

***Jornadas Científicas dos 40 anos do Poder Local  
na Constituição da República Portuguesa***

**Organização e funcionamento dos órgãos das Autarquias Locais**

**1. Sumário:** **1.** Introdução **2.** O *indirizzo* constitucional. **3.** O sistema de governo local: as possibilidades do legislador ordinário. **3.1.** As formas de eleição dos órgãos do município. **3.2.** A composição da Assembleia Municipal **3.3.** A responsabilidade do órgão executivo perante o órgão deliberativo **4.** Algumas soluções de Direito Comparado: breve referência **5.** Algumas sugestões.

**2. Introdução**

O tema que coube a este grupo de trabalho tratar n'As *Jornadas Científicas «40 anos do Poder Local» na Constituição da República Portuguesa* (CRP)<sup>1</sup> – organização e funcionamento dos órgãos das Autarquias Locais – é de enorme complexidade, mormente em razão das vinculações constitucionais, como em razão, também, da dinâmica da vida e das instituições, e de enorme importância, quer do ponto de vista pragmático, quer do ponto de vista teórico, que o tema encerra – sobretudo numa altura em que são anunciadas as novas formas de descentralização administrativa em favor dos municípios, em domínios tão significativos como os da saúde, da educação, do ambiente e dos transportes, por exemplo.

Aliás, o domínio da organização administrativa – parte integrante da Teoria Geral do Direito Administrativo – atrai cada vez mais a atenção

---

<sup>1</sup> O grupo de trabalho, sob a coordenação da Prof.<sup>a</sup> Doutora Cláudia Figueiras (EDUM), é composto pela Prof.<sup>a</sup> Doutora Ana Raquel Moniz (FDUC), pela Prof.<sup>a</sup> Doutora Isabel Fonseca (EDUM), pela Prof.<sup>a</sup> Doutora Juliana Ferraz Coutinho (FDUP), pela Prof.<sup>a</sup> Doutora Raquel Carvalho (UCP – EDP) e pelo Mestre Mateus Neiva (IPCA).

dos *juspublicistas*, estudiosos atentos, considerando as suas quatro dimensões estruturantes:

- i) a *da cultura da organização administrativa*, em articulação, naturalmente, com a cultura da Administração Pública, isto é, com uma determinada forma de ver os problemas da Administração Pública, que se tem vindo a definir, na última década, como uma cultura de *corporate governance*<sup>2</sup>, complementando as ideias, que se mantêm, dos modelos burocrático e de gerência pública, o que obriga a um investimento na formação dos recursos humanos por forma a que a cultura de base não se mantenha exclusivamente burocrática<sup>3</sup>;
- ii) a *das normas de organização administrativa* que definem a estrutura de um determinado tipo de organização e que disciplinam o processo de tomada de decisões de organização, e que podem ser normas fundamentais (previstas na Constituição da República Portuguesa), primárias (previstas em legislação ordinária) e secundárias (isto é, regulamentos administrativos);
- iii) a *da organização administrativa em sentido estático*, que respeita à estrutura de uma determinada entidade (órgãos, composição e relações interorgânicas);

---

<sup>2</sup> Os princípios da boa governação enunciados no *Livro Branco da Governança Europeia* traduzem-se em exigências: de abertura (as instituições europeias devem atribuir maior importância à transparência e à comunicação das suas decisões), de participação (há que implicar de forma mais sistemática os cidadãos na elaboração e na aplicação das políticas), de responsabilização (é necessária uma clarificação do papel de cada interveniente no processo de decisão, devendo depois cada um assumir a responsabilidade das suas atribuições), de eficácia (as decisões devem ser tomadas ao nível e no momento adequados, e produzir os efeitos pretendidos) e de coerência (as políticas praticadas pela União são extremamente diversas e requerem um esforço sustentado de coerência). Cfr. Comissão Europeia, Livro Branco da Governança Europeia, 25 de julho de 2001, disponível em <http://eur-lex.europa.eu/legal-content>.

- iv) a da *organização administrativa em sentido dinâmico*, isto é, a atividade de organização administrativa em si mesma, que compreende a tomada de decisões de organização e que impõe o esclarecimento prévio da competência decisória<sup>4</sup>.

Pois bem: a teoria da organização do poder local que não tem atraído tanto os jovens publicistas, seduziu, contudo, este grupo de trabalho que, em torno das perguntas que foram dirigidas pela Associação de Estudos de Direito Regional e Local (AEDREL) aos inquiridos (órgãos das Autarquias Locais) – procurando fazer o diagnóstico sobre o modo como a Constituição da República Portuguesa e a lei se cumprem na realidade e o grau de satisfação dos agentes administrativos locais na aplicação e cumprimento deste conjunto normativo<sup>5</sup> – definiu, como grande prioridade de trabalho, o sistema de organização do poder local, e dentro deste, em especial, o tema da legitimação, composição e funcionamento dos órgãos do município, pois é em relação a este ente local que se levanta um maior número questões. Escolha essa que se compreende, quer do ponto de vista teórico, em razão da peculiaridade da malha jurídica (constitucional e legal) que define a estrutura diárquica do município, do sistema que se compreende desde

---

<sup>4</sup> Sobre os principais problemas da organização administrativa em sentido dinâmico, cfr. JULIANA FERRAZ COUTINHO, **O Público e o Privado na Organização Administrativa: da relevância do sujeito à especialidade da função**, Coimbra, Almedina, 2017, página 107 e seguintes.

<sup>5</sup> Primeiro conjunto de perguntas: 1. Qual a sua opinião sobre o sistema de governo dos municípios e das freguesias? 2. Caso não concorde com o sistema de governo, diga-nos, por favor: a. Como gostaria que ele fosse se não existissem os atuais impedimentos constitucionais? b. Como gostaria que ele fosse, dentro dos atuais preceitos constitucionais? 3. Na sua opinião, como tem funcionado o sistema de governo atual? Segundo conjunto de perguntas. 1. O que pensa da organização, composição e funcionamento da Câmara Municipal? 2. O que pensa da organização, composição e funcionamento da Junta de Freguesia? 3. O que pensa da organização, composição e funcionamento da Assembleia Municipal? 4. O que pensa da organização, composição e funcionamento da Assembleia de Freguesia.

logo pelo papel central que desempenham no âmbito local<sup>6</sup>, quer do ponto de vista pragmático, pelo conjunto de problemas crescentes em torno da orgânica municipal: a começar, por exemplo, pelo tipo de relações entre os dois órgãos colegiais, diretamente eleitos, do município, pelos fenómenos de «presidencialização» na tomada de decisões pelo executivo – que se traduz na monopolização e na expropriação monopartidária das decisões – ou pela violação do «princípio da conformidade funcional», relativamente aos órgãos autárquicos, que acontece pela existência de uma abertura legal quanto à atribuição de competências ao Presidente, permitindo as transições silenciosas de um regime de colegialidade para um regime de presidencialismo municipal.

### **3. O *indirizzo* constitucional**

Os elementos base da organização administrativa portuguesa são as pessoas coletivas públicas, os órgãos a quem cabe manifestar a vontade que o Direito manda imputar à pessoa coletiva a que este pertence, bem como os serviços da pessoa coletiva pública que atuam na dependência do respetivo órgão<sup>7</sup>.

---

<sup>6</sup> DIOGO FREITAS DO AMARAL organiza o papel central desempenhado pelos municípios em oito domínios distintos: *i)* o plano internacional, no qual o município é o único tipo de Autarquia com existência universal; *ii)* no plano histórico, uma vez que o município é a única Autarquia que existia já antes da própria fundação de Portugal; *iii)* no plano político, considerando que é no município que se estrutura e pratica a democracia local; *iv)* no plano económico, atendendo a que o município chama a si a responsabilidade por um número muito significativo de serviços prestados à comunidade; *v)* no plano administrativo, uma vez que os municípios empregam vários funcionários; *vi)* no plano financeiro, no qual os municípios tendem a movimentar uma percentagem cada vez maior do total das finanças públicas; *vii)* no plano jurídico, atendendo a que o Direito Administrativo português começou por ser um Direito municipal; *viii)* e no plano doutrinal, uma vez que é ao nível municipal que se testa a conceção do Estado como um Estado unitário que admite a descentralização. Cfr. DIOGO FREITAS DO AMARAL, **Curso de Direito Administrativo**, vol. 1, Coimbra, Almedina, 4.<sup>a</sup> edição, 2015, páginas 450 e 451.

<sup>7</sup> As pessoas coletivas públicas podem definir-se como as pessoas coletivas criadas por iniciativa pública, para assegurar a prossecução necessária de interesses públicos,

Em especial, deve acentuar-se a importância das pessoas coletivas públicas primárias, de base territorial (pessoas coletivas públicas por natureza), como o Estado, as Regiões Autónomas e as Autarquias Locais, o que nos permite qualificar a Administração Pública portuguesa como uma Administração Pública policêntrica e funcionalmente descentralizada e desconcentrada<sup>8</sup>. É este o modelo que resulta da Constituição da República Portuguesa de 1976. De facto, sem contrariar o princípio da unidade do Estado, o modelo de organização da Administração Pública é um modelo pluralista, assente na autonomia local, na autonomia regional e na descentralização e desconcentração

---

sendo para esse efeito dotadas em nome próprio de poderes e deveres públicos, ou seja, têm personalidade jurídica. Os órgãos, por sua vez, são os centros de poderes funcionais a quem cabe manifestar a vontade que o direito manda imputar à pessoa coletiva pública em que se inserem. Para DIOGO FREITAS DO AMARAL, os órgãos não são apenas instituições, mas também indivíduos. Segundo o Professor, os órgãos devem ser concebidos como instituições para efeitos da organização administrativa e como indivíduos para efeito da atividade administrativa. Finalmente, os serviços são organizações humanas criadas no seio da pessoa coletiva pública com o fim de desempenharem as atribuições desta, sob a direção dos seus órgãos. (cfr. ISABEL CELESTE MONTEIRO DA FONSECA, **Direito da Organização Administrativa – Roteiro prático**, Coimbra, Almedina, reimpressão, 2012, páginas 59 e 60; DIOGO FREITAS DO AMARAL, **Curso de Direito Administrativo**, ob. cit. página 763 e 792).

