



UNIVERSIDADE CATÓLICA PORTUGUESA

O SISTEMA DE GOVERNO LOCAL - AINDA UMA QUESTÃO?

Tese apresentada para obtenção do grau de Mestre em Direito

Orientador: Prof. Doutora Marta Portocarrero

por Catarina Cardoso e Cunha

ESCOLA DE DIREITO DO PORTO

DEZEMBRO DE 2013

Índice

Introdução.....	5
I – O Poder Local na Constituição de 1976.....	7
1. Antecedentes históricos.....	7
2. A Constituição de 1976 e o Poder Local.....	8
3. O Poder Local, a Autonomia Local e a Democracia Local: delimitação conceptual e interdependência.....	10
II – Modelo de organização autárquica local.....	13
1. O modelo de sistema autárquico introduzido pela Constituição de 1976.....	13
1.1 - Modo de designação dos titulares dos órgãos das Autarquias Locais implementado pela Constituição de 1976.....	13
1.2 - Freguesia.....	14
1.3 - Município.....	15
2. As alterações ao modelo de sistema de governo autárquico introduzidas pela revisão constituição de 1997.....	17
3. A composição dos órgãos autárquicos segundo a lei ordinária.....	20
3.1 - Freguesia.....	20
3.2 - Município.....	20
III – sistema de governo autárquico - os diversos pontos controversos.....	22
1. O presidencialismo do sistema de governo local?.....	22
2. O problema das maiorias.....	25
3. Relacionamento inter-orgânico: A responsabilidade política entre os órgãos.....	29
3.1 - Sistemas de governo.....	30
3.2 - O sistema de governo local português - responsabilidade política ou institucional?.....	32
IV. A atipicidade do sistema de governo autárquico português – propostas de solução sistema de governo autárquico - os diversos pontos controversos.....	38
V – Conclusões.....	42
Bibliografia.....	44

ABREVIATURAS E SIGLAS UTILIZADAS

Ac.	Acórdão
al. (als.)	Alínea(s)
art. (arts.)	Artigo(s)
CEAL	Carta Europeia da Autonomia Local
Cfr. ou Cf.	Confrontar; Confirmar
cit.	Citada
coord.	Coordenador
CRP	Constituição da República Portuguesa de 1976
DL	Decreto-Lei
ed. ou eds.	Edição (Edições)
LAL	Lei das Autarquias Locais, Decreto-Lei n.º 169/99
LEOAL	Lei Eleitoral dos Órgãos das Autarquias Locais, Lei Orgânica n.º 1/2011, de 14/08
LEI	L.
LOREG	Ley Orgánica 5/1985, de 19 de junio, de Régimen Electoral General –LOREG
LRBRL	Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases del Régimen Local.
n.º ou n.ºs	Número(s)
p. (pp.)	Página(s)
RC	Revisão constitucional
reimp.	Reimpressão
STA	Supremo Tribunal de Justiça

Agradecimentos

À Dra. Marta Portocarrero, pela disponibilidade, atenção e rigor com que pautou a orientação desta dissertação.

Aos meus Pais, pela confiança que sempre me transmitiram, sem a qual tudo seria mais difícil.

Introdução

A Constituição da República Portuguesa (CRP) de 1976 introduziu a expressão Poder Local, o que se traduziu numa das maiores inovações do nosso poder político e num dos sinais mais positivos para a democracia. A consagração de princípios basilares do Estado Democrático de Direito, como o princípio da unidade do Estado, da descentralização territorial e da autonomia local, rompendo-se com o modelo autoritário e centralizador que vigorava no regime anterior, trouxe uma nova esperança em torno das autarquias locais. Contudo, com o tempo foram-se manifestando alguns traços controversos do Poder Local.

O conceito de Poder Local comporta em si uma complexidade intrínseca sendo, desde sempre objeto de largas discussões e pouco acolhedor de consensos, entendendo-se até que, atualmente, é ainda um conceito que não se preenche na sua plenitude. Deste modo, decorridos quase 40 anos da sua consagração expressa, o Poder Local mantém-se como um pólo gerador de grandes divisões doutrinárias e políticas, que a 4.^a revisão constitucional de 1997 e as alterações que foram sucessivamente introduzidas na Lei das autarquias locais (LAL) não conseguiram suavizar, procurando-se, ainda, a fórmula para o tornar num poder eficaz e democrático.

Neste sentido, a organização interna, composição e constituição dos órgãos locais consubstanciam um sistema de governo autárquico cuja classificação não reúne, também aqui, consenso, e cuja adjetivação vai desde *sui generis*, *estranho* a *insólito*. Embora se fale numa reforma do sistema de governo local há vários anos, as alterações ao mesmo apontadas como necessárias para torná-lo eficaz e, acima de tudo, lógico, tardam em chegar, visto que a introdução de uma nova lei autárquica assume-se como algo muito difícil de concretizar dado as diametralmente opostas sugestões apresentadas e as diferentes ideologias políticas subjacentes às mesmas.

Neste contexto, nesta dissertação propomo-nos a apresentar o Poder Local na CRP de 1976, seu conceito e regulação. Seguindo para o modelo de sistema autárquico introduzido na CRP, procedendo à análise da designação dos titulares dos órgãos locais em cada autarquia local e as modificações introduzidas, nesta sede, pela revisão constitucional de 1997. Posto isto, analisaremos a forma como a lei ordinária desenvolve as matrizes dadas pela CRP no que se refere à constituição dos órgãos, embora devido às limitações da extensão desta dissertação, apenas abordaremos as duas autarquias locais existentes, o município e a freguesia, visto as regiões administrativas não terem logrado de efetiva implementação. Após a análise da organização administrativa das autarquias

locais dentro e fora da CRP, encontrarmo-nos-emos em condições de expor os pontos problemáticos e geradores de maiores controvérsias do modelo de sistema local, analisando em concreto três pontos que consideramos mais relevantes: o papel dos presidentes dos órgãos executivos nas respetivas autarquias locais; em segundo lugar, a constituição dos órgãos e funcionamento prático daí adveniente; em terceiro lugar, o relacionamento inter-orgânico e a responsabilidade dos órgãos executivos face aos órgãos deliberativos. Por fim, terminaremos com uma breve exposição das alterações propostas ao modelo de sistema autárquico consagrado.

I. O Poder Local na Constituição de 1976

1. Antecedentes históricos

A CRP reserva o seu Título VIII da Parte II à regulação do Poder Local, regulando-o extensa e pormenorizadamente, em trinta artigos, não se limitando a estabelecer princípios básicos. O Título VIII começa logo por afirmar, no artigo 235.º/ 1, que “[a] organização democrática do Estado compreende a existência de autarquias locais”, obrigando, assim, por via de imposição constitucional, à existência de “pessoas coletivas territoriais dotadas de órgãos representativos que visam a prossecução de interesses próprios das populações respetivas” (n.º2). A Constituição consagra três categorias de autarquias locais (artigo 236.º/1), porém, como as regiões administrativas ainda não lograram efetiva implementação, atualmente, existem no nosso território apenas duas categorias: as freguesias e os municípios. As autarquias locais consubstanciam uma forma de organização administrativa ao nível das comunidades locais, constituindo um *pilar da própria organização democrático-constitucional do Estado*¹.

A expressão “Poder Local” é uma expressão nova, tendo sido consagrada pela primeira vez na CRP de 1976. Na Constituição de 1933, o conceito de “Poder Local” não existia e, na verdade, nem sequer se podia falar de um verdadeiro Poder Local, muito menos de democracia local² dado que o autoritarismo marcante do regime do Estado Novo conduziu à centralização do poder político e, conseqüente, destruição da autonomia local. As autarquias locais eram uma *espécie de administração indireta territorial feita através de pseudo-autarquias locais*³, inexistindo Poder Local.

Assim, aquando da elaboração da CRP de 1976, o momento era histórico, após mais de trinta anos de regime centralista, autoritário, anti-democrático e corporativista, o objetivo era marcar uma posição de radical diferença, uma rutura entre a conceção centralizadora das instituições autárquicas durante a vigência da Constituição de 1933⁴ e o modelo que viria a ser consagrado na CRP de 1976, afirmando um novo paradigma de visão do Estado enquanto organização administrativa, promovendo a sua adaptação aos novos tempos, a descentralização

¹ J.J. GOMES CANOTILHO/VITAL MOREIRA, 2010: 715

² VITAL MOREIRA, 2007: 281.

³ VITAL MOREIRA, 2007: 282.

⁴ PAULO OTERO, 2010: 616.

territorial, a valorização das autarquias locais, a constituição democrática das mesmas, a independência dos seus órgãos em relação aos órgãos centrais e a promoção da participação democrática dos cidadãos na vida administrativa local.

No processo de elaboração da Constituição após a revolução de 25 de abril de 1974, nenhum dos projetos de Constituição apresentados pelos partidos à Assembleia Constituinte utilizava a expressão “Poder Local”⁵, centrando-se esses documentos quase exclusivamente no Estado, não dando grande ênfase às instituições locais, salvo uma breve referência feita no projeto do MDP/CDE⁶ cuja conceção exprimia uma visão centralista na medida em que concebia os órgãos locais como órgãos centrais do Estado⁷.

A expressão só vem a aparecer, pela primeira vez, no parecer da Comissão de Sistematização da Constituição⁸, a 4 de julho de 1976, como epígrafe do Título VIII da Parte III⁹. Tal termo deu azo a alguma controvérsia e desconfiança, tendo sido aplaudida apenas pelo PPD, por considerar que introduzia um *espírito novo e promissor*¹⁰.

A proposta da Comissão de Sistematização acabou por obter o assentimento do Plenário¹¹, tendo sido fixado o termo “Poder Local” como designação genérica das instituições locais.

2. A Constituição de 1976 e o Poder Local

Como ensina PAULO OTERO¹², existiam na Assembleia Constituinte duas correntes relativamente à conceção legitimadora do Poder Local e do princípio da descentralização: (i) por um lado, as forças políticas moderadas defendiam uma conceção de Poder Local baseada na democracia representativa alicerçada numa estrutura orgânica eleita por sufrágio universal e representativa dos diversos agrupamentos político-partidários, não descurando, porém, a representação de outros grupos de interesses. O Poder Local e a descentralização assumiam-se como forma de conciliar a democracia participativa com a democracia representativa¹³; (ii) por sua vez, as forças políticas radicais defendiam uma conceção de democracia participativa, pondo em

⁵ JORGE MIRANDA, 1977: 317; A. BARBOSA DE MELO, 2007: 12.

⁶ JORGE MIRANDA, 1977: 317-318; PAULO OTERO, 2010: 615.

⁷ JORGE MIRANDA, 1977: 317-318.

⁸ PAULO OTERO, 2010: 616; JORGE MIRANDA, 1977: 318.

⁹ A. BARBOSA DE MELO, 2007: 12.

¹⁰ JORGE MIRANDA, 2007: 178.

¹¹ JORGE MIRANDA, 1977: 317.

¹² PAULO OTERO 1995: 685; 2010: 636-637.

¹³ PAULO OTERO, 1995: 685; 2010: 637.

segundo plano a eleição dos órgãos locais por sufrágio universal. Na sua perspetiva, a organização local devia assentar no desenvolvimento de organizações populares de base que conduziriam ao fim último da transição para o socialismo, instrumentalizando-se o Poder Local e a descentralização para atingir esse objetivo.

Desta forma, a utilização do termo Poder Local na CRP de 1976 *radica numa conceção democrático-descentralizadora de tipo pluralista e natureza representativo-participativa*¹⁴, traduzindo-se na primeira consagração formal de Poder Local como verdadeiro poder dentro da organização administrativa local, um poder administrativo ao nível das autarquias locais¹⁵, com relevância política, reconhecendo-se as autarquias locais como elementos fulcrais da sua ordem constitucional. Assim, com a CRP de 1976 surge um *novo recorte constitucional para autonomia local*¹⁶, uma *mudança estruturante no sentido a atribuir ao conceito de autarquia local*¹⁷, em que as autarquias locais integraram o conceito de “Poder Local”, não como um poder à parte, mas sim inserido no quadro unitário do Estado. Estes alicerces da democracia política portuguesa estão consagrados na Constituição Portuguesa, no seu capítulo introdutório, no artigo 6.º, que proclama como princípios fundamentais no seio da organização do poder político a coexistência da unidade do Estado e os princípios da autonomia e de descentralização, querendo isto dizer que o princípio da unidade do Estado comporta a existência de outras pessoas coletivas territoriais, coexistindo com outras estruturas humanas dotadas de poderes públicos¹⁸. Por outras palavras, o poder político não se esgota nos órgãos do Estado, em torno do qual se movem autarquias locais como *meras agências técnicas da administração estadual*¹⁹. O Estado cria pessoas coletivas distintas dele próprio, e dele juridicamente separadas, mais próximas das populações²⁰ que desempenham tarefas da administração pública²¹, impedindo, assim, a centralização de funções pelo Estado-administração²². Assim, quando falamos de Poder Local falamos num poder que não integra a administração indireta do Estado, mas que constitui uma estrutura autónoma do poder político-administrativo²³, cabendo dentro da própria organização democrática do Estado.

¹⁴ JORGE MIRANDA, 1977: 319-320

¹⁵ A. CÂNDIDO DE OLIVEIRA, 2004: 98; JORGE MIRANDA, 2007:178-179.

¹⁶ J. CASALTA NABAIS, 2007: 127.

¹⁷ JOÃO PACHECO DE AMORIM, 2012: 13.

¹⁸ BACELAR GOUVEIA, 2011: 1000.

¹⁹ MARCELLO CAETANO, 2001: 193.

²⁰ NUNO SOUSA, 2011: 274.

²¹ ANDRÉ FOLQUE, 2004: 34.

²² M. REBELO DE SOUSA/A. SALGADO DE MATOS, 2004: 139.

