização só é alcançado se a lei investir as autarquias locais e os seus órgãos de atribuições e competências que, respectivamente, permitam uma efectiva aproximação da administração às populações. A par disso, não pode ficar descorada a afectação de recursos humanos e financeiros adequados àquelas atribuições e ao exercício daquelas competências, sob pena de ficarem comprometidos aqueles desígnios constitucionais. Ora, é

4 O Estado português configura-se como um estado parcialmente regionalizado (e na parte que o é assemelha-se à regionalização do Estado espanhol) uma vez que as regiões administrativas inscritas constitucionalmente nos arts. 255º e seguintes ainda não foram, como se disse, institucionalizadas.

exactamente aqui que a concretização legislativa do princípio da descentralização se tem revelado mais deficitária.⁵

Todavia, a descentralização democrática é uma trave mestra do programa constitucional de organização e funcionamento da administração pública, que respeita essencialmente à aproximação dos serviços às comunidades e à participação dos interessados (verdadeiro princípio normativo). Para além de envolver o reconhecimento de personalidade jurídica autónoma e a concessão de poderes exclusivos, exercidos por órgãos eleitos, implica o reconhecimento de interesses e finalidades próprias das comunidades cuja autonomia se estabelece.⁶

O aludido art. 267º, referência no modelo de organização da administração, aponta estes objectivos como fundamentais para a concretização desse desenho institucional, ao lado do da desburocratização.

Os benefícios da descentralização superam os seus inconvenientes. Se por um lado proliferam centros de decisão e se aumentam o número de servidores públicos, potenciando dificuldades de controlo e algumas ineficiências, nomeadamente no caso de titulares de órgãos que são eleitos e que não têm de estar necessariamente preparados tecnicamente para responsabilidades de gestão administrativa, como sucede sobretudo com Presidentes de Câmara e Vereadores; por outro lado, obtém-se uma maior democraticidade, reforça-se a coesão social, organiza-se de forma mais equilibrada o território, aproximam-se as entidades públicas dos problemas a que têm de dar solução, aprofunda-se a especialização administrativa, os cidadãos vêm facilitada a sua participação na gestão da administração e otimizada a satisfação das suas necessidades. Por fim, deve apontar-se ainda como vantagem o facto de o poder público sofrer limitações, porque mais repartido por uma pluralidade de pessoas colectivas, minorando-se o risco de abuso e o arbítrio, garantindo-se os direitos dos cidadãos.

O art. 237º da CRP evidencia o tipo de descentralização que se estabelece em favor das autarquias locais, fazendo sobressair a satisfação de interesses gerais e contínuos, a par das exigências políticas de autonomia. Enfatiza-se a ideia de uma devolução de atribuições e de poderes a entidades infra-estaduais, percorrendo-se assim um caminho do Estado central para o poder local. Esta concepção assenta na premissa de que entre as funções do Estado se encontram algumas que este não deve prosseguir por si, devendo transferi-las para as autarquias, que as exercem no interesse das suas populações.

A concretização deste princípio faz-se, portanto, através da transferência de competências e atribuições do Estado para as autarquias locais, que

5 M. REBELO DE SOUSA e A. SALGADO MATOS, *Direito Administrativo Geral – Introdução e princípios fundamentais*, Tomo I, 3ª Edição, Dom Quixote, Lisboa, 2008, pp. 145-149.

6 J.C. VIEIRA DE ANDRADE, *Lições de Direito Administrativo*, Imprensa Universidade de Coimbra, Coimbra, 2010, p. 91. Neste seguimento, o Autor contesta o “modelo da descentralização máxima” defendido por Freitas do Amaral, propondo um modelo alternativo de “equilíbrio suficiente”, em que defende uma harmonização equilibrada entre os *princípios constitucionais da descentração e da unidade da acção*, cujas opções concretas de harmonização deveriam ser reguladas pelo *princípio da eficiência máxima*, pp. 91-93.

com o seu reforço garante uma melhor gestão pública, «na perspectiva de que correspondam a um núcleo de interesses verdadeiramente locais e de que serão exercidas por estas duma forma mais eficiente e eficaz»⁷.

