ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

PROJECTO DE LEI N.º 356/VIII
DIGNIFICAÇÃO DA FUNÇÃO AUTÁRQUICA

Exposição de motivos

O ordenamento constitucional português consagra que a organização democrática do Estado compreende a existência de um poder local democrático.

No plano das autarquias locais coexistem as freguesias e os municípios, cujos órgãos são directamente eleitos pelas populações.

O poder local, ao longo dos últimos 25 anos, tem cimentado uma posição de relevo na resolução dos problemas dos cidadãos, apesar de serem colocados à sua disposição meios financeiros relativamente reduzidos quando comparados com as dotações da Administração Central.

Mas o trabalho realizado constitui a prova das efectivas capacidades e da profunda dedicação que os autarcas têm demonstrado na concretização das múltiplas tarefas que lhes têm sido cometidas e que crescentemente lhes vão sendo exigidas pelas populações.

A rejeição em referendo pelos portugueses do processo de regionalização administrativa deve ser entendido como um sinal claro no sentido da aceleração do processo legal de descentralização e desconcentração de atribuições e competências para as autarquias locais e o reforço da aplicação do princípio da subsidiariedade.

A Carta Europeia de Autonomia Local estabelece que o estatuto dos representantes eleitos localmente deve assegurar o livre exercício do seu mandato, permitir uma compensação financeira adequada das despesas

efectuadas no exercício do mandato, bem como uma adequada compensação pelo trabalho executado e ainda a correspondente protecção social.

Em Portugal, pese embora os passos que nesse mesmo sentido têm sido dados, a verdade é que a valorização e dignificação do trabalho autárquico tem-se desenvolvido em dois níveis diferenciados - de um lado o municipal e do outro o das freguesias, neste caso significativamente aquém do que seria exigível.

Este tratamento desigual no plano das condições para o exercício público de funções não se compreende nem se aceita entre eleitos que detêm o mesmo tipo de legitimidade democrática, mesmo tendo em conta a diferente natureza entre os dois escalões em causa e as responsabilidades concretas de cada um.

É neste contexto que surge o presente projecto de lei, tendo por objectivo criar condições de dignificação da actividade dos eleitos locais.

Para o efeito alarga-se o âmbito das condições exigíveis para o exercício do mandato em regime de tempo inteiro e a meio tempo pelos presidentes das juntas de freguesia e atribuem-se despesas de representação a estes eleitos locais, à semelhança do que a lei estabelece já para os restantes eleitos.

Assim, nos termos constitucionais e regimentais aplicáveis, os Deputados do Grupo Parlamentar do Partido Social Democrata, abaixo assinados, apresentam o seguinte projecto de lei:

Artigo 1.º

0 artigo 27.º da Lei n.º 169/99, de 18 de Setembro, passa a ter a seguinte redacção:

«Artigo 27.º

(...)

1 — Nas freguesias com 1000 ou mais eleitores o presidente da junta pode exercer o mandato em regime de tempo inteiro ou de meio tempo, desde que se observem, cumulativamente, as condições estabelecidas no n.º 3.

2 — Nas freguesias com menos de 1000 eleitores o presidente da junta pode exercer o mandato em regime de meio tempo, desde que se observem, cumulativamente, as condições estabelecidas no número seguinte.

3 — Para os efeitos nos números anteriores o montante do encargo anual com a respectiva remuneração não pode ultrapassar 12% do valor total geral da receita constante da conta de gerência do ano anterior nem do valor inscrito no orçamento em vigor.

4 — (anterior n.º 5).»

Artigo 2.º

O artigo 10.º da Lei n.º 11/96, de 18 de Abril, passa a ter a seguinte redacção:

«Artigo 10.º
Pagamentos ou encargos

A verba necessária ao pagamento das remunerações ou encargos com os membros da junta em regime de tempo inteiro ou de meio tempo será assegurada directamente pelo Orçamento do Estado.»

Artigo 3.º

É aditado à Lei n.º 11/96, de 18 de Abril, o seguinte artigo:

«Artigo 5.º-A
Despesas de representação

Os membros das juntas de freguesia têm direito a despesas de representação correspondentes a 30% das respectivas remunerações, no caso do presidente, e a 20% no caso dos restantes, as quais serão pagas 12 vezes por ano.»

Artigo 4.º

Os artigos 2.º, 8.º e 18.º da Lei n.º 29/87, de 30 de Junho, passam a ter a seguinte redacção:

«Artigo 2.º

(...)

1 — Desempenham as respectivas funções em regime de permanência os seguintes eleitos locais:

a) (...)

b) (...)

c) Membros das juntas de freguesia em regime de tempo inteiro.

Artigo 8.º

Remunerações dos eleitos locais em regime de meio tempo

Os eleitos locais em regime de meio tempo têm direito a metade das remunerações e subsídios fixados para os respectivos cargos em regime de tempo inteiro.

Artigo 18.º

(...)

(...)

5 — Os membros das juntas de freguesia e das câmaras municipais que não preencham o disposto no n.º 1 têm direito a uma bonificação na contagem do seu tempo do serviço, à razão de um ano por cada quatro de exercício efectivo.

6 — Para efeitos de aposentação ou reforma, os membros referidos no número anterior devem proceder ao pagamento das quotas ou contribuições devidas, que incidirão sobre os montantes das respectivas remunerações.»

Artigo 5.º

A presente lei entra em vigor com a tomada de posse dos membros das autarquias locais eleitos em 2001.

Palácio de São Bento, 30 de Janeiro de 2001. Os Deputados do PSD: *António Capucho — Manuel Moreira — Luís Marques Guedes — João Sá — Manuel Oliveira — Maria Ofélia Moleiro — Mário Albuquerque — António Montalvão Machado — Francisco Tavares — Álvaro Amaro — Cruz Silva — António Abelha — António Nazaré Pereira — Adão Silva — Feliciano Barreiras Duarte — Virgílio Costa — Lucília Ferra — Eugénio Marinho.*

PROJECTO DE LEI N.º 354/VIII
(ALTERAÇÕES À LEI N.º 169/99, DE 18 DE SETEMBRO, BEM COMO À LEI N.º 29/87, DE 30 DE JUNHO, NA PARTE RELATIVA AO FUNCIONAMENTO DAS ASSEMBLEIAS MUNICIPAIS)

PROJECTO DE LEI N.º 356/VIII
(DIGNIFICAÇÃO DA FUNÇÃO AUTÁRQUICA)

PROJECTO DE LEI N.º 357/VIII
(LEI ELEITORAL PARA AS AUTARQUIAS LOCAIS)

PROJECTO DE LEI N.º 360/VIII
[REFORMA O SISTEMA ELEITORAL AUTÁRQUICO
(ALTERA O DECRETO-LEI N.º 701-B/76, DE 29 DE SETEMBRO)]

PROJECTO DE LEI N.º 364/VIII
(CRIA O REGIME QUE REGULA A CONSTITUIÇÃO DAS AUTARQUIAS LOCAIS E RESPECTIVA ELEIÇÃO DOS SEUS MEMBROS)

PROJECTO DE LEI N.º 365/VIII
(ALTERA A LEI N.º 169/99, DE 18 DE SETEMBRO, QUE REGULA O QUADRO DE COMPETÊNCIAS, ASSIM COMO O REGIME JURÍDICO DE FUNCIONAMENTO DOS ÓRGÃOS DOS MUNICÍPIOS E DAS FREGUESIAS, BEM COMO A LEI N.º 27/96,

ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

DE 1 DE AGOSTO, QUE REGULA O REGIME JURÍDICO DA TUTELA ADMINISTRATIVA)