²³ J.J. GOMES CANOTILHO/VITAL MOREIRA, 2010: 715.

Em jeito de síntese, o Poder Local tem sido entendido como poder que existe por força da CRP e é garantido pelas suas normas²⁴ ao lado do poder exercido pelos órgãos de soberania, e que corresponde a problemas e a aspirações gerais do país²⁵, devendo ser assegurado o seu enquadramento ao nível das políticas públicas²⁶. Estamos perante um poder que não afeta, de modo algum, a soberania do Estado e a sua unidade essencial, mas, antes pelo contrário, faz parte integrante da sua organização²⁷, não podendo as comunidades locais serem por si ignoradas ou arbitrariamente dissolvidas²⁸, pois constituem as mesmas uma forma de limitação do poder político²⁹ num contexto pluralista de organização, com características, aspirações e problemas próprios da sua respetiva área geográfica³⁰ e das pessoas que a constituem.

A Constituição consagrou uma série de disposições com vista a promover a defesa das autarquias locais enquanto instituições autónomas e independentes do Estado e consagrar os alicerces deste novo poder³¹: reforçou a ideia de descentralização administrativa (art. 237.º), concedeu às autarquias autonomia normativa, passando estas a dispor de um verdadeiro “poder legislativo local” (art. 241.º), administrativa e financeira (artigo 238.º), delimitou a tutela estadual, única e exclusivamente, à verificação do cumprimento da lei por parte dos órgãos autárquicos, abolindo a tutela de mérito, salvo nos casos excecionais previstos na lei³² (art. 242.º). Por fim, e não menos importante, na Constituição 1976 à matéria de autarquias locais aplica-se o princípio da reserva de lei, assim como encontra-se regulada como limite à revisão constitucional, nos termos da al. n), do art. 288.º da CRP.

Nasceu, assim, com CRP de 1976, um novo poder democrático - o Poder Local.

3. O Poder Local, a Autonomia Local e a Democracia Local: delimitação conceptual e interdependência

²⁴ CAUPERS, 2013: 167; PAULO OTERO, 2010: 617.

²⁵ JORGE MIRANDA, 2007: 179.

²⁶ D. FREITAS DO AMARAL, 2011: 490.

²⁷ L. OCAÑA, 1984: 15.

²⁸ JORGE MIRANDA, 1977: 318.

²⁹ D. FREITAS DO AMARAL, 2011: 491.

³⁰ GIOVANNI MOTZO, 1991: 351.

³¹ VITAL MOREIRA, 2007: 278-279.

³² Como refere ALEJANDRO NIETO GARCÍA, 1995: 97 não se pode falar de descentralização sem que exista tutela administrativa. Porém, desde que tal tutela seja delimitada, dado que um sistema que exclui da competência da autoridade tutelar certas formas de controlo de legalidade protege a descentralização cf. CHARLES EISENMANN, 1982: 269; já GEORGES DUPUIS/MARIE-JOSÉ GUÉDON, 1993: 117 afirma que relação entre o princípio da autonomia e da descentralização se resume no seguinte ditado “pas de tutelle sans texte, pas de tutelle au-dèla des textes”.

Para que exista verdadeiro Poder Local não é suficiente a sua consagração formal como poder inserido dentro da estrutura organizativa-administrativa do Estado através da aplicação do princípio da descentralização administrativa territorial, é ainda necessário que todos os conceitos a ele associados se interliguem e complementem. Vejamos:

Os conceitos de *Poder Local*, *autarquias locais* e *democracia local*, não sendo sinónimos, estão intimamente ligados, não existindo uns sem os outros. Assim, pode haver autarquias locais e não haver um verdadeiro Poder Local, nomeadamente, na hipótese de as autarquias não consubstanciarem um poder autónomo face ao poder central, como acontece, no caso de os seus órgãos não serem eleitos democraticamente³³. Deparamo-nos então com o fenómeno da autoadministração³⁴. Por sua vez, tal fenómeno de autoadministração conduz-nos ao conceito de autonomia local³⁵, sendo necessário para a plenitude do conceito de Poder Local que as comunidades locais se “autoadministrem” e que sejam verdadeiramente autónomas a nível político, administrativo e financeiro³⁶, com atribuições e competências, dotadas de recursos humanos, técnicos e financeiros necessários e suficientes para que possam prosseguir as atribuições e exercer as suas competências através de órgãos eleitos democraticamente pelos eleitores da respetiva comunidade local que, com plena liberdade de decisão, prossigam os interesses próprios das populações³⁷, desenhando a sua própria política. Porém, o Poder Local não se basta com tudo isso, vai ainda mais longe, tem de se consubstanciar num *Poder Local democrático*³⁸ exercido ao nível das comunidades locais, que vai para lá da democracia política, caracterizando-se como a “pedra de toque” da democracia social e económica³⁹, que se efetiviza com a existência de igualdade regional e local de todos os cidadãos.

Assim, o papel dos cidadãos na administração dos assuntos das comunidades locais é o elemento que coloca o conceito de democracia local lado a lado com o Poder Local. A democracia local exige que os cidadãos, enquanto titulares do poder político, interfiram diretamente na gestão das comunidades em que se situam⁴⁰, deliberando diretamente ou através do órgãos por eles eleitos

³³ D. FREITAS DO AMARAL, 2011: 487-488.

³⁴ F. PAULA OLIVEIRA/ J. FIGUEIREDO DIAS, 2010: 73.

³⁵ SÉRVULO CORREIA, 1982: 126.

³⁶ ELIO CASETTA, 2004:70.

³⁷ J. BAPTISTA MACHADO, 1987: 17; J. MORAND-DEVILLER, 1993: 128.

³⁸ JORGE MIRANDA, 1977: 319.

³⁹ Defendendo esta visão de Poder Local, nomeadamente, JORGE MIRANDA, 2007:181; A. CÂNDIDO DE OLIVEIRA, 2004: 99-100; PAULO OTERO, 2010: 617.

⁴⁰ JORGE MIRANDA, 2007: 181.

sobre os assuntos relativos à respetiva comunidade local⁴¹. Se o Poder Local não é exercido de acordo com a vontade dos seus titulares e com a sua participação ativa nas deliberações tomadas sobre os assuntos respeitantes à comunidade local, então não se assume como fundamental para a efetivação da democracia social e económica, ficando a faltar o elemento fundamental para que se possa conectar o conceito de Poder Local e de democracia local - o papel dos cidadãos na gestão dos assuntos das comunidades locais.

⁴¹ A. CÂNDIDO DE OLIVEIRA, 2004: 99.

II. Modelo de organização autárquica

1. O modelo de sistema autárquico introduzido pela Constituição de 1976

A CRP de 1976, à semelhança das Constituições anteriores, manteve o modelo de organização autárquica tripartido, assente num sistema de autarquias locais estruturado em três níveis territoriais⁴²: as freguesias, os municípios e as regiões administrativas. Deste modo, o concelho passou a ser designado de município e o distrito deixou de ser autarquia local, tendo sido substituído pela nova autarquia região administrativa.

No entanto, apesar de manter o modelo tripartido, o texto constitucional optou por eliminar a conceção organicista existente no regime anterior, tendo suprimido da estrutura das autarquias locais a relação de integração existente entre elas: as autarquias inferiores deixaram de integrar as autarquias superiores, desaparecendo a relação hierárquica existente entre as autarquias, assegurando a cada uma a sua identidade e autonomia próprias⁴³, sem prejuízo da necessária interligação entre elas.

1.1 Modo de designação dos titulares dos órgãos das Autarquias Locais implementado pela Constituição de 1976

O sistema de governo das autarquias saído da Assembleia Constituinte consagrou o dualismo orgânico, tendo enunciado como princípio geral que “a organização das autarquias locais compreende uma assembleia eleita dotada de poderes deliberativos e um órgão colegial executivo perante ela responsável” (art. 241.º), movendo-se o modelo de governo autárquico em torno do relacionamento destes dois órgãos. Assim, a organização do poder político local assenta numa *estrutura diárquica*⁴⁴.

O art. 241.º, no seu n.º 2, estabeleceu para o sistema eleitoral das assembleias autárquicas o princípio constitucional fundamental aplicável à eleição dos órgãos representativos, plasmado no artigo 116.º, segundo o qual a designação dos titulares dos órgãos eletivos do poder local é feita por

⁴² J.J. GOMES CANOTILHO/VITAL MOREIRA, 2010: 719-720.

⁴³ VITAL MOREIRA, 2007: 288.

⁴⁴ J.J. GOMES CANOTILHO/VITAL MOREIRA, 2010: 761.

“sufrágio universal, direto e secreto dos cidadãos residentes, segundo o sistema de representação proporcional”⁴⁵.

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

1.1.1 Freguesia

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

FREITAS DO AMARAL propõe a seguinte definição: “as “freguesias” são as autarquias locais que, dentro do território municipal, visam a prossecução de interesses próprios da população residente em cada circunscrição paroquial”⁴⁶.

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

(i) A assembleia de freguesia, na qualidade de órgão deliberativo, designada segundo o princípio da eleição por sufrágio universal, direto e secreto dos cidadãos pelos eleitores residentes na área da freguesia (art. 241.º/2 e 246.º/1). Porém, a lei constitucional abriu uma exceção a este princípio⁴⁷, tendo declarado a possibilidade de a lei ordinária determinar que nas freguesias de população diminuta a assembleia de freguesia seja substituída pelo plenário dos cidadãos eleitores, constituindo o único caso de democracia direta admitido pela Constituição⁴⁸. Além disso, permitiu também a Constituição a apresentação de candidaturas para as eleições dos órgãos de freguesia por grupos de cidadãos eleitores, representando esta faculdade outra importante medida ao nível da democracia local.

(ii) A junta de freguesia, órgão executivo colegial, nos termos do texto constitucional é eleita pela própria assembleia de freguesia, por escrutínio secreto, de entre os seus membros ou pelo

⁴⁵ Enunciado também no artigo 3.º/2 da CEAL.

⁴⁶ D. FREITAS DO AMARAL, 2011: 507.

⁴⁷ J.J. GOMES CANOTILHO/VITAL MOREIRA, 2010: 734.

⁴⁸ J.J. CANOTILHO/VITAL MOREIRA, 2010: 753. Salientam estes autores, que esta faculdade constitucional foi apenas dada pela lei ordinária às freguesias com 150 eleitores ou menos – artigo 21.º / 1 da LAL.

plenário de cidadãos, quando não exista a primeira (art. 247.º). Portanto, o sistema eleitoral dos órgãos representativos da freguesia funciona em dois graus: os eleitores elegem os membros da assembleia e, seguidamente, esses mesmos membros elegem a junta de freguesia. Significa isto que a junta de freguesia é designada por *eleição indireta*⁴⁹.

Quanto à sua constituição, na Assembleia Constituinte foi debatido o modo de designação do presidente da junta, tendo sido proposta a sua designação individual e singular, por sufrágio direto e secreto a duas voltas, de forma a conferir-lhe uma legitimidade forte, assegurando-lhe o papel determinante na condução dos interesses e assuntos da freguesia. No entanto, tal solução não foi acolhida, porquanto se temeu que tal modo de designação viesse a ser um elemento perturbador da democracia local, propiciando situações de caciquismo decorrentes de uma legitimidade acrescida proveniente da eleição a título individual⁵⁰. Nesta linha de pensamento, a Constituição acabou por consagrar a sua eleição direta pelos cidadãos recenseados na área de freguesia mas através do mecanismo da colegialidade, isto é, o presidente apresenta-se na candidatura como líder de uma lista de candidatos, sendo essa lista a mais votada na eleição da assembleia (art. 247.º/2). No caso de não existir assembleia, o presidente é o cidadão eleito pelo plenário para tal cargo.

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

1.1.2. Município

Tal como no caso das freguesias, a CRP também não continha qualquer noção de município, afirmava apenas que “os concelhos existentes são os municípios previstos na Constituição (...)” (art. 249.º). A L. 79/77 preceituava, no art. 38.º, a seguinte definição: “o município é a pessoa coletiva territorial, dotada de órgãos representativos, que visa a prossecução de interesses próprios da população na respetiva circunscrição”. Tal definição de município acabou por ser também eliminada, não existindo, atualmente, qualquer diploma legal que dê uma noção relativa a esta autarquia local. Nas palavras de FREITAS DO AMARAL, “o município é uma autarquia local que

⁴⁹ D. FREITAS DO AMARAL, 2011: 515.

⁵⁰ Abordando as propostas apresentadas pelos projetos políticos no âmbito do modelo autárquico local e as soluções acolhidas pela Assembleia Constituinte cf. A. BARBOSA DE MELO, 2007: 22-23.

visa a prossecução de interesses próprios da população residente na circunscrição concelhia, mediante órgãos representativos por ela eleitos”⁵¹.

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

(i) A assembleia municipal, órgão deliberativo, previsto no art. 251.º da versão original da CRP. Quanto ao modo de designação dos seus membros, tal artigo determinou a sua eleição direta pelo colégio eleitoral do município, em número não inferior aos presidentes das juntas de freguesia, que também a integram. Assim, também no caso da assembleia municipal não se aplica o princípio geral enunciado no art. 241.º da versão original da CRP, na medida em que esta é constituída por *membros por inerência*⁵² e, por isso, apenas são parcialmente constituídas por eleição direta⁵³.

A inclusão dos presidentes da junta de freguesia na assembleia municipal teve como objetivo a promoção da assembleia municipal como órgão representativo dos interesses inerentes a toda a circunscrição concelhia, com alguma independência face aos partidos políticos, o que seria incompatível com a sua constituição apenas por membros diretamente eleitos em candidaturas apresentadas pelos partidos. Isto é, esta medida prendeu-se com a vontade de evitar que o órgão deliberativo municipal fosse expressão apenas da vontade dos cidadãos que diretamente o elegem. Para além desta ideia de democratização da assembleia, o modo de composição deste órgão tem subjacente uma outra: o município e as freguesias que o compõem devem ser vistas como um todo, configurando-se o município como uma *unidade plural*, o que implica a representação no órgão deliberativo de todas as freguesias, sem exceção, através dos respetivos presidentes em igualdade numérica, existindo, assim, um *princípio senatorial* na composição do órgão deliberativo municipal⁵⁴.