Como decorrência do princípio da descentralização, surge o *princípio da subsidiariedade*⁸. Aquele princípio já se dimensiona pela necessária repartição do exercício da função administrativa por diversas entidades públicas e também privadas. O que a subsidiariedade acrescenta é um critério para a descentralização. Dito de outro modo, a ideia que está subjacente a este princípio é a de que um qualquer poder público só pode actuar quando os objectivos que pretende alcançar não sejam melhor realizados por uma entidade menor de natureza pública ou privada. Assim, o legislador deve assegurar que as atribuições e competências administrativas sejam prosseguidas pelo nível da administração melhor posicionado para defender o interesse público de forma eficaz, eficiente, racional e de maior proximidade com os cidadãos, ficando, todavia, afastada a ideia de pulverização de competências⁹. Desta maneira, todas as tarefas que possam ser melhor desempenhadas pelas autarquias locais não devem ser assumidas pelo Estado¹⁰. Este propósito constitucional encontra também guarida no art. 4º, n.º 3 da Carta Europeia das Autarquias Locais, onde se sublinha que o exercício da responsabilidade pública deve incumbir, de preferência, à autoridade que se encontra mais próxima dos cidadãos. Quando o legislador atribui o exercício de defesa de determinados interesses públicos deverá, pois, ter em atenção a amplitude e a natureza das tarefas em causa, assim como as exigências de eficácia e autonomia. Pode afirmar-se, por isso, que a garantia institucional da existência de autarquias locais também se materializa numa verdadeira dimensão de descentralização autárquica.¹¹

Na perspectiva dos princípios constitucionais que enformam o poder local, o quadro só fica completo com a compreensão e análise do *princípio da autonomia local*, pois é à luz deste princípio que a descentralização se materializa e ganha consistência. No entanto, há considerar, em primeiro lugar, que a autonomia administrativa conferida aos conselhos ou municípios não surge com a Constituição de 1976. Como já apontamos, desde os primórdios da nacionalidade e em todas as fases da nossa história, a autoridade municipal teve um papel relevante, embora com um grau de autonomia e independência de geometria muito variável. Mas a autonomia local, tal como hoje a percebemos, tem as suas origens na Revolução Francesa e na relação entre as várias entidades infra-estaduais e o Estado. *O conjunto de interesses ou assuntos próprios das comunidades locais que se foram*

7 M.J. CASTANHEIRA NEVES, *Governo e Administração Local*, Coimbra Editora, Coimbra, 2004, pp. 12 e 13.

8 Foi introduzido no art. 6º da CRP apenas na revisão constitucional de 1997.

9 J.J. GOMES CANOTILHO e V. MOREIRA, *Constituição da República Portuguesa Anotada – artigos 108º a 296º*, Volume II, Coimbra Editora, Coimbra, 1993, p. 887.

10 Nas palavras claras de J.B. MACHADO «a instância superior não deve chamar a si senão aquelas tarefas que a instância inferior não tem capacidade para levar a cabo por iniciativa e acção próprias». J.B. MACHADO, *Participação e Descentralização Democratização e Neutralidade na Constituição de 76*, Livraria Almedina, Coimbra, 1982, p. 29.

11 J.J. GOMES CANOTILHO e V. MOREIRA, op. cit., pp. 454 e 455.

formando e distinguindo do interesse nacional passaram a ser o referente essencial do cerne da autonomia, sendo ainda hoje um debate actual, em face da tarefa complexa e por vezes pouco objectiva de identificação dos critérios de distinção entre o que são assuntos locais e assuntos nacionais.

Contudo, importa delimitar o ângulo de visão sobre o qual prendemos fazer incidir a nossa análise, dada a pluralidade de possíveis abordagens. Não pretendemos fazer uma retrospectiva histórica da autonomia em Portugal, nem tão pouco percorrer o caminho da sua evolução conceptual.¹² Para este estudo, vamos apenas deter-nos no seu significado constitucional e dar nota do preceituado na Carta Europeia da Autonomia Local:

i. A Constituição eleva a autonomia local, a par da descentralização e da subsidiariedade, a princípio fundamental e considera-a pedra angular da organização democrática do Estado, no já mencionado art. 6.º da CRP, assumindo-se também como fundamento da construção europeia.

Desde logo se pode afirmar que o Poder Local implica um exercício baseado na autonomia. Quer dizer que as autarquias locais, fazendo parte da Administração Pública no sentido mais lato, não estão subordinadas à Administração Central do Estado (não se quer com isto significar, que actuem de forma isolacionista ou de confrontação em relação às questões de índole nacional, como teremos ocasião de ver). O art. 235.º da CRP, que no seu n.º 2 desvenda a opção conceptual do nosso ordenamento jurídico, determina que: «As autarquias locais são pessoas colectivas territoriais dotadas de órgãos representativos, que *visam a prossecução de interesses próprios das populações respectivas*».

O lastro constitucional do conceito encontra abrigo nos seguintes artigos: o art. 237.º assegura que, por intermédio da lei, as autarquias possuam atribuições e organização próprias, em harmonia com o princípio da descentralização administrativa; o art. 238.º consagra a autonomia financeira e patrimonial; o art. 239.º estabelece a eleição directa dos seus órgãos; o art. 241.º preceitua a autonomia regulamentar; o art. 242.º formula a sujeição, tão só, à tutela de legalidade; o art. 243.º prevê, para um desempenho das suas atribuições de forma verdadeiramente autónoma, a constituição de um corpo de funcionários próprio das autarquias¹³.