PROJECTO DE LEI N.º 370/VIII
(ALTERAÇÃO À LEI N.º 169/99, DE 18 DE SETEMBRO, EM QUE SE ESTABELECE O QUADRO DE COMPETÊNCIAS, ASSIM COMO O REGIME JURÍDICO DE FUNCIONAMENTO DOS ÓRGÃOS DOS MUNICÍPIOS E DAS FREGUESIAS)

PROPOSTA DE LEI N.º 32/VIII
(ALTERA A LEI N.º 169/99, DE 18 DE SETEMBRO, QUE ESTABELECE O QUADRO DE COMPETÊNCIAS, ASSIM COMO O REGIME JURÍDICO DE FUNCIONAMENTO, DOS ÓRGÃOS DOS MUNICÍPIOS E DAS FREGUESIAS, BEM COMO A LEI N.º 27/96, DE 1 DE AGOSTO, QUE REGULA O REGIME JURÍDICO DA TUTELA ADMINISTRATIVA, E A LEI N.º 29/87, DE 30 DE JUNHO, QUE DEFINE O ESTATUTO DOS ELEITOS LOCAIS)

PROPOSTA DE LEI N.º 34/VIII
(CRIA A LEI ORGÂNICA QUE REGULA A ELEIÇÃO DOS MEMBROS, ASSIM COMO A CONSTITUIÇÃO DOS ÓRGÃOS DAS AUTARQUIAS LOCAIS)

Relatório e parecer da Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias

Relatório

I - Considerações prévias

1 — O Governo e o conjunto dos grupos parlamentares, com excepção do Grupo Parlamentar do Partido Ecologista Os Verdes, tomaram a iniciativa de apresentar à Assembleia da República um conjunto de diplomas directamente conexos com «o sistema do Governo Municipal» e os respectivos procedimentos eleitorais, o quadro de competências e o regime jurídico de funcionamento dos órgãos dos municípios e das freguesias, o regime jurídico da tutela administrativa e, por último, um com o estatuto dos eleitos locais.

2 — O conjunto das iniciativas legislativas cumpre os requisitos institucionais e regimentais e por despacho de S. Ex.ª o Presidente da Assembleia da República baixaram, quer à Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias como também à Comissão de Administração e Ordenamento do Território, Poder Local e Ambiente, para emissão dos competentes relatórios e pareceres. Foram solicitados - e emitidos -, nos termos legais, pareceres à Associação Nacional dos Municípios Portugueses e à Associação Nacional de Freguesias.

Cumpre fazer, nos termos regimentais, e no que respeita a esta comissão, o respectivo relatório e parecer.

II - Antecedentes das propostas e dos projectos de lei

3 — As propostas e projectos de lei supra referenciados abarcam, essencialmente, três das mais importantes realidades jurídicas do denominado poder local tal como é concebido desde a entrada em vigor da Constituição da República Portuguesa [Ver, entre outros, para a delimitação semântica a *História dos Municípios e do Poder Local*, coordenada pelo saudoso Prof. César de Oliveira, Lisboa, Círculo de Leitores, 1995, pág. 10.]: a respeitante ao sistema eleitoral, a respeitante à competência das autarquias locais e, por último, a respeitante ao estatuto dos eleitos locais.

Na verdade, a autonomia local foi, juntamente com a autonomia regional, um dos princípios constitucionais fundamentais em matéria de organização descentralizada do Estado de Direito Democrático tal como o conceberam os constituintes de 1976. E como escreviam Gomes Canotilho e Vital Moreira «as autarquias locais são formas autónomas de organização local» e são «um elemento inerente à organização democrática do Estado» [*In Constituição da República Portuguesa*, Coimbra Editora, 1970, págs. 437 e 442, Círculo de Leitores].

4 — A concretização institucional implicou que, logo em 1976, o Decreto-Lei n.º 701-A/76, de 29 de Setembro, delimitasse a estrutura, competência e financiamento dos órgãos do município e da freguesia e o Decreto-Lei n.º 701-B/76, do mesmo dia, normativizasse a lei eleitoral dos órgãos das autarquias locais – que foi aperfeiçoado pelo Decreto-Lei n.º 757/76, de 21 de Outubro – e, anos mais tarde, as Leis n.ºs 9/81, de 26 de Junho, e 29/87, de 30 de Junho, estabeleceram o Estatuto dos Eleitos Locais.

5 — A densificação normativa das realidades descritas foi objecto, ao longo dos últimos 25 anos, de numerosas mutações.

6 — Basta referenciar, a título de exemplo, e que no que respeita ao quadro de competências, o regime de funcionamento dos órgãos dos municípios e da freguesia, que o diploma de 1976 foi substituído, no ano imediato, pela Lei n.º 79/77, de 25 de Outubro, que ficou conhecida como a «Lei das Autarquias», visto ter definido as atribuições e competências dos respectivos órgãos e tendo revogado expressamente múltiplos artigos do Código Administrativo. Sete anos depois surgiu o Decreto-Lei n.º 100/84, de 29 de Março, e este vem a ser revogado pela vigente Lei n.º 169/99, de 18 de Setembro.

7 — No que concerne ao estatuto dos eleitos locais a actual Lei n.º 29/87, de 30 de Junho, sofreu não só diversas alterações, como foi o caso das Leis n.os 97/89, de 15 de Dezembro, 11/91, de 17 de Maio, 127/97, de 11 de Dezembro, e 50/99, de 24 de Junho, como relevantes adequações traduzidas, por exemplo, na Lei n.º 11/96, de 18 de Abril – regime aplicável ao exercício do mandato dos membros das juntas de freguesia –, e na Lei n.º 12/98, de 24 de Fevereiro – regime de incompatibilidade e impedimento dos autarcas.

8 — Por último, e no que abrange a denominada lei eleitoral dos órgãos das autarquias locais, é imperioso incorporar, entre outras, as modificações constantes das Leis n.os 14-B/85, de 10 de Julho, 9/95, de 7 de Abril, e, particularmente, na Lei n.º 50/96, de 4 de Setembro, que veio a transpor para a ordem jurídica interna a Directiva 94/80/CE do Conselho de 19 de Dezembro relativa ao exercício do direito de voto e à elegibilidade nas eleições autárquicas por parte de cidadãos da União Europeia residentes

num Estado membro de que não tenham a nacionalidade. E como salientam Fátima Abrantes Mendes e Jorge Miguéis [Maria de Fátima Abrantes Mendes e Jorge Miguéis, *Órgãos das autarquias locais, Lei eleitoral*, anotado e comentado, 1997], «aproveitando essa transposição, e por iniciativa do XIII Governo Constitucional, os direitos eleitorais referidos foram estendidos a cidadãos nacionais de outros países, nomeadamente países de língua oficial portuguesa e outros em regime de reciprocidade, consubstanciando-se, assim, um propósito inscrito no programa que o Governo apresentou à Assembleia da República e concretizou-se o princípio constitucional inscrito no artigo 15.º, que consagra, desde 1989, a possibilidade de ali atribuir a estrangeiros residentes em território nacional, em condições de reciprocidade, capacidade eleitoral activa e passiva para as eleições autárquicas».

9 — Mas para além da densificação normativa importa não ignorar, quer a jurisprudência constitucional respeitante a normas constantes da lei eleitoral para os órgãos das autarquias locais, e que são exemplo os acórdãos 244/85 [Publicado no *Diário da República*, II Série, de 7 de Fevereiro de 1986], 254/85 [Publicado no *Diário da República*, II Série, de 18 de Março de 1986], 15/90 [Publicado no *Diário da República*, II Série, de 29 de Junho de 1990], 689/93 [Publicado no *Diário da República*, II Série, n.º 16, de 20 de Janeiro de 1994], 719/93 [Publicado no *Diário da República*, II Série, n.º 50, de 1 de Março de 1994] quer, também, diferentes deliberações da Comissão Nacional de Eleições, bem importantes, por exemplo, em matérias respeitantes às campanhas eleitorais ou à constituição das assembleias de voto. Acresce que é igualmente importante não esquecer o conteúdo do Estatuto do Direito de Oposição

consubstanciado na Lei n.º 24/98, de 26 de Maio, que se aplica inequivocamente às «autarquias locais de natureza representativa».