(ii) A câmara municipal, como órgão executivo colegial, regulado no art. 252.º. A proposta apresentada na Assembleia Constituinte de estabelecer a sua designação pela assembleia municipal, órgão eleito diretamente pelos cidadãos, segundo o princípio geral plasmado no art. 241.º/ 2, não foi acolhida na versão originária da CRP. A Constituição acabou por determinar a sua designação mediante eleição direta pelos cidadãos residentes na área do município, tendo estabelecido o mesmo modo de eleição previsto para o respetivo órgão deliberativo.

O art. 252.º estabelecia, na sua parte final, que o cargo de presidente da câmara seria atribuído ao “primeiro candidato da lista mais votada”. Assim, muito embora apenas se preveja a

⁵¹ D. FREITAS DO AMARAL, 2011: 526.

⁵² J. M. ALEXANDRINO, 2010: 146; JORGE MIRANDA/RUI MEDEIROS, 2007: 524.

⁵³ J.J. GOMES CANOTILHO/VITAL MOREIRA, 2010: 734.

⁵⁴ A. BARBOSA DE MELO, 2007: 25.

assembleia deliberativa e o órgão executivo colegial como órgãos representativos das autarquias locais, não se encontrando o presidente mencionado nesse elenco de órgãos representativos, a verdade é que, na prática, como veremos mais à frente, o mesmo manteve a sua qualidade de órgão autárquico.

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

Este órgão consultivo destinava-se a ser um órgão representativo da comunidade municipal sem intromissão dos partidos⁵⁵, cujo objetivo se prendia com a inclusão no sistema de governo local de um órgão representativo de sensibilidades, valores e interesses extra-partidários, dimensões da vida coletiva que os partidos tendem a não captar e, por isso, a não representar. Corresponhia, no fundo, a uma certa ideia de *despartidarização do Poder Local*⁵⁶. Contudo, a revisão constitucional de 1982 veio modificar este artigo, passando a sua existência a ter carácter facultativo e transferindo-se para a assembleia municipal o poder de instituir em concreto este órgão consultivo, com a definição das regras de composição do mesmo através da lei. Acontece que, nem o legislador definiu a sua composição nem as assembleias municipais procederam à sua instituição concreta. Por isso, na 3.ª revisão constitucional de 1989, a lei constitucional eliminou qualquer referência a esse órgão, passando, desde então, os municípios a ter apenas dois órgãos representativos.

2. As alterações ao modelo de sistema de governo autárquico introduzidas pela RC de 1997

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

Em primeiro lugar, tais alterações tiveram como objetivo flexibilizar as soluções relativas à designação e composição dos executivos autárquicos, aumentando o número de opções organizatórias e transferindo a sua concretização para o legislador ordinário⁵⁷, deixando a CRP de

⁵⁵ A. BARBOSA DE MELO, 2007: 24.

⁵⁶ A. BARBOSA DE MELO, 2007: 24.

⁵⁷ JORGE MIRANDA/RUI MEDEIROS, 2007: 467.

consagrar os elementos estruturais da configuração dos órgãos autárquicos⁵⁸. A ideia foi a de eliminar os constrangimentos originados pelo modelo rígido traçado pela CRP na sua versão original no que toca à heterogeneidade do executivo municipal decorrente da imposição constitucional da sua eleição direta do executivo municipal⁵⁹ e, bem assim deixar nas mãos do legislador a opção entre o parlamentarismo imperfeito, parlamentarismo e presidencialismo⁶⁰.

Assim sendo, com a RC de 1997 efetuou-se a *desconstitucionalização do sistema de governo local*⁶¹. A CRP deixou de determinar a forma de designação do executivo colegial, tendo restado apenas uma norma geral relativa à designação do presidente, segundo a qual o presidente do órgão executivo colegial de cada uma das autarquias é necessariamente o primeiro nome da lista mais votada para a assembleia representativa ou para o próprio órgão executivo, conforme a solução que vier a ser adotada por lei quanto ao modo de designação do órgão executivo (art. 239.º/3). Deste modo, a revisão veio permitir uma certa margem de definição do processo de designação do presidente do órgão executivo autárquico⁶². Para além da possibilidade de o legislador ordinário optar entre o regime de eleição direta dos executivos autárquicos ou um regime de designação indireta através da assembleia deliberativa, foi transferida para as suas mãos a competência para proceder à regulação do processo eleitoral e funcionamento, assim como dos requisitos da sua constituição e destituição. Concludentemente, com estas alterações introduzidas, os arts. 246.º e 252.º eliminaram as referências ao modo de eleição do órgão, ficando totalmente em aberto o modo de eleição e a composição dos órgãos executivos⁶³, permitindo que na lei ordinária se prevejam diferentes sistemas eleitorais e sistemas de governo inclusive para autarquias da mesma categoria⁶⁴.

Porém, não foi apenas a composição do órgão executivo autárquico que sofreu significativas alterações, também a formulação do preceito constitucional regulador da composição da assembleia sofreu importantes modificações, passando a preceituar o art. 251.º que “a assembleia municipal é o órgão deliberativo do município constituída por membros eleitos diretamente em número superior ao dos presidentes da junta de freguesia, que a integram”, tendo-se modificado a ordem entre os dois tipos de deputados municipais e, além disso, introduzido na parte final do art. a expressão que

⁵⁸ BACELAR GOUVEIA, 2011: 1006.

⁵⁹ JORGE MIRANDA/RUI MEDEIROS, 2007: 466-468.

⁶⁰ M. REBELO DE SOUSA/J. M. ALEXANDRINO, 2000: 375.

⁶¹ VITAL MOREIRA, 2007: 290.

⁶² PAULO OTERO, 2010: 642.

⁶³ JORGE MIRANDA/RUI MEDEIROS, 2007: 467.

⁶⁴ M. REBELO DE SOUSA, 1997: 3; JORGE MIRANDA/RUI MEDEIROS, 2007: 474.

“a integram”⁶⁵. Tal significa que os eleitores da freguesia quando votam estão a eleger um presidente de junta e, simultaneamente, estão a eleger um membro da assembleia municipal de forma direta. Embora a CRP não especifique em que medida o número de membros diretamente eleitos deve ser superior ao número de membros por inerência, a LAL, no art. 42.º/2, explicita que “o número de membros eleitos diretamente não pode ser inferior ao triplo do número de membros da respetiva Câmara”.

Uma terceira alteração feita pela RC de 1997 foi a consagração do princípio geral de que as candidaturas para as eleições dos órgãos das autarquias locais podem ser apresentadas por partidos políticos ou por grupos de cidadãos de cidadãos eleitores (art. 239.º/4). Este aditamento permite a apresentação de candidaturas independentes ou extrapartidárias e afasta o monopólio partidário que existia inicialmente, eliminando o princípio de representação partidária no domínio dos órgãos locais, procurando a renovação da representação política a nível local e proporcionar uma verdadeira participação popular no sistema político⁶⁶.

Em jeito de síntese, apesar de a revisão constitucional ter introduzido alterações com grande impacto no sistema de governo autárquico, mantiveram-se vários pontos intocados definidores do modelo autárquico⁶⁷:

(i) Manteve-se o sistema de dualismo orgânico assente na existência de uma assembleia dotada de poderes deliberativos e na existência de um órgão executivo colegial;

(ii) A eleição da assembleia deliberativa permanece segundo o sistema de representação proporcional;

(iii) Apesar de, atualmente, em número inferior ao dos membros da assembleia municipal, os presidentes de junta continuam a integrá-la, havendo, assim, a inclusão de presidentes do órgão executivo de uma outra autarquia local, constituindo uma exceção ao princípio fundamental plasmado no art. 239.º/2 que estabelece a eleição dos membros da assembleia por sufrágio universal, direto e secreto dos cidadãos recenseados na respetiva AL, segundo o sistema de representação proporcional. Assim, a RC de 1997 manteve a representação das autarquias menores no órgão representativo das autarquias superiores. Esta inclusão de membros de outras autarquias nas assembleias deliberativas municipais faz com que apenas a freguesia tenha uma assembleia

⁶⁵ Segundo A. BARBOSA DE MELO, com a introdução desta expressão, os presidentes de junta passaram a ser configurados como elementos integrantes na assembleia, ao invés de elementos constitutivos, conforme se parecia poder extrair da redação anterior do artigo - cf. 2007: 25.

⁶⁶ J.J. CANOTILHO/VITAL MOREIRA, 2010: 735.

⁶⁷ J. M. ALEXANDRINO, 2010: 162.

diretamente eleita pelos cidadãos, em manifesta contradição com o princípio fundamental enunciado no artigo 239.º;

(iv) A Constituição continua a omitir a referência aos presidentes dos órgãos executivos como órgãos representativos;

(v) A eleição do presidente do órgão executivo colegial continua a ser feita mediante eleição direta por sufrágio universal como primeiro da lista mais votada, porém, como se expôs, a lista pode ser para a designação da assembleia ou para o órgão executivo, conforme a solução eleitoral adotada na lei.

3. A composição dos órgãos autárquicos segundo a lei ordinária

Depois da análise da organização administrativa das autarquias locais no seio da CRP, importa agora descrever a forma como a lei ordinária concretiza e desenvolve as linhas traçadas por aquela, mostrando-se necessário analisar a composição e a forma como se interligam os órgãos autárquicos, de modo a que seja possível traçar o sistema de governo local implementado.

3.1 Freguesia

(i) A assembleia de freguesia é constituída, exclusivamente, por membros eleitos diretamente, segundo o sistema de representação proporcional, que variam em função do número de eleitores, entre 7 e 19 membros (art. 4.º e 5.º LAL).

(ii) A junta de freguesia, por sua vez, é composta pelo respetivo presidente e por vogais eleitos pela assembleia de freguesia, sob proposta do presidente, tendo em conta o número de eleitores (art. 24.º).

3.2 Município

(i) A assembleia municipal é um órgão colegial com uma composição muito especial: é então constituída pelos presidentes das juntas de freguesia e por membros eleitos diretamente pelos cidadãos recenseados no respetivo município em número superior aos primeiros, cujo número não pode ser inferior ao triplo do número de membros da respetiva câmara (art. 42.º), variando, por conseguinte, a composição do órgão não só em função do número de eleitos, mas também em função do número de freguesias da área do município. Relativamente à relação entre o número de

presidentes das juntas de freguesia e de membros da assembleia, a redação dada pelo DL 100/84, de 29 de março, estabelecia que os últimos eram em número igual ao daqueles mais um, porém, a redação atual da lei apenas diz que a assembleia municipal é constituída por membros eleitos diretamente em número superior ao dos presidentes das juntas de freguesias, nada mais especificando.

(ii) A câmara municipal, eleita diretamente pelos cidadãos eleitores recenseados na área do município⁶⁸, em ato simultâneo com a eleição da respetiva assembleia, é constituída por presidente, que é o primeiro candidato da lista mais votada, e por vereadores, cujo número depende do número de eleitores do respetivo município, exceto no caso do Porto e Lisboa, em que se define um n.º fixo (arts. 56.º e 57.º).

⁶⁸ Muito embora a RC 1997 tenha deixado de regular o modo de designação deste órgão executivo, a verdade é que a lei ordinária manteve a obrigatoriedade da eleição pelos cidadãos eleitores recenseados na área do município (art. 56.º).

III. O sistema de governo autárquico - os diversos pontos controversos

Depois da análise da organização administrativa das autarquias locais plasmada na Constituição e no ordenamento infraconstitucional, estamos agora aptos para abordar os pontos mais controversos do sistema de governo autárquico local implementado.

1. O Presidencialismo do sistema de governo local?

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

Na Constituição de 1976 foi traçado para a freguesia um *sistema de governo democrático representativo de divisão de poderes parlamentar, com exclusão de órgãos singulares*⁶⁹, em que a eleição dos vogais da junta é feita pela assembleia de freguesia, sendo a primeira responsável perante a segunda. No entanto, a designação do presidente da junta de freguesia, através de sufrágio direto, como primeiro da lista mais votada para a assembleia de freguesia, a sua autonomização como órgão autárquico pela lei ordinária e a não consagração da demissão da junta pela assembleia, traduziu-se numa evolução em sentido contrário àquela traçada aquando da elaboração da CRP⁷⁰, que não prevê a sua existência.

Tal como acontece com o presidente da junta de freguesia⁷¹, a CRP também não inclui o presidente da câmara municipal no elenco dos órgãos representativos municipais, ignora-o, não lhe fazendo qualquer referência⁷². Porém, como vimos, a lei, também nesta autarquia local, nunca o

⁶⁹ M. REBELO DE SOUSA, 1999: 343.

⁷⁰ M. REBELO DE SOUSA, 1999: 343

⁷¹ Muito embora a doutrina maioritária reconheça este órgão de freguesia como órgão representativo ou, pelo menos, não se oponha à sua qualificação como tal, a questão assume em relação ao presidente da câmara municipal uma intensidade muito maior, dado o relevo do seu papel no município, estatuto e a sua maior visibilidade em relação ao primeiro. Note-se que os poderes do presidente da câmara, previstos no art. 35.º da L. 75/2013, de 12 de setembro, que estabelece o regime jurídico das autarquias locais, são mais amplos do que os que correspondem ao presidente de junta, enunciados no art. 18.º do mesmo diploma. Afirma D. FREITAS DO AMARAL, 2011: 519, tal figura “é membro da Junta, mas também é um órgão executivo das deliberações da própria junta”. Já M. REBELO DE ANDRADE/J. M. ALEXANDRINO, embora reconheçam o presidente de junta como órgão de freguesia, ressalvam que este tem uma expressão legislativa muito menos intensa do que o presidente municipal cf. 2000: 379.