<sup>8</sup> A organização Administrativa é aqui entendida em sentido restrito, como o conjunto de entidades com natureza jurídico pública, que exercem a título principal a função administrativa, cfr. ISABEL CELESTE MONTEIRO DA FONSECA, **Direito da Organização Administrativa – Roteiro prático**, ob. cit., página 59. Além dos elementos base referidos, não ignoramos que a Administração Pública Portuguesa, do ponto de vista organizacional, é constituída por entidades que compõe a Administração Indireta do Estado (Institutos Públicos, Entidades Públicas Empresariais, Fundações e Associações Privadas criadas pelo Estado, Empresas Públicas e Participadas), pela Administração Independente, pela Administração Autónoma de base associativa (Associações Públicas de Entidades Públicas, Associações Públicas de Entidades Privadas, Associações Públicas de Caráter Misto) e a Administração Privada (Pessoas Coletivas de Utilidade Pública) (para mais desenvolvimentos, por todos, veja-se DIOGO FREITAS DO AMARAL, *Curso de Direito Administrativo*, op. cit; ISABEL CELESTE MONTEIRO DA FONSECA, *Direito da Organização Administrativa – Roteiro prático*, op. cit.

administrativas. Tudo isto somado dá-nos, não uma, mas várias Administrações Públicas, tantas quantas as pessoas coletivas públicas primárias em torno da qual se organizam, e que constituem a coluna vertebral do nosso sistema político-administrativo<sup>9</sup>.

Como se mencionou, o Estado é, cada vez menos, o detentor do monopólio da prossecução do interesse público, pelo que, para que as necessidades coletivas sejam prosseguidas com efetividade, seria impensável conceber que uma só entidade, numa lógica absolutamente centralizadora, conseguisse executar esse propósito no plano nacional, regional e local.

Pois bem, nos Estados unitários descentralizados, como é o nosso Estado português, a tarefa, referida no parágrafo anterior, é desdobrada a vários níveis. O princípio da unidade, enquanto vetor axial do Estado, tem consagração expressa no artigo 6.º, n.º 1, da Constituição<sup>10</sup>. Contudo, e não obstante o princípio da unidade estatal, o Estado português respeita «o regime autonómico insular e os princípios da

---

<sup>9</sup> Cfr. por todos, J. J. GOMES CANOTILHO/VITAL MOREIRA, **Constituição da República Portuguesa Anotada**, vol. II, Coimbra, Coimbra Editora, 2014, página 793.

<sup>10</sup> Dispõe o n.º 1 do artigo 6.º da Constituição da República Portuguesa: «1. O Estado é unitário e respeita na sua organização e funcionamento o regime autonómico insular e os princípios da subsidiariedade, da autonomia das Autarquias Locais e da descentralização democrática da Administração Pública». A unidade do Estado, a autonomia das Autarquias Locais e a autonomia político-administrativa dos arquipélagos dos Açores e da Madeira, são limites materiais de revisão constitucional, nos termos das alíneas a), n) e o) do artigo 288.º da Constituição da República Portuguesa. Estas dimensões são elementos constitucionais da organização e funcionamento do próprio Estado Unitário, daqui sobressaindo o princípio da autonomia das Autarquias Locais. Além de uma componente da organização do Estado Unitário, as Autarquias Locais são uma componente da organização democrática do Estado. O poder local, como resulta da Constituição da República Portuguesa, é um poder autónomo que se distingue da Administração do Estado. Essa autonomia revela-se, entre outros, ao nível dos próprios órgãos que são órgãos representativos e democraticamente legitimados e que procuram a satisfação dos interesses próprios das populações respetivas (Cfr. J.J. GOMES CANOTILHO, **Direito Constitucional e Teoria da Constituição**, Coimbra, Almedina, 7.ª edição, 2016, páginas 360 e 361).

subsidiariedade, da autonomia das Autarquias Locais e da descentralização democrática da administração pública».

A descentralização opera, deste modo, ao lado da unidade plasmada na parte inicial do artigo 6.º, da CRP, na medida em que confere aos entes descentralizados a devida autonomia — uma decorrência, aliás do princípio democrático, como assinala, e sublinhamos, o professor BAPTISTA MACHADO<sup>11</sup>.

A descentralização implica a existência de uma autonomia suficiente para acolher a existência de órgãos de governo próprio, sendo uma autonomia político-legislativa, que se traduz nas competências legiferantes daqueles órgãos; uma autonomia administrativa, que resulta de atribuições e competências próprias, distintas das da Administração central; uma autonomia político-económica, decorrente da autonomia patrimonial e financeira; e, por fim, é uma autonomia de tipo decisório. Assim se reconhece a verdadeira descentralização. Repare-se, contudo, que esta descentralização tem, ainda, como limite a unidade da ação administrativa que é uma decorrência do princípio da unidade do Estado<sup>12</sup>.

Tal como as Regiões Autónomas<sup>13</sup>, também as Autarquias Locais encontram na Constituição o seu fundamento direto, estando o legislador

---

<sup>11</sup> JOÃO BAPTISTA MACHADO, **Participação e descentralização, democracia e neutralidade na Constituição de 1976**, Coimbra, Almedina, 1982, p. 60. Enfatizando o sentido etimológico da palavra «autonomia», cfr. MARCELLO CAETANO, **Princípios fundamentais do Direito Administrativo**, 2ª reimp., Coimbra, Almedina, 2003, pp. 69 e 70.

<sup>12</sup> Cfr. artigo 267.º, n.º 2, da CRP.

<sup>13</sup> A propósito das Regiões autónomas, o professor do Coimbra, GOMES CANOTILHO, fala-nos em diferentes autonomias do «**regime autonómico insular**», nomeadamente: i) uma **autonomia política** ligada à existência de órgãos de governo próprio das Regiões Autónomas; ii) uma **autonomia normativa**, pois as Regiões Autónomas dispõe de competência legislativa e regulamentar; iii) uma **autonomia da administração** que se traduz num leque de competências e funções próprias que se distinguem das da administração central; iv) **autonomia económica e financeira** que decorre da existência de recursos financeiros suficientes para a prossecução das tarefas que

ordinário condicionado por um conjunto de normas fundamentais de organização, isto é, por um conjunto de normas constitucionais que o condicionam na tomada de decisões de organização quanto às Autarquias Locais.

A organização administrativa tem um sentido essencialmente jurídico<sup>14</sup>, muito embora a tomada de decisões de organização ou a organização em sentido dinâmico implique um diálogo interdisciplinar ou multidisciplinar – como é, aliás, relevado pela «nova ciência do Direito Administrativo» e pela teoria da direção<sup>15</sup> –, com ciências económicas e sociais, em especial com a *Ciência da Administração Pública*<sup>16</sup>.

Para além, naturalmente, dos princípios da organização administrativa, em especial, dos princípios da descentralização em sentido próprio, da subsidiariedade e da autonomia local (artigo 6.º da Constituição da República Portuguesa), o legislador ordinário, no que se refere às Autarquias Locais, está essencialmente condicionado pelos seguintes cinco vetores fundamentais:

- i) Pelo princípio da tipicidade quanto à sua categoria, atendendo ao disposto no artigo 236.º, n.º 1 da CRP, independentemente do número de Autarquias Locais que possam eventualmente existir<sup>17</sup>. De acordo com o artigo

---

constitucionalmente lhe estão cometidas; v) **autonomia de liberdade de decisão** ligada à inexistência de tutela ou qualquer controlo por parte dos órgãos de governo central (Cfr. Cfr. J.J. GOMES CANOTILHO, **Direito Constitucional e Teoria da Constituição**, op. cit. página 360).

<sup>14</sup> Cfr. SANTI ROMANO, **Frammenti di un Dizionario Giuridico**, Milano, Giuffrè Editore, 1953, páginas 82 e 83.

<sup>15</sup> Sobre a teoria da direção desenvolvida na Alemanha a partir dos finais da década de 80, cfr. ANDREAS VOSSKUHLE, «Sobre el método del derecho administrativo», in *Innovación y Reforma en el Derecho Administrativo*, 2.ª ed., Sevilha, INAP/Global Law Press-Editorial Derecho Global, 2012, páginas 137 a 139.

<sup>16</sup> JULIANA FERRAZ COUTINHO, **O Público e o Privado na Organização Administrativa: da relevância do sujeito à especialidade da função**, op. cit., página 109 (no prelo).

<sup>17</sup> No Acórdão do Tribunal Constitucional n.º 296/2013, Processo 354/13 (disponível em <http://www.tribunalconstitucional.pt>), o Tribunal Constitucional pronunciou-se em sede de fiscalização preventiva pela inconstitucionalidade das normas constantes do

236.º da Constituição, no território continental, são Autarquias Locais as freguesias, os municípios e as regiões administrativas, ao passo que nas Regiões Autónomas apenas são autarquias as duas primeiras, sem prejuízo de nas grandes áreas urbanas e nas ilhas poderem ser estabelecidas outras formas de organização territorial autárquicas<sup>18</sup>;

- ii) Pela caracterização das Autarquias Locais como «pessoas coletivas territoriais dotadas de órgãos representativos, que visam a prossecução de interesses próprios das populações

---

Decreto n.º 132/XVII [artigos 2.º, n.º 1 e 3.º, n.º 1, alínea c)], e do seu Anexo I (artigos 2.º, 3.º, 63.º, n.ºs 1, 2 e 4, 64.º, n.ºs 1 a 3, 65.º e 89.º a 93.º), respeitantes às comunidades intermunicipais, por violação do artigo 236.º, n.º 1 da Constituição da República Portuguesa. Nesta versão do Regime Jurídico da Administração Local, as comunidades intermunicipais surgiam configuradas como pessoas coletivas públicas de âmbito territorial autárquico, com atribuições genéricas, dotadas de órgãos representativos, instituídas diretamente por lei, e sujeitas ao regime da tutela administrativa, integrando assim «elementos de qualificação que também compõem a caracterização constitucional do conceito de autarquia local, neles avultando o facto de serem pessoas coletivas públicas territoriais da administração autónoma, dotadas de órgãos representativos e que visam a prossecução de interesses próprios das populações respetivas». Por outro lado, previam-se a favor das entidades intermunicipais, poderes relativos aos municípios, que permitiam, por exemplo, emitir pareceres sobre o exercício de competências das Assembleias Municipais ou, até mesmo, exercer a cobrança dos impostos municipais, configurando-as como uma Autarquia de grau superior.

