

MESTRADO
ECONOMIA E POLÍTICAS PÚBLICAS

TRABALHO FINAL DE MESTRADO
DISSERTAÇÃO

**A FISCALIZAÇÃO POLÍTICA DAS ASSEMBLEIAS
MUNICIPAIS NO DOMÍNIO FINANCEIRO: OS CASOS DE
AMADORA, CASCAIS, LOURES E OEIRAS**

ALEXANDRA SANTOS DOMINGOS

OUTUBRO 2018

MESTRADO
ECONOMIA E POLÍTICAS PÚBLICAS

TRABALHO FINAL DE MESTRADO
DISSERTAÇÃO

A FISCALIZAÇÃO POLÍTICA DAS ASSEMBLEIAS
MUNICIPAIS NO DOMÍNIO FINANCEIRO: OS CASOS DE
AMADORA, CASCAIS, LOURES E OEIRAS

ALEXANDRA SANTOS DOMINGOS

ORIENTAÇÃO:

PROFESSOR DOUTOR PAULO TRIGO PEREIRA

OUTUBRO 2018

Agradecimentos

“Matar o sonho é matarmo-nos. É mutilar a nossa alma. O sonho é o que temos de realmente nosso, de impenetravelmente e inexpugnavelmente nosso.”

Livro do Desassossego por Bernardo Soares. Vol.II. Fernando Pessoa

Ao meu orientador, Professor Doutor Paulo Trigo Pereira, com quem quis trabalhar desde a minha chegada ao ISEG, deixo um agradecimento sincero pela orientação, pelo apoio e pelo interesse com que sempre contei ao longo desta dissertação. As palavras certas nos momentos certos, aliviaram os momentos de tensão e provocaram um processo de construção contínuo e estimulante.

Ao Coordenador do Mestrado em Economia e Políticas Públicas, Professor Doutor Carlos Farinha Rodrigues, pela disponibilidade e persistência que colocou em todo o processo de decisão prévio à dissertação.

Ao Professor Doutor Luís de Sousa, Investigador Auxiliar do Instituto de Ciências Sociais da Universidade de Lisboa, ao Mestre Luís Almeida, Investigador do Instituto de Políticas Públicas e ao Dr. Albino Almeida, Presidente da Associação Nacional das Assembleias Municipais pelo tempo que dispensaram e pelos preciosos contributos endereçados, que enriqueceram de forma muito significativa esta dissertação, deixando antever uma longa oportunidade de investigação futura.

Às Câmaras Municipais e instituições referidas ao longo da dissertação, pela disponibilidade e colaboração nas informações dispensadas.

Aos colegas de turma por tudo o que partilhámos ao longo dos dois anos de Mestrado e aos colegas de trabalho que em muitas horas ouviram e abraçaram os dilemas e questões que me assolavam.

À família, à pessoa que preenche a minha vida de forma especial e às amigas do coração, pelas horas que me ouviram, pela compreensão e apoio incondicional com que me brindaram sempre.

Aos meus pais Elisabete e José, por colocarem sempre o meu bem-estar e a minha felicidade acima de todos os obstáculos, por todas as questões e discussões que tivemos em conjunto e pelo tempo que abdicaram da minha presença, incentivando cada momento incondicionalmente.

À minha estrela guia, aquele que me olha de muito perto, o Avô Porfírio.

Resumo

As autarquias locais configuram um dos mais importantes pilares da democracia em Portugal. O atual modelo da governação municipal consubstancia-se na coexistência de dois órgãos: câmara municipal e assembleia municipal. Num momento em que o nível de exigência sobre as autarquias cresce sem precedentes, importa avaliar se as Assembleias Municipais desempenham o seu papel de fiscalização dos executivos.

É neste sentido que a presente dissertação pretende avaliar se esse órgão deliberativo e fiscalizador exerce, de forma apropriada, o seu mandato. A análise centra-se no domínio financeiro, estratégico para a gestão de uma autarquia, nomeadamente em três dimensões: o Orçamento, os documentos de prestação de contas e a política fiscal municipal. Recorre-se a um estudo de caso, de quatro municípios portugueses da área metropolitana de Lisboa (Amadora, Cascais, Loures e Oeiras) no mandato 2013-17, analisando as discussões e decisões tomadas num conjunto de documentos-chave no domínio financeiro. As principais conclusões da análise são que os executivos camarários têm grande discricionariedade na execução orçamental, nomeadamente nas alterações orçamentais, que o apoio técnico à apreciação política de documentos de prestação de contas é insuficiente e que as oposições (com exceção de Loures) quase não tiveram iniciativas de propostas alternativas no âmbito da política fiscal, nomeadamente em sede de IRS, IMI e Derrama. Esta análise sugere que o papel fiscalizador das Assembleias Municipais, e o papel das oposições, no domínio financeiro, é diminuto.

Desta análise surgem um conjunto de conclusões e questões para o futuro, nomeadamente sobre de que forma o sistema eleitoral e o funcionamento das autarquias locais se poderão adaptar às novas exigências que lhes são colocadas na sua governação. Analisam-se alterações minimalistas, no atual modelo de governação que poderiam potenciar o reforço do papel fiscalizador das Assembleias Municipais, bem como a possibilidade de uma alteração estrutural do modelo de governação numa direção mais parlamentar.

Palavras-chave: Autarquias locais; Câmara Municipal; Assembleia Municipal; fiscalização; finanças autárquicas.

Abstract

The municipalities are one of the most important pillars of democracy in Portugal. The current model of municipal governance implies the election and coexistence of two public bodies: city council and municipal assembly. The level of exigency on local authorities is growing without precedents. Thus, it is important to assess if they really work in line with what is desirable, reliably and in full exercise of their functions.

In that sense this dissertation intends to evaluate if the deliberative organ and consequently supervisory, truly exercises its mandate.-The analysis will be focused on the financial domain, a strategic area for an autarchy's management, namely on the municipal budget, the documents of accountability and on the municipal fiscal policy. A case study of four Portuguese municipalities (Amadora, Cascais, Loures and Oeiras) between 2013-2017 is objectively produced, and the discussions and decisions taken in a set of key documents in the financial domain are analysed. The main conclusions are: that the Executive organ has much discretion about the budget execution, namely in the budgetary changes; the technical support for the political appraisal of financial statements is insufficient; the oppositions (except Loures) almost don't have initiatives for alternative proposals about fiscal policy. This analysis suggests that the supervisory function of the Municipal Assembly and the role of oppositions, on the financial domain, are minimal.

From the results of the previous analysis, a set of conclusions and questions for the future about the electoral system are drawn, namely how the local authorities can be adapted to the new demands of governance. We analyse some minimalist changes in the actual electoral system that would increase the supervisory powers of the Municipal Assembly and the possibility of a structural change to the model in a parliamentary approach.

Key-words: Municipalities; City Council; Municipal Assembly; supervision; municipal finances.

Índice

Agradecimentos	i
Resumo	ii
Abstract	iii
Índice	iv
Índice de Tabelas	v
Siglas e Acrónimos	vi
Introdução	1
2. O potencial de fiscalização das Assembleias Municipais	2
2.1 O papel e a ação das Assembleias Municipais: breve revisão da literatura	2
2.2 As Assembleias Municipais no modelo de governação autárquico: o quadro legal	5
2.3 Caracterização qualitativa e quantitativa das Assembleias Municipais e sua relação com as Câmaras Municipais	8
3. As deliberações e a fiscalização no domínio financeiro:	11
3.1 Definição de pontos críticos e de metodologia de análise da qualidade da fiscalização política	11
3.2 Caracterização breve dos municípios: Amadora, Cascais, Loures e Oeiras	12
3.3 Análise da fiscalização no domínio financeiro	17
3.3.1 Orçamento Municipal	17
3.3.2 Documentos de prestação de contas	21
3.3.3 Medidas de política fiscal municipal	23
4. Alterações minimalistas ou estruturais no modelo de governação autárquico	26
4.1 Alterações institucionais e legais no atual modelo	26
4.2 Um modelo de governação municipal alternativo	32
4.2.1 Os problemas do modelo de governação atual	32
4.2.2 Reforma do modelo de governação: um debate já antigo	33
4.2.3 Perspetivas de futuro	36
5. Conclusão	39
6. Referências Bibliográficas	40
7. Anexos	45

Índice de Tabelas

Tabela 1 – Principais competências da Câmara Municipal e Assembleia Municipal	9
Tabela 2 – Situação política de maioria relativa ou absoluta dos municípios por órgão	10
Tabela 3 – Caracterização da população dos municípios de Amadora, Cascais, Loures e Oeiras	13
Tabela 4 – Taxas de imposto definidas pelas autarquias entre de 2014 e 2017	13
Tabela 5 – Caracterização das finanças autárquicas dos municípios de Amadora, Cascais, Loures e Oeiras	15
Tabela 6 – Caracterização política dos municípios de Amadora, Cascais, Loures e Oeiras	16
Tabela 7 – Distribuição de mandatos pelos partidos candidatos às eleições autárquicas de 2013	17
Tabela 8 – Sentido de voto e número de propostas sobre o Orçamento por órgão municipal e por ano	18
Tabela 9 – Nº de alterações e revisões orçamentais e valor total por município e por ano	19
Tabela 10 – Impacto das alterações e revisões orçamentais no orçamento final por ano	19
Tabela 11 – Execução orçamental da receita e despesa por município e por ano	21
Tabela 12 – Ênfases e reservas do relatório do Revisor Oficial de Contas nas contas individuais do município por ano	22
Tabela 13 – Sentido de voto e número de propostas sobre a política fiscal por órgão municipal e por ano	24
Tabela 14 – Propostas de alterações minimalistas no modelo de governação autárquico	26
Anexo I – Índices e metodologias utilizados noutros estudos para a avaliação da qualidade da governação	45
Anexo III - Valor mediano das vendas por m ² de alojamentos familiares por município e por categoria de alojamentos (novos e existentes)	46
Anexo IV - Sentido de voto por ano e por órgão municipal no Orçamento, Prestação de Contas e Instrumentos de Política Fiscal	47

Siglas e Acrónimos

AM – Assembleia Municipal

AR – Assembleia da República

BE – Bloco de Esquerda

CDS-PP – Partido do Centro Democrático Social – Partido Popular

CEFA - Fundação para os Estudos e Formação Autárquica

CLC – Certificação Legal de Contas

CM – Câmara Municipal

CNE – Comissão Nacional de Eleições

CRP – Constituição da República Portuguesa

DGAL – Direção Geral das Autarquias Locais

IMI – Imposto Municipal sobre Imóveis

IMT – Imposto Municipal sobre a Transmissão Onerosa de Imóveis

INE – Instituto Nacional de Estatística

IOMAF – Movimento Independente “Isaltino Oeiras Mais à Frente”

IRS – Imposto sobre o rendimento das pessoas singulares

MISC – Movimento Independente “Ser Cascais”

MPT – Partido da Terra

PAN – Pessoas-Animais-Natureza

PCP – Partido Comunista Português

PCTP/MRPP – Partido Comunista dos Trabalhadores Portugueses

PEV – Partido Ecologista “Os Verdes”

POCAL - Plano Oficial de Contabilidade das Autarquias Locais

PPM – Partido Popular Monárquico

PS – Partido Socialista

PSD – Partido Social-Democrata

RMMG – Remuneração Mínima Mensal Garantida

ROC – Revisor Oficial de Contas

TIAC - Transparência e Integridade, Associação Cívica

UTAO - Unidade Técnica de Apoio Orçamental

1. Introdução

As autarquias locais constituem desde 1976 uma pedra basilar da organização do poder político democrático. A proximidade das freguesias e municípios para com o seu território e os seus cidadãos, faz com que assumam um papel relevante no contexto da governação nacional. A existência de órgãos democráticos, confiáveis e proativos é determinante para uma governação mais transparente.

“As autarquias locais são pessoas coletivas públicas territoriais dotadas de órgãos representativos que visam a satisfação dos interesses próprios das populações respetivas.” (CRP, 1976)

Ao nível municipal encontram-se definidos dois órgãos: a Câmara Municipal, que exerce o poder executivo e a Assembleia Municipal, que exerce o poder deliberativo. Esta última tem um conjunto de atribuições e competências relevantes no âmbito da fiscalização do executivo que se encontram consagradas do ponto de vista legal. Porém, surgem algumas questões sobre as quais importa refletir relativamente à existência ou não de uma efetiva fiscalização que contribua eficazmente para a qualidade da governação autárquica.

Para o desenvolvimento da dissertação assume-se uma hipótese de investigação fundamental: as Assembleias Municipais não exercem um controlo político satisfatório da ação dos executivos no contexto do quadro legal em vigor e que isso tem consequências na qualidade da governação autárquica.

Deste modo, a dissertação está dividida em três capítulos essenciais. Em primeiro lugar determina-se o potencial fiscalizador da Assembleia Municipal, ou seja, identifica-se, através do quadro legal, quais as competências e atribuições do órgão, clarificando os instrumentos que tem à sua disposição. De modo a contextualizar o panorama político nacional dos órgãos municipais, apresentam-se igualmente dados quantitativos naquilo que diz respeito à composição e diversidade político-partidária das Assembleias Municipais. Em segundo lugar, justifica-se a seleção de um conjunto de pontos críticos para uma efetiva fiscalização no domínio financeiro das autarquias locais: Orçamento, Prestação de Contas individuais e política fiscal municipal. Para uma avaliação crítica do papel desempenhado pelas assembleias municipais, estudar-se-ão os contextos de decisão das matérias referidas para quatro municípios - Amadora, Cascais, Loures e Oeiras -, todos da Área Metropolitana de Lisboa, com uma população muito qualificada e com uma diversidade partidária ao nível dos Presidentes de Câmara e de maiorias nas assembleias municipais. Em terceiro e último lugar, a partir de uma não rejeição da hipótese

anteriormente identificada, explorar-se-ão as principais razões para que não exista uma efetiva fiscalização por parte do órgão deliberativo. Desta análise resultarão um conjunto de propostas de alteração no quadro legal e/ou institucional que funcionem como medidas corretoras e mitigadoras deste fracasso e por outro lado considerar-se-á um modelo de governação municipal alternativo, com maior predominância parlamentar.