III - Aspectos essenciais das propostas e projectos em apreciação

10 — Antes de mais importa sistematizar, de entre as propostas e projectos ora em apreciação, as matérias neles constantes. E elas podem reduzir-se a dois grandes grupos: um grupo respeitante à lei eleitoral para os órgãos das autarquias locais; outro concernente ao quadro de competências e o regime jurídico de funcionamento dos órgãos dos municípios e das freguesias.

11 — No que respeita à lei eleitoral para os órgãos das autarquias locais deparamos com quatro iniciativas.

As soluções constantes da proposta de lei n.º 34/VIII «assentam num sistema de relações interorgânicas em que releva a legitimidade eleitoral, adoptam o princípio de que os titulares do órgão executivo devem ter a confiança do respectivo presidente, enquanto verdadeiro coordenador da equipa e principal responsável pela sua acção e o princípio de que o órgão executivo, no seu todo, bem como o respectivo programa de acção têm de obter a aprovação da assembleia».

As alterações visam, ainda, operar: «a mudança na constituição do governo autárquico, no sentido de proporcionar maiores governabilidade, eficiência e operacionalidade, a uniformização da forma de constituição dos órgãos dos diversos tipos de autarquias locais, a simplificação do processo

de responsabilização política e o reforço da função fiscalizadora e das competências políticas das assembleias locais.

Assim, a proposta estrutura-se ainda nas seguintes linhas gerais:

a) Eleição directa, secreta, universal, periódica e simultânea das assembleias das autarquias locais e dos presidentes das câmaras municipais e das juntas de freguesia;

b) O presidente da câmara municipal e o presidente da junta de freguesia são o cabeça da lista mais votada para a assembleia municipal e para a assembleia de freguesia, respectivamente;

c) O poder de designação dos restantes membros da câmara e da junta cabe ao presidente da câmara municipal e ao presidente da junta de freguesia, respectivamente;

d) A designação referida é feita de entre membros das assembleias eleitos directamente;

e) Os poderes de fiscalização da assembleia municipal e da assembleia de freguesia abrangem o poder de apreciação da constituição e do programa, assim como de remodelação dos órgãos executivos da iniciativa do presidentes destes;

f) O exercício de tal direito é reservado aos membros das assembleias eleitos directamente e em efectividade de funções;

g) A estabilidade governativa é garantida, designadamente através da imposição da maioria qualificada para a deliberação de rejeição e através de regras que facilitam a plena consciência das responsabilidades políticas dos órgãos e dos seus titulares;

h) O número de titulares do órgão executivo municipal é reduzido, face à respectiva homogeneidade;

i) As soluções práticas de governo são facilitadas pela via da constituição de executivos maioritários, com a participação de uma só, ou de duas ou mais forças políticas sufragadas;

j) As crises políticas mais graves são solucionadas mediante devolução da respectiva resolução, em última análise, aos eleitores».

A proposta de lei consagra, ainda, «o reforço da participação dos cidadãos na vida política, na sequência da previsão constitucional decorrente da última revisão, através do envolvimento do princípio da livre apresentação de candidaturas por grupos de cidadãos eleitores, em certos termos e condições».

12 — O projecto de lei n.º 357/VIII, apresentado pelo Partido Social Democrata, assenta num conjunto de «traves mestras» que podemos sistematizar nos seguintes pontos:

a) A eleição directa do presidente da câmara, como primeiro cidadão da lista mais votada para a assembleia municipal;

b) A liberdade de indicação de, pelo menos, metade dos vereadores pelo presidente eleito, de entre os membros escolhidos pelo eleitorado para a assembleia municipal;

c) O reforço dos meios e das competências políticas de fiscalização da assembleia municipal sobre a câmara municipal;

d) A dependência política da câmara perante a assembleia, estabelecendo-se o princípio limite de dissolução simultânea dos dois órgãos, em caso de total impasse na segunda tentativa de aprovação do orçamento e do plano de actividades;

e) A obrigatoriedade de realização de novas eleições em caso de destituição do executivo, não só como contributo para a sua maior estabilidade como, fundamentalmente, em estrito cumprimento da necessidade da escolha do presidente da câmara caber, directa e exclusivamente, ao eleitorado;

f) A consagração da possibilidade de apresentação de candidaturas independentes por grupos de cidadãos.

12.1 — O projecto do PSD proclama, ainda, que, com as devidas adaptações, este modelo deve ser igualmente aplicado às freguesias, autarquias «que assumem crescentemente um papel decisivo no serviço às populações e cuja eficácia e responsabilização têm também de ser asseguradas».

12.2 — E no que respeita, em especial, ao reforço das assembleias municipais o projecto do PSD assume não só «uma adequada elevação do seu estatuto político, enquanto órgão democrático de controlo da acção da câmara municipal, como a centralização na assembleia da discussão sectorial das áreas de intervenção do executivo, quer pela mais curta periodicidade na sua reunião, quer pela apresentação obrigatória do relatório de actividades por áreas, quer pela realização de um debate anual alargado sobre a gestão camarária, com a presença obrigatória de toda a

câmara municipal, ainda uma acrescida capacidade de fiscalização sobre a acção da câmara e dos seus serviços».

13 — O projecto de lei n.º 360/VIII, apresentado pelo Bloco de Esquerda, consubstanciado num artigo único, propõe a introdução de um limite à recandidatura dos presidentes das câmaras ou de vereadores que desempenhem funções a tempo inteiro em função do princípio republicano de limitação dos mandatos. Tal limite é normatizado na insusceptibilidade de não só o cargo de presidente ou de vereador a tempo inteiro não poder ser exercido pelo mesmo cidadão por mais de dois mandatos consecutivos como também, no caso de renúncia ao cargo, os mesmos titulares não poderem «exercer um cargo no mandato imediato».

14 — O projecto de lei n.º 364/VIII, apresentado pelo Centro Democrático Social/Partido Popular (CDS-PP) que «assenta em seis princípios fundamentais que procedem à necessária reforma do sistema, sem, contudo, subverter a organização político-eleitoral existente, e que se traduzem em procurar assegurar a modernidade, governabilidade, representatividade, a estabilidade, a proximidade e a renovação do sistema».

14.1 — No que respeita à modernização do sistema, as alterações enquadram não só novas formas de inelegibilidade como também a alteração da data das eleições. O projecto procede, também à necessária compilação e alteração do regime de propaganda eleitoral e alarga a possibilidade de votação antecipada, consagrando-se igualmente o recurso à votação electrónica.

14.2 — No que respeita à governabilidade o projecto procura dar execução à máxima de «quem ganha deve governar», e tal objectivo é conseguido através da previsão de um acréscimo de mais dois vereadores por município que, assegurando por outro lado a efectiva representação das escolhas políticas dos eleitores, «permita a formação de maiorias absolutas no executivo camarário».

14.3 — No que concerne à representatividade, o projecto mantém a eleição dos titulares de todos os órgãos autárquicos por sufrágio directo, universal e proporcional, mediante a aplicação do método de *Hondt*.

14.4 — O projecto consagra ainda a efectiva fiscalização do executivo camarário pelo órgão fiscalizador por natureza que é a assembleia municipal, assegurando-se o cumprimento das suas deliberações pelos órgãos executivos. O projecto prevê, ainda, «que sejam apresentadas e aprovadas moções de confiança e de censura, que votadas apenas por maioria absoluta dos membros presentes poderão produzir o seu efeito máximo».

14.5 — Consagra ainda o projecto do CDS-PP a possibilidade de candidaturas de grupos de cidadãos eleitores.