A apreciável amplitude da autonomia local na Constituição também se afere pelo facto de ser um limite material da revisão constitucional, de acordo com o art. 288.º, alínea f), assumindo-se como uma das traves mestras da estrutura do Estado de direito democrático – art. 2.º da CRP –.

Embora o regime de criação, extinção e modificação territorial das autarquias locais e o seu estatuto¹⁴, que constituem reserva absoluta e reserva relativa de competência legislativa da Assembleia da República, consagradas nos artigos 164.º, alínea n) e 165.º, alínea q), respectivamente,

12 Para uma análise desta perspectiva, por todos, A. CÂNDIDO DE OLIVEIRA, *Direito das Autarquias Locais*, op. cit., pp. 125–196.

13 Aliás, a autonomia local aparece expressamente referida no n.º 2 do art. 242º e no n.º 3 do art. 243º.

14 Para uma análise mais detida do estatuto das autarquias locais, ver A. CÂNDIDO DE OLIVEIRA, op. cit., pp. 240–252.

possam ser alterados, a autonomia das autarquias não pode ser diminuída. O seu carácter é irreversível, no sentido em que, não podendo ser encurtado o seu alcance, possa ainda, no entanto, ser alargado.

O elenco plasmado no art. 288.º é a salvaguarda da marca identitária da nossa Lei Fundamental. A “autonomia das autarquias locais” cumpre, neste âmbito, a função de proteger as bases da organização do Estado e do poder político em geral¹⁵, estando naturalmente presente a sua própria preservação a um elevado nível garantístico.

Do significado da palavra autonomia, traduzindo os dois vocábulos gregos que lhe dão origem, obtém-se uma expressão próxima de *lei de si próprio*, ou seja, uma entidade autónoma seria aquela que se regesse pelas leis que ela própria emanasse¹⁶, estando subjacente uma ideia de auto-governo.

A aplicação do conceito de autonomia ao município faz-se por tradição, com base no primado histórico de as autarquias municipais serem muito anteriores à constituição do Estado moderno. Baptista Machado, citando Giannini, diz-nos que:

«O traço típico da autonomia local reside no facto de o órgão fundamental dos entes locais territoriais ser o povo erigido em corpo eleitoral e de, conseqüentemente, tais entes derivarem a respectiva orientação político-administrativa, não do Estado, mas da sua própria comunidade (...), donde resulta que tal orientação pode divergir da do Estado, e até contrastar com ela»¹⁷.

No Estado Liberal, a autonomia local reduzia-se à defesa por parte dos municípios dos interesses locais, que a grande parte das vezes se apresentavam em confrontação com os interesses de índole nacional. O entendimento, no actual Estado de Direito Social, alterou-se. O que antes era dicotómico passou a ser relacional e complementar.

Se, no sentido clássico, se tratavam em compartimentos estanques os interesses nacionais e os interesses locais, no Estado moderno todos os interesses passam a figurar num quadro abrangente de políticas públicas, na conjugação de intervenções de várias entidades. Daí que os detractores do princípio da autonomia local, queiram vê-lo substituído ou reconvertido numa “autonomia-participação”, em que as autarquias colaboram e são solidárias com o Estado¹⁸.

A interdependência e complexidade que hoje caracteriza Administração Pública, de forte carácter planificador, não devem colocar em crise o fenómeno decisório de matriz local. Antes, deve ser potenciado num quadro de racionalidade das decisões.

15 Cfr. J.J. GOMES CANOTILHO e V. MOREIRA, *Constituição da República Portuguesa Anotada*, 3ª edição revista, Coimbra Editora, Coimbra, 1993, pp. 1061-1067.

16 M. CAETANO, *Princípios Fundamentais do Direito Administrativo*, 1ª Reimpressão da edição Brasileira de 1977, Almedina, Coimbra, 1996, p. 69.

17 J.B. MACHADO, op. cit., pp. 8-9; neste sentido, mas no âmbito das Regiões Autónomas dos Açores e da Madeira, F.A. FERREIRA, *As Regiões Autónomas na Constituição Portuguesa*, Livraria Almedina, Coimbra, 1980, pp. 59 e ss.

18 D. FREITAS DO AMARAL, *Curso de Direito Administrativo*, Vol. I, 3ª Edição, Almedina, 2006, pp. 489-492.

O nosso sistema jurídico-constitucional, como vimos, tem subjacente uma autonomia local como espaço de liberdade, de tomada de decisões não subordinadas, indissociável do Estado de Direito Democrático. Das suas várias dimensões, de que fazem parte a autonomia financeira, tanto ao nível patrimonial, quer ao nível orçamental e de tesouraria, e a autonomia administrativa, já que emanam actos administrativos definitivos e executórios, apenas sujeitos a tutela de legalidade, a sua dimensão de autonomia normativa ou regulamentar e de garantia constitucional são o seu núcleo essencial. O seu âmago não pode, assim, ser atingido pela administração central, tal como aconteceu na Constituição de 1933, em que a autonomia local passou a ser administração indirecta do Estado. A garantia de uma administração local autónoma assegura uma democracia descentralizada, que contribui para uma maior participação das comunidades no exercício de um poder que lhe está próximo¹⁹.