2. O potencial de fiscalização das Assembleias Municipais

2.1. O papel e a ação das Assembleias Municipais: breve revisão da literatura

A literatura existente em torno da questão de investigação que se pretende desenvolver pode dividir-se em dois pontos essenciais: a literatura de índole científica e a literatura de índole legislativa e político-partidária, tais como a legislação habilitante, propostas de lei, programas eleitorais ou comunicações políticas.

Estas duas vertentes que podemos abordar sobre o tema são igualmente relevantes uma vez que é necessário dotar a investigação de maior rigor técnico e científico, mas também suportá-la com a legislação e decisões políticas. Deste modo, ambas serão consideradas, na presente secção e na seguinte.

Existem algumas definições essenciais a identificar enquanto elementos centrais e de base para a investigação. Em primeiro lugar: a definição do Professor Doutor Diogo Freitas do Amaral relativamente ao poder local, que constitui parte significativa das citações nacionais neste tema, com uma tendência para a uniformização de conceitos; segundo o autor, o município visa "*a prossecução de interesses públicos da população residente na circunscção concelhia, mediante órgãos representativos por ela eleitos*" (Amaral, 1994). Diversos artigos em torno da governação municipal utilizam os conceitos enunciados pelo autor como base de investigação. No mesmo sentido podem ainda destacar-se as publicações do professor António Cândido de Oliveira, para o autor o município é "*o ente local por excelência da nossa administração local autónoma*" (Oliveira, 2014)

Nos principais trabalhos e textos considerados encontram-se linhas comuns de apresentação das questões de investigação sobre o poder local, assentes sobretudo na forma descritiva e cronológica dos acontecimentos que caracterizam a história do poder local. Também o diagnóstico é de certa forma transversal: a necessidade de uma reforma da Lei Eleitoral Autárquica é uma realidade.

O Fórum das Políticas Públicas é assertivo quando identifica as três áreas de mudança nas políticas públicas locais: a delimitação de competências; a alteração do modelo de gestão e governação municipal; e as transformações ao nível da repartição de recursos

entre Administração Central e Local (Rodrigues e Silva, 2012). É, aliás, no mesmo sentido do Fórum, que em artigos da mesma publicação, António Costa e Rui Rio corroboram a necessidade de alteração do modelo de governação municipal. A par de outros autores, ambos propõem alinhar o modelo de governação autárquico ao modelo nacional e das freguesias, em que o primeiro eleito da lista mais votada, é o Presidente de Câmara e constitui o executivo. (Costa, 2012; Rio, 2012; Meirinho, 2009)

No entanto, é naquilo que diz respeito à constituição do executivo que surgem mais divergências. Enquanto alguns autores defendem que a vitória deve garantir automaticamente a maioria no órgão executivo (Rio, 2012), por outro lado, outros advogam que a constituição do executivo deve refletir a proporcionalidade da Assembleia e na ausência de maioria absoluta estabelecer negociações com as demais forças políticas para a constituição do executivo (Costa, 2012; Oliveira, 2015) e até mesmo a possibilidade de integrar vereadores fora daqueles cidadãos que foram eleitos para a Assembleia, à semelhança do que acontece com os Ministros do Governo da República (Montalvo, 2003, Oliveira, 2015 e Rio, 2012).

Encontramos igualmente diversas referências à existência de dois parlamentos: um maior (a Assembleia Municipal) e outro mais pequeno (a Câmara Municipal) mas em que na prática aquele que apresenta mais fraquezas é exatamente o “verdadeiro parlamento”, ou seja, a Assembleia Municipal. (Rebello de Sousa, 1992; Rio, 2012).

A necessidade de se reforçarem os poderes da Assembleia Municipal acolhe praticamente um consenso entre a literatura existente, com a preocupação de que o órgão deliberativo possa exercer efetivamente um mandato fiscalizador. A relevância da transparência e da capacidade de deliberação dos órgãos pode, aliás, ser associada a duas conceções de democracia: uma conceção minimalista, associada a Schumpeter e uma conceção de democracia ideal ou democracia deliberativa, associada a John Rawls e Jürgen Habermas. E é este último conceito de democracia deliberativa que podemos cruzar com a necessidade de órgãos deliberativos mais transparentes e efetivamente fiscalizadores. Esta visão denota que a deliberação, enquanto instrumento próprio da democracia, é muito mais do que uma decisão, além de transformar as preferências, *“envolve discussão sobre as propostas, identificação das divergências, argumentação fundamentada tecnicamente (...) e negociação para se alcançar um apoio significativo.”* (Pereira, 2008). Potenciar a democracia deliberativa deve ser um desígnio fundamental para o empoderamento da Assembleia Municipal.

Por outro lado, a dimensão da Assembleia surge igualmente como questão em diversos textos. Numa comparação simples com outros países vizinhos, Portugal é o que apresenta maiores órgãos deliberativos ao nível municipal, muito influenciados pela inerência dos Presidentes das Juntas de Freguesia (Montalvo, 2003; Oliveira, 2015). Por fim, é generalizada a ideia de que o atual modelo de governação está profundamente ligado ao passado e “*existe um forte cunho impresso pela Constituição da República no desenho institucional inicial que se tende a manter no futuro*” (Pereira, 2016), pelo que após 40 anos de Poder Local Democrático será relevante questionar o modelo de governação, o funcionamento e a organização das instituições que lhe estão intrínsecas, bem como as suas competências (Oliveira, 2015).

Considerando os aspetos mais intimamente relacionados com a qualidade da governação, os principais contributos de autores nacionais pertencem a Nuno Ferreira da Cruz e Rui Cunha Marques. Hodiernamente, o conceito de governação municipal na atualidade pressupõe que os órgãos municipais já não detêm o poder exclusivo de implementação de políticas públicas ao nível local, partilhando esse poder com uma rede complexa de *stakeholders* (Cruz e Marques, 2013). A avaliação desta governação torna-se por isso cada vez mais complexa e coloca um conjunto de questões, tais como: o que medir, como medir e quem mede. A governabilidade, por seu lado, é uma questão abordada pela sua estabilidade. Apesar das questões que são colocadas quanto a um modelo diferente, são evidentes as condições de estabilidade, já que “*em termos médios, os dois maiores partidos obtêm uma percentagem de votos igual ou superior a 80% em 2/3 dos municípios. Cerca de metade dos municípios do continente registam maiorias absolutas*” (Sousa, 2015) e a “*a percentagem de maiorias naturais ou artificiais ... entre 2001 e 2009 variou entre 88% e 91%*” (Freire e Lisi, 2015).

Em termos metodológicos, a análise das questões ligadas ao poder local encontra maior diversidade se considerarmos a literatura estrangeira ou o estudo que outras dissertações de mestrado fizeram neste âmbito internacional.

No anexo I refletimos um conjunto de índices e metodologias já aplicados noutros estudos que pretendem avaliar a qualidade da governação. A maioria dos autores considerados e dos documentos políticos que analisamos, apresentam argumentos para uma solução de modelo de governação diferente, com base nas propostas e debate político dos últimos anos e sustentado em aspetos teóricos.

Apesar desta aparente unanimidade, denota-se a ausência de suporte científico e empírico, ou seja, evidências de que o modelo atual apresenta deficiências e que um

modelo alternativo seja efetivamente benéfico. Esta avaliação deverá ter implícita a consideração dos seus efeitos sobre a qualidade da governação municipal, criando para esse efeito métricas adequadas. Naquilo que diz respeito à qualidade da governação existe trabalho de investigação sobre diversos prismas, desde a transparência, áreas setoriais, execução orçamental ou corrupção (Batalha, 2014; Costa e Carvalho, 2016; Dias e Sarrico, 2008; Lima, 2011). No trabalho científico existente denota-se, portanto, uma ausência de entrosamento entre as duas questões, ou seja, o modelo de governação e a avaliação da qualidade de governação.

2.2. As Assembleias Municipais no modelo de governação autárquico: o quadro legal

A organização do poder local como hoje o conhecemos encontra as suas fundações na Constituição da República Portuguesa de 1976, com as revisões que se lhe seguiram. O modelo de governo, ou seja, o regime jurídico de funcionamento dos órgãos das autarquias e atribuições de competências constam do Regime Jurídico das Autarquias Locais, aprovado pela Lei nº75/2013 e da Lei nº169/99 com as posteriores alterações e artigos não revogados pela primeira. Considerando o âmbito dos diplomas legais antes referidos convirá enquadrá-los nos propósitos da investigação.

A CRP de 1976 privilegia a lógica da autonomia local e de uma profunda matriz democrática. Considerando o distanciamento temporal da CRP de 1976 e volvidos perto de 42 anos de poder local, importa também considerar a evolução legislativa desde o pós-25 de Abril. Naquele momento, pretendia-se que se estabelecessem apenas princípios provisórios para a realização do primeiro ato eleitoral autárquico. O Decreto-Lei nº701-B/76 regulou em 1976 esse primeiro ato eleitoral e a ele se seguiram um conjunto de alterações e aditamentos que o perpetuaram como símbolo da lei eleitoral local até ser definitivamente revogado, apenas no ano de 2001.

No período entre 1976 e o presente, as revisões constitucionais de 1982, 1989, 1992, 1997, 2001, 2004 e 2005 não trouxeram alterações significativas naquilo que diz respeito aos municípios, com as principais alterações a configurarem consequência da integração dos Tratados europeus na lei nacional. Porém, será relevante atentar a uma discreta alteração do art.252º da CRP em 1997, que abre possibilidade à alteração do modelo de eleição do órgão executivo. Até 1997 o artigo referia “*A câmara municipal 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*” (CRP,1992), com a revisão de 1997 passou a referir apenas que “*A câmara municipal é o órgão executivo*

colegial do município” (CRP, 1997) não definindo por isso qualquer forma de eleição. Em termos legislativos este terá sido o primeiro sinal de potencial alteração do modelo.

O Título VII – Poder Local da CRP estabelece atualmente os princípios gerais da organização das autarquias locais, definindo no nº1 do seu art.236º que “*no continente as autarquias locais são as freguesias, os municípios e as regiões administrativas.*”. Neste âmbito, é a Lei nº75/2013 que enquadra o Regime Jurídico das Autarquias Locais. Considerando os órgãos autárquicos, nos municípios encontramos a Assembleia Municipal e Câmara Municipal e nas freguesias a Assembleia de Freguesia e Junta de Freguesia. Os modelos de governo são distintos para municípios e freguesias, e é relevante definir que o objeto de investigação se centrará concretamente e apenas naquilo que respeita aos municípios.

A Assembleia Municipal é o órgão deliberativo do município, constituída por número de eleitos não inferior ao triplo dos eleitos da Câmara Municipal e também superior ao número de presidentes de Junta de Freguesia que integram o órgão, conforme determina o art.42º da Lei nº169/99. Este órgão é eleito por sufrágio universal, direto e secreto, pelos cidadãos inscritos na área geográfica correspondente ao município.

A Câmara Municipal é o órgão executivo do município, constituída por um Presidente e por um número de Vereadores estabelecido em função do número de eleitores, tal como enunciado pelo art.57º da Lei nº169/99. A eleição deste órgão é um assunto que encontra diversos contextos. Na prática, hoje em dia, a eleição deste órgão acontece em simultâneo com a da Assembleia Municipal, igualmente por sufrágio universal, direto e secreto e pelos mesmos cidadãos. Refere a Lei nº169/99 esse aspeto, e aponta também no seu art.57º que o Presidente da Câmara Municipal será o primeiro candidato da lista mais votada. A CRP no seu art.239º deixa-nos a possibilidade de duas vias distintas que importa considerar: “*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...*”. Entendeu o legislador que se realizassem dois atos eleitorais em simultâneo para os dois órgãos. Esta é uma temática que ao longo da vida poder local democrático tem motivado diversas discussões na esfera política e que motivou alguns projetos-lei e iniciativas na Assembleia da República¹.

De forma genérica nenhuma das alterações à CRP ou ao Decreto-Lei nº701- B/76, fundadores dos princípios do poder local, alterou de forma significativa o modelo de

¹ O contexto histórico do debate e das diversas propostas de reformas neste âmbito são retomadas na secção 4.2.2 quando se abordar uma possível alteração do modelo de governação.

governança municipal, que desde esta altura assenta na eleição direta do órgão deliberativo e órgão executivo, ao invés da solução tendencialmente parlamentar que encontramos no modelo nacional e das freguesias. Apesar das alterações de 1997, daí não advieram efeitos práticos. As Leis nº169/99 e nº75/2013, que atualmente se encontram em vigor e suportam o governo municipal, não vieram também trazer diferenças de maior ao modelo, assentando sobretudo em princípios mais completos naquilo que diz respeito às competências das autarquias e dos próprios órgãos, tendo reforçado, nomeadamente, os poderes do Presidente da Câmara Municipal. Ainda assim, a primeira regista uma evolução ao nível do funcionamento dos órgãos autárquicos, sem que isso produza diretamente alterações no modelo de governança. Em concordância com esta conclusão note-se a ideia de que *“o inprint inicial da CRP76, fez-se sentir, quer ao nível institucional quer ao nível financeiro e algumas opções tomadas então, podem compreender-se politicamente, mas facilmente se verifica não terem qualquer racionalidade económica. Apesar disso mantêm-se imunes às várias revisões constitucionais realizadas desde então”* (Pereira, 2016).