14.6 — Procura o projecto, por fim, assegurar a renovação do sistema, criando as condições para o exercício transparente das funções autárquicas e daí se prever um limite máximo de mandatos para o exercício das funções de presidente da câmara e de vereadores do executivo a quem tenham sido atribuídos pelouros.

15 — No que respeita ao quadro de competência e ao regime jurídico de funcionamento dos órgãos dos municípios e das freguesias deparamos, igualmente, com cinco iniciativas.

15.1 — A proposta de lei n.º 32/VIII, a par do reforço das competências dos órgãos deliberativos, consagra «uma alargada composição das respectivas mesas, cuja eleição obedece ao sistema proporcional da média mais alta de *Hondt*, assegurando a necessária representatividade da composição plural das assembleias autárquicas».

15.2 — Especialmente no que respeita «à mesa da assembleia municipal, conferem-se-lhe competências que visam operacionalizar o acompanhamento e a fiscalização da actividade do executivo».

15.3 — São «as exigências de acompanhamento e fiscalização, que igualmente determinam» que a proposta preveja que «no regime de tutela de legalidade se estabeleça como causa de dissolução e de perda de mandato a recusa aos órgãos deliberativos da prestação de informações e documentos necessários ao exercício da aludida competência».

15.4 — A proposta acentua, ainda, que a valorização e dinamização do papel das assembleias municipais passa também pela possibilidade de os membros eleitos por cada partido ou grupos de cidadãos eleitores se constituírem em «grupos municipais». Com a institucionalização desta figura, e tendo em conta as competências conferidas ao «grupo municipal», dá-se um passo decisivo no sentido da recondução da assembleia municipal ao centro de debate político das questões essenciais da vida dos municípios.

15.5 — A iniciativa do Governo confere, ainda, eficácia «à figura da moção de censura, sem que, ao arrepio dos objectivos do novo modelo proposto, esta se transforme num mecanismo gerador de instabilidade. Para

tanto, exige-se que, para a moção de censura implicar a apresentação de uma nova composição do executivo, ela tenha que ser aprovada por maioria qualificada de dois terços dos membros em efectividade de funções, não podendo ser votadas nos primeiros 12 nem nos últimos seis meses do mandato autárquico».

15.6 — São, na proposta, «disponibilizados acrescidos meios humanos e financeiros para o funcionamento das assembleias municipais mais consentâneos com o respectivo reforço de intervenção».

15.7 — E, por último, estabelece-se «uma justa diferenciação no que respeita aos montantes das senhas de presença dos diferentes membros da mesa da assembleia municipal, na consideração do acréscimo de responsabilidade que lhes é cometida».

16 — O projecto de lei n.º 354/VIII, apresentado pelo Partido Comunista Português, é orientado para «o reforço dos poderes e competências das assembleias municipais, dos direitos dos seus membros e dos seus meios de funcionamento».

16.1 — O PCP assume claramente que discorda da alteração do sistema de eleição directa das câmaras municipais pelo método proporcional, mas face às iniciativas presentes, aparece implícito o argumento de dar maiores poderes às assembleias municipais.

16.2 — Assim, o PCP considera que é necessário um maior reforço de poderes das assembleias municipais e que tal pode ser obtido sem eliminar a eleição directa das câmaras e sem retirar delas vereadores da oposição, no número correspondente à aplicação do método eleitoral à respectiva eleição.

17 — O projecto de lei n.º 356/VIII, apresentado pelo Partido Social Democrata, com a epígrafe «Dignificação da Função Autárquica» alarga o âmbito das condições exigíveis para o exercício do mandato em regime de tempo inteiro e a meio tempo pelos presidentes das juntas de freguesia» e atribui «despesas de representação» a esses eleitos locais.

18 — O projecto de lei n.º 365/VIII, apresentado pelo CDS-PP, altera não só a Lei n.º 169/99, de 18 de Setembro, bem como a Lei n.º 27/96, de 1 de Agosto, que regula o regime jurídico da tutela administrativa.

18.1 — No que respeita ao regime jurídico de funcionamento dos órgãos dos municípios prevê-se, em primeiro lugar, que apenas os membros eleitos directamente para a assembleia municipal possam votar as moções de censura e de confiança. Depois, prevê-se que, de entre os membros eleitos directamente, as maiorias necessárias se formem apenas a partir dos membros presentes.

18.2 — O projecto do CDS-PP prevê, ainda, não só que a aprovação de uma moção de censura deverá ter como consequência a destituição dos vereadores da câmara municipal e do seu presidente como que a dissolução do órgão deliberativo envolva necessariamente a dissolução do correspondente órgão executivo.

18.3 — O projecto pretende, igualmente, reformar e reforçar as competências das assembleias municipais, proporcionando-lhes a possibilidade de apreciar, em cada uma das sessões ordinárias uma informação escrita do presidente da câmara relativamente à actividade do município, bem como da situação financeira do mesmo, devendo apresentar esta informação com a antecedência de 10 dias úteis, de forma a permitir

aos membros da mesa uma análise pormenorizada dos elementos contidos naquela informação.

19 — O projecto lei n.º 370/VIII foi apresentado por um conjunto de Sr.as e Srs. Deputados do Partido Socialista e de que é primeiro subscritor o Deputado Casimiro Ramos.

O projecto prevê o poder/dever do presidente da câmara no que respeita «à promoção da divulgação das deliberações e decisões camarárias nas publicações de âmbito regional cuja redacção esteja sediada no respectivo município».

As alterações constantes no projecto pretendem conferir «maior transparência à administração local garantindo-se, ao mesmo tempo, que a divulgação das suas deliberações e decisões seja mais conhecidas dos munícipes, os verdadeiros interessados em tais actos».

IV - Enquadramento constitucional

20 — A Revisão Constitucional de 1997 alterou substancialmente alguns dos artigos respeitantes ao poder local em resultado de um conjunto de propostas de alteração subscritas pelos diferentes Grupos Parlamentares – PS, PSD, CDS-PP, PCP – bem como em resultado de iniciativas de Srs. Deputados, como foram os casos das propostas de que foram primeiros subscritores os Deputados Cláudio Monteiro, Arménio Santos, João Corregedor da Fonseca e Pedro Passos Coelho.

Com efeito o novo n.º 3 do artigo 239.º – com epígrafe «Órgãos deliberativos e executivos» – consagra que «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 adoptada na lei, a qual regulará o processo eleitoral, os requisitos da sua constituição e destituição e o seu funcionamento». E com intuito de evitar qualquer vazio legal até à alteração do modelo do poder local proporcionado pela nova redacção do artigo 239.º, foi introduzido, no âmbito das disposições legais e transitórias, o artigo 298.º [Ver *Uma Constituição Moderna para Portugal*, anotada de Luís Marques Guedes, Lisboa, 1991, pág. 234].

21 — A lei referida no n.º 3 do artigo 239.º carece, nos termos do n.º 6 do artigo 168.º, de aprovação por maioria de dois terços dos Deputados presentes, desde que superior à maioria absoluta dos Deputados em efectividade de funções.

22 — Mas a mesma revisão constitucional de 1997 alterou, igualmente, os artigos 251.º e 252.º.

Assim, o artigo 251.º – cuja alteração foi aprovada por unanimidade – passa a estipular que «a assembleia municipal é órgão deliberativo do município e é constituído por membros eleitos directamente em número superior aos dos presidentes de junta de freguesia que integram».

E o artigo imediato, o artigo 252.º, passou a consagrar que a câmara municipal é o órgão colegial do município, e foi assim, eliminada a parte final do artigo 252.º – e que vinha desde a versão inicial da Constituição da República Portuguesa –, que proclamava que a câmara é o órgão executivo colegial do município, «eleito pelos cidadãos eleitores residentes na sua área, tendo por presidente o primeiro candidato da lista mais votada».