<sup>18</sup> Não obstante a consagração de três categorias de Autarquias Locais, apenas as freguesias e os municípios se encontram instituídos. As regiões administrativas, apesar da sua consagração constitucional e da sua regulamentação, prevista na Lei-Quadro das Regiões Administrativas, aprovada pela Lei n.º 56/91, de 13 de agosto, não foram instituídas em virtude da sua criação ter sido rejeitada em referendo nacional, realizado no dia 8 de novembro de 1998. As Regiões Administrativas são autarquias de natureza administrativa (daí que se distingam das Regiões Autónomas que dispõe de autonomia política, que, tal como as Autarquias Locais, são dotadas de órgãos de governo próprio. São órgãos das Regiões Administrativas a Assembleia Regional (órgão deliberativo) e a Junta Regional (órgão deliberativo) – Cfr. artigos 259.º, 260.º e 261.º, todos da Lei Fundamental.

respetivas». Quer dizer, as autarquias dirigem-se à prossecução de interesses próprios das populações respetivas, através dos seus órgãos; neste cenário, cabe ao legislador definir, com respeito pelos princípios da descentralização e da subsidiariedade (artigos 6.º, n.º 1, e 237.º, n.º 1, da CRP), as missões autárquicas;

- iii) Pela sujeição a reserva absoluta de competência legislativa da Assembleia da República [cfr. alínea n) do artigo 164.º, da CRP], da criação, da modificação, da extinção e do regime, o que estabelece, quanto a esta matéria, não só uma reserva de lei, como uma reserva de lei da Assembleia da República<sup>19</sup>;

---

<sup>19</sup> Sobre o âmbito da reserva de competência legislativa da Assembleia da República, em matéria de criação, modificação e extinção de Autarquias Locais, cfr. Acórdão do Tribunal Constitucional n.º 134/2010, Processo 732/07, disponível em <http://www.tribunalconstitucional.pt>. Como é referido no Acórdão, «com a revisão de 1997, o legislador constituinte estendeu a reserva de competência absoluta da Assembleia da República à criação concreta, assim como à extinção ou modificação de Autarquias Locais, que, desse modo, passou a ficar vedada ao Governo – salvaguardando os poderes das regiões autónomas sobre a matéria, para os efeitos do disposto no artigo 227.º, n.º 1, alínea l), que confere a estas entidades o poder de «criar e extinguir Autarquias Locais, bem como modificar a respetiva área, nos termos da lei» –, continuando a Constituição, como resulta, tanto do teor da alínea n) do n.º 1 do artigo 164.º, como do inciso final da alínea l) do n.º 1 do artigo 227.º, a prever a existência de uma lei geral sobre o regime de criação, extinção e modificação das Autarquias Locais. O artigo 164.º, n.º 1, alínea n), da Constituição atribui, pois, dois tipos distintos de competência à Assembleia da República: (i) por um lado, a competência para criar, extinguir e modificar Autarquias Locais, sem prejuízo dos poderes das regiões autónomas; (ii) por outro lado, e tal como já sucedia antes da Revisão de 1997, a competência para definir «o respetivo regime», isto é, para definir o regime de criação, extinção e modificação de Autarquias Locais, mediante lei, que já era entendida na doutrina como, «um caso típico de *lei-quadro* ou *lei de enquadramento*, que vincula as leis que lhe dão execução». Mais recentemente, o Supremo Tribunal Administrativo (STA), a propósito da natureza do ato de extinção das freguesias e, portanto, do âmbito da jurisdição administrativa [cfr. artigo 4.º, n.º 3, alínea a) do Estatuto dos Tribunais Administrativos e Fiscais (ETAF)], voltou a reafirmar o âmbito desta reserva. Cfr.

- iv) Pelo princípio da representação proporcional relativamente aos órgãos do poder local, consagrado no n.º 5 do artigo 113.º, da CRP e retomado no n.º 2 do artigo 239.º, da CRP, condicionando a eleição dos órgãos do poder local e, como tal, o regime previsto na lei eleitoral, da competência legislativa reservada da Assembleia da República, nos termos do artigo 164.º, alínea l) da CRP, constituindo, igualmente, limite material de revisão constitucional [cfr. artigo 288.º, alínea h), da CRP];
- v) E, finalmente, pela definição constitucional expressa da organização do poder político ao nível local, prevendo a existência de dois órgãos, ambos de natureza colegial, um com funções executivas e outro com funções deliberativas, o que permite configurar os órgãos dos municípios e das freguesias como órgãos constitucionais ou de existência constitucionalmente obrigatória (cfr. artigos 239.º, 244.º a 246.º e 250.º a 252.º, da CRP)<sup>20</sup>.

Assim, não existe autonomia do legislador fora da ordem jurídico-constitucional atrás descrita, tanto mais quanto é particularmente significativo o disposto nos artigos 6.º e 288.º, alínea n) e no título VIII da Parte III, da Constituição da República Portuguesa (que tem por objeto a «Organização do Poder Político», sob a epígrafe «Poder Local»<sup>21</sup>), bem como a amplitude da reserva absoluta de competência legislativa da

---

Acórdão do STA (Pleno), de 3 de julho de 2014, Processo 0801/13, disponível em <http://dgsi.pt>.

<sup>20</sup> SÉRVULO CORREIA, «O Direito Constitucional das autarquias locais em Portugal», in **Questões Atuais de Direito Local**, n.º 11, julho/setembro de 2016, página 5 a 29.

<sup>21</sup> Como lembra JORGE MIRANDA, ao inserir «o poder local no âmbito do poder político, a Constituição da República Portuguesa procura «impregná-lo de um conteúdo mais rico e mais sólido do que aquele que haviam tido as autarquias locais em qualquer momento do passado. Estas autarquias locais passam de mera instância administrativa para a de poder político», JORGE MIRANDA, «Comentário ao artigo 235.º da CRP», in JORGE MIRANDA/RUI MEDEIROS (coord.), **Constituição Portuguesa Anotada**, vol. III, Coimbra, Coimbra Editora, 2007, página 444.

Assembleia da República, prevista nas alíneas n) e l) do artigo 164.º, da CRP, compreendendo todos os aspetos relativos às Autarquias Locais: a criação, a modificação, a extinção, o regime jurídico e a eleição dos órgãos do poder local.

Neste sentido, no que se refere à estrutura e à base eletiva dos órgãos das Autarquias Locais, o problema coloca-se sobretudo entre a Constituição e o legislador, o que se explica, como lembra SÉRVULO CORREIA, pelo «papel reconhecido à administração local como pilar da organização democrática do Estado e sustentáculo institucional da prossecução de interesses próprios das populações das circunscrições em que se divide o território estadual». Como lembra, ainda o mesmo autor, «Na CRP, a expressão poder local surge apenas na epígrafe do Título VIII da Parte III. Ela figura dali como síntese do papel reconhecido à administração local como pilar da organização de democrática do Estado e sustentáculo institucional da prossecução de interesses próprios das populações das circunscrições em que se divide o território estadual. A expressão de uma vontade política das populações das parcelas territoriais institucionalizadas em autarquias pressupõe que ela se faça através de órgãos próprios dotados de legitimidade democrática para a respetiva representação. A Constituição garante esse desiderato ao estabelecer as regras básicas sobre a estrutura e a base eletiva dos órgãos das autarquias locais»<sup>22</sup>.

Precisamente, no que respeita à organização das autarquias, a nossa Lei Fundamental estabelece que as Autarquias Locais são formas autónomas de organização local, dotadas de órgãos próprios, sendo certo que, por força do princípio democrático, estes órgãos são representativos, emanando das próprias comunidades locais. Assim, não sendo mais elementos, total ou parcialmente, designados pelo Governo, como acontecia na Constituição de 1933. Deste modo, de entre as várias possibilidades, onde se inclui, designadamente os sistemas de órgão

---

<sup>22</sup> Cfr. SÉRVULO CORREIA, «O Direito Constitucional das autarquias locais em Portugal», op. cit., página 8.

colegial único, o sistema de Conselho e Mayor, a Constituição da República Portuguesa, opta por uma estrutura colegial diárquica, que é constituída por uma Assembleia, dotada de poderes deliberativos, e por um órgão executivo colegial, que é, perante ela, responsável. Solução esta que resulta do determinado no artigo 239.º, n.º 1, do Texto Fundamental<sup>23-24</sup>.

Importa, no entanto, salientar que, quanto ao órgão executivo, ainda que seja obrigatória a sua existência, já não é obrigatória a sua eleição direta. Na verdade, o n.º 3, do artigo 239.º, da Lei Fundamental, na sua redação atual, liberta o legislador ordinário da previsão de uma forma de legitimação eleitoral específica, não determinando qualquer método eleitoral nem o respetivo processo. É, aliás, certo que, no contexto do município, a ser a Câmara Municipal eleita diretamente pelos cidadãos eleitores, como tem vindo a acontecer no nosso ordenamento jurídico, fica pouco claro em que termos pode a mesma ser vista como «governo de Assembleia» e ser perante a Assembleia Municipal responsável. A leitura conjugada dos artigos 239.º, n.º 1, e 250.º, da CRP impõe-se, assim, como devendo ser bastante cautelosa.

---

<sup>23</sup> Cfr. o artigo 235.º, n.º 2, da CRP, segundo o qual «[a]s autarquias locais são pessoas coletivas territoriais dotadas de órgãos representativos»; o artigo 239.º, n.º 1, da CRP, de acordo com o qual «[a] organização das autarquias locais compreende uma Assembleia eleita dotada de poderes deliberativos e um órgão executivo colegial perante ela responsável»; e finalmente, o artigo 244.º, da CRP que nos diz que são órgãos da freguesia a Assembleia de Freguesia e a Junta de Freguesia e o artigo 250.º, também da CRP segundo o qual são órgãos do Município a Assembleia Municipal e a Câmara Municipal. A composição das Autarquias Locais decorre, pois, da Lei Fundamental. Em conformidade com o nela disposto o artigo 5.º do Regime Jurídico das Autarquias Locais (RJAL) dispõe que «[o]s órgãos representativos da freguesia são a Assembleia de freguesia e a junta de freguesia (n.º 1) e que «[o]s órgãos representativos do município são a Assembleia municipal e a Câmara municipal» (n.º 2).

<sup>24</sup> Sobre este assunto, importa ler: MARIA JOSÉ CASTANHEIRA NEVES, *Governo e Administração Local*, Coimbra, 2004. Vd., para outros desenvolvimentos J.J. GOMES CANOTILHO/VITAL MOREIRA, **Constituição da República Portuguesa Anotada**, op. cit. páginas 732 ss.

## **4. O sistema de governo local: as possibilidades do legislador ordinário**

### **4.1. As formas de eleição dos órgãos do município**

O município é uma pessoa coletiva pública primária, de base territorial, que prossegue os interesses próprios da população residente na circunscrição concelhia<sup>25</sup>, tendo merecido, por parte do Tribunal Constitucional, a qualificação como a principal Autarquia Local<sup>26</sup>. É constituída por dois órgãos representativos: um órgão deliberativo, que é a Assembleia Municipal, e um órgão executivo, que é a Câmara Municipal<sup>27</sup>.