As competências da Assembleia e Câmara Municipal encontram-se determinadas na Lei nº169/99 e na Lei nº75/2013. Na tabela 1, apresentada na secção seguinte, encontramos uma resenha par a par, das suas principais competências. As competências da Assembleia Municipal encontram-se determinadas nomeadamente pelos arts.24º a 26º da Lei nº75/2013, com algumas referências ainda à Lei nº169/99. As suas atribuições centram-se em competências de apreciação, nomeadamente sob proposta da Câmara Municipal. Às competências de apreciação e deliberação junta-se também o papel de fiscalização. Neste domínio a Assembleia Municipal acompanha e fiscaliza a atividade do órgão executivo e das empresas municipais, podendo para isso qualquer deputado municipal requerer todas as informações que julgue necessárias ao desempenho da sua função. As Assembleias Municipais funcionam também sob a existência de um Regulamento de Funcionamento próprio, aprovado habitualmente no início do mandato, que reflete os princípios determinados pela Lei bem como o funcionamento das suas sessões e comissões. As competências da Câmara Municipal são dadas pelo art.33º da Lei nº75/2013, remetendo algumas competências específicas do Presidente da Câmara Municipal para o art.35º da mesma Lei. Centram-se sobretudo em aspetos materiais de planeamento das atribuições municipais e a sua submissão à aprovação da Assembleia Municipal.

É ainda relevante notar a consagração do Direito de Oposição na Constituição da República Portuguesa e através da Lei nº24/98, reconhecendo *“às minorias o direito de oposição democrática”* (CRP, 2005). É direito de qualquer partido político ou grupo de

cidadãos em situação de oposição, receber informação direta e regular sobre os principais assuntos de interesse público. Além do direito à informação, o Estatuto do Direito de Oposição prevê também o direito de consulta prévia, nomeadamente sobre documentos estratégicos tais como orçamentos e planos de atividades, o direito de participação e o direito de depor. Após cada ano civil e até 31 de março o órgão executivo elabora um relatório de avaliação que reflita as medidas tomadas ao longo do ano na observância dos princípios estabelecidos na lei. O relatório é alvo de resposta por parte da oposição, se assim o desejar, e pode ser discutido em sede de Assembleia Municipal.

2.3. Caracterização qualitativa e quantitativa das Assembleias Municipais e sua relação com as Câmaras Municipais

De forma genérica, e como refere o art.3º da Lei nº75/2013, as autarquias locais como um todo exercem as suas atribuições com competências de “*de consulta, de planeamento, de investimento, de gestão, de licenciamento e controlo prévio, de fiscalização*”. De forma igualmente geral, municípios e freguesias veem a lei determinar os domínios setoriais sobre os quais atuam na generalidade. No presente, esta é uma matéria em discussão e relativamente à qual se aguarda a publicação das Lei Setoriais que reforçarão a Delegação de Competências da Administração Central na Administração Local². Os órgãos eleitos encontram legalmente previstas as suas atribuições e competências na mesma Lei.

Câmara Municipal (Órgão Executivo)	Assembleia Municipal (Órgão Deliberativo)
Elaborar e submeter à AM as Opções do Plano, Orçamento e respetivas revisões;	Aprovar Opções do Plano, Orçamento e respetivas revisões;
Executar o orçamento e opções do plano;	Fixar as taxas do município;
Elaborar e aprovar as alterações ao orçamento e opções do plano;	Fixar a taxa de IMI, derrama e participação no IRS;
Elaborar e submeter à aprovação da AM os planos necessários à concretização das atribuições do município;	Autorizar a contratação de empréstimos;
Fixar os preços da prestação de serviços ao público;	Autorizar a aquisição, alienação ou oneração de imóveis com valor superior a 1000xRMMG;
Aprovar projetos, programas de concurso, cadernos de encargos e adjudicação de empreitadas e aquisição de bens e serviços, cuja autorização de despesa lhe caiba;	Autorizar a celebração, resolução e revogação de contratos de delegação de competências e acordos de execução;
Adquirir, alienar ou onerar imóveis até ao valor de 1000xRMMG;	Aprovar a criação ou reorganização dos serviços municipais ou municipalizados;
Deliberar sobre formas de apoio e concessão de apoios financeiros ou de outra natureza a	Aprovar os mapas de pessoal dos serviços municipais ou municipalizados;

² A Lei-Quadro de transferência de competências para as autarquias locais e para as entidades intermunicipais, foi publicada pela Lei nº50/2018 de 16 de Agosto, aguardando-se os diplomas de âmbito setorial respeitantes às diversas áreas a descentralizar.

instituições legalmente constituídas;	
Discutir, preparar e submeter à AM contratos de delegação de competências e acordos de execução;	Deliberar sobre a afetação ou desafetação de bens do domínio público municipal;
Adquirir e locar bens e serviços;	Aprovar planos e instrumentos estratégicos do município (p.ex: Plano Diretor Municipal)
Criar, construir e gerir instalações, equipamentos, serviços, ...	Acompanhar e fiscalizar a atividade da Câmara Municipal, Serviços Municipalizados e Empresas Municipais;
Emitir licenças nos casos legalmente previstos;	Discutir o relatório do Estatuto do Direito de Oposição;

Fonte: Regime Jurídico das Autarquias Locais - Lei nº75/2013, de 12 de setembro (Adaptado)

Tabela 1 – Principais competências da Câmara Municipal e Assembleia Municipal

A tabela 1 reflete as principais competências dos dois órgãos municipais. Convém notar desde já que a maioria das competências da Assembleia Municipal e das matérias sobre as quais o órgão delibera, chegam-lhe sob proposta elaborada pela Câmara Municipal e previamente discutida e aprovada por esse órgão.

Relativamente ao funcionamento da Assembleia Municipal, o mesmo encontra-se descrito no art.31º da Lei nº75/2013. Prevê-se a existência de um núcleo de apoio próprio com recursos humanos atribuídos pelo município a esse serviço e sob orientação do Presidente da Mesa da Assembleia. Está igualmente prevista a existência de instalações e equipamentos necessários ao seu funcionamento. Por fim, o nº3 do art.31º prevê que sob proposta da Mesa, são inscritas no orçamento do município, verbas discriminadas para “*senhas de presença, ajudas de custo e subsídios de transporte dos membros da assembleia municipal, bem como para a aquisição dos bens e serviços correntes necessária ao seu funcionamento e representação.*”

A Assembleia Municipal reúne ordinariamente em cinco sessões por ano, nos meses de fevereiro, abril, junho, setembro e novembro ou dezembro, convocadas por edital público e apresentado nos locais de estilo determinados. Na sessão de abril deverá ser apreciado o inventário de bens, direitos e obrigações patrimoniais bem como a discussão e votação dos documentos de Prestação de Contas do ano anterior. Na sessão de novembro ou dezembro deverão apreciar-se os documentos respeitantes ao Orçamento e Grandes Opções do Plano, salvo em situações excecionais como a realização de atos eleitorais. Além destas sessões ordinárias, podem existir sessões extraordinárias convocadas por iniciativa do Presidente da Mesa ou após requerimento do Presidente da Câmara Municipal, um terço dos membros da Assembleia ou 5% do número de cidadãos recenseados com um máximo de 2.500. As sessões da Assembleia Municipal são públicas e têm um período de intervenção destinado ao público.

Considerando que a situação política dos municípios é relevante para esta investigação, importa também considerar como é que estes se encontram definidos politicamente.

Neste sentido apurou-se para cada um dos 308 municípios se existe maioria absoluta ou relativa na Assembleia Municipal e na Câmara Municipal, conforme apresentado pela Tabela 2. Considerando a situação de maioria absoluta ou relativa para os dois órgãos, existem quatro combinações possíveis. Os resultados para cada um dos casos foram obtidos a partir dos dados de apuramento de mandatos de cada lista concorrente às Eleições Autárquicas de 2013.

	Câmara Municipal	Assembleia Municipal	nº de Municípios	% do total de municípios
Caso 1	Absoluta	Absoluta	186	60,4
Caso 2	Absoluta	Relativa	70	22,7
Caso 3	Relativa	Relativa	52	16,9
Caso 4	Relativa	Absoluta	0	0
Total			308	100

Fonte: Comissão Nacional de Eleições (Adaptado)

*Tabela 2 – Situação política de maioria relativa ou absoluta dos municípios por órgão
(Eleições autárquicas de 2013)*

Da tabela apresentada, conclui-se que em mais de 60% dos municípios, diretamente do resultado eleitoral, vigora uma situação de maioria absoluta nos dois órgãos, enquanto a maioria relativa nos dois órgãos é aplicável a cerca de 17% dos casos. Em nenhum dos municípios portugueses existe maioria relativa na Câmara Municipal e absoluta na Assembleia Municipal, enquanto que o inverso acontece em quase 23%.

Destas conclusões é importante destacar dois aspetos que podem potencialmente alterar o resultado prático destas maiorias. Em primeiro lugar a situação de maioria da Assembleia Municipal é potencialmente mutável através do voto dos Presidentes das Juntas de Freguesia. O facto de os Presidentes terem inerência e direito de voto na Assembleia Municipal é um fator relevante naquilo que diz respeito à sua composição, uma vez que poderá tornar uma maioria relativa numa absoluta, ou até mesmo o contrário. Este é o caso da Assembleia Municipal dos municípios de Cascais e Amadora, em estudo e adiante caracterizados na secção 3.2, cuja maioria relativa da Assembleia Municipal se traduz numa maioria absoluta com o voto dos Presidentes de Junta de Freguesia do mesmo grupo político vencedor da eleição. Em segundo lugar nas situações de maioria relativa num dos órgãos ou em ambos, é frequente o partido vencedor estabelecer acordos de governação com outros partidos ou movimentos e que em conjunto lhes permite alcançar a maioria absoluta e como tal uma governação mais confortável, também chamada “maioria

artificial”. Este é o caso dos municípios de Oeiras e Loures, em estudo e caracterizados na secção 3.2, cuja força política vencedora estabeleceu acordos de governação com outros eleitos para alcançar a maioria absoluta.

De facto, conclui-se que depois do resultado eleitoral e do apuramento dos respetivos mandatos, o funcionamento dos órgãos e a governação podem ser profundamente influenciados por outros fatores que potencialmente desvirtuam o resultado do voto secreto e direto dos eleitores.

3. As deliberações e a fiscalização no domínio financeiro

3.1. Definição de pontos críticos e de metodologia de análise da qualidade da fiscalização política

A investigação em torno da temática em estudo é ainda escassa, como aliás já se referiu por ocasião da revisão de literatura.

Importa lembrar que o objetivo central da investigação é avaliar se as Assembleias Municipais, enquanto órgão deliberativo e fiscalizador, têm instrumentos e capacidades suficientes para realizarem a sua principal atribuição - a fiscalização da Câmara Municipal – e se o fazem efetivamente.

Na escolha da metodologia a utilizar na análise há a evidenciar que previamente se consideraram outros métodos, já desenvolvidos e utilizados por outros autores em dissertações e artigos científicos e já abordados na revisão de literatura³. Considerando o objetivo desta investigação, e que não se pretende estabelecer nenhum ranking ou avaliação quantitativa da qualidade de fiscalização política por parte das Assembleias Municipais, optou-se por um estudo de caso no mandato 2013-17 num conjunto restrito de municípios territorialmente próximos, com uma diversidade partidária nos seus executivos e concentrando a análise numa dimensão específica: a financeira. Tendo em conta as atribuições da Assembleia Municipal, dadas pela Lei nº75/2013, identificaram-se aquelas que têm maior impacto e relevância para a governação municipal e para os munícipes, e que como tal configuram pontos críticos na capacidade de fiscalização dos executivos camarários. Deste modo, os instrumentos de política orçamental e de reporte que iremos considerar são os seguintes: Orçamento municipal; Documentos de prestação de contas; Medidas de política fiscal municipal.

³ Modelos estatísticos complexos, considerações de painéis de especialistas, construção de indicadores através de pesos relativos ou questionários diretos aos atores e intervenientes no tema.

Relativamente aos municípios nomeados para o estudo de caso, optou-se por identificar quatro concelhos cujas lideranças políticas são de partidos ou grupos de cidadãos distintos, apesar de reunirem algumas semelhanças entre si. Os municípios de Amadora, Cascais, Loures e Oeiras encontram-se todos integrados na Área Metropolitana de Lisboa e no Distrito de Lisboa, partilhando semelhanças do contexto urbano e são geograficamente próximos. Apresentam, porém, uma diversidade política relevante para a investigação em causa: cada um deles é liderado por uma força política diferente e apresentam uma diversidade assinalável quanto às maiorias existentes nos seus órgãos, como se verá na secção 3.2. A diversidade do resultado eleitoral na constituição dos órgãos é um ponto fundamental nesta análise uma vez que permite avaliar possíveis diferenças entre os municípios também nestas óticas.

A questão de investigação será desenvolvida tendo por base dados concretos e factos decorridos no último mandato autárquico. Neste sentido recorreu-se a um conjunto de documentos financeiros significativos, tais como orçamentos municipais, alterações e revisões orçamentais, documentos de prestação de contas e documentos de política fiscal municipal. Recorreu-se também às atas com o detalhe da discussão e deliberação sobre as três dimensões consideradas, com vista a avaliar a transparência da discussão, o nível de participação e a votação dos documentos municipais.