No entanto, a dificuldade está em circunscrever, com precisão, um núcleo essencial dessa autonomia, uma vez que a Constituição a cauciona num âmbito meramente institucional, não garantindo um leque de competências determinado e fixado de uma vez por todas a favor das autarquias locais (garantia material), de forma a saber-se com clareza quais as decisões que não podem deixar de ser reconhecidas aos órgãos autárquicos.²⁰

Todavia, há considerar também a existência de um espaço concorrencial entre o Estado e Administração Local, em virtude da sobreposição e cruzamento de interesses, que devem ser coordenados em benefício quer de um interesse geral, quer de um interesse próprio da população²¹. No entanto, foi sempre um problema a intervenção do poder central nas entidades autónomas. Não devemos esquecer, como referimos, que apenas existe um poder tutelar de legalidade, mas, como bem lembra Marcello Caetano, os poderes tutelares sobre entidades autónomas são, por vezes, “poderes hierárquicos larvados”.

A terminar este ponto, fazemos nossas as palavras de Cândido de Oliveira, defendendo uma concepção de autonomia local longe do conceito clássico, mas também afastada da ideia de mera participação na tomada de decisões de nível superior:

«...concepção que, adaptada ao nosso tempo, confie, por um lado, à administração local o exercício, sob a responsabilidade própria de um conjunto significativo de assuntos, a delimitar na massa das tarefas que incumbem à administração Pública, e que pela sua proximidade e natureza possam por ela ser levados a cabo, sem prejuízo do princípio da boa administração, e que, reconheça, por outro lado, às autarquias locais o direito de participar

19 J.J. GOMES CANOTILHO, *Direito Constitucional e Teoria da Constituição*, 7ª Edição, Almedina, 2003, pp. 253, 254, 361 e 362. O Autor enuncia três dimensões concretas do núcleo essencial do poder autárquico: o direito à existência, a garantia de órgãos representativos com competências e a garantia de prossecução do interesse próprio das populações.

20 F.P. OLIVEIRA e J.E. FIGUEIREDO DIAS, *Noções Fundamentais de Direito Administrativo*, 4ª edição, Almedina, Coimbra, 2015, p. 99.

21 M. REBELO, *Descentralização e Justa Repartição de Recursos entre o Estado e as Autarquias Locais*, Almedina, Coimbra, 2007, p. 87.

(intervir) nas decisões a nível administrativo superior que lhes digam respeito, nomeadamente aquelas que se vão repercutir no território local»²².

ii. A Carta Europeia da Autonomia Local foi aprovada pelo Conselho da Europa, em Junho de 1985²³, no âmbito dos trabalhos da então Conferência dos Poderes Locais e Regionais da Europa²⁴. Este tratado internacional, único no ordenamento jurídico europeu na defesa dos direitos dos poderes locais democráticos, vem na sequência da pressão exercida pelas associações de municípios no sentido de se criar um instrumento jurídico que reconhecesse a independência política, administrativa e financeira das autarquias locais.

Logo no preâmbulo da Carta, os Estados signatários consideram-se «*conscientes do facto de que a defesa e reforço da autonomia local nos diferentes países da Europa representam uma contribuição importante para a construção de uma Europa baseada nos princípios da democracia e da descentralização do poder*».

O valor constitucional que genericamente era reconhecido à autonomia local pelos países membros do conselho da Europa levou, desde logo, à inscrição no art. 2.º da Carta que o princípio da autonomia local deve estar «*reconhecido pela legislação interna e, tanto quanto possível, pela Constituição*». De seguida, no n.º 1 do art. 3.º, ainda que de forma programática, defende-se a harmonização do conceito: «*Entende-se por autonomia local o direito e a capacidade efectiva de as autarquias locais regularem e gerirem, nos termos da lei, sob sua responsabilidade e no interesse das respectivas populações uma parte importante dos assuntos públicos.*»

Ressalta à vista que o direito de regular e gerir no interesse das populações deve ser acompanhado de meios que permitam o seu exercício efectivo. Abandonando a ideia clássica e dicotómica de confrontação entre assuntos locais e nacionais, consegue-se descortinar do conceito a verticalidade dos assuntos públicos que são do interesse das populações, cujo leque alargado das responsabilidades públicas se situa ao nível local²⁵.