Como se referiu, é possível identificar diversos tipos de sistemas de governo local, sendo certo que, numa perspetiva mais simplificada, se identificam o modelo monista e um outro modelo, dito dualista, sendo certo que este pressupõe a existência de dois órgãos de governo, um

---

<sup>25</sup> É muita a discussão em torno da origem histórica do município medieval português. A questão nuclear reside na própria origem do município medieval. Para alguns autores, o município medieval descende do município romano; já para outros autores o município medieval é de origem germânica; para outros, ainda, o município medieval é uma instituição nova que aparece como produto das circunstâncias e das necessidades próprias da reconquista, sem qualquer filiação no município romano. É precisamente este último entendimento que tem recolhido o maior número de adesões por parte dos estudiosos do Direito Público peninsular. Considera-se, assim, que o município é uma circunstância da reconquista, tendo sido as pessoas (necessidade de organização e resolução de problemas a nível local), mercê da situação em que se encontravam, que criaram os municípios. Não obstante, reconhece-se que o município medieval poderá ter sofrido uma romanização por via do clero. (Cfr. DIOGO FREITAS DO AMARAL, **Curso de Direito Administrativo**, op. cit. páginas 538 a 549; veja-se, ainda, a bibliografia referenciada pelo autor nas páginas 542 e 543, nota de rodapé n.º 472, entre a qual destacamos ANTÓNIO MATOS REIS, **Origens dos Municípios Portugueses**, Lisboa, Livros Horizonte, 1991).

<sup>26</sup> Referindo-se aos municípios como a principal Autarquia Local vejam-se também os Acórdãos do Tribunal Constitucional, n.º 361/91, de 9/7/1991 e n.º 358/92, de 11/11/1992, disponíveis em <http://www.tribunalconstitucional.pt>.

<sup>27</sup> Cfr. artigos 5.º, n.º 2 e 6.º n.ºs 1 e 2, do Regime Jurídico das Autarquias Locais (RJAL).

deliberativo e outro executivo. De facto, para simplificar o discurso optou-se por distinguir, apenas, entre um sistema de governo monista e um sistema de governo dualista. Não ignoramos, porém, que existem várias posições na doutrina a respeito da qualificação do nosso atual sistema de governo local. Há autores que defendem que este é um sistema misto, confuso e confuso, falando num misto entre um parlamentarismo imperfeito e um presidencialismo; outros defendem que é um sistema diretorial; para outros, ainda, é um sistema de confluência de elementos do sistema parlamentar com o sistema diretorial; outros referem que se trata de um sistema mais presidencialista<sup>28</sup>.

No que respeita à legitimação eleitoral, o modelo monista pressupõe apenas a eleição universal, direta e secreta de apenas um dos órgãos, nomeadamente o órgão deliberativo. Dentro do modelo monista, podemos identificar dois outros submodelos:

- i) um primeiro submodelo em que todo o órgão executivo, incluindo o Presidente, é eleito pelo órgão deliberativo;
- ii) um segundo submodelo em que o Presidente é o único membro do órgão executivo que não é eleito pelo órgão deliberativo e que corresponderá ao candidato que encabeça a lista mais votada para o órgão deliberativo, ou Assembleia.

Já no modelo dualista, contrariamente ao modelo monista, quer o órgão executivo, quer o órgão deliberativo, são eleitos por sufrágio universal, direto e secreto dos cidadãos recenseados na área da respetiva autarquia.

Considerando que a autonomia do legislador ordinário em matéria de organização administrativa, em especial, ao nível das Autarquias Locais, é uma autonomia limitada, isto é, condicionada, em maior ou menor medida, pelo disposto na Constituição, o sistema de governo local não pode ser entendido à margem da Constituição da República Portuguesa, como já afirmámos, já no que concerne à forma de

---

<sup>28</sup> Cfr. JOSÉ DE MELO ALEXANDRINO, «Direito das Autarquias Locais», in **Tratado de Direito Administrativo Especial – Vol. IV**, coord. Paulo Otero e Pedro Gonçalves, Almedina, 2010, págs. 11 a 299, em especial págs. 166 e 167.

legitimação, composição e funcionamento do órgão executivo colegial, o legislador ordinário tem espaço de escolha.

Neste sentido, atendendo ao disposto no artigo 239.º da Constituição da República Portuguesa<sup>29</sup>, parece-nos possível fazer esta leitura:

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

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

Neste sentido, e convocando agora o disposto no artigo 250.º e fazendo uma leitura conjunta deste preceito com o artigo 239.º, ambos da CRP, aprez-nos concluir o seguinte:

---

<sup>29</sup> O artigo 239.º da Constituição da República Portuguesa dispõe o seguinte: «1. A organização das autarquias locais compreende uma Assembleia eleita dotada de poderes deliberativos e um órgão executivo colegial perante ela responsável. 2. A Assembleia é eleita por sufrágio universal, direto e secreto dos cidadãos recenseados na área da respetiva autarquia, segundo o sistema da representação proporcional. 3. O órgão executivo colegial é constituído por um número adequado de membros, sendo designado Presidente o primeiro candidato da lista mais votada para a Assembleia ou para o executivo, de acordo com a solução adotada na lei, a qual regulará também o processo eleitoral, os requisitos da sua constituição e destituição e o seu funcionamento. 4. As candidaturas para as eleições dos órgãos das autarquias locais podem ser apresentadas por partidos políticos, isoladamente ou em coligação, ou por grupos de cidadãos eleitores, nos termos da lei».

- i) a estrutura diárquica municipal é obrigatória;
- ii) a eleição direta do executivo e a garantia da legitimidade democrática originária deste órgão, caso o legislador ordinário assim ande, tem suporte constitucional nos artigos 250.º e 239.º, n.º 3da CRP;
- iii) a eleição direta do Presidente é imposta constitucionalmente, uma vez que o n.º 3, do artigo 239.º, se refere a uma autonomização da sua figura, sendo certo que o Presidente da Câmara é determinado automaticamente pela eleição da Assembleia ou do executivo, e sendo certo também que por isso mesmo é eleito diretamente e enquanto tal;
- iv) o Legislador constituinte fixa um modo de designação do Presidente do executivo, mas não lhe reconhece um estatuto autónomo, não se configurando portanto como órgão constitucionalmente autónomo.

A eleição dos órgãos das Autarquias locais rege-se pela Lei Orgânica n.º 1/2001, de 14 de agosto<sup>30-31</sup> que aprovou a *Lei Eleitoral dos Órgãos das Autarquias Locais* (LEOAL). Não obstante a designação cometida a este diploma, importará advertir para o facto de ele apenas regular a eleição da Assembleia de Freguesia, da Assembleia Municipal e da Câmara Municipal, que ocorre em simultâneo através de sufrágio universal, direto e secreto dos cidadãos recenseados na área da respetiva Autarquia Local. Este diploma deixa, portanto, de fora a eleição da Junta

---

<sup>30</sup> Alterada pela Declaração de Retificação n.º 20-A/2001, de 12 de outubro, pelas Leis Orgânicas n.ºs 5-A/2001, de 26 de novembro, 3/2005, de 29 de agosto, 3/2010, de 15 de dezembro, e 1/2011, de 30 de novembro, e pela Lei n.º 72-A/2015, de 23 de julho.

<sup>31</sup> A Constituição da República Portuguesa estabelece na alínea l) do seu artigo 164.º que é da competência exclusiva da Assembleia da República legislar sobre a eleição dos titulares dos órgãos de poder local. Trata-se de matéria que reveste a forma de Lei Orgânica (cfr. n.º 2 do artigo 166.º, da CRP) e, por conseguinte, possui valor reforçado, carecendo ainda da aprovação por maioria de dois terços dos deputados (cfr. n.º 3, do artigo 112.º, da CRP).

de Freguesia – regulada na Lei n.º 169/99, de 18 de setembro <sup>32</sup> – em virtude de a mesma não se realizar através de sufrágio universal, direto e secreto dos cidadãos recenseados na área da freguesia, mas sim pelos membros que compõem o plenário, ou seja, a Assembleia de Freguesia.

Com a exceção, portanto, da Junta de Freguesia, a eleição dos órgãos autárquicos é realizada através de sufrágio universal, direto e secreto dos cidadãos recenseados na área da respetiva Autarquia Local, sendo que a capacidade eleitoral ativa e passiva dos cidadãos pressupõe a sua inscrição no recenseamento eleitoral, cujo regime foi aprovado pela Lei n.º 13/99, de 22 de março<sup>33</sup>.

Para efeito de eleição dos órgãos autárquicos (cfr. artigo 10.º, da LEOAL), o território da respetiva Autarquia Local é o único círculo eleitoral. Os círculos eleitorais podem ter subjacente a organização administrativa do território ou a demarcação para efeitos eleitorais. No caso em concreto das Autarquias Locais, o círculo eleitoral é coincidente com o respetivo território, ou seja, para a eleição da Assembleia Municipal e da Câmara Municipal, o círculo eleitoral será a área do respetivo concelho, ao passo que para a eleição da Assembleia de Freguesia, o círculo eleitoral será a área da respetiva freguesia.

Deste modo, e após a reorganização administrativa temos, para efeitos de eleição da Assembleia Municipal e da Câmara Municipal, 308 círculos eleitorais, ao passo que para a eleição das Assembleias de

---

<sup>32</sup> Este diploma aprovou o *Quadro de Competências e o Regime Jurídico de Funcionamento dos Órgãos dos Município e das Freguesias*, tendo sido objeto de sucessivas alterações pela Lei n.º 5-A/2002, de 11 de janeiro (retificada pelas Declarações de Retificação n.ºs 4/2002, de 6 de fevereiro, e 9/2002, de 5 de março), pela Lei n.º 67/2007, de 31 de dezembro, pela Lei Orgânica n.º 1/2011, de 30 de novembro, e, mais recentemente, pela Lei n.º 75/2013, de 12 de setembro e pela Lei n.º 7-A/2016, de 30 de março.

<sup>33</sup> Alterada pela Lei n.º 3/2002, de 8 de janeiro, pelas Leis Orgânicas n.ºs 4/2005 e 5/2005, de 8 de setembro, e pela Lei n.º 47/2008, de 27 de agosto.

Freguesia temos 3091 círculos eleitorais<sup>34</sup>, sendo que em seis deles temos plenários de cidadãos eleitores<sup>35</sup>.

Assim, em cumprimento do constitucionalmente imposto, determina o artigo 11.º, da LEOAL que os membros dos órgãos de natureza deliberativa das Autarquias Locais, bem como o órgão executivo do município são eleitos por sufrágio universal, direto, secreto e periódico, mediante listas plurinominais<sup>36</sup> apresentadas em relação a cada órgão, dispondo o eleitor de um voto singular de lista<sup>37</sup>, o que levanta, desde logo, alguns problemas quanto ao funcionamento da Câmara Municipal.