3.2. Caracterização breve dos municípios: Amadora, Cascais, Loures e Oeiras

Amadora, Cascais, Loures e Oeiras são municípios urbanos, todos eles inseridos na Área Metropolitana de Lisboa e com população superior a 170.000 pessoas. A distribuição da população por sexo e por grupo etário é semelhante entre os 4 municípios a par da escolaridade, com destaque para o município de Oeiras, aquele que apresenta maior percentagem de população com Ensino Superior de entre os 308 municípios. A densidade populacional assume valores significativos em Oeiras e Amadora, com este último a figurar no primeiro lugar do ranking dos municípios com maior densidade populacional.

		Amadora	Cascais	Loures	Oeiras
Área (km²)		23,79	97,40	167,24	45,88
População (Censos 2011)		175.136	209.869	205.054	173.149
População (Estimativa 2016)		178.169	210.889	207.567	174.249
Densidade Populacional (hab/km²) (Censos 2011)		7 363,4	613,3	604,3	3751,3
População por sexo (%) (Censos 2011)	Homens	47,0	46,9	47,9	46,6
	Mulheres	53,0	53,1	52,1	53,4
População por grupo etário (%) (Censos 2011)	0-14	14,8	15,8	15,6	15,4
	15-64	66,5	66,4	67,2	65,4
	65+	18,7	17,8	17,2	19,2

População por nível de escolaridade (%) (Censos 2011)	Sem escolaridade	7,9	5,6	7,9	4,9
	1ºciclo	25,0	17,5	25,2	16,1
	2ºciclo	11,3	8,9	11,9	7,8
	3ºciclo	20,7	19,6	20,7	18,1
	Secundário	19,0	21,4	18,0	21,0
	Médio	1,1	1,6	1,1	1,3
	Superior	14,9	25,4	15,2	30,7
Nº alojamentos familiares clássicos ⁴ (Pre 2017)		80.692	90.562	87.458	76.114
Índice de Transparência Municipal (2017)		242º	75º	170º	103º

Fonte: PORDATA e TIAC

Tabela 3 – Caracterização da população dos municípios de Amadora, Cascais, Loures e Oeiras

O número de alojamentos familiares situa-se entre 76.114 em Oeiras e 90.562 em Cascais. Naquilo que diz respeito ao ITM, desenvolvido pela TIAC, são de notar as posições em que estes municípios se encontram, com os extremos em Cascais na 75ª posição e Amadora na 242ª. Este é um indicador particularmente relevante para aferirmos o grau de transparência dos municípios que nos propomos a estudar, já que o índice avalia, segundo os seus autores “o grau de transparência do seu município através de uma análise da informação disponibilizada aos cidadãos nos websites das Câmaras Municipais”⁵.

		Amadora	Cascais	Loures	Oeiras	
IMI(%)	2014	0,37	0,39	0,4	0,34	
	2015	0,37	0,39	0,395	0,34	
	2016	0,36	0,39	0,389	0,34	
	2017	0,35	0,38	0,387	0,33	
Participação no IRS(%)	2014	3,80	3,75	0	5	
	2015	3,80	3,75	5	5	
	2016	3,80	3,75	5	5	
	2017	3,80	5	5	5	
Derrama* ⁶ (%)	2014	VN<150m€	0	0	1	1,4
		VN>150m€	1,5	1,25	1,5	1,5
	2015	VN<150m€	0	0	1	1,4
		VN>150m€	1,5	1,25	1,5	1,5
	2016	VN<150m€	0	0	1	1,4
		VN>150m€	1,5	1,25	1,5	1,5
	2017	VN<150m€	0	0	0	1,4
		VN>150m€	1,5	1,25	1,5	1,5

Fonte: Documentos municipais e Autoridade Tributária

Tabela 4 – Taxas de imposto definidas pelas autarquias entre de 2014 e 2017

Notas: a) Quando se refere a taxa de IMI, considera-se a taxa aplicada a prédios urbanos avaliados nos termos do Código do IMI; b) VN = volume de negócios

*No município de Cascais é aplicado um limiar de 300m€.

Como dados enquadradores, a tabela 4 dá-nos a perspetiva sobre as taxas de imposto que estão sob decisão municipal. É transversal aos quatro municípios uma tendência de

⁴ Definido pelo PORDATA, com fonte primária no INE, como “O alojamento familiar clássico é a casa onde moram as pessoas, como é o caso dos apartamentos ou das moradias.”

⁵ In *Transparência e Integridade*: <https://transparencia.pt/itm-2017/>.

⁶ Anexo II – Determinantes que permitem aos municípios a fixação de isenções na taxa de Derrama e diferentes limiares para o VN.

descida da taxa de IMI. Enquanto, Cascais e Oeiras o fizeram apenas no último ano do mandato, Amadora e Loures aplicaram uma diminuição gradual ao longo do mandato em estudo. Relativamente à participação dos municípios no IRS, no último ano do mandato, Cascais, Loures e Oeiras retiveram os 5% que a Lei das Finanças Locais⁷ possibilita, não devolvendo qualquer montante aos seus residentes. Há uma certa estabilidade na escolha das taxas embora se denotem dois casos interessantes, a subida de 3,5% para 5% em 2017 em Cascais e a subida logo no primeiro ano do mandato em Loures. Naquilo que diz respeito à Derrama, Amadora, Loures e Oeiras comungam da taxa de 1,5% para volume de negócios superior a 150.000€, enquanto Cascais aplica uma taxa de 1,25% e para um volume de negócios superior a 300.000€.

No que diz respeito aos dados apresentados sobre instrumentos da política fiscal do município importa desde já colocar algumas questões para as quais procuraremos evidências na secção 3.3. Em relação às situações de manutenção da taxa houve deliberação explícita da AM, ou tratou-se de uma opção “por defeito”?⁸ Em relação às situações em que houve alteração de taxas: i) essas propostas de alterações foram justificadas? ii) houve debate na AM aquando da aprovação dos novos valores?

		Amadora	Cascais	Loures	Oeiras
Orçamento (mil €)	2014	84.892	165.850	121.636	127.155
	2015	84.999	159.976	111.478	121.501
	2016	83.686	193.600	118.788	127.424
	2017	87.221	196.007	120.000	128.023
Receita 2016 (mil €)	Receita Efetiva	78.728	160.249	100.281	127.621
	Receitas Fiscais	32.863	126.825	53.982	75.021
	<i>(% do total rec. efetiva)</i>	<i>41,7</i>	<i>79,1</i>	<i>53,8</i>	<i>58,8</i>
	Transferências	34.287	24.103	30.381	28.891
	Venda de Bens e Serviços	7.349	7.769	5.695	17.854
	Outras	4.229	1.552	10.224	5.855
Receita per capita (€)	Receitas Fiscais <i>per capita</i>	184,45	601,38	260,07	430,54
	Transferências <i>per capita</i>	192,44	114,29	146,37	165,80
Receitas Fiscais 2016 (mil €)	IMI	19.369	50.351	28.323	31.893
	IMT	5.474	43.906	9.063	13.226
	Derrama	2.764	5.495	5.924	15.338
Despesa 2016	Despesa Efetiva	71.204	152.863	97.304	108.976
	Pessoal	28.825	37.454	38.829	40.594

⁷ N°1, Art.26° Lei n°73/2013, de 03 de setembro e respetivas alterações, nomeadamente a última versão dada pela Lei n°51/2018, de 16 de agosto.

⁸ Esta questão é tão mais interessante quanto a Lei das Finanças Locais aprovada em 2018 (Lei n°51/2018, de 16 de agosto) estabelece uma alteração das deliberações “por defeito”, isto é sem deliberação explícita e comunicação à Autoridade Tributária. Tema a ser retomado nas secções 3.3. e 4.1.

(mil €)	Aquisição Bens e Serviços	19.810	76.612	34.416	31.122
	Aquisição Bens de Capital	7.732	15.704	6.990	22.915
	Transferências e Subsídios	13.697	20.852	14.756	11.674
Endividamento	Limite 2016 ⁹	143.738	197.661	192.639	209.216
2016	Dívida Total ¹⁰	37.044	54.739	35.006	57.029
(mil €)	(% do limite)	25,8	27,7	18,2	27,3

Fonte: Direção Geral das Autarquias Locais (Adaptado)¹¹

Tabela 5 – Caracterização das finanças autárquicas dos municípios de Amadora, Cascais, Loures e Oeiras

No contexto financeiro há a considerar algumas diferenças entre os municípios, refletidas pela Tabela 5. As diferenças surgem logo à partida na dimensão do orçamento entre os 4 municípios, nomeadamente entre Amadora e Cascais. Este último município teve em 2017 um orçamento que supera o dobro do do município da Amadora. Para além da dimensão da despesa (e receita) a estrutura da receita é relevante. Em três dos quatros municípios, a receita fiscal é aquela que apresenta maior peso no total da receita, inclusivamente acima dos 50%.¹² Por outro lado, na Amadora, as transferências recebidas constituem o fator que mais contribui para a receita do município. A diferença na composição e valor de receita entre os municípios é evidente, a Amadora tem cerca de 26% das receitas fiscais de Cascais, enquanto Loures tem 30% da receita com venda de bens e serviços de Oeiras. Considerando a população de cada um dos municípios e por isso as receitas fiscais e transferências *per capita*, replicam-se as mesmas considerações. As receitas fiscais de Cascais são de 601,38€ *per capita* enquanto as da Amadora apenas 184,45€. Por outro lado, as transferências *per capita* são as mais elevadas neste município, num total de 192,44€.

Considere-se agora a composição da receita fiscal, através dos três grandes impostos cujas receitas revertem para os municípios: IMI, IMT e Derrama. Além destes há ainda a considerar a hipótese que é dada aos municípios de devolverem ou não, aos seus munícipes, uma parte ou a totalidade da participação de 5% no IRS. Em todos os municípios em estudo, o IMI é o imposto que assume maior importância no total da receita fiscal. Destacam-se o IMI e IMT em Cascais, que são substancialmente superiores aos dos demais municípios e a Derrama em Oeiras, que se evidencia pela mesma razão. Estes extremos dos três impostos em causa, devem-se sobretudo a características intrínsecas dos seus territórios. Por um lado, o município de Cascais apresenta um número de alojamentos

⁹ Limite dado pelo art. 52º, nº1 da Lei nº73/2013 – “A dívida total de operações orçamentais do município, incluindo a das entidades previstas no art.54.º, não pode ultrapassar, em 31 de dezembro de cada ano, 1,5 vezes a média da receita corrente líquida cobrada nos três exercícios anteriores.”

¹⁰ Dívida total – inclui dívidas dos serviços municipalizados, associações municipais, setor empresarial local, entidades participadas, dívidas não orçamentais, Fundo de Apoio Municipal e exceções previstas na Lei nº73/2013.

¹¹ A informação disponibilizada pela DGAL foi adaptada em função do que se pretende analisar. Nos casos da receita, despesa e detalhe da receita fiscal, consideraram-se apenas os grandes grupos mais relevantes para o global.

¹² Isto diverge da realidade da maioria dos municípios nacionais e é uma das razões do relevo dado neste trabalho às medidas de política fiscal municipal.

superior aos demais concelhos. Adicionalmente, apresenta também um dos mais elevados preços por m² do país¹³, o que potencialmente conduz a maiores receitas quer de IMI quer nas transações imobiliárias, através do IMT. No caso de Oeiras, este é um território intensamente ocupado por polos empresariais e que desenvolveu grande parte do território desocupado em torno da atividade empresarial, sendo por isso natural que se destaque na cobrança de derrama. Por último uma breve referência ao endividamento dos municípios, considerando que todos eles se colocam abaixo dos 30% em relação ao limite de endividamento permitido por lei. Destaque para o município de Oeiras que atinge apenas 18% do limite de endividamento.

		Amadora	Cascais	Loures	Oeiras
Taxa de Abstenção Eleições Autárquicas (%)	2013	58,9	62,0	50,5	53,3
	2017	57,3	56,5	47,7	44,2
Partido Vencedor Autárquicas 2013	CM	PS	PSD/CDS	PCP-PEV	IOMAF
	AM	PS	PSD/CDS	PCP-PEV	IOMAF

Fonte: PORDATA e CNE

Tabela 6 – Caracterização política dos municípios de Amadora, Cascais, Loures e Oeiras

As tabelas 6 e 7 refletem o contexto político dos municípios em estudo. Os quatro municípios apresentam taxas de abstenção superiores a 50% em 2013 e com tendência decrescente em 2017, ultrapassando ainda assim os 50% nos casos de Amadora e Cascais.

		Amadora		Cascais		Loures		Oeiras	
		AM	CM	AM	CM	AM	CM	AM	CM
Distribuição de Mandatos	PSD							7	3
	PS	16	7	8	3	12	4	7	2
	CDS					1		1	
	PCP-PEV	8	2	4	1	12	5	4	1
	BE	2		2		1		1	
	PSD-CDS	7	2	16	6				
	IOMAF							12	5
	PAN							1	
	PSD-MPT-PPM					6	2		
	PCTP/MRPP					1			
MISC			3	1					
Total parcial		33	11	33	11	33	11	33	11
Presidentes Juntas de Freguesia	PSD ou PSD-CDS	1		3		2			
	PS	5		1		4		1	
	PCP-PEV					4			
	IOMAF							4	
Total		39	11	37	11	43	11	38	11

Fonte: Comissão Nacional de Eleições (Adaptado)

Tabela 7 – Distribuição de mandatos pelos partidos candidatos às eleições autárquicas de 2013 nos municípios de Amadora, Cascais, Loures e Oeiras

Considerando que o período em análise reporta ao mandato autárquico 2013-2017, importa definir o contexto político destes municípios nesse período. Nos municípios da Amadora e Cascais, o partido vencedor alcançou a maioria absoluta na Câmara Municipal

¹³ Anexo III – relação dos valores medianos das vendas por m² de alojamentos familiares no 4º trimestre de 2016.

com 7 e 6 mandatos, respetivamente, em 11 possíveis. Nos dois casos o partido venceu igualmente a eleição para a Assembleia Municipal, mas em situação de maioria relativa. Observando os dados respeitantes aos Presidentes das Juntas de Freguesia, que têm inerência à Assembleia e direito a voto, conclui-se que somados aos deputados municipais, o partido em situação de maioria relativa passa a alcançar assim a maioria absoluta. Nos casos de Loures e Oeiras o resultado para a Câmara Municipal deu ao partido ou movimento vencedor, 5 mandatos em 11 possíveis, portanto uma situação de maioria relativa. Também a eleição para a Assembleia Municipal resultou em maioria relativa. No caso destes dois municípios, a presença dos Presidentes de Junta de Freguesia não altera significativamente a disposição da Assembleia. Deste modo importa notar que após as eleições e atribuição de mandatos, o partido ou movimento vencedor estabeleceu acordos de governação com outras forças políticas para conduzirem os destinos do município naquele mandato, alcançando em conjunto a maioria absoluta.