⁷² Nas palavras de CAUPERS, 2004: 256, prende-se tal omissão com razões de “pudor democrático”, como uma reação ao regime que do Estado Novo, tendo-se dado prevalência à consagração de três colégios e optado pela não atribuição de poderes de autoridade aos órgãos de carácter singular; nesse sentido, também M. REBELO DE SOUSA/J. M. ALEXANDRINO, 2000: 384; JOSÉ M. ALEXANDRINO, 2010: 153; D. FREITAS DO AMARAL: 2011: 587.

ignorou, e prescreve que o presidente da câmara municipal é o primeiro candidato da lista mais votada para este órgão (art. 57.º/1).

Desta forma, embora a legislação ordinária, na sequência da lei fundamental, omita⁷³ qualquer referência aos presidentes dos órgãos executivos como órgãos das autarquias, a verdade é que, face a este olhar crítico da doutrina sobre o enquadramento jurídico das autarquias locais, é pacificamente aceite pela esmagadora maioria da doutrina a existência de mais um órgão⁷⁴, sustentando-se que as freguesias e municípios dispõem ainda de outro órgão executivo de natureza singular⁷⁵. Utilizam esses mesmo autores como argumentos mais proponderantes a não exaustividade do art. 239.º na enunciação dos órgãos representativos das autarquias locais⁷⁶, não sendo essencial que a lei indique o presidente como órgão singular⁷⁷, mas sim analisar em concreto o seu papel, posição que ocupa e envolvência na orgânica vigente, de modo a que possamos concluir se estamos perante um mero presidente do órgão colegial a que pertence ou não. Portanto, com especial destaque para o presidente da câmara municipal, defende-se que a par da legitimidade democrática reforçada proveniente da sua eleição direta, o facto de a lei ordinária ter vindo, ao longo dos anos, a reforçar o seu estatuto e autonomia, atribuindo-lhe um conjunto de importantes competências e poderes próprios⁷⁸, nomeadamente, convocar reuniões, estabelecer e distribuir a ordem do dia das reuniões, decidir da existência ou não de vereadores em regime de tempo inteiro e a meio tempo, o facto de ser coadjuvado pelos vereadores, podendo incumbi-los de tarefas específicas ou delegar competências (art. 35.º da L. 75/2013), permite a sua caracterização como verdadeiro órgão representativo no sentido de ser visto como representante em que o povo delegou, mediante eleições, o seu poder⁷⁹, emanando democraticamente da população⁸⁰. Assim sendo, atualmente, é pacificamente aceite que se trata de órgãos executivos de natureza singular.

⁷³ Embora grande parte da doutrina chame a atenção desta omissão, CARLA AMADO GOMES considera que a Constituição reconhece claramente o presidente da câmara municipal (2001: 904).

⁷⁴ A. CÂNDIDO DE OLIVEIRA, 2005: 129; M. REBELO DE SOUSA, 1999: 367; JOSÉ M. ALEXANDRINO, 2010: 153; CAUPERS, 2004: 256, 259, 262; JORGE MIRANDA/RUI MEDEIROS, 2007: 472; PAULO OTERO, 2010: 639; D. FREITAS DO AMARAL, 2011: 564, 586-589; VITAL MOREIRA, 2007: 296.

⁷⁵ Considera JORGE MIRANDA que não se trata da existência de mais um órgão executivo mas sim de um órgão complexo que se pode desdobrar em órgãos singulares (2000: 65).

⁷⁶ JORGE MIRANDA/RUI MEDEIROS, 2007: 471.

⁷⁷ D. FREITAS DO AMARAL, 2011: 587.

⁷⁸ Atribuições e competências que, segundo D. FREITAS DO AMARAL, surgem como consequência natural da sua eleição por sufrágio universal e direto (2011: 587).

⁷⁹ Para um setor da doutrina, a expressão “órgão representativo” não é utilizada na Constituição num sentido juridicamente rigoroso (JORGE MIRANDA/RUI MEDEIROS, 2007: 471); para J. M. ALEXANDRINO, o conceito de órgão representativo é “variável e relativo” (2010: 149ss).

⁸⁰ D. FREITAS DO AMARAL, 2011: 563.

Resumindo, com especial ênfase para o presidente municipal, o vasto elenco de competências e poderes decisórios consagrados na lei ordinária e o seu estatuto na orgânica local⁸¹, muito consolidado pelo tratamento autónomo que lhe é dado, favoreceram a sua elevação a *verdadeiro chefe da administração municipal*^{82/83}, colocando-o numa posição de supremacia jurídica face aos restantes membros do executivo⁸⁴ e relegando para segundo plano a atividade colegial da câmara, valorizando-se antes o papel dos órgãos executivos singulares⁸⁵. Hoje em dia, o presidente da câmara é visto como o *verdadeiro centro do poder*⁸⁶, estando a assembleia municipal relegada para segundo plano, tendo-se tornado num órgão secundário, sem força política e visibilidade⁸⁷. Desta forma, muito embora a CRP não preveja a existência de órgãos executivos singulares, hoje a grande maioria da população vê os presidentes das autarquias locais como os órgãos representativos e principais do governo local, valorizando-se a sua candidatura e respetivo programa político como decisórios para o destino do município⁸⁸. A realidade prática local mostra-nos que temos atualmente como órgãos representativos os presidentes das autarquias locais, que foram ganhando lugar e estatuto na organização administrativa local por *via informal*⁸⁹, de tal forma que se fala de uma *presidencialização municipal*⁹⁰/ *presidencialismo municipal*⁹¹ ou *presidencialização do executivo*⁹².

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

⁸¹ A este respeito, veja-se o Ac. do STA, de 16 de junho de 1987, que declarou a nulidade da deliberação da câmara municipal que, na ausência do presidente, designou um outro vereador para presidir a reunião, contrário àquele que havia sido designado pelo presidente para o substituir nas suas faltas.

⁸² À semelhança do “Alcade” em Espanha que é considerado “jefe del executivo municipal” - cf. (JUAN PASTOR, 1991: 1141). Este autor justifica tal posição com base na atribuição de competências (v. art. 21.1 LBRL) e poderes normativos e de controlo que detêm.

⁸³ D. FREITAS DO AMARAL, 2011: 587.

⁸⁴ A. CÂNDIDO DE OLIVEIRA, 2012: 5.

⁸⁵ M. REBELO DE SOUSA, 1999: 369.

⁸⁶ A. CÂNDIDO DE OLIVEIRA, 2004: 107.

⁸⁷ A. CÂNDIDO DE OLIVEIRA, 2004: 108; J.J. CANOTILHO/VITAL MOREIRA, 2010: 468.

⁸⁸ A este propósito fala M. REBELO DE SOUSA de uma “presidencialização das escolhas populares” (1999: 369).

⁸⁹ PAULO OTERO, 2010: 639.

⁹⁰ A. CÂNDIDO DE OLIVEIRA, 2005a: 95; PAULO OTERO, 2010: 644

⁹¹ J.J. CANOTILHO/VITAL MOREIRA, 2010: 765.

⁹² VITAL MOREIRA, 1982: 1062.

próprio órgão executivo, também ela objeto de críticas devido à sua formação segundo o sistema proporcional.

2. O problema das maiorias

O modo de eleição das assembleias autárquicas respeita o princípio constitucional plasmado no artigo 113.º/5 relativo à eleição de todos os órgãos representativos segundo o qual estes são “eleitos por sufrágio universal, direto e secreto dos cidadãos recenseados na área da respetiva autarquia, segundo o sistema de representação proporcional” (art. 239.º/2 e 288.º, al. h)). No entanto, já no que toca aos órgãos executivos não impõe a lei fundamental que os mesmos devam ser constituídos segundo o sistema de representação proporcional. Porém, a verdade é que o princípio geral de conversão de votos em mandatos de acordo com o sistema proporcional acabou por ser o escolhido também para estes órgãos, nos termos do artigo 13.º da Lei Orgânica n.º 1/2011, de 14 agosto, designada por Lei Eleitoral dos Órgãos das Autarquias Locais (LEOAL).

Ora, a forma como se configura a constituição dos órgãos autárquicos tem sido apontada como incompatível com aquele princípio constitucional de sistema eleitoral. Tem-se entendido que esse modo de constituição *pode distorcer consideravelmente a proporcionalidade da representação*⁹³, conferindo uma vantagem ao partido político mais influente em cada autarquia⁹⁴, posto que o presidente de junta, a maior parte das vezes, é eleito pelo partido dominante na área do município e, dessa forma, a sua integração na assembleia provoca a distorção da representação proporcional nesse órgão e, necessariamente, um reforço da representação do partido mais votado⁹⁵. Além disso, o facto de a assembleia municipal ser constituída por membros eleitos diretamente e segundo o método da média mais alta de Hondt, devendo o número de eleitos diretamente ser, pelo menos, o triplo do número de membros da câmara municipal, bem como em número superior ao dos presidentes de junta que a integram, quando tal não aconteça, aumentando-se o número de membros eleitos diretamente - para além do triplo, note-se - por forma a que estes sejam sempre em número igual ao daqueles mais um⁹⁶, é objeto também de críticas. Porquê? O que é que resulta daqui? Dada a existência de um enorme número de freguesias integradas nos municípios pode a

⁹³ M. REBELO DE SOUSA/J. M. ALEXANDRINO, 2000: 383.

⁹⁴ VITAL MOREIRA, 2007: 288.

⁹⁵ J.J. CANOTILHO/VITAL MOREIRA, 2010: 763-764. Também tocando na problemática da distorção resultante da integração dos presidentes de junta nas assembleias municipais cf. A. CÂNDIDO DE OLVEIRA, 2005: 134.

⁹⁶ Apesar de a lei não dizer em que medida o número de membros deve ser superior ao dos presidentes de junta, tem-se entendido que a regra de “mais um” membro eleito diretamente preceituada na redação anterior, na versão dada pelo DL 300/81, se mantém.

assembleia atingir um número de membros manifestamente excessivo⁹⁷. É certo que com a aprovação do regime jurídico de reorganização administrativa territorial autárquica pela L. 22/2012, de 30 de maio, que estabelece o novo mapa das freguesias resultante da agregação e alteração dos limites territoriais, o número de freguesias diminuiu substancialmente, o que, conseqüentemente, diminui o número de membros da assembleia municipal. Porém, tal não resolve por completo o problema, pois prevalece a regra do triplo do membros do órgão executivo. Pegando no exemplo dado por António Cândido de Oliveira⁹⁸, vejamos: se o órgão executivo de um município tiver 11 membros e 12 freguesias, a assembleia será composta por 33 membros eleitos diretamente (correspondendo ao triplo do membros do órgão executivo) e 12 presidentes de junta integrantes, num total de 45 membros. Mas, se o município tiver 49 freguesias, a assembleia será composta por 50 membros eleitos diretamente e 49 presidentes da câmara, perfazendo um total de 99 membros. A terceira consequência apontada como resultante do modo de constituição do órgão deliberativo municipal prende-se com a desproporcionalidade entre o número de freguesias existentes e a população de cada município pois, tendo em conta a regra da superioridade do número de deputados municipais em relação aos presidentes de junta, pode acontecer que o número de membros da assembleia municipal seja completamente diferente entre municípios de população idêntica⁹⁹. Desta forma, a assembleia municipal, por força da sua especial composição, tem assim um número de membros muito variado, independentemente da população, podendo chegar a números elevadíssimos, caso *sui generis* se atendermos que não existe em qualquer outro ordenamento jurídico um tão elevado número de membros no órgão deliberativo¹⁰⁰.

Ao número excessivo de membros que compõem órgão deliberativo vem acrescer a constituição dos órgãos executivos pelo sistema proporcional segundo o sistema da média mais alta d'Hondt, ou seja, o facto de *a atribuição dos mandatos às diferentes candidaturas (...) ser feita na proporção dos votos recebidos por cada uma delas*¹⁰¹, assegurando a representação no órgão das

⁹⁷ A. CÂNDIDO DE OLIVEIRA, 2004: 106; IDEM 2005: 133.

⁹⁸ A. CÂNDIDO DE OLIVEIRA, 2004: 107.

⁹⁹ Atribuindo tal consequência ao modo de designação do órgão deliberativo municipal (J.J. CANOTILHO/VITAL MOREIRA, 2010: 525 e 763). A. CÂNDIDO DE OLIVEIRA aborda também esta consequência, dando como exemplo o município de Bragança com 99 membros para 34.000 habitantes e, por outro lado, o município de Faro, com 27 membros para 50.000 habitantes (cf. 2004: 107).

¹⁰⁰ Veja-se, a título de exemplo, a nossa vizinha Espanha com um número que varia entre 5 e 25 membros, prevendo-se o acréscimo de um membro por cada cem mil habitantes ou fração (art. 179.1 LEG) e a Itália com um número que vai entre 9 a 69 membros (cf. J. MORAND-DEVILLER, 1993, 129-130 e art. L. 2121-2 Code général des collectivités territoriales).

¹⁰¹ CARDOSO DA COSTA, 1980: 11.

diversas tendências políticas do país¹⁰² e, desse modo, uma representação da minorias na proporção dos votos obtidos¹⁰³. O apuramento dos mandatos que cabem a cada uma das listas candidatas mediante o recurso à dita fórmula permite apurar de modo imediato, através de uma simples operação, os mandatos de base e repartir os restos simultaneamente, com as seguintes regras: o número de votos obtidos por cada lista é sucessivamente dividido pelo número de listas, sendo os quocientes apurados dispostos pela ordem decrescente da sua grandeza numa série de tantos termos quantos os mandatos a distribuir¹⁰⁴. No caso de os termos seguintes da série serem iguais e as listas diferentes, o mandato cabe à lista que tiver obtido menor n.º de votos, ao invés de ser atribuído à lista com maior n.º de votos (art. 13.º, d) LEOAL), pelo que se considera que esta regra constitui um desvio ao método de Hondt¹⁰⁵.