A Câmara Municipal é constituída por um Presidente que é o primeiro candidato da lista mais votada e por vereadores, um dos quais designado vice-Presidente, variando o número de vereadores que compõe a Câmara em função do número de eleitores<sup>38</sup>. De acordo com o disposto

---

<sup>34</sup> Antes da reorganização administrativa das freguesias, para efeito de eleição das Assembleias de Freguesia eram 4291 os círculos eleitorais.

<sup>35</sup> Até à realização da reorganização administrativa eram 200 plenários de cidadãos eleitores, contudo, fruto da agregação de freguesias (proibindo a existência de freguesias com menos de 150 habitantes – artigo 6.º, n.º 2 da Lei n.º 22/2012, de 30 de maio) atualmente apenas subsiste no território continental um único plenário, precisamente o da freguesia de S. João do Peso, no concelho de Vila de Rei (por ser um município com menos de 4 freguesias). A este plenário acrescem cinco das Regiões Autónomas em virtude de as mesmas não terem sido objeto de reorganização administrativa.

<sup>36</sup> As *listas plurinominais* são compostas por uma relação devidamente ordenada de candidatos, em número legalmente estabelecido, cuja composição é definida pelos partidos políticos, pelas coligações de partidos e por grupos de cidadãos eleitores.

<sup>37</sup> O *voto singular* traduz-se no facto de cada eleitor apenas dispor de um único voto que incide sobre a globalidade da lista e não aos candidatos individualmente considerados. O voto tem assim por referência a denominação, sigla ou símbolo partidário, de coligação partidária ou de grupos de cidadãos eleitores.

<sup>38</sup> Defendendo que o número de vereadores devia ser definido em função do número de habitantes e não de eleitores, veja-se JOSÉ DE MELO ALEXANDRINO, *Contexto e Sentido da Reforma do Poder Local*, I Curso pós-graduado sobre Direito da Interioridade – colaboração da Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa e Câmara Municipal de Bragança, texto disponível online em <http://www.fd.ulisboa.pt>, página 25.

no n.º 2, do artigo 57.º, da Lei n.º 169/99, de 18 de setembro, com exceção da Câmara Municipal de Lisboa que tem 16 vereadores e da Câmara Municipal do Porto que tem 12 vereadores, os municípios com 100.000, ou mais eleitores, terão 10 vereadores; os municípios com mais de 50.000 e menos de 100.000 eleitores, terão oito vereadores; os municípios com mais de 10.000 e até 50.000 eleitores, terão 6 vereadores; e, finalmente, os municípios de 10.000 e menos eleitores terão 4 vereadores.

O facto de a Câmara Municipal ser diretamente eleita pelo povo através do sistema de representação proporcional leva a que a mesma acabe por não dispor de homogeneidade política, o que gera, por vezes, elevadas dificuldades de funcionamento do órgão executivo<sup>39</sup>, acabando a Câmara Municipal por funcionar como um *miniparlamento*, ou como uma segunda Assembleia com poderes de fiscalização do Presidente, apesar do seu amplo leque de competências [cfr. artigo 35.º do Regime Jurídico das Autarquias Locais (RJAL)<sup>40</sup>].

Mas esta não é a única ambiguidade do sistema de governo do município. Como refere DIOGO FREITAS DO AMARAL<sup>41</sup>, estamos perante um sistema «*sui generis*» que não assenta em bases racionais, e apresenta,

---

<sup>39</sup> A este respeito, refere VITAL MOREIRA que isto pode levar a coligações forçadas entre o Presidente minoritário e a maioria da oposição (VITAL MOREIRA, «O poder local na Constituição da República Portuguesa de 1976», in *30 anos de Poder Local na Constituição da República Portuguesa – Ciclo de Conferências na Universidade do Minho*, Coimbra, Coimbra Editora (distr.), 2007, página 294).

<sup>40</sup> Este regime foi aprovado em anexo à Lei n.º 75/2013, de 12 de setembro, com a retificada pelas Declarações Retificação n.ºs 46-C/2013, de 1 de novembro e 50-A/2013, de 11 de novembro, e alterada pela Lei n.º 25/2015, de 30 de março, pela Lei n.º 69/2015, de 16 de julho e pela Lei n.º 7-A/2016, de 30 de março. Considerando esta reforma como uma «enorme decepção» na perspetiva «de quem deseja o aperfeiçoamento das instituições num país de tão larga tradição municipalista», JOSÉ DE MELO ALEXANDRINO, «A Lei de Reforma da Administração Local e os seus grandes problemas», in *Questões Atuais de Direito Local*, n.º 01, janeiro/março, 2014, página 7 a 20.

<sup>41</sup> DIOGO FREITAS DO AMARAL, **Curso de Direito Administrativo**, op. cit. pág. 491.

por esse motivo, um conjunto de disfuncionalidades também no que se refere:

- i) à composição da Assembleia Municipal;
- ii) e à responsabilidade da Câmara Municipal face à Assembleia.

#### **4.2. A composição da Assembleia Municipal**

A Assembleia Municipal é um órgão colegial do município dotado de poderes deliberativos e de fiscalização do órgão executivo. Não elege, como vimos, nem o Presidente de Câmara, nem os demais membros da Câmara, sendo controversa a questão da amplitude dos seus poderes de fiscalização sobre a Câmara Municipal.

A Assembleia Municipal corresponde a um verdadeiro parlamento local, mas com uma composição *sui generis*. De facto, é constituída, em parte, por membros eleitos e, em outra parte, por membros não eleitos que são os Presidentes das Juntas de Freguesia existentes no município, não configurando, por isso, um órgão completamente representativo, pois apenas parte dos seus membros são efetivamente eleitos por sufrágio universal, direto e secreto.

A composição da Assembleia Municipal assenta em duas regras fundamentais. A primeira é a de que os membros eleitos diretamente devem ser, pelo menos, o triplo do número de membros da respetiva Câmara<sup>42</sup>. A segunda é a de que o número de eleitos tem de ser superior ao número de Presidentes de Junta<sup>43</sup>. Assim, para obtermos o número de membros da Assembleia Municipal é necessário, em primeiro lugar, determinar o número de membros eleitos, multiplicando o número de membros da Câmara Municipal por três: caso este seja igual ou inferior ao número de Presidentes de Junta aumenta-se o número de eleitos diretamente até superar em mais de um o número de Presidentes de

---

<sup>42</sup> Cfr. artigo 42.º, n.º 2, da Lei n.º 169/99, de 18 de setembro.

<sup>43</sup> Cfr. artigo 42.º, n.º 1, da Lei n.º 169/99, de 18 de setembro.

Junta<sup>44</sup>; caso este seja superior, a Assembleia Municipal terá um número de eleitos que corresponde ao triplo do número de membros da Câmara Municipal, mais os Presidentes de Junta.

Repare-se que esta composição não é uma mera opção legislativa, mas sim uma verdadeira imposição constitucional. No artigo 251.º, da Constituição da República Portuguesa, o legislador constituinte define que «[a] Assembleia municipal é o órgão deliberativo do município e é constituída por membros eleitos diretamente em número superior ao dos Presidentes de Junta de Freguesia, que a integram». Daqui resulta, desde logo, que o legislador ordinário não pode alterar a composição da Assembleia Municipal, por muito particular que ela se revele.

Um dos principais problemas apontados nas respostas aos inquéritos realizados passa precisamente pela composição da Assembleia Municipal, indo ao encontro, na verdade, do já defendido por alguma doutrina. Segundo os inquiridos<sup>45</sup>, a Assembleia Municipal deveria ser constituída apenas por membros eleitos e não pelos Presidentes das Juntas de Freguesia, considerando:

- i) o seu excessivo número de membros;
- ii) a distorção da representação proporcional neste órgão.

---

<sup>44</sup> Neste sentido, ANTÓNIO CÂNDIDO DE OLIVEIRA, que refere que esta é uma solução que não decorre diretamente da lei, mas é o que resulta de uma mais adequada interpretação da mesma (ANTÓNIO CÂNDIDO DE OLIVEIRA, **Direito das Autarquias Locais**, op. cit., página 264).

<sup>45</sup> De facto, vários foram os inquiridos que, no âmbito das perguntas que lhes foram colocadas nos inquéritos, nomeadamente a respeito do sistema de governo e funcionamento dos órgãos das Autarquias Locais, responderam que os Presidentes de Junta não deveriam integrar o órgão municipal deliberativo propondo, inclusivamente a criação de «um órgão próprio, fora da Assembleia Municipal, para as Freguesias reunirem directamente com o Presidente da Câmara sem precisarem de ir às Assembleias Municipais»; que «A Assembleia municipal deveria ser repensada, com menos deputados mas com mais competências» devendo «os presidentes de junta (...) ter uma Assembleia própria com competências próprias»; que deveria ser «criado um órgão consultivo de que eles fizessem parte e cuja auscultação para a elaboração do orçamento seria obrigatória».

Muito embora o número de membros possa não justificar efetivamente o afastamento dos Presidentes das Juntas de Freguesias, sobretudo quando se considera que a maioria das Assembleias Municipais não tem um número muito significativo de elementos<sup>46</sup>, o mesmo já não se pode dizer quanto à questão da distorção da representação proporcional<sup>47</sup> e da influência do órgão executivo, particularmente do seu Presidente, sobre os Presidentes de Junta nas deliberações da Assembleia Municipal.

De facto, este é um verdadeiro problema para o qual urge uma solução. O que se deve exigir das assembleias é que estas, no exercício das suas competências, representem bem a Comunidade local que as elegeu, o que não se faz sem uma efetiva apreciação das propostas do executivo, com a introdução de melhorias, quando necessário, ou até mesmo com a sua rejeição quando as mesmas não forem boas para a comunidade local<sup>48</sup>. A questão que se coloca é a de saber se os Presidentes das Juntas de Freguesia contribuem para melhorar o papel da Assembleia, ou se, pelo contrário, prejudicam o exercício das suas competências.

---

<sup>46</sup> Neste sentido, ANTÓNIO CÂNDIDO DE OLIVEIRA que defende que para este efeito o argumento de que as Assembleias Municipais têm um elevado número de membros não vence, uma vez que, e referindo-se ao ano de 2012, mais de metade das 308 Assembleias Municipais têm 30 membros ou menos. Segundo o autor, a Assembleia Municipal não deve ser muito pequena, sob pena de não ter significado como órgão executivo, mas também não deve ser muito grande pelos custos que acarreta e pelas dificuldades de funcionamento. Cfr. ANTÓNIO CÂNDIDO DE OLIVEIRA, «As assembleias das autarquias locais e o bom funcionamento da Administração Pública», in *Direito Regional e Local*, n.º 19, julho/setembro, 2012, págs. 5 a 11, em especial página 10.