3.3. Análise da fiscalização no domínio financeiro

3.3.1. Orçamento Municipal

O Orçamento¹⁴ constitui um instrumento de gestão fundamental para a autarquia. Este é o ponto de partida para a análise da fiscalização no domínio financeiro, considerando que estamos perante o documento base para o desenvolvimento de todas as atribuições do município.

			Amadora	Cascais	Loures	Oeiras
Nº Propostas da oposição	2014	CM	0	0	0	3
		AM	9	0	0	0
	2015	CM	0	0	0	0
		AM	0	0	0	0
	2016	CM	0	0	0	0
		AM	0	0	0	0
	2017	CM	0	0	0	0
		AM	0	0	0	0
Alterações resultantes das propostas	2014		Não	Não	Não	Não
	2015		Não	Não	Não	Não
	2016		Não	Não	Não	Não
	2017		Não	Não	Não	Não

Fonte: Atas dos órgãos municipais

Tabela 8 – Sentido de voto e número de propostas sobre o Orçamento por órgão e por ano

¹⁴ Os documentos previsionais são o orçamento e as grandes opções do plano, como definido pelo POCAL, aliás “*Nas Grandes Opções do Plano são definidas as linhas de desenvolvimento estratégico da autarquia local e incluem, designadamente, o plano plurianual de investimentos e as atividades mais relevantes da gestão autárquica.*” (POCAL). Os dois documentos costumam ser apresentados em conjunto, discutidos enquanto tal, mas votados separadamente. Por simplificação e uma vez que as GOP refletem o orçamento, com votações tendencialmente idênticas, nesta análise consideram-se os documentos do orçamento.

No Anexo IV considera-se o sentido de voto relativamente a esta matéria para cada órgão municipal e na tabela 8 as propostas apresentadas pela oposição bem como a existência de alterações no orçamento resultantes das propostas da oposição.

Como propostas da oposição consideram-se todas aquelas consubstanciadas formalmente sob a forma de proposta na sessão do respetivo órgão. Além destas, podem ser verificadas, ao longo das atas e das intervenções dos vereadores e deputados, referências a hipotéticas alternativas e sugestões, sem que as mesmas sejam consubstanciadas efetivamente, pelo que estas últimas, mesmo contribuindo para a discussão política, não são contabilizadas. Os membros dos órgãos municipais dispõem de figuras legais e regimentais próprias que deverão ser aplicadas e que são a forma efetiva de apresentar propostas aos respetivos órgãos. Além das sessões dos órgãos municipais, o Estatuto do Direito de Oposição prevê a audição prévia dos partidos de oposição em matérias como é o caso do orçamento, como aliás já se referiu na secção 2.2. Dos dados apresentados podemos retirar duas conclusões fundamentais: no período em estudo todos os documentos relativos ao Orçamento dos municípios foram aprovados por maioria e à exceção de dois casos no ano de 2014, não existiram propostas formais para alterações ao orçamento. Nos dois casos em que existiram propostas, as mesmas não tiveram qualquer consequência para a versão final dos documentos sujeitos a votação. Ainda assim, ao longo das atas das sessões dos órgãos autárquicos encontram-se horas a fio de discussão técnica e sobretudo política. Dos dados recolhidos, conclui-se que os documentos são todos aprovados pela Câmara Municipal e sujeitos à aprovação da Assembleia Municipal, sem que existam propostas de alteração formais e com substância.

		Amadora		Cascais		Loures		Oeiras	
		Nº	Valor total	Nº	Valor total	Nº	Valor total	Nº	Valor total
2014	Revisões	1	11 435	1	10 785	1	7 804	3	11 976
	Alterações	11		14		7		13	
2015	Revisões	1	7 243	4	21 816	1	8 165	2	10 057
	Alterações	14		13		10		14	
2016	Revisões	1	13 255	3	1 466	2	1 624	3	12 862
	Alterações	9		13		10		13	
2017	Revisões	1	14 036	3	13 781	2	9 945	7	27 237
	Alterações	11		12		7		15	

Fonte: Documentos financeiros dos municípios

Tabela 9 – Nº de alterações e revisões orçamentais e valor total por município e por ano (mil€)

		Amadora	Cascais	Loures	Oeiras
		2014	Orç. Inicial	84 892	165 850
	Orç. Corrigido	96 327	176 635	129 440	139 131
	Varição (%)	+13,5	+6,5	+6,4	+9,4
2015	Orç. Inicial	84 999	159 976	111 478	121 501
	Orç. Corrigido	92 242	181 792	119 644	131 558

	Variação (%)	+8,5	+13,6	+7,3	+8,3
2016	Orç. Inicial	83 686	193 600	118 788	127 433
	Orç. Corrigido	96 936	195 066	120 412	140 295
	Variação (%)	+15,8	+0,7	+1,3	+10,0
2017	Orç. Inicial	87 221	196 007	120 000	128 023
	Orç. Corrigido	101 343	209 788	129 945	155 260
	Variação (%)	+16,2	+7,0	+8,3	+21,3

Fonte: Documentos financeiros dos municípios

Tabela 10 – Impacto das alterações e revisões orçamentais no orçamento final por ano (mil€)

Na sua génese um orçamento constitui um exercício previsional o mais aproximado possível daquilo que é expectável decorrer ao longo do ano. Pretende-se que ele seja o mais fiel possível à realidade, planeado com rigor e sensibilidade.

As duas tabelas anteriores refletem as alterações e revisões orçamentais ocorridas ao longo de cada ano para os municípios em estudo. Após a aprovação do orçamento inicial, ao longo do ano é possível apresentar alterações ou revisões orçamentais. Considerando o enunciado no POCAL¹⁵, referencial contabilístico em vigor para as Autarquias Locais, no seu ponto 8.3.1 estabelecem-se os princípios das alterações e revisões orçamentais¹⁶. As *alterações orçamentais* são consubstanciadas com base no reforço da dotação de despesas por contrapartida da diminuição da dotação de outras despesas, ou seja, um equilíbrio de saldo nulo. Por outro lado, podem também incluir o reforço ou inscrição de dotações de despesa por contrapartida da contratação de empréstimos ou receitas legalmente consignadas. Por sua vez, as *revisões orçamentais* têm habitualmente lugar considerando o aumento da despesa por contrapartida do aumento da receita derivado à incorporação do saldo da conta de gerência, excesso de cobrança em relação às receitas previstas ou outras receitas previstas para as autarquias.¹⁷ Convirá ainda referir que as alterações orçamentais apenas estão sujeitas à aprovação do órgão executivo, enquanto as revisões orçamentais carecem também de aprovação do órgão deliberativo.¹⁸

Os dados recolhidos refletem o número de alterações e revisões orçamentais por ano, bem como o seu valor e impacto relativamente ao orçamento inicial. Isto permite avaliar em que medida ao longo do ano é possível alterar e potencialmente desvirtuar o orçamento inicial. Cascais e Oeiras apresentam ao longo de todo o mandato doze ou mais alterações orçamentais o que significa em média pelo menos uma a cada mês. Loures é o município

¹⁵ Decreto-Lei nº54-A/99, de 22 de fevereiro e posteriores alterações.

¹⁶ Anexo V – Ponto 8.3.1 do POCAL.

¹⁷ Não é de ignorar o fenómeno contrário, ou seja, a diminuição ou anulação da receita com a conseqüente redução da despesa. Apesar de o POCAL não fazer referência a este caso, o processo será exatamente o inverso.

¹⁸ Anexo VI – Art. 25º e 33º sobre as competências da Assembleia e da Câmara Municipal.

que apresenta menos alterações orçamentais, ainda assim com sete a dez alterações neste período.

Naquilo que diz respeito às revisões orçamentais, note-se que é prática corrente a existência de uma revisão orçamental por ocasião da aprovação da Prestação de Contas do ano anterior,¹⁹ onde se aprova igualmente o saldo de gerência respetivo. A incorporação deste saldo nas contas municipais, origina a necessidade de uma revisão orçamental. O município da Amadora apresenta apenas uma em cada ano, que coincide com esta prática. Loures apresentou uma a duas revisões, enquanto Cascais e Oeiras chegam a apresentar quatro e sete revisões, respetivamente.

O número de alterações e revisões por si só poderá revelar-se pouco conclusivo, pelo que se considerou também o valor total e o seu impacto no orçamento corrigido, através da variação entre o orçamento original e a sua última versão. Considerando os municípios em estudo, Amadora apresenta em três destes anos variações superiores a 10%, enquanto Loures se situa sempre abaixo deste valor. Oeiras apresenta o valor mais significativo deste estudo: em 2017 as alterações e revisões orçamentais provocam uma variação de 21,3% no orçamento²⁰. O valor menos relevante pertence ao município de Cascais no ano de 2016, com apenas 0,7%. As considerações sobre alterações e revisões orçamentais são particularmente relevantes, considerando o seu potencial desvirtuador relativamente ao orçamento original. Por exemplo, as alterações orçamentais permitem alterar as dotações entre rubricas sem que a Assembleia Municipal, órgão fiscalizador, tenha qualquer poder de decisão ou intervenção. No limite é possível alterar por completo a base do orçamento com recurso a este instrumento. Por outro lado, as revisões orçamentais, com recurso ao que a lei prevê como justificativo para o aumento da receita, permite um aumento significativo do orçamento ao longo do ano face às previsões iniciais.

3.3.2. Documentos de prestação de contas

Os documentos de prestação de contas são apresentados anualmente, habitualmente no final do mês de março na Câmara Municipal e na sessão ordinária de abril na Assembleia Municipal. Nos casos aplicáveis, existe posteriormente na sessão de junho a apresentação das contas consolidadas.²¹

¹⁹ Geralmente a sessão ocorre em Março na Câmara Municipal e em Abril na Assembleia Municipal.

²⁰ Para apurar estes dados, considerou-se a variação percentual entre o orçamento corrigido depois da sua última alteração ou revisão e o orçamento inicial aprovado.

²¹ Lei nº73/2013, de 03 de setembro com as posteriores alterações até à Lei nº51/2018, de 16 de agosto. As contas consolidadas não constituem objeto de estudo nesta dissertação, porém verificámos a sua existência bem como das respetivas CLC.

A discussão e deliberação sobre estes documentos deveria constituir, a par do Orçamento, um dos momentos mais importantes da gestão e discussão política nas autarquias. Os documentos de prestação de contas permitem avaliar o desempenho do órgão executivo no ano anterior, quer em termos financeiros quer nas suas atividades. Existe um conjunto de obrigações legais, impostas pelo referencial contabilístico em vigor, o POCAL, porém os documentos de prestação de contas constituem muito mais do que um mero procedimento legal. Estes documentos encerram em si um conjunto de informações relevantes: além das demonstrações financeiras, incluem-se também os dados sobre o desempenho financeiro, a execução orçamental ou a execução dos planos de atividades e investimentos. As demonstrações financeiras estão ainda sujeitas à Certificação Legal de Contas como determina o nº3 do art.76º e nos termos do art.77º da Lei nº73/2013.

No Anexo IV apresenta-se a súmula dos sentidos de voto tomados por cada órgão municipal no período em estudo, demonstrando que tal como nos documentos atinentes ao orçamento, todos os documentos de prestação de contas foram aprovados sem alterações por maioria nos respetivos órgãos.²² Inclusivamente, no caso destes documentos, todas as votações à exceção do ano 2017 em Loures, obtiveram maioria absoluta dos votos favoráveis.

		Amadora	Cascais	Loures	Oeiras	
Execução Orçamental (%)	2014	Receita	80,8	91,7	78,2	93,8
		Despesa	77,5	95,7	79,3	78,2
	2015	Receita	84,1	82,3	88,1	97,3
		Despesa	76,2	99,1	85,3	80,8
	2016	Receita	81,5	82,5	88,4	100,1
		Despesa	77,7	81,0	84,7	82,1
	2017	Receita	84,9	103,9	88,3	114,8
		Despesa	80,1	84,9	82,5	73,9

Fonte: Documentos financeiros dos municípios

Tabela 11 – Execução orçamental da receita e despesa por município e por ano

Os documentos de prestação de contas apresentam dados relevantes sobre a execução do orçamento da receita e despesa em cada ano. Esta informação faz parte do reporte obrigatório dos municípios à DGAL. Na tabela 11 observam-se os dados da execução em cada município para o período em estudo. Neste período observam-se três situações cuja execução da receita é superior a 100%. Também naquilo que diz respeito à receita, o Regime Financeiro das Autarquias Locais, determina no nº3 do art.56º que caso a taxa de execução da receita prevista no orçamento seja inferior a 85% por dois anos consecutivos, são informados os membros do Governo responsáveis pelas Finanças e Autarquias Locais

²² Note-se que o Regime Jurídico das Autarquias Locais prevê que os documentos poderão ser apresentados até dois dias antes da sessão respetiva onde serão apreciados, o que é manifestamente reduzido para documentos tão densos quanto a prestação de contas e outros documentos estratégicos. Voltaremos a este assunto no capítulo 4.

e os Presidentes da Câmara e Assembleia Municipal, que têm a obrigação de informar os membros dos respetivos órgãos na sessão imediatamente a seguir à emissão do alerta por parte da DGAL. Considerando o acima exposto, o município da Amadora persistiu nesta situação ao longo de todo o período em estudo, Cascais por dois anos e Loures apenas num. Este indicador de execução da receita é particularmente relevante uma vez que permite detetar e alertar para estimativas da receita desadequadas, ou seja, empoladas relativamente ao que efetivamente é possível cobrar. Considerando que o orçamento representa uma estimativa de receitas e despesas, é fundamental que este esteja o mais próximo possível da realidade, e como tal apresente execuções próximas dos 100%. As políticas e medidas orçamentais bem como uma gestão rigorosa, permitem um orçamento, desempenho e conseqüentemente uma prestação de contas mais transparente. A taxa de execução é, portanto, um dos instrumentos mais relevantes ao dispor do órgão fiscalizador para avaliar e obter algumas conclusões sobre a adequação do orçamento e a sua execução ao longo dos anos.