Ora, como facilmente se depreende, o sistema proporcional visa *representar todas as tendências políticas em proporção à sua força numérica*¹⁰⁶, englobando as diversas tendências da opinião política, originando a *multiplicação partidária*¹⁰⁷ ou a uma *oligarquia partidária*¹⁰⁸. Por outro lado, o sistema maioritário é caracterizado como aquele que promove a concentração de partidos¹⁰⁹, que procura um “vencedor indiscutível”¹¹⁰ e, por isso, origina a formação de maiorias parlamentares, privilegiando a maior estabilidade governativa interna, sendo menos favorável aos pequenos partidos¹¹¹. Deste modo, a opção pelo sistema proporcional aplicado à eleição dos órgãos executivos autárquicos é apontada como causa da fragmentação partidária e de grandes dificuldades na formação de governos estáveis, potenciando o nascimento de coligações pós-eleitorais¹¹², forçando a negociações permanentes dos presidentes, no caso de não disporem de apoio maioritário para gerir a autarquia, o que se considera incompatível com as funções que exercem enquanto órgãos de gestão, inconciliáveis com processos de decisão morosos¹¹³.

¹⁰² JORGE MIRANDA, 1995: 140.

¹⁰³ DUVERGER, 1985: 101.

¹⁰⁴ A. JOSÉ FIALHO, 2013: 57.

¹⁰⁵ Cf. M. F. ABRANTES MENDES /JORGE MIGUÉIS, 2005: 27 e 28. Note-se que os termos das séries têm que ser matematicamente iguais, caso contrário, atribui-se o mandato em função das casas decimais - neste sentido pronunciou-se o Tribunal Constitucional no Acórdão n.º15/90.

¹⁰⁶ DIETER NOHLEN, 2007: 101.

¹⁰⁷ M. PROENÇA DE CARVALHO, 2010: 374.

¹⁰⁸ ANDRÉ GONÇALVES PEREIRA, 1987: 201.

¹⁰⁹ FERDINAND ALOYS HERMENS, 1941:2.

¹¹⁰ SARTORI, 2005: 17.

¹¹¹ M. REBELO DE SOUSA, 1983, 642.

¹¹² JORGE MIRANDA, 1995: 140.

¹¹³ Pondo o acento tónico na incompatibilidade do sistema traçado e as competências, poderes e funções de gestão de um órgão de natureza executiva - cf. CAUPERS, 2004: 265.

Começando pelas juntas de freguesia, sendo o presidente da junta eleito por sufrágio direto, encabeçando a lista mais votada para a assembleia de freguesia, se essa lista obtiver maioria absoluta, então afigura-se a constituição do respetivo órgão executivo de acordo com essa maioria¹¹⁴. Porém, pense-se no caso de a lista a que pertence o presidente não obter maioria absoluta dentro da assembleia e esta, por sua vez, eleger vogais cuja orientação política é oposta à do presidente. Dito de outro modo, no caso da lista mais votada para a assembleia não obter maioria absoluta, os restantes membros da junta, bem como da assembleia, de listas diferentes, podem coligar-se entre si, sendo necessário lançar mão de acordos ou entendimentos para evitar o constante “bloqueio” dos vogais e, conseqüente, inexequibilidade do programa político do presidente¹¹⁵.

Quando pensamos nas câmaras municipais o problema agudiza-se de forma substancial, visto que o presidente é eleito por sufrágio universal e direto, sendo automaticamente o primeiro nome da lista mais votada, podendo, assim, deparar-se com uma câmara municipal, também ela eleita de forma universal e direta, constituída com um grande número de vereadores da oposição, não pertencentes à mesma força política, encontrando-se até numa situação de minoria face a uma oposição maioritária¹¹⁶, por efeito deste sistema de eleição proporcional, dificultando a execução do seu programa político e gerando grande dificuldade na gestão da administração municipal¹¹⁷. Por outro lado, quando o presidente obtém maioria absoluta coloca-se o problema inverso, existindo dentro do órgão executivo uma minoria de vereadores da oposição que se encontram numa situação difícil, visto que, por um lado, exercem as suas funções na qualidade de executores da política municipal e, por outro lado, na medida em que defendem um projeto político diferente, tendem a fazer oposição dentro do próprio executivo, fiscalizando a atuação do presidente e dos restantes membros da maioria¹¹⁸, ao invés de, enquanto membros da câmara, executarem a política municipal.

Deste modo, o estatuto e autonomia dos presidentes dos órgãos executivos concedidos pela lei ordinária, a par da secundarização do papel da assembleia municipal, sem meios e condições

¹¹⁴ A. CÂNDIDO DE OLIVEIRA, 2005: 137.

¹¹⁵ Realçando as diferentes legitimidades democráticas do presidente de junta e dos vogais eleitos pela assembleia que, na prática, se podem traduzir numa ausência de cooperação dentro do órgão executivo - cf. M. REBELO DE SOUSA, 1999: 343; também fazendo referência às eventuais implicações da falta de maioria absoluta na assembleia de freguesia J.J. GOMES/VITAL MOREIRA, 2010: 754; A. CÂNDIDO DE OLIVEIRA, 2005: 137.

¹¹⁶ Salientando o objetivo de evitar tal situação com a consagração da eleição do “alcade” por maioria absoluta de votos cf. L. OCANA, 1984: 134-135.

¹¹⁷ CAUPERS, 2004: 265.

¹¹⁸ A. CÂNDIDO DE OLIVEIRA, 2005a: 93.

para o exercício das funções que lhe estão acometidas devido, em parte, ao número de membros excessivo que comporta, incompatível com as suas atribuições e, ainda, pela representação no seu seio das forças políticas dominantes nas câmaras, resultante da integração dos presidentes de junta, são os principais fatores apontados como responsáveis pelo facto de, progressivamente, os vereadores/vogais da oposição exercerem um papel fiscalizador dentro dos próprios executivos, substituindo, para o efeito, as assembleias deliberativas¹¹⁹.

Estas considerações têm levado alguns autores a defenderem que, tendo em conta a ênfase dada ao estatuto do presidente em relação aos restantes membros do executivo, mediante a consolidação da evolução verificada na prática, deverá optar-se por soluções legislativas que garantam a sua supremacia jurídica e assim a estabilidade e eficiência da governação local, através da implementação de eleição direta de todo o executivo ou a adoção de um sistema maioritário, procurando alcançar a homogeneidade das forças políticas no órgão, coincidente com a cor do presidente eleito¹²⁰.

Assim, o desenho da inter-ligação entre os órgãos autárquicos leva a que, muitas vezes, as situações de minoria tragam uma enorme instabilidade interna, tentando o presidente da câmara alcançar apoios dentro do próprio órgão a que preside. Na prática, internamente, procuram-se formas de entendimento através acordos ou coligações com os partidos da oposição de forma a permitir uma governação estável, não por boa vontade política, note-se, mas sim porque se defende, maioritariamente, que o órgão executivo não pode ser dissolvido, assim como o presidente não pode ser destituído nem substituído por outro membro da câmara, falando-se aqui em *coligação forçada* ou de uma *coabitação imposta por lei*¹²¹. O que nos leva à problemática seguinte: a eleição do órgão executivo na arquitetura do sistema de governo local português é um dos pontos mais controversos do mesmo, visto que tal forma de eleição não se compagina com a sua responsabilidade perante o órgão deliberativo, também ele eleito dessa mesma forma.

3. Relacionamento inter-orgânico: A responsabilidade política entre os órgãos

¹¹⁹ A este propósito fala A. CÂNDIDO DE OLIVEIRA de uma “dupla fiscalização” por parte dos vereadores dentro da câmara e da assembleia - cf. 2005 (a): 94; IDEM, 2004: 109; JORGE MIRANDA/RUI MEDEIROS, 2007: 467, chegando a esta mesma conclusão, afirmam estes autores que a câmara municipal funciona como uma “segunda assembleia do município”; Já M. REBELO DE SOUSA apelida a câmara municipal de “mini-parlamento”- cf. 1997: 22.

¹²⁰ JORGE MIRANDA, 1995: 137-141.

¹²¹ A. CÂNDIDO DE OLIVEIRA, 2004: 108.

Para melhor compreensão da articulação entre o sistema de governo traçado pela Constituição e pela lei ordinária e a responsabilidade entre órgãos importa apontar os principais modelos de sistemas de governo e suas características.

3.1. Sistemas de governo

O sistema de governo define-se como as *relações orgânicas que intercedem entre os diversos poderes do Estado*¹²² ou como o *modo de organização e de distribuição, em cada específico ordenamento constitucional, da função política governativa de direção do Estado*¹²³. Fala-se, fundamentalmente, em três sistemas de governo fundamentais, que passamos a caracterizar em traços muito genéricos:

1) Sistema Parlamentar

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

O Presidente é eleito pelo Parlamento, dispondo de legitimidade democrática indireta, pelo que os atos que emana dependem de referenda do Governo, designadamente, a faculdade de dissolução do Parlamento¹²⁴. Existe, assim, neste modelo de sistema um apagamento da figura do presidente, desempenhando estas funções quase meramente simbólicas e detendo um importante papel na manutenção da estabilidade do Estado¹²⁵. Por sua vez, o Governo está sujeito a investidura parlamentar, nomeadamente, a eleição ou aprovação do primeiro-ministro, aprovação do programa, sendo politicamente responsável perante o Parlamento, podendo mediante a aprovação de uma “moção de censura”, “voto de desconfiança” ou “perda da maioria parlamentar”, “fazer cair”¹²⁶ o Governo. Portanto, também o Governo obtém apenas uma legitimidade democrática indireta, conferida pela assembleia representativa, dependendo da sua confiança. O sistema parlamentar *concentra o essencial da soberania em assembleias diretamente eleitas*¹²⁷, cujos membros se encontram vinculados a partidos políticos. Deste modo, no sistema parlamentar apenas os membros

¹²² CARDOSO DA COSTA, 1980: 1.

¹²³ L. BARBOSA RODRIGUES, 2011: 505.

¹²⁴ CARDOSO DA COSTA, 1980: 2.

¹²⁵ DUVERGER, 1985: 135.

¹²⁶ K. GONÇALVES CARVALHO, 2008: 221.

¹²⁷ MANUEL DE LUCENA, 1996: 8.

do Parlamento são eleitos por sufrágio universal, sendo o órgão que orienta a política geral concretizada e desenvolvida pelo Governo, caracterizando-se este sistema pela existência de responsabilidade política do Governo perante o Parlamento¹²⁸.

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

2) Sistema Presidencial

No que toca ao sistema presidencial, este contém em si características diametralmente antagónicas do sistema parlamentar: o presidencialismo é caracterizado pela existência de uma chefia do poder executivo unipessoal, comandado pelo Presidente com a coadjuvação dos secretários de Estado/ministros¹²⁹.

Neste caso, além do Parlamento, também o Presidente é eleito por sufrágio universal e direto pelos cidadãos¹³⁰, dispendo ambos os órgãos de igual legitimidade democrática¹³¹, não havendo responsabilidade política do Presidente e dos “seus membros de gabinete” perante o primeiro¹³² e bem assim, não podendo o Governo dissolver o Parlamento. Isto é, existe neste sistema uma mútua inexistência de responsabilidade política¹³³.

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

3) Semi-Presidencial

¹²⁸ L. BARBOSA RODRIGUES, 2011: 505; DUVERGER, 1979: 33.

¹²⁹ ANDRÉ FREIRE, 2012: 174.

¹³⁰ SARTORI, 2005: 97

¹³¹ DUVERGER, 1986: 8.

¹³² SARTORI, 2005: 98. A situação de demissão do Presidente ou de algum membro do governo apenas está prevista para casos extremos, que entram no domínio do ilícito, apelidados de “impeachment”.

¹³³ DUVERGER, 1985: 147, IDEM 1979: 33.

Este modelo surgiu como forma de dar resposta aos mencionados problemas que suscitam os dois modelos, é um modelo intermédio¹³⁴, conjugando elementos de ambos: o Chefe de Estado/Presidente é, em regra, eleito por sufrágio universal e dotado de amplos poderes próprios¹³⁵, com faculdades mais amplas do que daquelas que lhe são atribuídas no sistema parlamentar, não estando dependente de referenda do Governo. Por outro lado, o executivo compreende também um Governo¹³⁶, constituído pelo primeiro-ministro, nomeado pelo Presidente, e restantes ministros, designados pelo primeiro. Assim, coexiste a figura do Chefe de Estado e do Chefe de Governo¹³⁷, com partilha de competências¹³⁸, em que o Governo é responsável e depende da confiança política do Parlamento¹³⁹. No entanto, neste sistema é também responsável perante o Presidente que, embora não dependa do parlamento, não governa sozinho, sendo a sua vontade canalizada e processada pelo Governo¹⁴⁰. Deste modo, o modelo semi-presidencial implica uma dupla responsabilidade política do Governo: perante o Presidente e perante a assembleia representativa.

Aqui o problema reside na dificuldade em equilibrar e compatibilizar a dependência parlamentar e presidencial do Governo, mais difícil quando a cor política do Presidente é diferente da que resulta da maioria parlamentar, naturalmente.

3.2. O sistema de governo local português - responsabilidade política ou institucional?

Decorre da sintetização dos modelos de governo que no sistema de tipo parlamentar sendo o órgão executivo eleito pela assembleia pode ser também por ela destituído mediante uma moção de censura. Já no caso de eleição direta do órgão executivo, a legitimidade da assembleia para destituição do órgão executivo é muito contestada.

No entanto, como veremos, estes sistemas teóricos não funcionam sem mais. No plano da democracia local, as formas de organização orgânica são diversas e cada país contém na sua organização particularidades. O sistema português é um dos melhores exemplos dos diversos tipos de organização que podem surgir dentro dos modelos de sistema.