O art. 4.º, que define o seu âmbito, no seu n.º 2, abre campo a uma área de intervenção concorrencial, referindo que as autarquias têm total liberdade de iniciativa «*relativamente a qualquer questão que não esteja excluída da sua competência ou atribuída a uma outra entidade*». O n.º 3 sublinha a preferência do exercício de responsabilidades públicas pelas «*autoridades mais próximas dos cidadãos*», enfatizando a importância do princípio da subsidiariedade, logo temperado pelo equilíbrio entre a «*amplitude e natureza da tarefa e as exigências de eficácia e economia*» como critério de atribuição de responsabilidades públicas a níveis mais ou menos elevados da administração. O n.º 6 destaca o direito de audição e participação das autarquias durante o «*processo de planificação e decisão relativamente a todas as questões que directamente lhes interessam*».

22 A. CÂNDIDO DE OLIVEIRA, op. cit., p. 195.

23 Entrou em vigor na ordem jurídica internacional em 1 de Setembro de 1988, tendo entrado em vigor na ordem jurídica portuguesa em 1 de Abril de 1991.

24 Desde 1994, a designação deste órgão do Conselho da Europa passou a ser Congresso dos Poderes Locais e Regionais da Europa.

25 Cfr. A. CÂNDIDO DE OLIVEIRA, op. cit., pp. 188-190.

O art. 8.º cristaliza a ideia restritiva de tutela, reduzindo-a a uma mera tutela de legalidade, excluindo assim as apreciações de mérito. Consagrando o princípio da proporcionalidade, determina também que a intervenção da autoridade tutelar se deve cingir a interesses verdadeiramente importantes que se pretendam ver protegidos.

O art. 9.º debruça-se sobre a autonomia financeira, enquanto corolário da autonomia local, como o «*direito a recursos próprios adequados, dos quais pode dispor livremente no exercício das suas atribuições*». Neste extenso artigo, são bem vincadas três características da autonomia financeira das autarquias: que os recursos devem ser próprios e adequados, livres de afectação e proporcionais às atribuições²⁶. A ênfase dada à questão dos recursos financeiros das autarquias é a assunção de que, sem eles, nas palavras de António Cândido de Oliveira, «*não existe a capacidade efectiva de regular e gerir os assuntos públicos*». Desenvolvendo a ideia, continua o Autor: «*A atenção que é dada na Carta ao problema financeiro explica-se perfeitamente, se tivermos em conta que, hoje, a actividade das autarquias locais não é tanto uma actividade de mera polícia (permitir ou proibir) mas essencialmente de fomento. Na verdade, o que se lhes pede cada vez mais são obras, nomeadamente, equipamentos colectivos. Ora, esta actividade é impossível sem avultados meios financeiros. A actividade das autarquias locais deslocou-se em grande parte, dos domínios de «polícia» para os de obras e prestação de serviços*»²⁷. Trilhando o mesmo caminho, Marta Rebelo conclui que «*a autonomia local encontra-se em crise, não de conceitos mas de dinheiros*»²⁸.

No art. 11.º confere-se às autarquias locais a possibilidade de recorrerem às vias judiciais, «*a fim de assegurar o livre exercício das suas atribuições e o respeito pelos princípios da autonomia local que estão consagrados na Constituição ou na legislação interna*».

Não existindo qualquer meio de verificação da aplicação dos preceitos da Carta por parte dos Estados signatários, o Congresso dos Poderes Locais e Regionais da Europa lançou mão de dois expedientes, procurando minorar o problema da aferição da efectiva aplicação das normas e princípios do tratado. Assim, instituiu dois tipos de controlo: um oficioso, realizado através de relatórios sobre a situação da autonomia local num ou mais Estados; outro, por queixa, efectuado através de reclamação de uma autarquia²⁹.

26 M.R. MARTINS, *As Autarquias Locais na União Europeia*, Edições ASA, 2001, p. 77.

27 A. CÂNDIDO DE OLIVEIRA, op. cit., págs. 190 e 191.

28 M. REBELO, op. cit., p. 96. Veja-se, a este propósito, as fortes restrições à acção dos municípios imposta pela publicação da Lei n.º 53/2014, de 25 de Agosto, que aprova o *regime jurídico da recuperação financeira municipal regulamentando o Fundo de Apoio Municipal*, que impõe às autarquias em ruptura financeira uma forte compressão da sua autonomia, obrigando-as, entre outras imposições, a um plano apertado de reestruturação das dívidas e a aumentar os impostos, taxas e preços para as taxas máximas. Por outro lado, impõe também aos municípios uma contribuição forçada para a constituição do capital social do fundo em 50%.

29 Ver A. REBORDÃO MONTALVO, *O Processo de Mudança e o Novo Modelo de Gestão Pública Municipal*, Almedina, Coimbra, 2003, pp. 60-61.