		Amadora	Cascais	Loures	Oeiras	
Relatório do ROC	2014	Ênfases	3	1	N/D	N/D
		Reservas	2	3	N/D	N/D
	2015	Ênfases	2	1	1	N/D
		Reservas	1	3	7	N/D
	2016	Ênfases	1	2	0	N/D
		Reservas	1	2	7	N/D
	2017	Ênfases	2	2	0	1
		Reservas	1	0	7	4

Legenda: N/D – informação não disponibilizada

Fonte: Documentos financeiros dos municípios

Tabela 12 – Ênfases e reservas do relatório do Revisor Oficial de Contas nas contas individuais do município por ano

Como se referiu anteriormente, o Regime Financeiro das Autarquias Locais determina que as autarquias apresentam os seus documentos de prestação de contas acompanhados da respetiva Certificação Legal de Contas²³. Este documento é elaborado pelo Revisor Oficial de Contas e apresenta a sua opinião sobre a fiabilidade e veracidade das contas. Habitualmente descreve em que contexto foram realizados os trabalhos de verificação, bem como sobre os seus pressupostos. Existe, portanto, uma base para a opinião descrita no relatório e que poderá conter ênfases e/ou reservas²⁴, ou nenhuma delas, no caso de tudo corresponder ao estabelecido pelas normas contabilísticas aplicáveis. Se tivermos em conta os dados recolhidos e apresentados pela Tabela 12, todos os municípios apresentaram

²³ Conforme refere o nº3 do art. 76º da Lei nº73/2013, estão sujeitas a esta obrigação as autarquias que por força da lei estão obrigadas a adotar o regime de contabilidade patrimonial.

²⁴ Uma ênfase destaca algo que afeta as demonstrações financeiras, mas que não prejudica a opinião do auditor, por considerar adequado o tratamento que lhe é dado. Por outro lado, uma reserva destaca algo que prejudica a opinião do auditor: pode estar em situação de discordância com princípios aplicados ou pode não lhe ser possível recolher provas suficientes para testar e obter evidências. (Inácio e Fernandes, 2012)

reservas na sua CLC e a maioria deles apresentam também ênfases. Destes documentos há a destacar que os do município de Loures são aqueles que apresentam maior detalhe, com diversa informação analisada e comentada pelo auditor. Importa também notar que ao longo destes quatro anos analisados a maioria das reservas e ênfases repetem-se ao longo do tempo, denotando dificuldades dos municípios em ultrapassar os problemas apontados pelo ROC. Este é um instrumento particularmente relevante para a fiscalização da Assembleia Municipal, uma vez que pressupõe um trabalho de análise técnica qualificada e independente que não estará ao alcance dos membros das Assembleias Municipais.²⁵ Permite, pelo menos, atestar o rigor técnico dos documentos de prestação de contas e a adequação dos procedimentos contabilísticos e legais àquilo que é exigível pelas normas contabilísticas e demais legislação.

3.3.3. Medidas de política fiscal municipal

As receitas municipais são definidas pelo art.14º do Regime Financeiro das Autarquias Locais, entre as quais se destacam diversos instrumentos de política fiscal, tais como o produto da cobrança do IMI, IMT ou a Derrama. Além destes, os municípios têm também direito anualmente a uma participação variável de até 5% da coleta de IRS respeitante às pessoas singulares com residência fiscal no seu território.

Sobre o IMI, o Código do IMI aprovado pelo Decreto-Lei nº287/2003 e respetivas alterações até à mais recente Lei nº51/2018, está determinado no seu art.112º que as Assembleias Municipais fixam anualmente a taxa a aplicar em cada ano no seu território, mediante os limites impostos pela lei. Esta comunicação ocorre obrigatoriamente até 31 de dezembro de cada ano. No caso de ausência de pronúncia da Assembleia, é aplicada, de forma tácita, a taxa mínima.

O IMT apesar de constituir receita das autarquias, é cobrado pela Autoridade Tributária nas transmissões onerosas de imóveis e entregue por esta aos municípios da respetiva circunscrição.

Naquilo que diz respeito à derrama, os municípios têm também deliberação anual sobre esta matéria, podendo lançar uma derrama *“até ao limite máximo de 1,5 /pct., sobre o lucro tributável sujeito e não isento de imposto sobre o rendimento das pessoas coletivas (IRC), que corresponda à proporção do rendimento gerado na sua área geográfica...”* (Lei nº73/2013). Tal como no caso do IMI os órgãos municipais terão que se pronunciar e comunicar a sua decisão à Autoridade Tributária até 31 de dezembro de cada ano. No caso da ausência de comunicação, não há lugar a qualquer cobrança do imposto.

²⁵ Este tópico será retomado na secção 4.1.

Relativamente à participação no IRS, os seus termos são definidos pelo art.26º do mesmo diploma. Até ao último ano, os municípios tinham de comunicar anualmente até 31 de dezembro qual a participação pretendida pelo município, pois no caso de optarem por participação inferior a 5%, o remanescente é devolvido aos munícipes na liquidação anual de IRS. A ausência de comunicação implicava a participação em 0% e como tal a devolução integral aos cidadãos. A última alteração legislativa a este diploma dada pela Lei nº51/2018 implica uma alteração deste princípio: a ausência de comunicação funcionará em sentido inverso, ou seja, os municípios que não comunicarem qualquer deliberação, passarão a receber a totalidade da participação de 5%.²⁶

		Amadora	Cascais ²⁷	Loures ²⁸	Oeiras	
Nº Propostas da oposição	2014	CM	0	0	1	0
		AM	0	0	3	0
	2015	CM	0	0	2	0
		AM	0	0	4	0
	2016	CM	0	0	3	0
		AM	1	0	6	0
	2017	CM	0	0	2	0
		AM	0	0	5	0
Alterações resultantes das propostas	2014	Não	Não	Não	Não	
	2015	Não	Não	Não	Não	
	2016	Não	Não	Não	Não	
	2017	Não	Não	Não	Não	

Fonte: Atas dos órgãos municipais

Tabela 13 – Sentido de voto e número de propostas sobre a política fiscal por órgão municipal e por ano

Considerando o atrás exposto sobre os impostos cujas receitas revertem para os municípios e para efeitos de análise sobre a política fiscal (tabela 13), consideraram-se as propostas sujeitas a deliberação da Assembleia Municipal para: Derrama, participação no IRS e IMI, uma vez que são também aqueles que geram maiores fluxos financeiros para as autarquias, como já foi possível apresentar na secção anterior. Atendendo aos dados apresentados no Anexo IV (sentidos de voto) e na tabela anterior, Cascais apresenta uma particularidade: as deliberações respeitantes aos seus impostos são tomadas em forma de “pacote fiscal”, ou seja, numa única proposta e deliberação que agrega todos os instrumentos. Naquilo que diz respeito aos restantes municípios, cada uma das deliberações é tomada individualmente. Destaque também para as aprovações, debate e número de propostas apresentadas, conforme se questionou na secção 3.2. De todos os instrumentos de política fiscal, apenas em Loures no ano de 2014 houve uma aprovação “por defeito”, naquele caso na participação no IRS. Também apenas no município de

²⁶ Voltaremos a este tópico no capítulo 4.

²⁷ No município de Cascais a aprovação dos instrumentos de política fiscal é realizada no conjunto dos impostos considerados, denominado como “pacote fiscal” para o exercício e por isso só há uma votação.

²⁸ Como apresentado na secção 3.2, Loures teve no ano de 2014 uma participação no IRS de 0% pelo que está dispensada a aprovação da taxa nos órgãos competentes, tratando-se de uma aprovação “por defeito”.

Loures existiram, todos os anos, propostas apresentadas formalmente pelos membros da oposição nos dois órgãos autárquicos, sem que, no entanto, se tenham traduzido em alterações ou aprovações face à proposta inicial. Note-se que Loures (ver Tabela 7) é o município em que as diferenças entre o primeiro e o segundo partido (quer em número de vereadores, quer de deputados municipais) é menor, o que pode justificar um maior “ativismo” nas propostas da oposição. Em todos os casos, o debate é tendencialmente político entre os membros da Assembleia e o Presidente de Câmara, com este último a justificar as opções do executivo com base em considerações políticas, ideológicas e financeiras.

A análise feita neste capítulo, com o estudo de caso dos quatro municípios sugere que o papel fiscalizador das Assembleias Municipais no domínio orçamental e financeiro é diminuto, para não dizer residual. Isto percebe-se nas três dimensões analisadas. Do ponto de vista orçamental, destaca-se o potencial discricionário do executivo camarário associado ao facto de a Assembleia não ter qualquer intervenção nos processos de alteração orçamental. Como vimos, existe um número elevado de alterações orçamentais, instrumento cuja aplicabilidade não carece de aprovação ou fiscalização da Assembleia. Por outro lado, no que tange à prestação de contas, a sua certificação legal é insuficiente e carece de *follow up*. Quer isto dizer que, por um lado, a certificação legal de contas é pouco detalhada e a informação técnica que poderia trazer aos eleitos acaba por ser diminuta. Por outro lado, nos relatórios que analisámos as ênfases e reservas apresentam uma tendência de manutenção, não existindo nesse caso, do lado da Assembleia, mecanismos de fiscalização que permitam acompanhar a resolução das ênfases e reservas que a CLC enuncia anualmente. Por fim, ao nível da política fiscal e considerando os três instrumentos analisados, em sede de IRS²⁹, Derrama e IMI, verificámos que, com exceção de Loures, as oposições estiveram praticamente inexistentes na apresentação de propostas alternativas. Isto pode dever-se ao facto de considerarem que não têm viabilidade de ser aprovadas ou à falta de capacidade das oposições em apresentarem alternativas. Não podemos deixar de notar igualmente o facto de a legislação em vigor prever uma antecedência de apenas dois dias para o envio dos documentos da ordem de trabalhos.³⁰

²⁹ Através da revisão da Lei das Finanças Locais em 2018 operou-se uma mudança significativa, pois uma não deliberação por parte da Assembleia Municipal implicará a receita máxima para o município, ao contrário daquilo que ainda acontece com a Derrama e o IMI

³⁰ Regressaremos a este tema na secção 4.1.

4. Alterações minimalistas ou estruturais no modelo de governação autárquico

Esta dissertação avaliou os papéis fiscalizador e deliberativo das Assembleias Municipais e concluiu que eram deficitários. O órgão que deveria concentrar um conjunto de competências e recursos com vista à execução do poder deliberativo e fiscalizador, fá-lo de forma insuficiente. Neste capítulo, analisam-se diversas vias para a reforma institucional para reforçar a transparência da governação municipal e do funcionamento dos órgãos municipais, quer com alterações minimalistas, mas relevantes para o atual quadro de governação, quer com a alteração do próprio modelo de governação autárquico.

4.1. Alterações institucionais e legais no atual modelo

Várias são as alterações minimalistas possíveis dentro do atual modelo de governação. Na tabela 14 seguinte apresentamos um esquema das alterações discutidas nesta secção.

Área de intervenção	Proposta
Competências e conhecimentos técnicos dos eleitos; funcionamento dos órgãos de apoio.	- Dotação fixa ou % do orçamento municipal obrigatória para funcionamento da AM e/ou criação de unidade semelhante à UTAO. - Organismo independente de formação técnica
Inerência e direito de voto dos Presidentes de Junta de Freguesia	- Manter a inerência dos Presidentes das Juntas de Freguesia mas sem direito a voto; ou - Modelo alternativo sob a forma de Conselho Consultivo composto pelos Presidentes das JF;
Disponibilização dos documentos da ordem do dia com antecedência de dois dias úteis.	- Alterar o prazo mínimo, nomeadamente para documentos estratégicos, tais como Orçamento, PDM e Prestação de Contas.
Certificação Legal de Contas	- Estabelecer a obrigatoriedade de uma CLC mais detalhada; - Rotatividade obrigatória do ROC aos 3 anos; - Requerer a presença do ROC nas reuniões de comissão especializadas;
Auditorias externas	- Novas ferramentas de fiscalização externa ao dispor da Assembleia;
Estatuto do Direito de Oposição	- Revisão do diploma legal para que se estabeleça a entidade responsável pela fiscalização do seu cumprimento.
Alterações e Revisões Orçamentais	- Obrigar a aprovação das alterações orçamentais pela Assembleia, para alterações entre, pelo menos, os níveis mais altos da classificação económica.