¹³⁴ Porém, note-se que são levantadas críticas à apelação deste sistema como um “sistema híbrido”. Entre nós, criticando e especificando as características que contém este regime (ANDRÉ FREIRE/A. COSTA PINTO, 2010: 58)

¹³⁵ DUVERGER, 1986: 7.

¹³⁶ DUVERGER, 1996 :501

¹³⁷ ANDRÉ FREIRE, 2012: 171.

¹³⁸ P. RANGEL, 2002: 14.

¹³⁹ DUVERGER, 1985: 150.

¹⁴⁰ ANDRÉ FREIRE, 2012: 171.

Como vimos, no nosso país não existe uma homogeneidade de organização de sistema de governo, as autarquias locais não têm uma organização semelhante: apenas a freguesia tem uma assembleia diretamente eleita pelos cidadãos, visto que a assembleia municipal integra também os presidentes de junta das freguesias pertencentes ao respetivo município. Por sua vez, o órgão executivo colegial da freguesia é eleito pela assembleia de freguesia e o órgão executivo singular é eleito pelos cidadãos residentes. Já no que respeita ao órgão executivo colegial do município é todo ele diretamente eleito pelos munícipes, caso único nos países da Europa que nos estão mais próximos¹⁴¹.

Ora, o modo de constituição dos órgãos executivos locais levanta problemas relativamente ao modelo de sistema de governo e ao princípio constitucional da responsabilidade destes órgãos perante a assembleia (art. 239.º CRP). Este é um dos pontos mais controversos do sistema de governo local, não existindo consenso relativamente ao sentido desta responsabilidade enunciada pela Constituição. A Constituição, porém, limita-se a enunciar o princípio da responsabilidade do órgão executivo perante o órgão deliberativo, nada mais dizendo, ficando por esclarecer em que consiste essa responsabilidade.

Em termos genéricos, a lei ordinária atribui às assembleias representativas funções deliberativas e fiscalizadoras da atividade realizada pelos órgãos executivos, para o que dispõe de diversos poderes, nomeadamente, de solicitar informações necessárias sobre assuntos de interesse para a autarquia, sobre a execução e cumprimento das deliberações pela assembleia, informação escrita do presidente do órgão executivo relativa à atividade da câmara (art. 9.º/2, e), i) e 25.º/2, a), c) e d) da L. 75/2013). No âmbito da sua função fiscalizadora, às assembleias é atribuído o poder para votar moções de censura aos respetivos órgãos executivos, com base na ação desenvolvida por estes ou por qualquer dos seus membros (art. 17.º1, p) e 53.º/1, l) LAL). No entanto, a lei ordinária não esclarece quais os efeitos e o procedimento a seguir no caso de uma eventual aprovação da mesma, guardando sobre esta matéria total silêncio, nada adiantando sobre a possibilidade de o órgão deliberativo autárquico, ao retirar a confiança política ao órgão executivo autárquico, determinar a sua demissão¹⁴². Está, assim, em aberto o significado do poder fiscalizador do órgão deliberativo, subsistindo a dúvida entre a doutrina portuguesa se:

(i) Estamos perante uma responsabilidade que se consubstancia no poder do órgão deliberativo fiscalizar a atuação do órgão executivo, encontrando-se este vinculado a responder

¹⁴¹ CAUPERS, 2004: 261.

¹⁴² PAULO OTERO, 2010: 641.

perante aquele, a dar-lhe explicações, informações e esclarecimentos, isto é, se estamos perante uma mera responsabilidade institucional; ou,

(ii) o órgão deliberativo pode efetivar essa responsabilidade mediante a apresentação e votação de uma moção de censura contra o órgão executivo, existindo uma responsabilidade política.

Chegamos, assim, ao cerne da questão: quais são os efeitos da moção de censura e, conseqüentemente, qual é o sentido da responsabilidade enunciada pela Constituição? Suscitam-se aqui, duas interpretações diferentes relativamente aos efeitos da aprovação de uma eventual moção de censura. Vejamos:

Por um lado, defende-se que retirando a confiança política ao órgão executivo, o órgão deliberativo autárquico pode determinar a demissão daquele, segundo um cenário típico de responsabilidade política *stricto sensu*¹⁴³.

No entender de FREITAS DO AMARAL a posição de supremacia da assembleia municipal justificaria que se reconhecesse à mesma o poder de destituir a câmara municipal, utilizando para o efeito dois argumentos¹⁴⁴:

(i) O próprio conceito de responsabilidade política, isto é, se um órgão é responsável perante outro, isso significa que dispõe de poder para destituir aquele;

(ii) Além disso, defende que a assembleia municipal pode obrigar a câmara municipal a demitir-se, utilizando para o efeito o seu poder de rejeição ou aprovação da proposta de orçamento apresentada pela câmara, uma vez que esta não poderá exercer as suas funções se não tiver orçamento aprovado¹⁴⁵. Por conseguinte, para evitar a paralisia da administração municipal em caso de rejeição da proposta de orçamento pela assembleia, restaria à câmara modificar a proposta de acordo com as exigências da assembleia ou demitir-se.

Em consonância com FREITAS AMARAL, há autores que defendem que o conceito de responsabilidade política na CRP traduz-se no efeito jurídico que recai sobre o órgão quando incide juízo de discordância, desaprovação ou censura de um outro órgão perante o qual é responsável, que se efetiviza no poder de demissão ou destituição, sendo esse um *poder omnipresente* e indispensável para dar exequibilidade e efetividade à atividade de fiscalização que a CRP atribui a determinados órgãos¹⁴⁶. Para sustentar tal argumento, estes autores alicerçam-se no confronto

¹⁴³ J.J. GOMES CANOTILHO/VITAL MOREIRA, 2010: 734; D. FREITAS DO AMARAL, 2011: 578.

¹⁴⁴ D. FREITAS DO AMARAL, 2011: 578.

¹⁴⁵ D. FREITAS DO AMARAL, 2011: 578-579.

¹⁴⁶ JORGE MIRANDA/RUI MEDEIROS, 2007: 473.

sistemático do art. 239.º com outros preceitos constitucionais em que o conceito de responsabilidade é utilizado no âmbito de relações entre órgãos (arts. 190.º, 191.º e 231.º da CRP). Assim, não obstante admitirem que esta solução encontra dificuldades no que diz respeito aos órgãos executivos do município e da freguesia pela igual legitimidade democrática que detêm, afirmam que tal facto não implica forçosamente a coexistência entre os dois órgãos. Além disso, argumentam ainda que o próprio normativo constitucional, no seu n.º 3, incumbe ao legislador a regulação da demissão do órgão executivo colegial¹⁴⁷.

Em sentido contrário, sustenta-se que a votação de tais moções de censura não provoca necessariamente a demissão do órgão executivo, não se esgotando a responsabilidade nessa forma, existindo, neste caso, uma típica situação de responsabilidade institucional¹⁴⁸. O argumento com mais peso invocado pela doutrina prende-se com razões relativas a princípios inerentes da ciência política, uma vez que não se coaduna com os modelos de sistemas de governo a consagração do princípio da responsabilidade política em situações em que ambos os órgãos são eleitos mediante sufrágio universal e direto. Assim, no caso do sistema de governo autárquico português, prevendo-se a eleição direta dos presidentes dos órgãos executivos colegiais, facto que lhes confere uma legitimidade igual à dos membros das assembleias perante as quais respondem¹⁴⁹, suscitam-se sérias dúvidas devido à idêntica legitimidade exibida então por fiscalizador e fiscalizado¹⁵⁰.

Argumenta-se, por isso, que a enunciação de tal princípio na Constituição, torna o sistema português *insólito*¹⁵¹. Porquê? Do ponto vista da doutrina que defende a impossibilidade de destituição de órgão com igual legitimidade democrática, resulta deste sistema que a câmara municipal e o respetivo presidente respondem não só perante os respetivos eleitores, mas também perante aqueles que os mesmos eleitores escolheram para integrar a assembleia municipal. Ora, entende-se que a circunstância de um órgão ser eleito diretamente por sufrágio universal, direto e secreto tem um significado político-jurídico preciso, traduzido na existência de uma relação de representatividade política: os titulares do órgão representam aqueles que os elegeram mediante o

¹⁴⁷ JORGE MIRANDA/RUI MEDEIROS, 2007: 473.

¹⁴⁸ Considerando que, no âmbito das relações inter-orgânicas locais, a votação de moções de censura é desprovida de quaisquer consequências jurídicas cf. M. REBELO DE SOUSA, 1999: 369. Aderindo a este entendimento, CAUPERS, 2004: 266ss; A. CÂNDIDO DE OLIVEIRA, 2004: 108; PAULO OTERO, 2010: 642; J. M. ALEXANDRINO, 2010: 164-165); VITAL MOREIRA/F. PAULA OLIVEIRA, 2002: 430-431.

¹⁴⁹ Exceto no caso de existência de plenário de cidadãos pois, neste caso, a junta é por ele eleita e perante ele responsável.

¹⁵⁰ Cf. Nomeadamente, J. M. ALEXANDRINO, 2010: 165.

¹⁵¹ PAULO OTERO, 2010:641; CAUPERS, 2004: 263.

seu voto e podem ser chamados a prestar contas aos seus representados¹⁵², efetivando-se a responsabilidade por via da perda de confiança daqueles¹⁵³. No caso, uma vez que foram os eleitores que escolheram os membros da assembleia municipal, o presidente e os vereadores, todos eles se encontram legitimados pelo voto popular e, por isso, respondem todos perante os eleitores residentes na circunscrição municipal, recaindo exclusivamente sobre aqueles a capacidade de julgar em que medida é que tais mandatos foram ou não cumpridos¹⁵⁴. Portanto, uma relação de responsabilidade política, em sentido próprio, somente pode estabelecer-se entre dois órgãos administrativos da mesma entidade pública quando um deles exerce supremacia sobre o outro, resultando tal supremacia de uma legitimidade democrática acrescida¹⁵⁵. Desta forma, se o órgão executivo e o órgão deliberativo detêm a mesma legitimidade democrática, resultante do voto popular, expresso exatamente nas mesmas condições, então não existe uma verdadeira e própria relação de responsabilidade política¹⁵⁶. Compreende-se, em função da exclusividade desta capacidade que, tendo os órgãos eleitos idêntica legitimidade democrática, nenhum deles possa afetar negativamente o exercício de funções de outro órgão representativo dos mesmos eleitores: o voto popular como que lhes confere *imunidade recíproca*¹⁵⁷. Ora, na linha deste entendimento, apenas se efetivando a responsabilidade política entre órgãos da mesma entidade pública através do reconhecimento a um desses órgãos da capacidade para pôr termo às funções exercidas pelos titulares do outro (como pode fazer a Assembleia da República relativamente ao Governo), teríamos, como consequência, que os membros da assembleia municipal poderiam, *sem que os eleitores fossem ouvidos nem achados*¹⁵⁸, destituir a câmara municipal e respetivo presidente. Por outras palavras, a legitimidade democrática, resultante do voto popular, não evitaria a sua destituição, como se pesasse mais o voto popular que elegeu os membros da assembleia do que aquele mesmo voto que elegeu o presidente da câmara e os vereadores¹⁵⁹.

Por último, argumenta-se, também, que pese embora a lei preveja a possibilidade da assembleia municipal censurar a câmara devido a comportamentos desta ou qualquer dos seus

¹⁵² Nas palavras de JORGE MIRANDA, “a representação política é a forma de o povo, titular do Poder (...) agir ou reagir relativamente aos governantes” - cf. (1987:407); Já MAURICE DUVERGER define-a como “o exercício do governo por representantes em que o povo delegou, directa ou indirectamente o seu poder” – cf. (1985:71).

¹⁵³ CAUPERS, 2004: 262.

¹⁵⁴ CAUPERS, 2004: 262.

¹⁵⁵ CAUPERS, 2004: 268.

¹⁵⁶ Cf. PEDRO LOMBA, 2008: 146 realça que o “tipo de responsabilidade precede sempre a qualificação do sistema de governo”.

¹⁵⁷ CAUPERS, 2004: 263.

¹⁵⁸ CAUPERS, 2004: 263.

¹⁵⁹ CAUPERS, 2004: 262-263.

membros, não prevê a destituição como resultado da moção de censura, bem como não regula os procedimentos subsequentes à queda do executivo¹⁶⁰. Ou seja, defende-se que estando prevista expressamente a censura de um órgão sobre outro, se o legislador tivesse querido estabelecer o poder de destituição, tê-lo-ia dito de forma expressa¹⁶¹, como o fez no âmbito da relação inter-orgânica Assembleia da República e Governo (art. 195.º, al. f) da CRP).

¹⁶⁰ Salientando a ausência de norma habilitando a efetivação dessa faculdade, enquanto exigência decorrente do art. 237.º da CRP, que nega a existência de poderes dos órgãos autárquicos diretamente fundados na CRP – cf. PAULO OTERO, 2010: 642.

¹⁶¹ CAUPERS, 2004: 263.