A Carta Europeia do Poder Local é, como se disse, fruto de um trabalho persistente protagonizado no seio do Conselho da Europa, sendo o culminar de diversas tentativas de consensualização do seu conteúdo, ao longo da segunda metade do século XX. Apesar disso, não adoptou um conceito clássico de autonomia, conseguindo introduzir uma noção actual e de modernidade.³⁰

5. O DOCUMENTO VERDE DA REFORMA DA ADMINISTRAÇÃO LOCAL

Como se vem procurando demonstrar, o modelo de governo local instituído pela Constituição de 1976 foi-se mantendo ao longo das décadas sem modificações de monta. No entanto, várias vezes se foram levantando no sentido de se introduzirem alterações que melhor respondessem aos problemas de funcionamento dos órgãos, à forma de se correlacionarem e ao método de eleição. A ideia, por muitos defendida, era tornar o sistema mais coerente e mais de acordo com outros modelos vigentes no continente europeu, expurgando as originalidades e as disfuncionalidades do sistema português.

O Documento Verde da Reforma da Administração Local, apresentado pelo XIX Governo Constitucional, foi o ponto de partida para uma ambiciosa alteração legislativa, assente em quatro eixos de intervenção: Eixo 1 – Sector Empresarial Local; Eixo 2 – Organização do Território; Eixo 3 – Gestão Municipal, Intermunicipal e Financiamento; Eixo 4 – Democracia Local.

A amplitude da reforma alicerçava-se, todavia, em objectivos de tronco comum, que afirmavam a autonomia local, e que se traduziam na sustentabilidade financeira, na regulação do perímetro de actuação das autarquias e na mudança de paradigma da gestão autárquica.

A concretização destes objectivos políticos pressupunha mudanças significativas ao nível da legislação, considerando o quadro normativo existente, com especial atenção à Lei Eleitoral dos Órgãos das Autarquias Locais – Lei Orgânica nº 1/2001, de 14 de Agosto; ao Estatuto dos Eleitos Locais – Lei nº 29/87, de 30 de Junho; ao Quadro de Competências e Regime Jurídico de Funcionamento dos Órgãos dos Municípios e das Freguesias – Lei nº 169/99, de 18 de Setembro; ao Quadro de Transferência de Atribuições e Competências Para as Autarquias Locais – Lei nº 159/99, de 14 de Setembro; ao Regime Jurídico da Criação de Freguesias – Lei nº 8/93, de 5 de Março; à Lei das Finanças Locais – Lei nº 2/2007, de 15 de Janeiro; ao Regime Jurídico do Associativismo Municipal – Lei nº 45/2008, de 27 de Agosto; ao Regime Jurídico das Áreas Metropolitanas de Lisboa e do Porto – Lei nº 46/2008, de 27 de Agosto; ao Regime Jurídico dos Cargos Dirigentes das Câmaras Municipais e dos Serviços Municipalizados – Lei nº 93/2004, de 20 de Abril; ao Regime Jurídico da Organização dos Serviços das Autarquias Locais – Decreto-Lei nº 305/2009, de 23 de Outubro; ao Regime Jurídico do Sector Empresarial Local – Lei nº 53-F/2006, de 29 de Dezembro; ao Regime Jurídico da Tutela Administrativa – Lei n.º 27/96 de 1 de Agosto; e à Lei Quadro da criação de municípios – Lei n.º 142/85, de 18 de Novembro de 1985.

30 Ver A. CÂNDIDO DE OLIVEIRA, op. cit., pp. 187-188 e M. REBELO, op. cit., pp. 89-90.

Deste elenco mantiveram-se em vigor, sem alterações, a Lei Eleitoral dos Órgãos das Autarquias Locais, o Estatuto dos Eleitos Locais, o Regime Jurídico da Organização dos Serviços das Autarquias Locais, o Regime Jurídico da Tutela Administrativa e a Lei Quadro da criação de municípios.

No entanto, surgiram no firmamento legal novos diplomas estruturantes, que são os que se seguem.

A Lei n.º 75/2013, de 12 de setembro, que estabelece o regime jurídico das autarquias locais, aprova o estatuto das entidades intermunicipais, estabelece o regime jurídico da transferência de competências do Estado para as autarquias locais e para as entidades intermunicipais e aprova o regime jurídico do associativismo autárquico, que revoga integralmente a Lei nº 159/99, de 14 de Setembro; a Lei nº 45/2008, de 27 de Agosto; a Lei nº 46/2008, de 27 de Agosto; e que revoga parcialmente a Lei n.º 169/99, de 18 de Setembro, alterada e republicada pela Lei n.º 5-A/2002, de 11 de Janeiro, pela Lei n.º 67/2007, de 31 de Dezembro, e pela Lei Orgânica n.º 1/2011, de 30 de Novembro.

A Lei n.º 22/2012, de 30 de Maio, que aprova o regime jurídico da reorganização administrativa territorial autárquica, revogou Lei nº 8/93, de 5 de Março.