Tabela 14 – Propostas de alterações minimalistas no modelo de governação autárquico

Em primeiro lugar coloca-se a questão das competências e conhecimentos técnicos numa multiplicidade de temas, por parte dos eleitos na assembleia municipal. Habitualmente, o gabinete de apoio à Assembleia Municipal é constituído por recursos

humanos afetos ao município e com responsabilidades administrativas relativamente aos procedimentos inerentes às reuniões do órgão (convocatória, envio de informação, atas, ...). À exceção do município de Lisboa, não há registo de que noutros locais os grupos parlamentares municipais tenham direito a assessores políticos ou técnicos, ou acesso a qualquer verba que permita requerer pareceres e análises técnicas. Os grupos municipais estão, portanto, sujeitos à utilização dos seus próprios recursos e dos conhecimentos dos seus próprios eleitos.³¹

Refere o Regime Jurídico das Autarquias Locais, aprovado pela Lei nº75/2013 no nº3 do art.31º que “*No orçamento municipal são inscritas, sob proposta da mesa da assembleia municipal, dotações discriminadas em rubricas próprias para pagamento das senhas de presença, ajudas de custo e subsídios de transporte dos membros da assembleia municipal, bem como para a aquisição dos bens e serviços correntes necessária ao seu funcionamento e representação.*”. A este artigo acresce também a interpretação prática que tem sido dada ao art.6º da Lei nº24/98, retirando-se dali que o direito à participação dos titulares de oposição estabelecido naquele artigo só será garantido perante a existência de meios para o exercício do seu mandato (Almeida, 2018).³² A lei estabelece, portanto, as ferramentas, no entanto a sua aplicação prática é reduzida, no fundo a Assembleia não tem qualquer autonomia orçamental e não se encontram as devidas condições para o exercício das suas funções³³. É neste sentido que consideramos relevante repensar as formas de apoiar os eleitos locais³⁴, estabelecendo por exemplo uma dotação fixa ou uma componente percentual do orçamento para o funcionamento da Assembleia Municipal ou a afetação concreta de verbas para a criação e manutenção de uma unidade semelhante à que existe na Assembleia da República de apoio à Comissão de Orçamento, Finanças e Modernização Administrativa, a UTAO. Esta unidade poderá assumir uma dimensão local, em vários dos grandes municípios que a queiram criar unilateralmente, ou intermunicipal

³¹ Por exemplo, perante a necessidade de um parecer jurídico para um novo regulamento municipal, os eleitos ficam sujeitos ao seu próprio julgamento, que poderá ou não ser revestido dos conhecimentos técnicos necessários.

³² A título complementar poderão ainda ser considerados os regimentos das assembleias municipais. No caso concreto, observados os regimentos das Assembleias Municipais referentes aos municípios abordados no Cap. 3, todos eles replicam aquilo que está enunciado no Regime Jurídico das Autarquias Locais, e que referimos. Ainda neste domínio, seria de valorizar a criação de um tronco comum aos Regimentos, pois apesar de se encontrarem baseados na Lei, existe discricionariedade num conjunto de outros aspetos que levam a trezentos e oito regimentos diferentes.

³³ Tome-se por base dois estudos sobre o tema: i) num estudo coordenado pelo Prof. António Cândido de Oliveira, 59% dos municípios analisados afirmam que os grupos municipais contam com apoio técnico de funcionários municipais (Oliveira, 2013). ii) noutro estudo da autoria de Sílvia Silva, são identificados 36% dos municípios analisados a garantir o apoio pelos recursos humanos afetos à Assembleia, 26% garantem apoio logístico, enquanto apenas 3% garantem apoios financeiros (Silva, 2017)

³⁴ Luís Almeida refere a este propósito o exemplo daquilo que se passa noutros países, tais como a Suécia, onde se atribui uma contribuição financeira às forças de oposição, nos Países Baixos onde os eleitos têm garantido o apoio administrativo e financeiro ou na Alemanha, cujos grupos políticos recebem subsídios para as despesas da sua atividade. (Almeida, 2018)

na presença de pequenos municípios que se queiram associar desde logo nas Comunidades Intermunicipais,^{35,36} gerando sinergias e não implicando assim a criação de uma unidade em cada um dos 308 municípios. À ausência de meios técnicos, soma-se a ausência de formação especializada para os eleitos nos órgãos locais. Naquilo que aos quadros dirigentes diz respeito a formação coube durante muito tempo ao CEFA, porém também este centro de estudos e formação se esvaziou de atividade.³⁷ Por vezes, são os partidos políticos a procurar dar aos seus eleitos algumas ferramentas de formação, porém isso não é de todo suficiente. A existência de um organismo independente, qualificado e transparente capaz de oferecer formação técnica aos eleitos seria um passo fundamental para a capacitação dos autarcas³⁸. Com isto não significa que se pretenda despolitizar a Assembleia, tornando-a num órgão técnico. Pretende-se, isso sim, capacitar os eleitos que o desejarem para a sua função política bem como para a tomada de decisão informada e sustentada.

Em segundo lugar será oportuno refletir sobre a inerência e direito de voto dos Presidentes das Juntas de Freguesia na Assembleia Municipal. Como se referiu na revisão de literatura e também quando se caracterizou os municípios em estudo de caso, o direito de voto dos Presidentes das Juntas de Freguesia é um fator que potencialmente desvirtua a representação proporcional. A situação de maioria que decorre da distribuição dos mandatos pelos grupos municipais é, portanto, facilmente subvertida com o direito de voto dos Presidentes de Junta de Freguesia, que apresentam assim uma dupla legitimidade. Basta, por exemplo, que um grupo em situação de maioria relativa tenha a totalidade dos Presidentes para que passe a uma situação de maioria absoluta, desvirtuando, portanto, a vontade dos eleitores expressa através do voto. Acresce também que as Juntas de Freguesia deverão ser chamadas a discutir diretamente com a Câmara Municipal diversos assuntos dentro das suas circunscrições territoriais, dispondo de outras ferramentas e fóruns onde

³⁵ Note-se que enquanto nas Áreas Metropolitanas, a adesão dos municípios é obrigatória, no caso das Comunidades Intermunicipais, ao abrigo dos arts. 65º e 80º do Regime Jurídico das Autarquias Locais, a adesão é voluntária.

³⁶ Atente-se para a questão da dimensão dos municípios para esta problemática: por um lado os grandes municípios, têm orçamentos maiores e tendencialmente com mais capacidade para garantir a afetação de verbas a potenciais unidades como a UTAO; por outro lado os pequenos municípios apresentam uma problemática inversa, já que a sua reduzida dimensão implica menor capacidade para afetar verbas, porém exatamente pela sua reduzida dimensão, têm uma necessidade acrescida de apoio devido aos reduzidos recursos humanos e financeiros de que dispõem.

³⁷ O CEFA – Centro de Estudos e Formação Autárquica era um instituto público e estava sob a esfera da administração central com orientação específica para a formação de âmbito municipal. Foi retirado desta esfera, passando a ter o estatuto de fundação pública (Pereira, 2012). A fundação foi extinta em 2015 e mais tarde recuperada pela Associação Nacional de Municípios Portugueses em 2017, com a publicação de novos estatutos e um novo nome FEFAL – Fundação para os Estudos e Formação nas Autarquias Locais, porém não lhe é ainda conhecida qualquer atividade.

³⁸ Neste domínio, considere-se a aplicabilidade não apenas aos deputados municipais, mas a todos os autarcas. Por exemplo, se nas grandes cidades e municípios, mais facilmente encontramos Presidentes dos órgãos municipais e de freguesia qualificados, nos pequenos municípios e freguesias das zonas menos povoadas do país, onde chegam a nem sequer existir funcionários e o Presidente desempenha todas as tarefas, imagine-se a falta de capacitação do próprio titular do órgão.

lhes é possível zelar pelos interesses da sua freguesia. É por isso que consideramos oportuno reconsiderar o direito de voto dos Presidentes das Juntas de Freguesia no contexto da Assembleia Municipal. Neste sentido, é possível antever opções diversas, tais como: manter a inerência dos Presidentes, mas sem direito ao voto ou aplicar um modelo alternativo para a sua participação, por exemplo, na figura de um Conselho Consultivo do Executivo, composto pelos Presidentes das Juntas de Freguesia e cuja pronúncia seja solicitada em assuntos das suas áreas de intervenção. Convém ainda notar que esta mudança carece, além da alteração legislativa, de uma alteração constitucional uma vez que o art.251º da CRP determina que os Presidentes das Juntas de Freguesia integram a Assembleia Municipal.³⁹

O Regime Jurídico das Autarquias Locais é também muito permissivo naquilo que diz respeito à disponibilização dos documentos relativos à ordem do dia, algo que já antevimos no capítulo 3. Aplicável aos dois órgãos, o nº2 do art.53º determina que a ordem do dia e a documentação da reunião do órgão são entregues com a “*antecedência mínima de dois dias úteis*”. Ora, se considerarmos o volume de informação de diversos documentos estratégicos e financeiros, tais como o Orçamento, os documentos de prestação de contas ou o Plano Diretor Municipal, dois dias úteis são manifestamente insuficientes para uma análise cuidada de centenas de páginas com informação absolutamente relevante para a gestão autárquica. É evidente que o facto de a antecedência exigida ser de dois dias, não significa que esta seja a prática generalizada e que não existam municípios com boas práticas. Este é mais um motivo que consideramos potenciar a falta de fiscalização rigorosa das decisões da atividade municipal. Retomando a ideia de democracia deliberativa de Habermas, que abordámos na revisão de literatura, uma maior antecedência no envio dos documentos potencia a valorização da transparência bem como uma deliberação substantiva, em que a votação é antecipada de negociação e discussão. Neste sentido é relevante reconsiderar a antecedência mínima imposta pela lei, definindo nomeadamente prazos acrescidos para documentos estratégicos como o Orçamento ou Prestação de Contas, reforçando a importância da disponibilização atempada dos pontos da ordem do dia para a transparência da tomada de decisão.

A Certificação Legal de Contas constitui um quarto ponto fulcral no papel fiscalizador. Como já se referiu anteriormente, a lei prevê que os documentos de prestação

³⁹ Dada a exigência de uma revisão constitucional, poder-se-á questionar se se trata de uma alteração minimalista ao modelo de governação actual. Esta alteração constitucional, só por si, não alteraria o modelo de governação actual e por isso a consideramos nesta secção. Obviamente que, dadas as dificuldades de qualquer revisão constitucional, não deixa de ser uma alteração de difícil implementação.

de contas sejam acompanhados pela CLC, devidamente certificada por um ROC. Decorrente das normas de auditoria nacionais, a CLC não se revela muito detalhada, mesmo se as alterações legislativas mais recentes impuseram a inclusão de mais alguma informação neste documento. A opinião emitida pelo ROC traz aos membros da Assembleia Municipal mais algum conforto sobre a fiabilidade e o rigor das contas do município, porém revela-se pouco detalhada para uma perceção real da situação financeira municipal, limitando-se muitas vezes à expressão da base para a opinião e as respetivas reservas e/ou ênfases. Depois das diversas considerações já explanadas sobre a fiscalização, considera-se que será relevante investir numa certificação legal de contas mais detalhada, com mais obrigações para o ROC e que permita aos *stakeholders*, nomeadamente os eleitos que têm a responsabilidade de aprovar estes documentos, um conhecimento mais aprofundado dos princípios técnicos aplicados. Há ainda a considerar dois aspetos nesta temática: primeiro a obrigatoriedade de rotatividade do ROC ser de três anos, permitindo uma rotatividade durante o mandato⁴⁰; segundo a possibilidade de se incluir o ROC nas Comissões prévias à reunião de Assembleia Municipal, que têm um pendor mais técnico e menos político, para que seja possível aos representantes de cada grupo municipal colocar questões e obter esclarecimentos por parte de um elemento independente e acreditado, como é o caso do ROC. Considere-se, aliás, o possível paralelismo com aquilo que acontece na Assembleia da República, em que o Tribunal de Contas, responsável pela fiscalização da Conta Geral do Estado, apresenta previamente o seu parecer à Comissão de Orçamento, Finanças e Modernização Administrativa e esclarece os deputados sobre o seu conteúdo.

Coloca-se uma quinta questão: de que forma pode ser requerida uma auditoria externa? A Lei determina a auditoria externa anual, associada à prestação de contas, como antes já vimos e o Tribunal de Contas deverá igualmente efetuar uma verificação posterior das contas.⁴¹ No entanto, não existe no órgão deliberativo e fiscalizador uma verdadeira capacidade de requerer uma auditoria externa de outra ordem. Ora, considerar-se-ia um ponto de fomento da transparência e das competências deste órgão, a existência de ferramentas de fiscalização externa reforçadas e ao dispor da Assembleia, para que seja

⁴⁰ O Estatuto da Ordem dos Revisores Oficiais de Contas determina um máximo de sete anos para a rotatividade do ROC em instituições de interesse público, onde os municípios não se incluem, pelo que também este segmento carece de melhor regulamentação que promova a transparência e a não acomodação do ROC.

⁴¹ O art.80º do Regime Financeiro das Autarquias Locais determina que “*O Tribunal de Contas, em sede de verificação das contas, remete a sua decisão aos respetivos órgãos autárquicos, com cópia aos membros do Governo responsáveis pelas áreas das finanças e das autarquias locais.*” Neste âmbito, e apenas como referência, note-se que em 2016, no setor da Administração Local, o Tribunal de Contas homologou a título de Verificação Interna de Contas, 116 contas correspondentes a apenas 97 entidades. (Relatório de Atividades do TC no ano 2016)

possível ultrapassar questões jurídicas e financeiras em muito mais do que a prestação de contas anual.