IV – A atipicidade do sistema de governo autárquico português – propostas de solução

Após análise do sistema autárquico implementado no nosso país, é de fácil conclusão que, do ponto de vista da ciência política e da forma de organização dos sistemas de governo, a responsabilidade anunciada pela Constituição é “estranha”, visto que afasta-se de forma notória dos padrões de modelos de governo acima descritos. De igual modo, não se assemelha a qualquer modelo europeu, constituindo um caso único na Europa a previsão da eleição direta dos órgãos de gestão, colegial e individual, e o órgão deliberativo¹⁶². Vejamos, como exemplo, a conjuntura de países que nos são mais próximos: na nossa vizinha Espanha a assembleia deliberativa - *ayuntamiento* - é eleita por sufrágio universal, direto e secreto pelos cidadãos das comunidades locais, que, por sua vez, elege de entre os seus membros o seu presidente - *alcalde*¹⁶³. Surgindo o presidente do seio da assembleia está sempre dependente da confiança política da assembleia que o elegeu, podendo ser destituído pela aprovação de uma moção de censura ou pela não aprovação de um voto de confiança por ele apresentado (art. 197 L. 5/1985, de 2 Abril - LOREG), pelo que estamos perante um modelo puramente parlamentar¹⁶⁴. À semelhança de Espanha, também no sistema de democracia local francês o órgão executivo individual - *maire* - é eleito de entre os membros da assembleia diretamente eleita pelos habitantes - *conseil municipal* - (art. L2122-1 Code des Communes). Porém, embora tenha sido eleito pela assembleia, não pode o presidente ser destituído através de moção de censura¹⁶⁵, introduzindo-se elementos caracterizadores de sistema presidencial num sistema de características de tipo parlamentar¹⁶⁶. Por fim, Itália adota um modelo diferente, pois o presidente do executivo - *sindaco* - é eleito diretamente pelos respetivos habitantes. Porém, também aqui o modelo sofre uma distorção, a assembleia - *consiglio comunale* - também eleita diretamente, tem o poder de destituir o executivo através da aprovação de moção de censura. No entanto, a queda deste órgão determina sempre a queda da respetiva assembleia e assim a necessidade de recurso a novas eleições para os dois órgãos (L.142/1990, com as alterações introduzidas pela Lei 120/99, de 30 de Abril)¹⁶⁷.

¹⁶² CAUPERS, 2004: 261.

¹⁶³ JUAN PASTOR, 1991: 1140.

¹⁶⁴ No entanto, tal como no nosso país, antes da promulgação da LRBRL e do LOREG, a destituição dos “alcades” e sua respetiva responsabilidade política foi uma questão que largamente discutida cf. M. PULIDO QUECEDO, 2012: 1

¹⁶⁵ R. CHAPUS, 2000: 280.

¹⁶⁶ R. CHAPUS, 2000: 280.

¹⁶⁷ Note-se que, como salienta ELIO CASETTA, 2004: 257, o “sindaco” apenas faz parte e preside ao “consiglio comunale” nos municípios com população inferior a 15.000 habitantes; nos municípios com população superior a 15.000 habitantes, tem um presidente próprio que, nos termos do estatuto do município, será o membro do “consiglio” mais votado nas eleições ou o que for eleito pelo mesmo.

Sintetizando, são apontadas como ambiguidades e particularidades muito próprias do sistema de governo local português: a caracterização dos presidentes dos órgãos executivos, com particular destaque do presidente da câmara municipal, a configuração da assembleia deliberativa municipal, a composição dos órgãos executivos segundo o sistema proporcional e a relação inter-orgânica entre os órgãos deliberativos e executivos¹⁶⁸. A doutrina portuguesa é consensual quanto à caracterização do sistema de governo como controverso e incongruente, dado o crescente presidencialismo do Poder Local e consequente ineficácia das assembleias locais, pese embora a CRP preveja a existência de um modelo de órgãos colegiais. No entanto, no que se refere à qualificação do sistema de governo a doutrina diverge, havendo autores que afirmam que estamos perante um sistema que não se encaixa dentro de nenhum dos modelos de governo, sendo antes um “sistema híbrido, misto, confuso, em larga medida equívoco, feito de mistura entre a Constituição, a lei e a prática”¹⁶⁹; defende-se ainda a sua qualificação como presidencialista, especialmente ao nível do município¹⁷⁰, como diretorial por exclusão das partes¹⁷¹ ou, ainda, teoricamente diretorial e na prática presidencial¹⁷².

Face a este cenário, os partidos políticos, personalidades pertencentes à vida política e os juristas têm vindo a expor as alterações ao quadro jurídico local que consideram pertinentes, variando as mesmas em função das visões e ideias políticas e da forma como se vislumbra o modo como a política local se deve organizar, defendendo-se, por um lado, a ideia de uma representação ampla de todas as forças políticas e, por outro, em contraposição, a ideia de estabilidade governativa e eficiência de gestão local; e, ainda, a opção por um modelo de sistema com um pendor presidencial ou parlamentar¹⁷³.

J. CAUPERS afirma perentoriamente que a instauração do parlamentarismo municipal seria má ideia, defende em alternativa a manutenção da eleição do presidente de câmara por sufrágio universal, direto e secreto, por considerar que este modo de eleição favorece a individualização de responsabilidades, a aproximação aos munícipes e uma mais eficiente gestão municipal derivada das competências de gestão que lhe são atribuídas, fator particularmente importante tendo em conta o número excessivo dos membros do órgão colegial de gestão. Neste contexto, propõe este autor a revisão da Constituição, eliminando-se do art. 239.º a menção à responsabilidade da câmara perante

¹⁶⁸ Apontando tais ambiguidades ao sistema, nomeadamente, JORGE MIRANDA/RUI MEDEIROS, 2007: 466-477.

¹⁶⁹ M. REBELO DE SOUSA, 1997: 12.

¹⁷⁰ PAULO OTERO, 2010: 643; J.M. ALEXANDRINO, 2010: 167; A. CÂNDIDO DE OLIVEIRA, 2005: 146.

¹⁷¹ BACELAR GOUVEIA, 2011: 1008.

¹⁷² JORGE MIRANDA, 2010: 403.

¹⁷³ M. REBELO DE SOUSA, 1999: 326.

a assembleia, de forma a manter-se com total coerência o sistema de eleição direta da câmara e respetivo presidente. Defende também a alteração do processo de escolha dos restantes membros da câmara municipal, bem como a diminuição dos mesmos para um número não superior a seis membros, mantendo-se a eleição desta por sufrágio universal, direto e secreto ou, em alternativa, a revogação da parte final do artigo 56.º da LAL de forma a conceder-se a eleição direta apenas do presidente que, por sua vez, escolheria os seus vereadores, instaurando-se um sistema presidencialista. Assim, com a implementação de um sistema nestes moldes, entende que cessariam os obstáculos causados pela permanente oposição de outras forças políticas e consequente necessidade de encetar negociações entre o presidente e vereadores para conseguir levar a bom porto o programa político sufragado, melhorando-se a qualidade e eficiência da gestão municipal. Salienta, porém, que a posição da assembleia municipal teria de ser reforçada, assegurando o respeito por parte dos órgãos de gestão¹⁷⁴.

Por sua vez, J. M. ALEXANDRINO, implicitamente, defende a não manutenção da eleição como cabeça de lista do presidente do órgão executivo, quer pelo entrave que provoca na relação de responsabilidade política, quer pela ambiguidade que empresta ao modelo. Quanto à câmara, referindo-se à duplicidade da maioria e da oposição no seio deste órgão, realça a não obrigatoriedade constitucional da sua constituição segundo o sistema proporcional¹⁷⁵.

Na opinião de A. CÂNDIDO DE OLIVEIRA, a desresponsabilidade política entre os órgãos põe em causa a supremacia da assembleia e leva ao desrespeito da mesma pelo órgão executivo, pelo que uma nova lei das autarquias deverá prever os efeitos da moção de censura, respeitando-se, assim, o preceituado pelo art. 3.º/2 da CEAL e 239.º/3 da CRP¹⁷⁶. Para este autor, o sistema de governo ideal seria aquele que previsse a eleição apenas da assembleia e concedesse à força política mais votada uma maioria absoluta de lugar do órgão, com o fim de garantir mais estabilidade, repartindo-se os restantes lugares de acordo com o sistema da representação proporcional¹⁷⁷. O órgão executivo colegial teria como presidente o primeiro nome da lista mais votada, sendo os restantes membros escolhidos por ele ou pela assembleia¹⁷⁸. Quanto à assembleia, propõe a redução do número de membros através da reintegração apenas parcial dos presidentes de junta ou mesmo retirando-os da sua composição¹⁷⁹.

¹⁷⁴ CAUPERS, 2004: 269-272.

¹⁷⁵ J. M. ALEXANDRINO, 2010:170.

¹⁷⁶ A. CÂNDIDO DE OLIVEIRA, 2005: 128.

¹⁷⁷ A. CÂNDIDO DE OLIVEIRA, 2005a: 88.

¹⁷⁸ A. CÂNDIDO DE OLIVEIRA, 2005: 138.

¹⁷⁹ A. CÂNDIDO DE OLIVEIRA, 2004: 111.

Para VITAL MOREIRA, as soluções que têm vindo a ser propostas não são satisfatórias, porquanto traduzem-se numa espécie de superpresencialismo local, dado que se propõe a eleição da assembleia em concomitância com o presidente do executivo. É da opinião de que a melhor solução seria a realização de eleições exclusivamente para a assembleia municipal, sendo o presidente da câmara automaticamente o primeiro nome da lista vencedora dessa eleições, que depois escolheria os vereadores de entre os deputados municipais. A equipa do executivo ficaria sujeita a investidura da assembleia, tornando o sistema mais claro e transparente¹⁸⁰.

JORGE MIRANDA afirma que a revisão constitucional de 1997 deveria ter consagrado executivos homogéneos e acentuado as funções fiscalizadoras das assembleias, devendo uma nova revisão alterar o seu art. 239.º, estabelecendo a separação de composição e de funções entre a câmara e a assembleia municipal, bem como eliminar do art. 251.º a referência aos presidentes de junta de freguesia como integrantes das respetivas assembleias, potenciando uma melhor execução das suas funções de fiscalização da câmara municipal¹⁸¹.

Por fim, o atual Governo, no quadro da Reforma da Administração Local, afirma a sua opção pela consagração de um regime de designação dos executivos autárquicos pela assembleia deliberativa, mediante a eleição do presidente do município como primeiro nome da lista mais votada para a assembleia municipal, que escolherá os restantes membros do órgão de entre os membros da assembleia, cujo número deverá ser reduzido. Assim, saindo o órgão executivo do seio da assembleia municipal, deverá o mesmo ficar sujeito à fiscalização desta, cujos poderes de fiscalização se pretende reforçar¹⁸².

¹⁸⁰ Convidado pelo NEDAL - Núcleo de Estudos das Autarquias Locais da Universidade do Minho para participar ontem no Seminário sobre o tema 'Reforma da Administração Local', em declarações ao Correio do Minho, 2012-05-12;

¹⁸¹ JORGE MIRANDA, 2007:188-189.

¹⁸² Documento Verde da Reforma da Administração Local, p. 32.

Conclusões

A introdução do termo Poder Local na Constituição de 1976 fez emergir um novo poder administrativo ao nível das autarquias locais, que passou a integrar a organização democrático-constitucional do Estado Português e trouxe uma nova esperança à democracia local, tendo-se consagrado a existência constitucional de autarquias locais e a sua integração no seio da organização administrativa-estatal assegurada por princípios fundamentais: princípio da coexistência da unidade do Estado, da autonomia e de descentralização. No entanto, apesar da enorme esperança depositada no Poder Local implementado em 1976, a verdade é que, com decorrer dos anos, essa esperança foi-se desvanecendo e a reforma do Poder Local é cada vez mais tida como necessária em diversas vertentes, nomeadamente, no que toca ao sistema de governo autárquico vigente. Os fatores apontados como conducentes a um sistema incoerente e estranho são os seguintes: a composição das assembleias deliberativas, em especial, da assembleia municipal (art. 251.º CRP), levando à formação de um órgão deliberativo composto por um número de membros excessivo e, ainda, a integração no seu seio dos presidentes de junta de freguesia, originando a distorção da proporcionalidade da representação e conferindo vantagem ao partido político mais influente na autarquia; a opção pela lei ordinária no desígnio dos órgãos executivos também segundo o sistema proporcional, dada a eventualidade de o presidente não dispor de apoio maioritário para gerir a autarquia local, bem como a situação inversa, ficando os vereadores/vogais numa situação de minoria, é vista como obstáculo à gestão eficiente e célere da administração local e gerador de instabilidade política interna; a composição das assembleias deliberativas tem sido apontada como fundamento direto para o progressivo relevo político dos presidentes dos órgãos executivos concedido pela lei ordinária, proveniente da sua eleição direta e das variadíssimas competências e poderes próprios que a lei lhe foi atribuindo ao longo dos tempos, e, conseqüente, secundarização dos órgãos colegiais, sem meios e condições para o exercício das funções que lhe estão cometidas, comportando um número excessivo de membros e tendo no seu seio forças políticas dominantes nas câmaras. Por fim, o desenho inter-relacional entre os órgãos autárquicos depara-se ainda com outro problema: a responsabilidade do órgão executivo perante o órgão deliberativo. A previsão constitucional desta responsabilidade não evita a enorme controvérsia que gira em seu torno criada pela forma como se regula a constituição dos órgãos autárquicos. A previsão da eleição direta do órgão executivo municipal e respetivo presidente, bem como do presidente do órgão executivo da freguesia, levanta sérias dúvidas quanto à legitimidade

democrática da assembleia para destituir um órgão que foi eleito pelos cidadãos, não pelo órgão deliberativo. Está, assim, em aberto o significado do poder fiscalizador do órgão deliberativo, subsistindo a dúvida entre a doutrina portuguesa se estamos perante uma mera responsabilidade institucional ou, antes, uma responsabilidade política.

Assim, muito embora tenha sido dado um sinal muito positivo a consagração da expressão Poder Local e de diversos normativos previstos na Constituição, no seu título VIII, para assegurar a sua efetiva implementação e promover a defesa deste novo poder, a democracia local é ainda hoje um tema complexo e controverso. A forma como está traçado o sistema de governo autárquico apresenta muitas entorses, contradições e dúvidas, não se conseguindo chegar a consensos quanto à classificação do mesmo. Porém, é tão complexo e controverso o modelo de sistema implementado como as modificações à Constituição e à lei ordinária passíveis de torná-lo num sistema mais lógico e coerente, visto tratar-se de uma temática iminentemente política, com todas as ideologias e visões diferentes subjacentes a um tema desta natureza.