23 — Também no que concerne ao artigo 260.º – com epígrafe «Juntas de freguesia» – foram introduzidas modificações. Assim, foi eliminado o n.º 2 do artigo 246.º [Que proclamava, desde 1976, que «o presidente da junta é um cidadão que encabeça a lista mais votada na eleição da assembleia ou não existindo esta, o cidadão que para esse efeito for eleito pelo plenário»]. E o corpo do artigo passa a proclamar tão-só que «a junta de freguesia é o órgão executivo colegial da freguesia».

24 — A susceptibilidade de os cidadãos eleitores poderem constituírem-se em lista e concorrerem independentemente das forças partidárias resulta, também, da Revisão Constitucional de 1997 e do novo n.º 4 do artigo 239.º, que estipula que «as candidaturas dos órgãos das autarquias locais podem ser apresentadas por partidos políticos, isoladamente ou em coligação ou por grupo de cidadãos eleitores nos termos da lei».

25 — É útil não ignorar que, tal como ocorreu em outros momentos de alteração ordinária ou extraordinária da Constituição da República Portuguesa, a revisão de 1997 foi uma revisão «compromissória» e resultou de um acordo de revisão entre o Partido Socialista e o Partido Social Democrata.

Tal acordo rubricado a 7 de Março de 1997 entre os então presidentes dos respectivos grupos parlamentares – os Drs. Jorge Lacão e Luís Marques Mendes – têm um ponto específico – o ponto oitavo – acerca do poder local. Aí se escreve que «na área do poder local, os dois partidos concordam na revisão da lei, a aprovar por maioria qualificada de dois terços, da fixação de um novo modelo de organização dos executivos autárquicos. O presidente será o primeiro candidato da lista mais votada

para a assembleia, se for outra a solução adoptada pela lei, o primeiro candidato da lista mais votada para o executivo».

E mais se acrescenta que os dois partidos «igualmente concordam na admissão de candidaturas apresentadas por grupos de cidadãos eleitores e na reformulação dos referendos municipais, passando a admitir a iniciativa popular na sua propositura».

26 — É esta renovação normativa de realidades e institutos estruturantes do poder local – tal como são o sistema eleitoral e o sistema de governos locais – que está bem presente no conjunto das iniciativas ora em apreciação.

V - Evolução histórico-política

27 — As primeiras eleições autárquicas realizadas na vigência da Constituição da República Portuguesa tiveram lugar em 12 de Dezembro de 1976. E os resultados eleitorais traduziram, na realidade, a implantação social das diversas forças políticas em disputa. O PS conquistou 115 câmaras, o então PPD 109, o PCP 37, o CDS 36 e o PPM uma [*História do município e do poder local*, pág. 359].

28 — Em 1979, tiveram lugar as segundas eleições autárquicas e, nestas, o PPD/PSD conquistou 101 câmaras, a Aliança Democrática 73, o PS 60, a APU 50 e o CDS 20 presidências.

29 — Sucederam-se, desde então, mais cinco eleições autárquicas, respectivamente, em 1982, em 1985, em 1989, em 1993 e, por último, em 1997.

30 — Este conjunto de eleições tiveram lugar no âmbito dos princípios gerais constantes de Lei Eleitoral de 1976 e que nos proporcionaram algumas interessantes conclusões, quer em termos de evolução do número de maiorias absolutas quer no que respeita às características das maiorias relativas saídas das eleições de 1997.

31 — Assim, no que concerne à evolução do número de maiorias absolutas podemos concluir que:

a) Há um aumento significativo do número de maiorias absolutas de 1976 para 1979: de 185 (60,9%) para 232 (76,1%);

b) Há uma estabilização do número de maiorias absolutas entre 1979 e 1993: 232 (76,1%) em 1979; 237 (77,7%) em 1982; 242 (79,3%) em 1985; 231 (75,7%) em 1989; 236 (77,4%) em 1993;

c) Há um aumento muito significativo do número de maiorias absolutas de 1993 para 1997: de 237 (77,45%) para 276 (90,45%), que constitui o máximo histórico.

32 — No que respeita às características das maiorias relativas saídas das eleições de 1997, podemos referir que o número de maiorias relativas saídas das eleições de 1997 é de 29, o que representa 9,5% do total de municípios em que se realizou o sufrágio.

33 — Importa equacionar, ainda, o número de eleições intercalares para as câmaras municipais ocorridas desde a constituição do poder local democrático.

	Concelhos	Partido Vencedor Eleição Geral	Partido Vencedor Eleição Intercalar	Data de Eleição Intercalar
77/ 79	Mirandela	CDS	PSD	10/09/78
	Évora	FEPU	APU	19/11/78
	Valença	PS	UD	29/04/79
	Belmonte	PS	PS	29/04/79
80/82	Corvo	PSD	PS	18/05/80
	Vila Porto	PSD	PS	24/07/80
	Aguiar	AD	CDS	24/07/80
	Beira	AD	PS	23/11/80
	Mealhada	PSD	CDS	31/05/81
	Murça	PS	PS	14/06/81
	Nazaré	AD	PSD	13/09/81
	Valpaços	APU	APU	11/10/81
	Loures	PSD	PSD	14/02/82
	V.P. Vitória			
83/85	M Canavezes	CDS	CDS	18/12/83
	S. J. Madeira	AD	CDS	15/04/84
	Lamego	PSD	PSD	29/04/84
86/89	Fundão	PSD	PS	18/10/87
90/93	Monção	PSD	PSD	09/12/90
94/97	Albufeira	PS	PS	21/01/96
98/01	S. Pedro Sul	PS	PSD	26/11/00

Constatamos, assim, que a grande maioria destas eleições tiveram lugar na primeira fase da constituição do novo modelo autárquico e que com a estabilização da democracia municipal [Ver entre outros o n.º 73 da Revista

«Pouvoirs» subordinado ao tema «*La démocratie municipale*» e particularmente o artigo de Paul Alliès, «Un mode de scrutin exemplaire?»] a dissolução dos órgãos autárquicos é cada vez mais rara.

34 — Em termos de evolução do número de concelhos deparamos nos últimos anos com uma significante estabilidade.

Mas como se deduz de António Pedro Manique [Na sua obra acerca de Mouzinho da Silveira, Liberalismo e Administração, Livros Horizonte, Lisboa, 1989, pág. 82] tal estabilidade só ocorreu após 1842 e o Código Administrativo que nesse ano entrou em vigor. Este Código Cabralista vigorou 36 anos e vem a ser revogado em 1 de Janeiro de 1879. Tal como escreve Marcelo Caetano [*In Estudos da História da Administração Pública Portuguesa,* Coimbra Editora, Coimbra, 1993, pág. 392] «aos agentes do poder central dava-se grande ingerência na vida local, os corpos administrativos estavam sujeitos a uma apertada tutela».

Assim, em 1827 havia 806 concelhos, em 1832 havia 796, em 1835 havia 799, em 1836 havia 351, em 1842 havia 381 e em 1878 havia 290 concelhos dos quais 263 no continente. Ora, foi em 1878 que foi publicado um novo Código Administrativo, o Código de Rodrigues Sampaio e que teve muita influência na contemporânea legislação municipal francesa, espanhola e italiana.

E, como salienta João Bonifácio Serra [*In As reformas da administração local de 1878/1910*, publicado na revista Análise Social, n.º 103/104, volume XXIV, 1998, pág. 1037 e seguintes] «o termo de descentralização surge sempre associado ao da faculdade de acção do município». Mas como escreve Henrique da Gama Barros « a história do povo é a história das instituições municipais [Henrique da Gama Barros, *História da*

Administração Pública em Portugal, I, Lisboa, 1985, pág. 471] ou como salientava Alexandre Herculano «o estudo do município, na origem deles, nas suas modificações, na sua significação como elemento político, deve ter para a geração actual sentido valor histórico, e muito mais o terá algum dia, quando a experiência tiver demonstrado a necessidade de restaurar esse esquecido mas indispensável elemento de toda a boa organização social» [Alexandre Herculano, *História de Portugal*, IV, Lisboa, 1903, pág. 34].