<sup>47</sup> Neste sentido, entre outros, VITAL MOREIRA, «O poder local na Constituição da República Portuguesa de 1976», op. cit., página 288.

<sup>48</sup> ANTÓNIO CÂNDIDO DE OLIVEIRA, «As assembleias das autarquias locais e o bom funcionamento da Administração Pública», op. cit., página 7.

### **4.3. A responsabilidade do órgão executivo perante o órgão deliberativo**

De acordo com o n.º 1, do artigo 239.º, da Constituição da República Portuguesa, o órgão executivo é responsável perante o órgão deliberativo.

E é um facto que a Assembleia Municipal detém várias competências típicas de um parlamento, de entre as quais se destaca a de fiscalização<sup>49</sup>. Assim, nesse quadro funcional, o órgão deliberativo do município<sup>50</sup> (e da freguesia<sup>51</sup>) pode aprovar moções de censura com base na ação desenvolvida pelo órgão executivo, ou pelos seus órgãos. Não obstante tais competências, a verdade é que, face ao quadro legal em vigor, se mantém a dúvida quanto à medida exata de responsabilidade do órgão executivo perante o órgão deliberativo. Isto porque apesar do órgão deliberativo poder apresentar moções de censura, nada nos é dito quanto à possibilidade do órgão executivo ser destituído pelo órgão deliberativo com base nessas mesmas moções, não definindo a Constituição da República Portuguesa, o tipo ou a medida da responsabilidade do órgão executivo perante o órgão deliberativo.

Admitir a possibilidade de a Assembleia de Freguesia demitir a Junta de Freguesia, dado que os vogais são por ela eleitos (já não quanto ao Presidente da Junta de freguesia), não parece chocar tanto quanto admitir a possibilidade da Assembleia Municipal destituir a Câmara Municipal, dado que este, ao contrário da junta, é um órgão diretamente representativo do povo que a elege.

É um facto que a este respeito se tem oposto duas posições, uma minoritária que defende que a responsabilidade do órgão executivo perante o órgão deliberativo é uma verdadeira responsabilidade política, incluindo, portanto, o poder deste destituir aquele; e uma outra, maioritária que defende que a responsabilidade do órgão executivo

---

<sup>49</sup> Cfr. artigo 25.º, do RJAL.

<sup>50</sup> Cfr. artigo 53.º, n.º 1, alínea l), da Lei n.º 169/99, de 18 de setembro.

<sup>51</sup> Cfr. artigo 17.º, n.º 1, alínea p), da Lei n.º 169/99, de 18 de setembro.

perante o órgão deliberativo não tem necessariamente que incluir o poder de destituição daquele.

Dito isto, impõe-se dizer que o efeito de destituição associado à aprovação de uma moção de censura pela Assembleia Municipal explica-se, por um lado, pelo significado que, habitualmente, se atribui em Direito Público à responsabilidade de um órgão perante outro, que deve por isso implicar que esse outro o possa demitir ou destituir, retirando-lhe a sua confiança; e, por outro, pelo facto de a Assembleia Municipal ter o poder de aprovar ou rejeitar a proposta de orçamento anual apresentada pela Câmara, e de, rejeitando-a, poder obrigar a Câmara a demitir-se uma vez que esta não pode exercer as suas funções se não tiver orçamento aprovado. Estes são, de resto, os principais argumentos invocados pela doutrina minoritária<sup>52</sup>.

Contudo, e lembrando argumentos invocados pela doutrina oposta, que acompanhamos, apesar de a Assembleia Municipal poder apresentar moções de censura ao órgão executivo, tal não determina a queda do órgão ou dos seus membros, uma vez que a responsabilidade do órgão executivo perante o órgão deliberativo não se esgota no poder de demissão deste por aquele, assumindo este poder outras formas como seja a submissão das deliberações do órgão executivo ao órgão deliberativo<sup>53</sup>. Aliás, mais importante é sublinhar que<sup>54</sup>:

---

<sup>52</sup> Neste sentido, DIOGO FREITAS DO AMARAL, **Curso de Direito Administrativo**, op. cit. páginas 492 e 493. Também GOMES CANOTILHO e VITAL MOREIRA defendem que a responsabilidade do órgão executivo perante o órgão deliberativo deve incluir o poder deste destituir o órgão e destituir os seus membros, admitindo, contudo, algumas dificuldades quando se trate de órgãos diretamente eleitos como a Câmara Municipal. Cfr. J. J. GOMES CANOTILHO/ VITAL MOREIRA, **Constituição República Portuguesa Anotada**, op. cit. página 734.

<sup>53</sup> ANTÓNIO CÂNDIDO DE OLIVEIRA, **Direito das Autarquias Locais**, 2.<sup>a</sup> ed., Coimbra, Coimbra Editora, 2013, páginas 265 e 266.

<sup>54</sup> JOSÉ DE MELO ALEXANDRINO, «Direito das Autarquias Locais», in PAULO OTERO/PEDRO COSTA GONÇALVES (coord.), *Tratado de Direito Administrativo Especial*, vol. IV, Coimbra, Almedina, 2010, páginas 164 e 165. Neste sentido, também VITAL MOREIRA, «O poder local na Constituição da República Portuguesa de 1976», op. cit. página 294.

- i) a legitimidade democrática da Câmara Municipal é igual ou superior à da Assembleia Municipal;
- ii) que o conceito de responsabilidade política não inclui necessariamente o poder de destituição, nem tão-pouco a votação de uma moção de censura tem de produzir esse mesmo resultado;
- iii) que a Câmara Municipal tem uma legitimidade paralela à da Assembleia Municipal, porquanto não emerge ou nasce do órgão deliberativo;
- iv) e que, inexistindo uma relação de responsabilidade política em sentido estrito e não tendo sido o poder de destituição consagrado pelo legislador, só se pode concluir pela inexistência daquele poder.

Neste sentido, só podemos concluir que somos da opinião de que apenas uma alteração legislativa poderá alterar a legitimação da composição da Câmara e, assim, também entregar tal competência severa à Assembleia, sem prejuízo, portanto, de se averiguar antes, com seriedade, «se este modelo, nos termos em que se encontra configurado, merece ou não, do ponto de vista da consistência jurídica e da respetiva capacidade de prestação funcional, uma avaliação positiva»<sup>55</sup>.

## **5. Algumas soluções de Direito Comparado: breve referência**

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

---

<sup>55</sup> JOSÉ DE MELO ALEXANDRINO, «Direito das Autarquias Locais», *op. cit.*, página 165. No mesmo sentido, ANTÓNIO CÂNDIDO DE OLIVEIRA, **Direito das Autarquias Locais**, *op. cit.*, página 266.

perspetiva de *iure condendo* <sup>56</sup> . Não ignoraremos, porém, as especificidades de cada um dos ordenamentos jurídicos escolhidos como objeto de comparação.

### **5.1. O sistema de governo municipal espanhol**

Do ponto de vista territorial, a nossa vizinha Espanha, encontra-se organizada em municípios, províncias e comunidades autónomas. Como é natural, e tendo em atenção o objeto do nosso estudo, iremos deter a nossa análise aos municípios<sup>57</sup>.

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

A Constituição espanhola garante a existência de uma Administração Local e a independência dos municípios. De acordo com o artigo 140.º, do texto da Lei Fundamental Espanhola, os municípios gozam de personalidade jurídica e de autonomia, sendo que o «pleno del ayuntamiento» é constituído pelo «alcalde» e pelos «concejales». A Constituição espanhola impõe que os «concejales» sejam eleitos por sufrágio «sufragio universal, igual, libre, directo y secreto» dos residentes

---

<sup>56</sup> Neste ponto, além da legislação aplicável, iremos, no essencial, seguir ANTÓNIO CÂNDIDO DE OLIVEIRA, **A Democracia Local (Aspectos Jurídicos)**, Coimbra, Coimbra Editora, 2004, páginas 67 a 100.

<sup>57</sup> Para maiores desenvolvimentos sobre o sistema de governo municipal em Espanha pode ler-se, entre outros, JOSÉ LUIS RIVERO YSERN, **Manual de Derecho Local**, 6.ª edição, Cizur Menor, Thomson Reuters-Civitas, 2010; FRANCISCO SOSA WAGNER, **Manual de Derecho Local**, 9.ª, Cizur Menor (Navarra), Aranzadi, 2005.

no município. No que respeita ao «alcalde», numa solução semelhante a que decorre do texto da nossa Lei Fundamental, a Constituição espanhola admite que o mesmo seja eleito pelos «concejales», ou então, pelos residentes no município.

Do ponto de vista *infraconstitucional*, a disciplina normativa dos municípios e a eleição dos respetivos órgãos encontra-se, no essencial, prevista na lei n.º 7/1985, de 2 de abril, que estabelece as Bases do Regime Local e na lei orgânica n.º 5/1985, de 19 de junho, que estabelece o Regime Eleitoral Geral.

De acordo com o artigo 169.º, do Regime Eleitoral Geral, os «concejales» são eleitos, tal como se referiu *supra*, e o seu número, em cada município, varia em função do número de residentes em cada município<sup>58</sup>.

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

Nos municípios que tenham entre 100 e 150 habitantes, poderão ser candidatos a «alcalde» todos os «concejales». Se algum deles obtiver a maioria absoluta será eleito. Caso nenhum dos candidatos obtenha a maioria absoluta, será eleito «alcalde», o «concejal» que tiver obtido mais votos populares na eleição dos «concejales» (artigo 196.º, do Regime

---

<sup>58</sup> Assim, nos municípios até 100 residentes teremos 3 eleitos; nos municípios de 101 a 250 residentes, teremos 5 eleitos; nos municípios de 251 a 1000 residentes teremos 7 eleitos; nos municípios de 1001 a 2000, teremos 9 eleitos; nos municípios de 2001 a 5000 residentes teremos 11 eleitos; nos municípios de 5001 a 10000, teremos 13 eleitos; nos municípios de 10001 a 20000, teremos 17 eleitos; nos municípios 20.001 a 50.000, teremos 21 eleitos; e nos municípios como 50.001 a 100.000, teremos 25 eleitos. Nos municípios com mais de 100.000 habitantes, haverá mais um «concejal» por cada 100.000 habitantes ou fração, acrescentando-se mais um quando o resultado seja um número par (Cfr. artigo 169.º, n.º 1 do Regime Eleitoral Geral).