A Lei n.º 73/2013, de 3 de Setembro, que estabelece o Regime financeiro das autarquias locais e entidades intermunicipais, revogou a Lei n.º 2/2007, de 15 de Janeiro.

A Lei n.º 44/2012, de 29 de Agosto, que aprova o Estatuto do pessoal dirigente das câmaras municipais, revogou a Lei nº 93/2004, de 20 de Abril.

A Lei n.º 50/2012, de 31 de Agosto, que aprova o Regime jurídico da actividade empresarial local e das participações locais, revogou a Lei nº 53-F/2006, de 29 de Dezembro.

Desta análise pode, desde já, retirar-se a conclusão que o Eixo 4 – Democracia Local – foi o que menos alterações sofreu. Os principais compromissos, que passavam pela formação e composição dos executivos municipais, o número de eleitos locais, a representatividade das listas concorrentes e as competências atribuídas à Assembleia Municipal, não foram alcançados. A materialização destes compromissos consubstanciava-se na implementação de um modelo de executivo homogéneo, em que o Presidente do Município fosse o cidadão que encabeçava a lista mais votada à Assembleia Municipal e que escolheria os restantes membros do órgão executivo de entre os eleitos da Assembleia Municipal. O novo modelo pressupunha também a redução do número de Vereadores e a diminuição da atribuição de Tempos Inteiros. A par desta nova composição, pretendia-se reforçar os poderes de fiscalização da Assembleia Municipal sobre a Câmara, acentuando também a sua importância enquanto órgão deliberativo. Seguindo o mesmo princípio aplicável ao órgão executivo, fixava-se o compromisso de diminuir o número de eleitos da Assembleia Municipal.

Nenhuma destas medidas foi implementada. O modo de eleição dos membros dos órgãos deliberativo e executivo manteve-se, uma vez que a Lei Eleitoral dos Órgãos das Autarquias Locais não sofreu alterações. O número de membros eleitos para a Câmara Municipal permanece inalterado,

assim como o número de membros eleitos directamente para a Assembleia Municipal, uma vez que as normas da Lei n.º 169/99, de 18 de Setembro, que regulam esta matéria se mantêm em vigor. As competências da Assembleia Municipal são genericamente as mesmas, apesar de terem sofrido alterações pontuais fruto da publicação da Lei n.º 75/2013, de 12 de Setembro, mantendo-se inalterada a forma e o método de fiscalização da acção do poder executivo.

A razão essencial que obstou à concretização desta área da Reforma da Administração Local prende-se com a exigência constitucional de uma maioria de dois terços para a aprovação de uma nova lei reguladora do sistema e método de eleição dos órgãos das autarquias locais, de acordo com o artigo 168º, n.º 6, alínea d) da CRP. Tal solução impõe a existência de um consenso alargado na Assembleia da República, que não tem sido possível alcançar.

Diga-se que, com a recente tomada de posse do XXI Governo Constitucional, em Novembro de 2015, não se esperam significativos avanços nesta matéria, sobretudo no que respeita à revisão da Lei Eleitoral para os Órgãos Autárquicos. O programa de governo é omissivo quanto a este assunto e a maioria que se constituiu no parlamento possui divergências conhecidas em relação a estes temas.

O sistema português de governação municipal, apesar da publicação da Lei n.º 75/2013, de 12 de Setembro, mantém assim o mesmo desenho institucional adoptado no quadro legislativo anterior: dois órgãos municipais – a Assembleia Municipal e a Câmara Municipal – cujos mandatos são atribuídos pelo método proporcional de Hondt, em que o presidente da Câmara é o cidadão que encabeça a lista mais votada à Câmara Municipal. A Assembleia é o órgão deliberativo e fiscalizador da acção do órgão executivo que é a Câmara Municipal. Este modelo de governação tem um traço de originalidade, pois na Câmara Municipal têm também assento Vereadores que não pertencem à lista vencedora, ou seja, na composição do órgão de governo municipal têm lugar elementos da oposição. Mas existe uma outra nota caracterizadora, tantas vezes apontada como negativa, que diz respeito à preponderância da função do presidente da Câmara. O extenso rol de competências que os sucessivos quadros legislativos lhe vêm atribuindo teve um reflexo doutrinal no sentido de lhe ser outorgado um estatuto de órgão. Na prática, este estatuto traduz uma forte presidencialização do sistema, em que a figura do presidente da Câmara é central na vida da autarquia, aferindo-se tal orientação desde logo pelo facto de a primeira competência ser de representação do município em juízo e fora dele.

Este modelo de governo municipal, como já se disse, perdura na ordem jurídica portuguesa, praticamente inalterado, desde a Constituição de 1976. Foi esta realidade que não se conseguiu reformar.

Os objectivos apontados para a formação e composição dos órgãos executivos, o número de eleitos locais em cada órgão, a representatividade das listas concorrentes e o leque de competências a atribuir à Assembleia Municipal não foram alcançados.