35 — Mas aquela faculdade de acção tem consagração constitucional desde a primeira lei fundamental portuguesa. Na verdade, e no que respeita aos municípios, as Cortes aprovaram, ainda antes da Constituição de 1822, a Lei de 20 de Julho de 1822 que consagrou a primeira reforma dos municípios do século XIX. Mas a evolução histórica do município português evidencia como ressalta do estudo de Aires de Jesus Ferreira Pinto [*In Município*, inscrito no Dicionário Jurídico da Administração Pública, págs. 73 e seguintes] envolve ao longo dos séculos XII e XIII uma quádrupla descentralização: legislativa, política, administrativa e judicial.

36 — Nos séculos XIV a XVII houve, claramente, uma centralização da administração e, consequentemente, a perda da regalia dos municípios o que é inequívoco, por exemplo, através da figura do «juiz de fora»: tal centralização é reafirmada nas Ordenações Afonsinas, depois nas Manuelinas e, até, nas Filipinas. Era uma verdadeira «centralização do Poder» de que era máximo expoente o «Corregedor Régio».

37 — Com o movimento constitucional tudo se altera. A Constituição de 1822 vem a consagrar, no seu artigo 219.º, «a existência de câmaras em todos os povos onde assim o conviesse o bem público», composta por vereadores em número a designar por lei e bem assim por um Procurador e

por um escrivão [A que seguimos de perto Aires Ferreira Pinto, ob. Cit. pág. 79 e seguintes; *História dos Municípios e do Poder Local*, págs. 179 e seguintes, e António Matos Reis, *Origem dos Municípios Portugueses*, Livros Horizonte, Lisboa, 1991].

O procurador e os vereadores eram eleitos, anualmente, por forma directa à pluralidade relativa de voto dados em escrutínio secreto em assembleia pública, podendo votar nestas eleições os moradores do concelho com direito a voto para a eleição dos Deputados das cortes.

E era eleito presidente da câmara o vereador que obtivesse mais votos, salvo no caso de empate em que se decidia à sorte.

Os vereadores e procuradores que servissem por um ano não seriam reeleitos no ano seguinte.

A Constituição de 1822 consagrou, no seu artigo 223.º, para as câmaras municipais, as atribuições seguintes:

I — Fazer posturas ou leis municipais;

II — Promover a agricultura, o comércio, a indústria, a saúde pública, e geralmente todas as comunidades no concelho;

III — Estabelecer feiras e mercados nos lugares mais convenientes, com aprovação da Junta de Administração do Distrito;

IV — Cuidar das escolas de primeiras letras e de outros estabelecimentos de educação que forem pagos pelos rendimentos públicos, e bem assim dos hospitais, casas de expostos e outros estabelecimentos de beneficência, com as excepções e pela forma que as leis determinarem;

V — Tratar das obras particulares dos concelhos e do reparo das públicas; e promover a plantação de arvores nos baldios e nas terras dos concelhos;

VI — Repartir a contribuição directa pelos moradores do concelho (artigo 228.º), e fiscalizar a cobrança e remessa dos rendimentos nacionais;

VII — Cobrar e despender os rendimentos do concelho, e bem assim as fintas que, na falta deles, poderão impor aos moradores na forma que as leis determinarem.

As outras Constituições monárquicas consagraram, igualmente, em normas próprias, a realidade municipal, como se constata dos artigos 133.º e seguintes da Carta Constitucional de 1826 – e o seu artigo 134.º estipulava que «as Câmaras serão electivas e compostas do número de Vereadores que a lei designar e o que obtiver o maior número de votos será Presidente» – e dos artigos 129.º e seguintes da Constituição de 1838 que delimitava no seu artigo 130.º que «em cada concelho uma Câmara Municipal, eleita directamente pelo povo, terá a administração económica do Município na conformidade das Leis».

38 — No que respeita aos municípios a Constituição de 1911 estabelecia que a organização e atribuições seriam reguladas por lei especial, fixando no seu artigo 66.º, as respectivas bases nos termos que se seguem: «A organização e atribuições nos corpos administrativos serão regulados por lei especial e assentarão nas bases seguintes:

1 — O poder executivo não terá ingerência na vida dos corpos administrativos;

2 — As deliberações dos corpos administrativos poderão ser modificadas ou anuladas pelos tribunais do contencioso quando forem ofensivas das leis e regulamentos de ordem geral;

3 — Os poderes distritais e municipais serão divididos em deliberativo e executivo, nos termos que a lei prescrever;

4 — Exercício do referendo, nos termos que a lei determinar;

5 — Representação das minorias dos corpos administrativos;

6 — Autonomia financeira dos corpos administrativos, na forma que a lei determinar».

Mais tarde foi aprovada a Lei n.º 88, de 7 de Agosto de 1913.

Esta lei, essencialmente, e entre outros aspectos:

- Estabelecia, de forma marcadamente descentralizadora, o âmbito da acção dos corpos administrativos e a sua independência relativamente ao poder central;
- Consagrava a inexistência de tutela;
- Fazia frequentes referências ao referendo;
- Caracterizava as funções dos corpos administrativos como gratuitas e obrigatórias;
- Determinava a eleição directa dos membros dos corpos administrativos pelos cidadãos inscritos nos recenseamentos das respectivas circunscrições;
- Enumerava um conjunto de incompatibilidades eleitorais para os membros dos corpos administrativos.

39 — No âmbito da Constituição Política de 1933 o seu título VI, sob a designação «das circunscrições políticas e administrativas e das autarquias locais», dedicou aos municípios e demais autarquias sete artigos (do artigo 124.º ao artigo 131.º).

O Código Administrativo, que entrou em vigor em 1940, ao concretizar as normas constitucionais considerava que a câmara municipal era o corpo administrativo do concelho e por vereadores eleitos quadrienalmente pelo conselho municipal, em número que variava segundo a classe e a ordem dos concelhos.

Já no que respeitava ao presidente da câmara, este era nomeado livremente pelo Governo (artigo 36.º) e escolhido, em princípio, de entre os munícipes do respectivo concelho, cabendo-lhe a função de administrar o concelho, de superintender na execução das deliberações camarárias, e de representar o governo no município, como magistrado administrativo.

VI - Enquadramento sistémico

40 — As questões ligadas ao novo localismo estão na ordem do dia em diversos sistemas políticos. Daí, e como salienta Clemente J. Navarro Yañe [*Revista de Estudios Politicos,* Abril/Junho, 1998, págs. 273 e seguintes] estejamos perante dois modelos: o comunitário e o modernizador. «O primeiro, próprio dos países meridionais, caracteriza-se pela existência de um elevado número de municípios. Conservaram a sua estrutura original» e, em geral, subsistem, ao nível da coordenação, com outros níveis políticos sejam de âmbito provincial ou regional. O segundo modelo, desenvolvido

no Reino Unido, nos Países Nórdicos e na Europa central, caracteriza-se pela existência de um processo de «agregação de entidades locais» que determina que estas últimas sejam maiores e o seu número seja mais reduzido. Estamos, aqui, perante lógicas de identidade territorial e, em outra perspectiva, perante mecanismos de agregação da população, tendo em conta as novas necessidades e os crescentes anseios de um novo tipo de realidade social.