Eleitoral Geral). O «alcalde» pode ser destituído mediante a apresentação de uma moção de censura, proposta por, pelo menos, a maioria do número legal de membros da «corporación» e devendo incluir um candidato ao cargo (artigo 197.º, do Regime Eleitoral Geral). O «alcalde» poderá, igualmente, ser destituído quando não seja aprovada uma moção de confiança, sendo eleito um novo, mediante sessão plenária, convocada para as 12 horas do décimo dia útil seguinte à não aprovação da moção de confiança (artigo 198.º, do Regime Eleitoral Geral).

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

## **5.2. O sistema de governo municipal francês**

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

A Constituição Francesa garante, no artigo 72.º, a existência, na República Francesa, de várias coletividades territoriais, como as «communes», ou seja, os municípios<sup>59-60</sup>. Na Lei Fundamental Francesa,

---

<sup>59</sup> Além das «communes», a Constituição Francesa garante, ainda, a existência de outras coletividades territoriais, como os departamentos, as regiões, as coletividades de estatuto particular e as coletividades além mar.

<sup>60</sup> Sobre as coletividades territoriais em França, veja-se, entre outros, MICHEL VERPEAUX/LAETITIA JANICOT, **Droit des collectivités territoriales**, 3.ª edição, Paris, Presses Universitaires de France, 2015; BERTRAND FAURE, **Droit des collectivités territoriales**, 3.ª edição, Paris, Dalloz, 2014.

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

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

De acordo com o artigo L2121-1.º, do Código Geral das Coletividades Territoriais, em cada município existe um «conseil municipal». As regras da eleição dos membros do «conseil municipal» encontram-se no Código Eleitoral. Os seus membros são eleitos por sufrágio universal e direto, sendo que o número de membros do órgão coletivo varia em função do número de habitantes no município<sup>61</sup>. A eleição ocorre de seis em seis anos. Nos municípios com menos de 1000 habitantes, os membros do «conseil municipal» são eleitos por escrutínio maioritário, podendo haver uma segunda volta se não for alcançada uma maioria absoluta e o número de eleitores não for superior a ¼ dos eleitores inscritos (artigos L252.º e L253.º do Código Eleitoral). Nos

---

<sup>61</sup> Assim, nos municípios com menos de 100 habitantes são 7 os membros; nos municípios entre 100 a 499 habitantes são 11 membros; nos municípios de 500 a 1499 habitantes são 15 os membros; nos municípios de 1500 a 2499 habitantes são 19 membros; nos municípios de 2500 a 3499 habitantes são 23 habitantes; nos municípios de 3500 a 4999 são 27 membros; nos municípios de 5000 a 9999 habitantes são 29 membros; nos municípios de 10.000 a 19.999 habitantes são 33 membros; nos municípios de 20.000 a 29.999 habitantes são 35 membros; nos municípios de 30.000 a 49.999 habitantes são 43 membros; nos municípios de 50.000 a 59.999 habitantes são 45 membros; nos municípios de 60.000 a 79.999 habitantes são 49 membros; nos municípios com 80.000 a 99.999 habitantes são 53 membros; nos municípios com 100.000 a 149.999 habitantes são 55 membros; nos municípios com 150.000 a 199.999 habitantes são 59 membros; nos municípios entre 200.000 a 249.999 habitantes são 61 membros; nos municípios com 250.000 a 299.999 habitantes são 65 membros; e nos municípios com 300.000 e mais habitantes são 69 membros.

restantes municípios, a eleição dos membros do «conseil municipal» é feita por escrutínio de lista (artigo L254, do Código Eleitoral). O órgão colegial apenas pode ser dissolvido por decreto devidamente fundamentado do Conselho de Ministros e publicado em jornal oficial (artigo L2121-6.º do Código Geral das Coletividades Territoriais). O órgão colegial reúne, pelo menos, uma vez por trimestre (artigo L2121-7.º, do Código Geral das Coletividades Territoriais), podendo, ainda, reunir sempre que o «maire» o considere útil (artigo L2121-9.º, do Código Geral das Coletividades Territoriais).

Em cada município, existe um órgão executivo individual, ou seja, o «maire». Este é eleito pelo «conseil municipal» de entre os seus membros mediante escrutínio secreto (artigo L2122-4.º, do Código Geral das Coletividades Territoriais), tendo de obter, na votação, a maioria absoluta dos votos (artigo L2122-7.º, do Código Geral das Coletividades Territoriais). Se, após duas rodadas de votações, ninguém tiver obtido a maioria absoluta, bastará a obtenção de uma maioria relativa na votação, sendo que na eventualidade de um empate será escolhido aquele que tiver mais idade (artigo L2122-7.º, do Código Geral das Coletividades Territoriais). Apenas os nacionais, podem ser eleitos «maire» (artigo LO2122-4-1.º, do Código Geral das Coletividades Territoriais). Como se referiu supra, o «maire» não pode ser destituído pelo «conseil municipal», apenas o pode ser mediante decreto fundamentado do Conselho de Ministros (artigo L2122-16.º, Código Geral das Coletividades Territoriais). No exercício das suas funções, o «maire» é coadjuvado pelos «adjoints» que, tal como o «maire», são eleitos de entre os membros do «conseil municipal» (artigo L2122-1.º, Código Geral das Coletividades Territoriais). Para finalizar apenas se acrescenta que é o «conseil municipal» quem determina o número de «adjoints», sem que esse número possa exceder 30% do número legal de membros do «conseil municipal» (artigo L2122-2.º, do Código Geral das Coletividades Territoriais).

### **5.3. O sistema de governo municipal italiano**

No sistema de governo municipal italiano temos uma Assembleia deliberativa que toma a designação de «consiglio comunale» e um órgão executivo individual que toma a denominação de «sindaco», mas ao contrário dos sistemas que vimos anteriormente, ambos são eleitos diretamente pelo povo. Não obstante, e apesar de o «sindaco» ser diretamente eleito, a Assembleia pode aprovar uma moção e afastá-lo do cargo. A queda do «sindaco» determina, igualmente, a queda do «consiglio comunale», havendo necessidade de se recorrer a novas eleições<sup>62</sup>.

Do ponto de vista constitucional, a Constituição Italiana prevê a existência de municípios no seu artigo 114.º. Além dos municípios, a Lei Fundamental italiana prevê a existência de províncias, de cidades metropolitanas e de regiões. Todas estas entidades são entes autónomos e que dispõe de um estatuto próprio. A Constituição dispõe apenas quanto aos órgãos das regiões, nada dizendo a respeito dos municípios<sup>63</sup>. Tal como fizemos nas análises anteriores, iremos deter a nossa referência aos municípios.

Atualmente, a lei que rege, no geral, o sistema de governo municipal italiano é o decreto legislativo, n.º 267, de 18 de agosto de 2000, que veio revogar grande parte dos artigos da lei n.º 81, de 25 de março de 1993. De acordo com o artigo 37, são órgãos do município o «consiglio», a «giunta» e o «sindaco».

O «consiglio comunale» é constituído pelo «sindaco» e por um número de membros que varia em função do número de residentes no município<sup>64</sup>.

---

<sup>62</sup> Sobre o sistema de governo municipal italiano, entre outros, pode ler-se LUCIANO VANDELLI, **Il governo locale**, Bologna, Il Mulino, 2014; FRANCESCO STADERINI, **Diritto Degli Enti Locali**, 12.ª edição, Padova, CEDAM, 2009.

<sup>63</sup> Quanto às regiões, decorre do artigo 121.º que estas têm como órgãos o «consiglio regionale», a «giunta» e o seu Presidente. Este é eleito por sufrágio universal e direto, nomeando os membros da «giunta». O estatuto regional pode, contudo, estabelecer uma solução diferente.

<sup>64</sup> Assim, nos municípios com uma população superior a 1.000.000 de habitantes, o «consigli comunale» será constituído por 60 membros; nos municípios com uma população superior a 500.000 habitantes terá 50 membros; nos municípios com uma

A eleição do «consiglio comunale» e do «sindaco» varia em função do número de habitantes. Nos municípios até 15.000 habitantes, a eleição dos membros do «consiglio» é feita através do sistema maioritário, juntamente com a eleição do «sindaco». Com a lista dos candidatos ao «consiglio», deve ser apresentado o nome do candidato ao «sindaco». Significa isto que a candidatura ao cargo de «sindaco» está ligada a uma lista de candidatos ao «consiglio». É eleito «sindaco» o candidato que obtiver o maior número de votos. Em caso de empate, haverá uma segunda volta entre os dois candidatos que obtiveram o maior número de votos. Se o empate persistir, será eleito «sindaco» aquele que for mais velho em idade. A lista vencedora terá 2/3 dos lugares do «consiglio», sendo os restantes repartidos proporcionalmente entre as demais listas (artigo 71, do decreto legislativo, n.º 267, de 18 de agosto de 2000).

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

---

população superior a 250.000 habitantes terá 46 membros; nos municípios com uma população superior a 100.000 habitantes terá 40 membros; nos municípios com uma população superior a 30.000 habitantes terá 30 membros; nos municípios com uma população superior a 10.000 habitantes terá 20 membros; nos municípios com uma população superior a 3000 habitantes terá 16 membros; nos demais municípios terá 12 membros (artigo 37.º, do decreto legislativo, n.º 267, de 18 de agosto de 2000).

comunale», que tenha conseguido o maior número de votos em geral. Caso se verifique novamente um empate, será eleito o candidato mais velho em idade (artigo 72.º, do decreto legislativo, n.º 267, de 18 de agosto de 2000).

Ainda nos municípios com uma população superior a 15.000 habitantes, a eleição para o «consiglio comunale» é feita pelo sistema proporcional. À lista, ou o grupo de listas, afetas ao «sindaco» que seja eleito à primeira volta, e que não tenham alcançado 60% dos lugares no «consiglio», mas que tenham obtido pelo menos 40% dos votos válidos, são assegurados 60% dos lugares no «consiglio», sempre que nenhuma outra lista, ou grupo de listas coligadas, tenha obtido mais de 50% dos votos válidos. Se o «sindaco» for eleito na segunda volta, a lista, ou grupo de listas a ele ligadas, são atribuídos 60% dos lugares no «consiglio», exceto se alguma lista, ou grupo de listas ligadas, tiverem obtido, na primeira volta, mais de 50% dos votos válidos (artigo 73.º, do decreto legislativo, n.º 267, de 18 de agosto de 2000). Ao contrário do que acontece nos municípios com uma população inferior a 15.000 habitantes, em que o respetivo estatuto apenas prevê a figura do Presidente do «consiglio», nos municípios com uma população superior a 15.000 habitantes a presença de um Presidente é obrigatória. Este não se confunde com o «sindaco», afastando-se do modelo espanhol e francês e aproximando-se do português, mas é escolhido de entre os membros do «consiglio» na primeira sessão (artigo 39, do decreto legislativo, n.º 267, de 18 de agosto de 2000).