O caminho que pretendia ser seguido merece a nossa crítica, porquanto as alterações que o Documento Verde pretendia fazer avançar, nomeadamente os designados executivos monocolores, isto é, constituídos apenas por membros escolhidos pelo presidente da Câmara de entre os membros da Assembleia ou, numa outra hipótese, apenas constituídos por cidadãos da lista vencedora, e a redução do número de eleitos locais, dificilmente configuram o caminho certo para um aprofundamento da democracia.

A primeira medida fazia desaparecer os denominados Vereadores da oposição e, com eles, um dos dois patamares de fiscalização da acção do executivo. Dirão os defensores da medida que se ganha em coerência, pois o parlamento local passa a desempenhar o seu papel fiscalizador na plenitude e com poderes reforçados. Todavia, a experiência de 39 anos de poder local democrático comprovam a operatividade do sistema e a capacidade de construir os necessários equilíbrios nos cenários de maiorias relativas.

Quanto à redução do número de eleitos, a medida apenas implica directamente a diminuição da despesa. Do ponto de vista do aprofundamento da qualidade da democracia, é difícil descortinar uma vantagem. Aliás, aponta-se desde logo uma perda, pois os cidadãos envolvidos no processo serão em menor número, comprometendo o desígnio constitucional da participação política na vida das comunidades.

Torna-se também difícil apontar ganhos no que respeita à *accountability*, uma vez que não existiam propostas concretas nesta matéria, nem decorreria da implementação destas medidas qualquer alteração – pelo menos de maneira óbvia – à forma de prestação de contas dos eleitos locais.

Está também por se provar uma maior capacidade realizadora e de satisfação das necessidades dos cidadãos com as mudanças previstas.

Na nossa perspectiva, o insucesso da implementação destas medidas referentes ao Eixo 4 da Democracia Local revelou-se o desfecho mais profícuo na defesa da própria democracia. Daqui, no entanto, não se deverá inferir pela desnecessidade de se procederem a alterações e ajustamentos. O que aqui se procurou sublinhar foi o caminho enviesado que se pretendia trilhar. Mas defende-se, por outro lado, que outro trajecto deve ser seguido.

6. BIBLIOGRAFIA

CAETANO, M., *Princípios Fundamentais do Direito Administrativo*, 1ª Reimpressão da edição Brasileira de 1977, Almedina, Coimbra, 1996.

CÂNDIDO DE OLIVEIRA, A., *Direito das Autarquias Locais*, Coimbra Editora, Coimbra, 1993.

CASTANHEIRA NEVES, M.J., *Governo e Administração Local*, Coimbra Editora, Coimbra, 2004.

GOMES CANOTILHO, J.J. e MOREIRA, V., *Constituição da República Portuguesa Anotada*, 3ª edição revista, Coimbra Editora, Coimbra, 1993.

GOMES CANOTILHO, J.J., *Direito Constitucional e Teoria da Constituição*, 7ª Edição, Almedina, Coimbra, 2003.

FERREIRA, F.A., *As Regiões Autónomas na Constituição Portuguesa*, Livraria Almedina, Coimbra, 1980.

- FREITAS DO AMARAL, D., *Curso de Direito Administrativo*, Vol. I, 3ª Edição, Almedina, Coimbra, 2006.
- MACHADO, J.B., *Participação e Descentralização Democratização e Neutralidade na Constituição de 76*, Livraria Almedina, Coimbra, 1982.
- MARTINS, M.R., *As Autarquias Locais na União Europeia*, Edições ASA, 2001.
- OLIVEIRA, F.P. e FIGUEIREDO DIAS, J.E., *Noções Fundamentais de Direito Administrativo*, 4ª edição, Almedina, Coimbra 2015.
- OLIVEIRA ROCHA, J.A., "O Futuro da Governação Local", *Economia Pública Regional e Local*, 2000.
- REBELO, M., *Descentralização e Justa Repartição de Recursos entre o Estado e as Autarquias Locais*, Almedina, Coimbra, 2007.
- REBELO DE SOUSA, M. e SALGADO MATOS, A., *Direito Administrativo Geral – Introdução e princípios fundamentais*, Tomo I, 3ª Edição, Dom Quixote, Lisboa, 2008.
- REBORDÃO MONTALVO, A., *O Processo de Mudança e o Novo Modelo de Gestão Pública Municipal*, Almedina, Coimbra, 2003.
- RUIVO, F., *O Estado Labiríntico – O poder relacional entre Poderes Local e Central em Portugal*, Edições Afrontamento, Centro de Estudos Sociais, Coimbra, 2000.
- VIEIRA DE ANDRADE, J.C., *Lições de Direito Administrativo*, Imprensa Universidade de Coimbra, Coimbra, 2010. <http://dx.doi.org/10.14195/978-989-26-0814-3>