41 — Esta análise não pode obnubilar que «o acto eleitoral, entendido em sentido amplo, não funciona apenas como meio procedimental de legitimação do sistema (para recorrer à terminologia de Luhmann). É igualmente o mecanismo indispensável de operacionalização do conceito de soberania popular. Compreende-se, em consequência, que toda a intenção de mexer com um sistema eleitoral, em qualquer das suas múltiplas vertentes» se revista de especial melindre, tanto político quanto jurídico». [Afonso d'Oliveira Martins , Fernando Roboredo Seara, José de Matos Correia, Ricardo Leite Pinto, *Contributos para a Reforma do Sistema Eleitoral*, Universidade Lusíada, 1999, pág. 27]. Este melindre está bem patente em desconfianças ínsitas em vários projectos, na proclamação de princípios constitucionais potencialmente atingidos e, até, na recorrente proclamação de estarmos perante mais uma tentativa «para ganhar na secretaria aquilo que não se conseguiu obter no terreno de jogo». Daí a importância de uma reflexão aprofundada e de uma busca coerente de um modelo organizatório-político que não fique num «meio tempo» perturbante, num « semi-sistema de governo municipal» e numa lógica em que a presidencialização se acentue sem que o controlo procurado seja um controlo potenciado, primacialmente em razão da escassez de recursos

afectos à busca fiscalizadora do órgão «parlamentar» e, também, da especificidade «efectivo-temporal» dos mandatos dos membros dos denominados «parlamentos municipais ou de freguesia. E sendo público e notório a dimensão «desigual» do conjunto dos actuais 308 municípios portugueses.

42 — Também nesta sede ganha relevância, pela sua acuidade e actualidade políticas, a matéria da limitação de mandatos. Não podemos esquecer, aqui, que, para além da bondade da tese, o conteúdo de um acórdão do Tribunal Constitucional [*Diário da República*, I Série A, n.º 193, de 23 de Agosto de 1991] que se pronunciou, com argumentos que nos dispensamos de repetir, no sentido da inconstitucionalidade de uma norma que previa a inelegibilidade para um executivo municipal, durante o quadriénio imediatamente subsequente ao terceiro mandato, para os cidadãos que nesse executivo tenham exercido o cargo de presidente durante três mandatos consecutivos.

43 — Mas, e para além destas referências, importa avaliarmos, sob o ponto de vista formal, qual o sistema de governo municipal que, nesta actualidade, temos. Com efeito, e como afirma Marcelo Rebelo de Sousa [*In O Sistema do Governo Municipal*, Edições da ATAM, Santarém, 1997], «temos um sistema de governo que não é presidencialista, nem parlamentarista, nem semi-presidencialista. É um sistema híbrido, misto, confuso, em larga medida equívoco, feito da mistura entre a Constituição, a lei e a prática. Não é um sistema presidencialista por que apesar de o Presidente da Câmara Municipal ser eleito directamente pelos cidadãos é eleito numa lista. (...) Por outro lado, a Câmara Municipal responde, embora mitigadamente, perante a Assembleia Municipal, o que não é típico

do sistema presidencialista. Ou seja, a Assembleia Municipal pode, além de reprovar o plano de actividades e de não aprovar o orçamento, votar moções de censura à Câmara Municipal». Mas este sistema em vigor não é «um sistema parlamentar porque a Câmara Municipal não sai da Assembleia Municipal sendo eleita directamente». Estamos, assim, perante duas legitimidades paralelas, «a legitimidade directa do Parlamento, a Assembleia Municipal e a legitimidade directa do Governo, na Câmara Municipal».

44 — Se esta é a realidade formal é conveniente proclamar que a «realidade real» tem mostrado aspectos bem positivos. Estamos, aqui, em plena perspectiva tridimensional do poder [Adriano Moreira, Ciência Política, Almedina, Coimbra, 1984, págs. 129 e seguintes] e na necessidade de não ignorarmos a sede real do poder. É que o presidente da câmara municipal assumiu-se como órgão e aproveitou, naturalmente, uma das tendências da comunicação política contemporânea, a hiperpersonalização da vida política e dos seus principais actores para consolidar o poder e para o ocupar na sua plenitude. Mas, e como salienta Marcelo Rebelo de Sousa [ob. Cit. pág. 16] «é um facto importante haver a Assembleia Municipal, um parlamento onde se debate, onde se discute, que muitas vezes trava, entorpece a actividade da Câmara Municipal».

45 — E se estamos perante mutações no âmbito da democracia representativa não devemos minimizar os denominados « novos direitos de cidadania» [Ver, entre outros, Manuel Veiga, Congresso «*Portugal: Que futuro?*», 4ª. Secção «*O Estado democrático e os cidadãos*», Robert Leach, Local Government Reorganisation RIP? em The Political Quarterly, 1998, págs. 31 e seguintes e o relatório presente à Assembleia dos Poderes Locais

e Regionais da Europa por Henry Frendo e Hans Ulrich Stoekling acreca da «*Situação da democracia local e regional no Reino Unido*»] e a efectiva consagração legislativa de mecanismos de participação dos cidadãos na vida colectiva da sua vizinhança, seja este mais ou menos ampla espacialmente. Mas, ao mesmo tempo, interiorizar que, neste tempo, para além do direito, importam outras «reformas» e, de entre elas, ganha importância a reforma das finanças e da gestão locais, elementos que são ao mesmo tempo «o princípio» e o «fim» de uma nova descentralização e de um diferente exercício do poder político [Ver, aqui, Ana Bela Santos Bravo e Jorge Vasconcellos e Sá, *Autarquias Locais, Descentralização e Melhor Gestão*, Lisboa, Verbo, 2000 e Daniele Archibugi, *La democrazia cosmopolitica,* Asterios Editore, Junho, 2000].

46 — É indiscutível que uma mutação de um sistema eleitoral determina a recomposição das competências dos respectivos órgãos e, naturalmente, e na perspectiva weberiana uma reflexão no que concerne à circulação das elites. Mas, aqui, é útil recordar outros contributos teoréticos, como os de Moisei Ostrogorski – e a «sobrevivência dos partidos políticos» e o «problema da corrupção» -, de Robert Michels – e a questão da «democracia, da liderança e da oligarquia», de James Burnham - e a problemática da «sede do poder na sociedade gestora» ou de Manuel Castells e a inserção do «novo localismo» no assumido «Estado-rede».

47 — Mas, e para além destas perspectivas o certo é que a «engenharia constitucional» [Ver Giovanni Sartori, *Ingegneria costituzionale comparata*, Il Mulino, 1994] possibilita, *hic et nunc,* diferentes soluções. E estas, ao exigirem uma maioria qualificada, tornam bem presentes as palavras de José Magalhães [*In Dicionário da Revisão Constitucional*,

Editorial Notícias, 1999, pág. 122] quando aborda a questão do governo local: «o sistema ou continua, ou, se puder mudar, muda». E, assim, delimitadas que estão algumas das questões consideradas noéticas importa emitir o regimental parecer.

Parecer

Analisadas as propostas de lei n.os 32/VIII, 34/VIII, os projectos de lei n.os 354/VIII, 356/VIII, 357/VIII, 360/VIII, 363/VIII, 365/VIII, 370/VIII, a Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias é de parecer que as mesmas reúnem as condições constitucionais, legais e regimentais para subir a Plenário para discussão na generalidade, reservando os grupos parlamentares a respectiva posição sobre o mérito das iniciativas e de voto para o debate.

Palácio de São Bento, 9 de Fevereiro de 2001. — O Deputado Relator, *Fernando Seara* — O Presidente da Comissão, *Jorge Lacão*.

Nota: O relatório e o parecer foram aprovados por unanimidade (PS, PSD, PCP e CDS-PP).

ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

PROJECTO DE LEI N.º 356/VIII
(DIGNIFICAÇÃO DA FUNÇÃO AUTÁRQUICA)

Relatório e parecer da Comissão de Administração e Ordenamento do Território, Poder Local e Ambiente

Relatório

I - Nota preliminar

Por despacho de S. Ex.ª o Presidente da Assembleia da República, respectivamente de 21 de Janeiro, a iniciativa acima identificada, do Grupo Parlamentar do PSD, baixou à Comissão de Administração e Ordenamento do Território, Poder Local e Ambiente para elaboração de parecer e relatório, em conformidade com o disposto no artigo 146.º do Regimento da Assembleia da República.

II - Do objecto

A presente iniciativa tem por base a alteração dos regimes aplicáveis ao exercício da actividade autárquica, previstos na Lei n.º 169/99, de 18 de Setembro, que estabelece o quadro de competências dos órgãos dos municípios e das freguesias, na Lei n.º 11/96, de 18 de Abril, aplicável ao exercício do mandato dos membros das juntas de freguesia, bem como na Lei n.º 29/87, de 30 de Junho, que dispõe sobre o estatuto dos eleitos locais.

Com um articulado determinado por cinco normas, esta iniciativa contempla os seguintes objectivos.

1 — Alterar o regime de exercício do mandato do presidente da junta de freguesia estabelecido no artigo 27.º da Lei n.º 169/99, de 18 de Setembro.

Assim, estabelece-se a possibilidade do exercício do mandato do presidente da junta de freguesia, em regime de tempo inteiro ou em regime de meio tempo, para as freguesias com 1000 ou mais eleitores, desde que, cumulativamente, o montante do encargo com a remuneração dos mesmos não ultrapasse 12% do valor total geral da receita constante da conta de gerência do ano anterior nem o valor inscrito no orçamento em vigor.

Por sua vez, para as freguesias com menos de 1000 eleitores, e em cumprimento dos mesmos requisitos cumulativos, aos presidentes de junta é conferida a possibilidade de exercer o mandato em regime de meio tempo.

2 — Determina que, através de um novo artigo, a inserir na Lei n.º 11/96, de 18 de Abril, quer os presidente de junta de freguesia quer os restantes membros beneficiem, respectivamente, de um valor correspondente a 30 % e a 20% das suas remunerações, pago 12 vezes ano, para fazer face a despesas de representação.

3 — Por consequência, altera a Lei n.º 29/87, de 30 de Junho, estabelecendo o seguinte:

— Os membros das juntas de freguesia em regime de tempo inteiro passam a desempenhar funções em regime de permanência;

— Todos os eleitos locais que exerçam o mandato em regime de meio tempo têm direito a auferir metade das remunerações e dos subsídios fixados para os eleitos locais em regime de tempo inteiro.

4 — Alarga o regime de contagem de tempo de serviço e reforma antecipada, previsto no artigo 18.º do mesmo diploma, a todos os autarcas que (membros das juntas de freguesia e câmaras municipais) não preencham, cumulativamente ou não, os requisitos vertidos no n.º 1 do artigo 18.º, passando a beneficiar, para contagem de tempo de serviço, de um ano por cada quatro de exercício efectivo.

Por último, o artigo 5.º do projecto de lei contempla a entrada em vigor da nova lei, remetendo os seus efeitos para a data de tomada de posse dos membros das autarquias locais eleitos em 2001. Afigurando-se esse cenário para o ano de 2002, a nova lei não colidirá com a lei-travão nos termos do disposto no n.º 2 do artigo 167.º da CRP. Caso contrário, dever-se-à alterar a redacção do artigo 5.º do projecto.

III - Antecedentes legislativos

No âmbito da matéria inserta neste projecto de lei podemos destacar, na VII e VIII Legislatura, as seguintes iniciativas legislativas:

— Proposta de lei n.º 283/VII, da iniciativa do Governo, que estabelece o quadro de competências, assim como o regime jurídico de funcionamento dos órgãos dos municípios e das freguesias, e o projecto de lei n.º 387/VII, da iniciativa do Grupo Parlamentar do CDS-PP, que propõe a alteração ao Decreto Lei n.º 100/84, de 29 de Março (atribuição e competências das autarquias), resultando desta apreciação conjunta a actual Lei n.º 169/99, de 18 de Setembro;

— Proposta de lei n.º 111/VII, da iniciativa do Governo, que estabelece o quadro de transferências de atribuições e competências para as autarquias locais, da qual nasce a Lei n.º 159/99, de 14 de Setembro;

— Proposta de lei n.º 77/VII, da iniciativa do Governo, sobre alteração à Lei n.º 29/87, de 30 de Junho (Estatuto dos Eleitos Locais), a qual dá origem à Lei n.º 127/97, de 11 de Dezembro;

— Proposta de lei n.º 32/VII, da iniciativa do Governo, que propõe a alteração da Lei n.º 169/99, de 18 de Setembro, bem como das leis que regulam o regime jurídico da tutela administrativa (Lei n.º 27/96, de 1 de Agosto) e o Estatuto dos Eleitos Locais (Lei n.º 29/87, de 30 de Junho), acrescendo, sobre o mesmo assunto, os projectos de lei n.os 370/VIII, da iniciativa do Grupo Parlamentar do PS, e 365/VIII, apresentado pelo Grupo Parlamentar do CDS-PP.

IV - Enquadramento constitucional

A presente iniciativa tem inserção constitucional no Título VIII, Capítulos I, II e III, especialmente dedicado aos princípios gerais do poder local, bem como à constituição e competência das freguesias e dos municípios.

Com património e finanças próprias, estas autarquias locais são consideradas pessoas colectivas territoriais dotadas de órgãos representativos que visam a prossecução dos interesses próprios das populações que representam e com quem comungam, diariamente, as situações emergentes da sociedade local.

Inserindo-se, pois, estas autarquias, no quadro legal e constitucional que define e organiza o território nacional, em respeito pelo princípio da descentralização administrativa.

Na prossecução desses objectivos é assaz importante o papel dos órgãos deliberativos e executivos destas autarquias locais que, democraticamente eleitos pelas populações que representam, exercem, nos termos da lei, as competências que lhes estão atribuídas.

V - Enquadramento legal

No plano legal, as iniciativas, ora em apreciação, justificam-se através dos seguintes diplomas legislativos:

— Decreto-Lei n.º 169/99, de 18 de Setembro, que estabelece o quadro de competências, assim como o regime jurídico de funcionamento dos órgãos dos municípios e das freguesias;

— Lei n.º 11/96, de 18 de Abril, sobre o regime aplicável ao exercício do mandato dos membros das juntas de freguesia;

— Lei n.º 29/87, de 30 de Junho (com a redacção que lhe foi conferida pela Lei n.º 11/96, de 30 de Junho, pela Lei n.º 127/97, de 11 de Dezembro, pela Lei n.º 50/99, de 24 de Junho) sobre o Estatuto dos Eleitos Locais.

VI - Enquadramento internacional

Cumpre aqui destacar o papel importante da Cada Europeia de Autonomia Local, da qual Portugal é signatário, e que considera as autarquias locais como um dos principais fundamentos de todo o regime

democrático, permitindo aproximar a administração do cidadão. Para tal, a mesma Carta considera que as autarquias locais devem estar dotadas de órgãos de decisão constituídos democraticamente, beneficiando de ampla autonomia quanto às competências, às modalidades do seu exercício e aos meios necessários ao cumprimento da sua missão.

Em conclusão, quanto à iniciativa em questão, somos do seguinte

Parecer

A Comissão de Administração do Território, Equipamento Social, Poder Local e Ambiente é de parecer que o projecto de lei n.º 356/VIII se encontra em condições de subir a Plenário para apreciação e votação na generalidade.

Assembleia da República, 5 de Fevereiro de 2001. — O Deputado Relator, *António Saleiro* — O Presidente da Comissão, *Mário Albuquerque*.

Nota: — O relatório e o parecer foram aprovados por unanimidade.