Além do «consiglio» e do «sindaco», é órgão do município a «giunta» que é um órgão executivo colegial. Este órgão é composto pelo «sindaco» que a ele preside e pelos «assessori». O número de «assessori» é estabelecido nos estatutos do município e não deve exceder 1/3 do número de membros do «consiglio», contando para o efeito o «sindaco» e, em todo o caso, nunca exceder o número máximo de 12. O estatuto, dentro de tais limites, pode estabelecer um número fixo de vereadores, ou então, um número máximo. Enquanto não forem adotados os referidos estatutos, o número de «assessori» varia em função do número de

habitantes <sup>65</sup>. Nos municípios com população superior a 15.000 habitantes, os «assessori» são nomeados pelo «sindaco» de entre os membros do «consiglio», ou fora dele. Nos municípios com população inferior a 15.000 habitantes são nomeados de entre os membros do «consiglio» mas o estatuto pode prever a nomeação de cidadãos que não fazem parte daquele órgão (artigo 47.º, do decreto legislativo, n.º 267, de 18 de agosto de 2000).

O mandato do «sindaco» e do «consiglio comunale» é de cinco anos, só podendo ser eleitos por dois mandatos consecutivos<sup>66</sup> (artigo 51, do decreto legislativo, n.º 267, de 18 de agosto de 2000). A aprovação de uma «mozione di sfiducia», pelo «consiglio comunale», conduz à destituição do «sindaco» e da «giunta», bem como à dissolução do «consiglio», sendo nomeado um «comissario» (artigo 52.º, do decreto legislativo, n.º 267, de 18 de agosto de 2000).

## **5. Algumas sugestões**

Em jeito de conclusão, cumpre-nos dizer, em primeiro lugar, que nos parece que a composição da Assembleia Municipal deve, efetivamente, ser repensada, atendendo também ao facto de a integração/participação dos Presidentes de Junta, neste órgão, se efetuar numa dupla condição, por vezes conflituante, na medida em que estes se deparam, por um lado, com a defesa de interesses do município e, por

---

<sup>65</sup> Por exemplo, o número de «assessori» será não superior a 4 em municípios com população inferior a 10.000 habitantes; não mais do que 6 em municípios com população entre os 10.001 e os 100.000 habitantes; não mais do que 10 em municípios com população entre os 100.001 e os 250.000 habitantes e nas capitais de província com população inferior a 100.000 habitantes; não mais do que 12 em municípios com população entre os 250.001 e os 500.000 habitantes; não mais do que 14 em municípios com população entre os 500.001 e 1 milhão de habitantes e não mais do que 16 em municípios com população com mais de 1.000.000 habitantes (artigo 47.º, n.º 5, al. a), do decreto legislativo, n.º 267, de 18 de agosto de 2000).

<sup>66</sup> Apenas poderão ser eleitos para um terceiro mandato se, por alguma razão, algum dos mandatos precedentes tiver tido uma duração inferior a dois anos, seis meses e um dia (artigo 51.º, n.º 3, do decreto legislativo, n.º 267, de 18 de agosto de 2000).

outro lado, de interesses próprios da freguesia, os quais nem sempre são coincidentes. Essa tarefa (de alteração da composição da Assembleia Municipal) deverá, contudo, passar, em primeiro lugar, por uma alteração da própria Constituição no que concerne ao preceito que impõe a participação dos Presidentes de Junta na Assembleia Municipal. Repare-se que na análise comparativa entre os ordenamentos jurídicos espanhol, francês e italiano, o nosso ordenamento jurídico é o único em que a composição da Assembleia deliberativa assume uma composição *sui generis*, não estando o número de membros da Assembleia diretamente condicionado pelo número de habitantes no município.

Não se questionando a importância que reveste a voz dos Presidentes de Junta para as respetivas freguesias do município, motivo pelo qual não nos pareça que se possa defender o seu afastamento da Assembleia Municipal, julgamos defensável, desde que previamente se verifique uma alteração da Constituição da República Portuguesa nesse sentido, eliminar da composição da Assembleia Municipal os Presidentes de Junta. Contudo, a sua participação na Assembleia Municipal deverá, ainda assim, ser salvaguardada, nomeadamente, entre outras soluções possíveis, através da sua integração num novo órgão colegial de consulta obrigatória (embora não vinculativa) por parte da Assembleia Municipal<sup>67</sup>. Julgamos, efetivamente, que a criação de um órgão consultivo integrado pelos Presidentes das Juntas de Freguesia do município, que funcionaria junto da Assembleia Municipal, permitiria estabelecer um equilíbrio entre eventuais conflitos e a importância da participação dos Presidentes de Junta e de representação dos interesses das freguesias. Parece-nos que por uma questão de igualdade e coerência normativa que esta solução seria de aplicar a todos os municípios, independentemente do seu número de freguesias.

---

<sup>67</sup> É certo que sempre se poderá questionar se esta solução não conduzirá a uma maior burocracia ao nível do governo local. Em todo o caso, a solução atual também se tem verificado «pouco amiga» de um ágil funcionamento da Assembleia Municipal, motivo pelo qual se propõe uma alteração na sua composição, mas sem afastar, dada a sua importância, a voz dos Presidentes de Junta da Assembleia Municipal.

Por outro lado, e em segundo lugar, de forma a atenuar a falta de eficácia de funcionamento da Câmara, e dando resposta à forma de responsabilização do órgão executivo perante o órgão deliberativo, parece-nos que um modelo de governo possível seria aquele em que apenas a Assembleia Municipal fosse eleita diretamente, sendo Presidente do órgão executivo colegial o candidato que encabeçasse a lista mais votada para a Assembleia Municipal, e os restantes membros escolhidos pelo Presidente entre os membros eleitos para a Assembleia Municipal<sup>68</sup> (modelo monista, *supra* referido). Deste modo, afastar-se-ia o nosso ordenamento jurídico do modelo italiano, aproximando-se mais dos modelos espanhol e francês.

A possibilidade de o órgão executivo do município não ser diretamente eleito, mas resultar de uma eleição indireta por parte da Assembleia Municipal acabava, aliás, por resultar também do *Documento Verde da Reforma da Administração Local*, do XIX Governo Constitucional, no qual se previam como principais objetivos no âmbito da democracia legal:

- i) um modelo de executivo homogéneo, sujeito à fiscalização da Assembleia Municipal, que deveria ser alvo de reforço de poderes neste âmbito;
- ii) a eleição direta da Assembleia Municipal, sendo o Presidente da Câmara Municipal o candidato que encabeçasse a lista à Assembleia Municipal mais votada;
- iii) a designação dos restantes membros do Órgão Executivo pelo Presidente da Câmara Municipal de entre os membros eleitos para a Assembleia Municipal.

---

<sup>68</sup> ANTÓNIO CÂNDIDO DE OLIVEIRA, **A Democracia Local (Aspectos Jurídicos)**, op. cit. página 138, admitindo, porém, também a possibilidade de ser a Assembleia a escolher os demais membros do executivo. Criticando a solução proposta, referindo que a mesma conduziria a um «Superpresidencialismo» local e seria uma versão agravada daquilo que acontece ao nível das Juntas de Freguesia, veja-se VITAL MOREIRA, «O poder local na Constituição da República Portuguesa de 1976», op. cit. página 294.

Neste caso, já se compreenderia que a Assembleia Municipal tivesse o poder de destituição do órgão executivo, pois o executivo não gozaria de legitimidade direta, com exceção do seu Presidente. Em todo caso, a aprovação de uma moção de censura ao órgão executivo que culminasse com a destituição do órgão sempre conduziria a novas eleições para a Assembleia Municipal, uma vez que, como se referiu, o Presidente do órgão executivo seria aquele que encabeçasse a lista mais votada para a Assembleia Municipal. Independentemente disso, parece-nos que se deve uniformizar os sistemas de Governo das Autarquias Locais e, nesse sentido, adotar no âmbito municipal uma solução idêntica à prevista para as freguesias.

Do ponto de vista constitucional, a solução tem acolhimento, embora implicasse, como lembra JOSÉ MELO DE ALEXANDRINO, um rompimento, que pode ser difícil de se fazer, com o nosso legado histórico<sup>69</sup>. Ou seja, pode-se alterar a lei no sentido de se admitir que o Presidente da Câmara seja aquele que encabeça a lista mais votada para a Assembleia Municipal. Já não parecerá de admitir, porque a CRP não o consente, que seja a Assembleia Municipal a eleger o Presidente do órgão executivo<sup>70</sup>. Esta solução parece ir igualmente ao encontro do disposto no artigo 3.º, n.º 2, Carta Europeia da Autonomia Local, em que se prevê a existência de assembleias compostas de membros eleitos por sufrágio livre, secreto, igualitário, direto e universal e se admite, apenas, a existência de um órgão executivo perante ela responsável.

No panorama atual o problema é sobretudo metodológico. Tendo como referência os últimos 40 anos de poder local, deve-se procurar refletir sobre se a eleição direta da Câmara Municipal se tem mostrado uma boa solução, ou se a realidade tem demonstrado precisamente o contrário, devendo a solução legal ser alterada, tendo em consideração que o próprio legislador constituinte veio possibilitar a escolha entre um e outro modelo. Na verdade, na resposta aos inquéritos realizados, muitos

---

<sup>69</sup> JOSÉ DE MELO ALEXANDRINO, *Contexto e Sentido da Reforma do Poder Local*, página 24.

<sup>70</sup> Proposta apresentada por VITAL MOREIRA, «O poder local na Constituição da República Portuguesa de 1976», op. cit. página 295.

dos inquiridos apresentaram como proposta de melhoria do governo local a alteração do regime atualmente em vigor, adotando-se para a designação do executivo municipal um modelo de eleição indireta, semelhante ao da Junta de Freguesia. O certo é que uma verdadeira reforma deverá começar por fazer-se através de uma reflexão sobre si mesma<sup>71</sup>.

---

<sup>71</sup> Sobre o significado dos processos de inovação e reforma no Direito Administrativo, cfr. L. PAREJO ALFONSO, **Transformación y Reforma? Del Derecho Administrativo en España**, Sevilha, INAP/Global Law Press Editorial Derecho Global, 2012, páginas 18 a 23.