Por tudo isto, a reforma do sistema de governo local está há vários anos na agenda política, no entanto, sem que até agora algo tenha sido alterado. A pergunta que se põe é a seguinte: é ainda necessária a reforma do sistema de governo local? Não se terão as comunidades locais ajustado ao sistema implementado, de forma a que hoje apenas teoricamente o sistema seja incoerente e estranho, sendo perfeitamente lógico na prática, encabeçando os presidentes o papel de chefe de governo local e, de facto, as assembleias deliberativas com um papel mais apagado, resultando a fiscalização do executivo dos membros eleitos pelos partidos vencidos? Não será inerente à própria democracia a convergência de ideais e programas políticos e, assim, o alcance do equilíbrio entre as posições de cada partido em prol de uma governação local eficiente e célere? Veja-se, a título exemplificativo, o sucedido nas autárquicas do Porto do corrente ano. Não será afinal um efeito positivo resultante da eleição por sistema proporcional?

Bibliografia

- ALEXANDRINO, José de Melo, “Direito das Autarquias Locais”, in *Paulo Otero / Pedro Gonçalves (coord.), Tratado de Direito Administrativo Especial*, Vol. IV, Almedina, Coimbra, 2010.
- AMARAL, Diogo Freitas do, *Curso de Direito Administrativo*, Vol. I, 3.^a edição, 6.^o reimp., Almedina, Coimbra, 2011.
- AMORIM, João Pacheco, “Da limitação à renovação sucessiva de mandatos dos presidentes de órgãos executivos das autarquias locais”, in *Interpretação jurídica da Lei n^o 46/2005, de 29 de Agosto*, Porto, Outubro de 2012, http://www.mrb.pt/PDF/MENEZESpareceresDOC_2.pdf.
- CAETANO, Marcello, *Manual de Direito Administrativo*, Vol. I, 10.^a edição revista e atualizada, reimp., Almedina, Coimbra, 2001.
- CANOTILHO, J.J. Gomes / MOREIRA, Vital, *Constituição da República Portuguesa - Anotada*, Vol. II, 4.^a edição revista, Coimbra Editora, Coimbra, 2010.
- CARVALHO, Kildare Gonçalves, *Direito Constitucional - Teoria do Estado e da Constituição*, 14.^a edição, Del Rey Editora, 2008.
- CARVALHO, Manuel Proença de, *Manual de ciências políticas e sistemas políticos e constitucionais*, 3.^o edição revista e atualizada, Id Iuris, 2010.
- CASSETTA, Elio, *Manuale di Diritto Amministrativo*, 6.^a edição, Giufrè Editore, Milano, 2004.
- CAUPERS, João, “Governo municipal – na fronteira da legitimidade com a eficiência? (lição das provas de agregação)”, in *Themis*, Revista da Faculdade de Direito da Universidade Nova de Lisboa, Ano V, n^o.8, 2004, pp. 251-281.
- CAUPERS, João, *Introdução ao Direito Administrativo*, 11.^a edição, Âncora Editora, Lisboa, 2013.
- CHAPUS, René, *Droit Administratif général*, tome 1, 14.^a edição, Montchrestien, Paris, 2000.

- CORREIA, José Manuel Sérvulo, *Noções de Direito Administrativo*, Vol. I, Editora Danubio, Lisboa, 1982.
- COSTA, José Manuel Cardoso da, *Elementos de ciência política - Aditamento, policopiado*, Universidade Católica, Porto, 1980.
- DUPUIS, Georges / GUÉDON, Marie-José, *Droit Administratif*, quatrième édition, Armand Colin Éditeur, Paris, 1993.
- DUVERGER, Maurice, *Xeque-mate: análise comparativa dos sistemas políticos semi-presidenciais*, tradução de Maria Teixeira Leão, Rolim, Lisboa, 1979.
- DUVERGER, Maurice, *Os grandes sistemas políticos, Instituições Políticas e Direito Constitucional*, tradução revista por Fernando Ruivo e Fernando Augusto Ferreira Pinto, Almedina, Coimbra, 1985.
- DUVERGER, Maurice, *Les Regimes Semi-Présidentiels*, Presses Universitaires de France, Paris, 1986.
- DUVERGER, Maurice, *Le système politique français: droit constitutionnel et science politique*, 21.^a edição, Paris, PUF, 1996.
- EISENMANN, Charles, *Cours de Droit Administratif*, Vol. I, 1982.
- FIALHO, António José, *Processo eleitoral para os órgãos das autarquias locais, edição revista, aumentada e actualizada*, 2013, http://www.csm.org.pt/ficheiros/diversos/antoniofialho_autarquiaslocais2013.pdf.
- FOLQUE, André, *A tutela administrativa nas relações entre o Estado e os Municípios: condicionalismos constitucionais*, Coimbra Editora, Coimbra, 2004.
- FREIRE, André / PINTO, António Costa, *O Poder Presidencial em Portugal - Os Dilemas do Poder dos Presidentes na República Portuguesa*, Dom Quixote, Lisboa, 2010.

- FREIRE, André, *O Sistema Político Português, Séculos XIX-XXI: Continuidades e Rupturas*, Almedina, Coimbra, 2012.
- GARCÍA, Alejandro Nieto, *Derecho Administrativo Español Manuel Colmeiro*, Santiago: Escola Galega de Administración Pública, 1995.
- GOMES, Carla Amado, “A eleição do presidente da Câmara municipal em Portugal”, in *O Direito*, ano 133 (2001), IV.
- GOUVEIA, Jorge Bacelar, *Manual de Direito Constitucional*, Vol. II, 4.^a edição, Almedina, Coimbra, 2011.
- HERMENS, Ferdinand Aloys, *Democracy and Anarchy? A Study of Proportional Representation*, University of Notre Dame, 1941, tradução de Mariana Pardal Monteiro.
- LOMBA, Pedro, *Teoria da Responsabilidade Política*, Coimbra Editora, Coimbra, 2008.
- LUCENA, Manuel de, “Semipresidencialismo: teoria geral e práticas portuguesas”, in *Análise Social*, Vol. XXXI (138), 1996 (4.º).
- MACHADO, João Baptista, *Participação e Descentralização*, Almedina, Coimbra, 1987.
- MELO, António Barbosa de, “O poder local na Constituição da República Portuguesa de 1976”, in *AAVV, 30 anos de Poder Local na Constituição da República Portuguesa: ciclo de conferências na Universidade do Minho – 2006*, Braga, 2007, pp. 11-27.
- MENDES, Maria de Fátima Abrantes / MIGUÉIS, Jorge, *Lei Eleitoral dos Órgãos das Autarquias Locais Comentada*, 1.^a reedição, 2005, http://www.cne.pt/sites/default/files/dl/legis_leoal_2005_annotada.pdf.
- MILL, Stuart, “Da democracia verdadeira e falsa: representação de todos ou somente da maioria”, in *Sistemas eleitorais: o debate científico*. Lisboa: Instituto de Ciências Sociais da Universidade de Lisboa, 1998.

- MIRANDA, Jorge, “O conceito de poder local”, in *Estudos sobre a Constituição*, 2.º Volume, Pretony, Lisboa, 1977.
- MIRANDA, Jorge, Polis, *Enciclopédia Verbo da Sociedade e do Estado*, Volume 5, 1987.
- MIRANDA, Jorge, *Estudos de Direito Eleitoral*, Lex, Lisboa, 1995.
- MIRANDA, Jorge, *Manual de Direito Constitucional - tomo V – Actividade Constitucional do Estado*, 2.º edição, Coimbra Editora, Coimbra, 2000.
- MIRANDA, Jorge, “O Poder Local na Constituição da República Portuguesa de 1976”, in AAVV, *30 anos de Poder Local na Constituição da República Portuguesa: ciclo de conferências na Universidade do Minho – 2006*, Braga: Governo Civil, 2007, pp. 177-188.
- MIRANDA, Jorge / MEDEIROS, Rui, *Constituição Portuguesa Anotada*, Tomo III – *Organização do poder político, Garantia e revisão da Constituição, Disposições finais e transitórias*, Coimbra Editora, Coimbra, 2007.
- MORAND-DEVILLER, Jacqueline, *Cours de droit administratif*, 3.ª edição, Montchrestien, Paris, 1993.
- MOREIRA, Vital, in *Diário da Assembleia da República*, II, suplemento ao n.º 50, de 6 de Fevereiro 1982.
- MOREIRA, Vital / OLIVEIRA, F. Paula, “Podem as Assembleias Municipais Reprovar Reiteradamente o Orçamento Municipal?”, in *Scientia Iuridica*, Setembro-Dezembro de 2002, Tomo LI, n.º 294, pp. 430-431.
- MOREIRA, Vital, “O Poder Local na Constituição da República Portuguesa de 1976”, in AAVV, *30 anos de Poder Local na Constituição da República Portuguesa: ciclo de conferências na Universidade do Minho – 2006*, Braga: Governo Civil, 2007, pp. 279-299.
- MOREIRA, Vital, Convidado pelo NEDAL - Núcleo de Estudos das Autarquias Locais da Universidade do Minho - para participar ontem no Seminário sobre o tema ‘Reforma da

Administração Local’, in *Correio do Minho*, 2012-05-12, <http://www.correiodominho.com/noticias.php%3C/.../ajax/noticias.php?id=61386>

MORELL OCAÑA, Luis, *La administracion local*, Tecnos, Madrid, 1984.

MOTZO, Giovanni, *Administrative Law: The problem of Justice - Vol. II – Western European Democracies*, Giuffrè, Milão, 1991.

NABAIS, José Casalta, “A Autonomia Financeira das Autarquias Locais”, in AAVV, *30 anos de Poder Local na Constituição da República Portuguesa: ciclo de conferências na Universidade do Minho – 2006*, Braga: Governo Civil, 2007, pp. 125-157.

NOHLEN, Dieter, *Os sistemas eleitorais: o contexto faz a diferença*, tradução de Conceição P. Teixeira, Livros Horizonte, Lisboa 2007.

OLIVEIRA, António Cândido de Oliveira, “A difícil democracia local e o contributo do Direito”, in *Estudos em comemoração do décimo aniversário da licenciatura em Direito da Universidade do Minho*, Almedina, Coimbra, 2004.

OLIVEIRA, António Cândido de Oliveira, *A democracia Local (Aspectos Jurídicos)*, Coimbra Editora, Coimbra, 2005.

OLIVEIRA, António Cândido de Oliveira, “A democracia Local”, in *Estudos em Memória do Professor Doutor António Marques dos Santos*, Almedina, Coimbra, 2005a.

OLIVEIRA, António Cândido de Oliveira, “As assembleias das autarquias locais e o bom funcionamento da administração pública”, in *Direito Regional e Local*, 2012, n.º 19, p. 5-11.

OLIVEIRA, Fernanda Paula / DIAS, José Eduardo de Oliveira Figueiredo, *Noções Fundamentais de Direito Administrativo*, 2.ª Edição, Almedina, Coimbra, 2010.

OTERO, Paulo, *O Poder de Substituição em Direito Administrativo - Enquadramento dogmático- constitucional*, Vol. II, Lex, Lisboa, 1995.

- OTERO, Paulo, *Direito Constitucional Português*, Vol. II – *Organização do poder político*, Almedina, Coimbra, 2010.
- PASTOR, Juan Alfonso Santamaria, *Fundamento de Derecho Administrativo*, Vol. I, Editorial Centro de Estudios Ramon Areces, S.A., 1991.
- PEREIRA, André Gonçalves, “O sistema eleitoral e o sistema de governo”, in *Nos dez anos da Constituição*, Imprensa Nacional - Casa da Moeda, 1987.
- QUECEDO, M. Pulido, *La regulación de la moción de censura local como institución local*, 2012, http://www.elderecho.com/administrativo/regulacion-institucion-inconstitucionalidad-Ley-Cataluna_11_465055004.html.
- QUOY-MULLER, I., *Droit des assemblées locales*, Paris, 2001.
- RANGEL, Paulo Castro, “Raízes históricas (próximas) do modelo semipresidencial francês”, in *Ciência Política para Juristas – notas e tópicos*, policopiado, Porto, 2002.
- RODRIGUES, Barbosa L., “O sistema de governo governamental”, in *Scientia Iuridica*, Tomo LX, n.º 327, (Setembro/Dezembro), Universidade do Minho, 2011, p. 505-520.
- SARTORI, Giovanni, *Ingeniería constitucional comparada : una investigación de estructuras, incentivos y resultados*, tradução de Roberto Reyes Mazzoni, 3.ª edição, Fondo de Cultura Económica, México, 2005.
- SOUSA, Marcelo Rebelo de, *Os partidos políticos no direito constitucional português*, Livraria Cruz, Braga, 1983.
- SOUSA, Marcelo Rebelo de, *O sistema de governo de governo municipal*, ATAM, Santarém, 1997.
- SOUSA, Marcelo Rebelo de, *Lições de Direito Administrativo*, Lex, Lisboa, 1999.
- SOUSA , Marcelo Rebelo de / ALEXANDRINO, José de Melo, *Constituição da República Portuguesa : comentada: introdução teórica e histórica, anotações, doutrina e jurisprudência, lei do Tribunal Constitucional - comentada*, Lex, Lisboa, 2000.

SOUSA, Marcelo Rebelo de / MATOS, André Salgado de, *Direito Administrativo Geral*, Tomo I – *Introdução e princípios fundamentais*, 1ª edição, Dom Quixote, Lisboa, 2004.

SOUSA, Nuno J. Vasconcelos Albuquerque, *Noções de direito administrativo*, 1.ª edição, Coimbra editora, 2011.

Documento Verde da Reforma da Administração Local – “Uma Reforma de Gestão, uma Reforma de Território e uma Reforma Política, in http://www.portugal.gov.pt/media/132774/doc_verde_ref_adm_local.pdf