O Estatuto do Direito de Oposição aprovado pela Lei nº24/98, necessita igualmente de ser revisto, já que não determina qual a entidade que fiscaliza o seu cumprimento. Neste sentido é relevante assegurar o cumprimento dos direitos dos grupos políticos de oposição, nomeadamente naquilo que diz respeito à sua audição em temas estruturantes, na elaboração do Relatório anual e na sua submissão à Assembleia. Uma lei sem a respetiva fiscalização carece de eficácia e deixa em aberto o seu incumprimento.

Na secção 3.3.1, por ocasião da análise dos documentos orçamentais, tivemos oportunidade de nos referir ao facto de as alterações orçamentais não estarem sujeitas a qualquer intervenção ou fiscalização da Assembleia Municipal, uma vez que apenas as revisões implicam a sua pronúncia. De facto, esta permissividade legislativa leva a que seja possível introduzirem-se alterações substanciais na composição do orçamento e distribuição de verbas pelas rubricas. Deste modo, consideramos relevante que se reconsidere este normativo na Lei nº75/2013, colocando restrições às alterações orçamentais ou implicando a aprovação da Assembleia para alterações entre, pelo menos, os níveis mais altos da classificação económica. Pretende-se deste modo encontrar um equilíbrio que impeça a discricionariedade das alterações orçamentais, mas que não implique uma enorme rigidez capaz de gerar ineficiências.

Por último, como referimos no capítulo 3 e porque a última revisão da Lei das Finanças Locais foi introduzida recentemente pela Lei nº51/2018, é relevante apontar uma alteração que no entender desta investigação provoca um retrocesso naquele que deveria ser o reforço das competências da Assembleia Municipal. Naquilo que diz respeito à participação do município no IRS, a revisão da legislação determina que na ausência de comunicação à Autoridade Tributária, o município receberá a totalidade dos 5% da participação na colecta, enquanto anteriormente esta ausência determinava o não recebimento de qualquer montante.⁴² Neste caso concreto, para fixar qualquer valor, a decisão estava anteriormente sujeita a deliberação da Assembleia Municipal, e na ausência de decisão a opção por defeito era de aplicar 0%. Agora a opção por defeito determina a aplicação de 5%, ou seja, considerando os contributos de Thaler (2008), é mais provável que esta seja a opção tomada uma vez que não envolve qualquer ação dos órgãos. Retira-

⁴² Neste ponto considere-se o enunciado por Richard Thaler, Prémio Nobel da Economia em 2017, no domínio da economia comportamental. O autor defende que a opção por defeito é muito escolhida, ou seja, perante duas opções, se uma delas pode ser adotada por defeito, sem que o indivíduo faça alguma coisa, então é muito mais provável que esta seja a escolhida, independentemente de esta ser mais ou menos vantajosa (Thaler, 2008).

se, portanto, mais uma decisão do foro da Assembleia Municipal, desqualificando-a numa matéria tão relevante quanto a política fiscal do município.

Serão as alterações “minimalistas” propostas suficientes para um novo paradigma na governação local? Ou será necessária uma mudança estrutural do atual modelo de governação, com vista a uma alteração do atual sistema eleitoral e de funcionamento dos órgãos?

4.2. Um modelo de governação municipal alternativo

4.2.1. Os problemas do modelo de governação atual

Até este momento, através da investigação e análise produzidas, foi possível identificar um conjunto de questões potencialmente negativas em torno do atual modelo de governação municipal.

Como já se identificou, o problema central está em torno da ação deficitária do órgão deliberativo municipal, que deveria assumir um papel essencial não só de deliberação, mas sobretudo de fiscalização do órgão executivo. Para este défice de fiscalização contribuem um conjunto de fatores que também enunciámos, quer por ocasião da revisão de literatura e como tal abordados por diversos autores, quer na secção 4.1 onde se propuseram eventuais alterações legislativas e soluções que apesar de se caracterizarem como minimalistas dentro do modelo em vigor, poderão ter um contributo significativo para a democracia local.

Ultrapassadas as propostas num sentido restrito e dentro do atual modelo de governação, cumpre-nos dar mais um passo e refletir sobre um modelo alternativo ao que conhecemos.

Efetivamente, seria ousado dizer que existe um modelo de governação ideal. Todo e qualquer modelo terá um conjunto de pontos fortes e fracos que deverão ser equacionados para a prossecução de uma solução maximizadora da transparência e do exercício da democracia.

O atual modelo é questionado à partida por ser distinto quer do modelo de governação nacional quer do das freguesias, uma vez que nestes se elege diretamente apenas o órgão deliberativo, ou seja, a Assembleia, ao contrário daquilo que acontece nos municípios. Esta diferença é questionada por alguns autores, como já vimos na revisão de literatura, levantando inclusivamente questões em torno do entendimento que os cidadãos têm do funcionamento dos diversos níveis dos órgãos da Administração Central e Local. Porque

razão temos dois boletins para os órgãos municipais, mas apenas um para as legislativas ou freguesias? Seria uma questão relevante a colocar aos eleitores.

Outros autores questionam também a existência de órgãos executivos multicolores, como também já referimos na revisão de literatura, obedecendo à representação determinada pelo ato eleitoral correspondente. Neste campo existem algumas questões essenciais e prévias a qualquer decisão sobre o tema: as dificuldades de tomada de decisão do órgão executivo por ocasião de maiorias relativas⁴³ e a estabilidade garantida pelas maiorias absolutas; as barreiras por um lado ou oportunidades por outro, que a existência de Vereadores sem pelouros ou atribuições podem colocar, no sentido do seu aliciamento para a criação de maiorias absolutas mas também por de certa forma a sua presença garantir alguma fiscalização do Executivo⁴⁴. Estas questões cruzam-se em torno da estabilidade da governação municipal.⁴⁵

4.2.2. Reforma do modelo de governação: um debate já antigo

Ao recuarmos até 1979 encontramos a primeira proposta que alteraria algumas regras fundamentais do poder local. Francisco Sá Carneiro, líder do PSD, publicou a obra *Uma Constituição para os Anos 80*, enquanto base para a revisão constitucional. À data propunha que fosse possível aceitar a candidatura de grupos de cidadãos nas eleições autárquicas e que se pudessem adotar outros métodos além do Método d'Hondt para definir a representação proporcional. Adicionalmente propôs que a Câmara Municipal fosse designada pela Assembleia, ou seja, por eleição indireta. (Carneiro, 1979)

Em 1992 surgiram os primeiros projetos de lei de PS e PSD⁴⁶. Os socialistas referiam-se à possibilidade de candidatura de cidadãos independentes aos órgãos autárquicos, já os sociais-democratas procuraram fazer regressar a proposta de constituição de executivos municipais maioritários. Naquela altura toda a oposição se colocou contra a proposta, por considerar de certa forma demolidor para a democracia, enquanto os proponentes defendiam a necessidade de criar condições de estabilidade de governação. O PS por seu lado aproveitou para inserir na discussão uma segunda alternativa. Concordando com a necessidade de estabilidade e eficácia os socialistas apresentaram como solução a

⁴³ Vimos na Tabela 2 que 52 dos 308 municípios se encontravam em situação de maioria relativa no mandato 2013-2017, numa interpretação linear dos mandatos atribuídos que não considera acordos pós-eleitorais.

⁴⁴ A Câmara Municipal acaba por ser não só um órgão executivo, mas também deliberativo, pelo que pode ser discutido o valor acrescentado da presença da oposição neste órgão enquanto agentes fiscalizadores.

⁴⁵ Podemos considerar que neste momento a estabilidade de governação se encontra garantida, já que se identifica um reduzido número de eleições intercalares que ocorreram nos últimos anos, para órgãos municipais. No entanto, há que convir que o único mecanismo para a dissolução dos órgãos municipais é a sua própria renúncia, já que a figura da moção de censura não tem qualquer valor além do político e não existem outros mecanismos para tal.

⁴⁶ Projetos de Lei n.º 196/VI e 227/VI.

possibilidade de se eleger a AM diretamente pelos eleitores e a CM ser constituída de forma indireta, mas assente numa relação de confiança entre os dois órgãos. O fraco acolhimento do projeto do PSD junto dos restantes partidos fez com que a vontade social-democrata nunca encontrasse espaço para ser aplicada, apesar de ter sido aprovado o projeto de 1992 e a revisão constitucional de 1997 abrir caminho à existência de executivos municipais maioritários.

Com a revisão constitucional de 1997⁴⁷, que deixou em aberto a possibilidade de existência de novos modelos de governação municipal, PS e PSD desenvolveram novas propostas. Na proposta que apresentou no ano 2000 o PS, que liderava o Governo, acabou de certa forma por convergir com o projeto de 1992 do PSD, defendendo a alteração do sistema eleitoral para que se garantisse uma maior homogeneidade no órgão executivo conferindo-lhe a indispensável estabilidade, ao mesmo tempo que pretendia reforçar a capacidade de fiscalização do órgão deliberativo. Segundo a proposta do PS passava a existir uma eleição única e simultânea da Assembleia e do Presidente da Câmara, cabendo a este último a designação dos restantes membros do órgão executivo e respetiva aprovação por maioria qualificada pela Assembleia. Já em 2001 o PSD apresentou formalmente a sua proposta reforçando a ideia da necessidade do equilíbrio democrático que outrora defendera, mas aquilo que mais marca o projeto-lei é o facto de a eleição do Presidente da Câmara decorrer diretamente do primeiro elemento da lista mais votada para a AM e do facto de este poder designar pelo menos 50% dos vereadores de entre os membros eleitos para a Assembleia. CDS-PP e BE também apresentaram os seus projetos em 2001, porém com impacto menos significativo na discussão política. Tratando-se de partidos de menor dimensão colocaram o enfoque na rejeição dos executivos monocores, condenando o poder absoluto, pois automaticamente perderiam a sua representatividade. O BE trouxe pela primeira vez à discussão a limitação de mandatos em nome da transparência e isenção. Os projetos do CDS-PP e BE, sujeitos a votação, foram rejeitados na AR, por seu lado os projetos do PS e PSD foram aprovados na generalidade, sem que as alterações que propunham tivessem produzido qualquer efeito até ao dia de hoje. (Lima, 2004).

No mandato do XVII Governo Constitucional (2005-2009) socialistas e social-democratas assinaram um acordo que pretendia aprovar a nova lei eleitoral das autarquias. Porém eis que as eleições internas do PSD ditaram a vitória de Luís Filipe Menezes. Pressionado por diversos presidentes de Junta de Freguesia social-democratas e em

⁴⁷ Assunto detalhado anteriormente, na secção 2.2 a propósito das revisões constitucionais entre 1976 e o presente.

desacordo total com o facto de estes perderem capacidade de voto em matérias como os planos e orçamentos municipais, Menezes recuou com o compromisso anteriormente estabelecido pelo seu antecessor.

Já em 2010 António Costa e Rui Rio, à data Presidentes da CM de Lisboa e do Porto, respetivamente, acordaram e enviaram uma missiva ao Governo de José Sócrates no sentido de finalmente se aprovar uma nova lei eleitoral. O Secretário de Estado das Autarquias Locais congratulou-se com a iniciativa dos municípios, manifestando que o Governo se encontrava disponível para acelerar o processo e aprovar a nova lei até final de 2011, para que até às eleições autárquicas seguintes se encontrasse em vigor⁴⁸.

Esta pretensa “presidencialização” das autarquias seria diretamente reforçada com o poder de fiscalização acrescido das assembleias municipais. Com a queda do Governo em 2011 nenhuma decisão foi tomada. Já em 2013 o Governo liderado por Pedro Passos Coelho procurou recolocar a temática na agenda, porém não conseguiu alcançar um acordo com o CDS-PP, parceiro de coligação.

No quadro da XIII legislatura ainda não se desenvolveram propostas significativas que possam alterar o atual modelo de governação.⁴⁹ O programa de Governo da legislatura 2015-2019 não integra quaisquer considerações. Se nos reportarmos aos programas eleitorais dos dois partidos com maior representação na Assembleia da República pode identificar-se no programa eleitoral do Partido Socialista que “*A promoção de uma governação local mais democrática, escrutinada e transparente, através do reforço dos poderes de fiscalização política das assembleias municipais, às quais caberá eleger a CM, sob proposta do presidente, que será o primeiro membro da lista mais votada. Os executivos municipais, que terão entre 3 e 11 membros, responderão politicamente perante a AM, que terá poderes de fiscalização reforçados.*” (Programa Eleitoral do PS, 2015). Quanto ao programa da Coligação Portugal à Frente (PSD-CDS) não existe qualquer referência ao tema.

Volvidos mais de quarenta anos de poder local, denotamos que ao longo da história existiram diversos momentos de debate entre os partidos com assento parlamentar, bem como diversas propostas para uma pretensa “*parlamentarização*” dos órgãos municipais,

⁴⁸ *In Público* “Governo quer nova lei eleitoral autárquica aprovada até ao final do próximo ano”: <https://www.publico.pt/2010/10/11/politica/noticia/governo-quer-nova-lei-eleitoral-autarquica-aprovada-ate-ao-final-do-proximo-ano-1460350>

⁴⁹ Em 2017 foi promulgada a sexta alteração à Lei Orgânica nº1/2001, de 14 de agosto - Lei que regula a eleição dos titulares dos órgãos das autarquias locais, sem que se tenha produzido qualquer alteração relativamente ao sistema e os órgãos municipais. Nessa ocasião, o Presidente da República afirmou “*Não obstante não se ter ido tão longe quanto seria desejável*”, o que denuncia uma intenção do Presidente para que se debata e reflita o atual modelo de governação autárquico. (*In site da Presidência da República: <http://www.presidencia.pt/?idc=10&idi=126302>*) Convirá relembrar que já antes nos referimos ao Professor Marcelo Rebelo de Sousa como autor crítico ao atual modelo.

sem que, no entanto, isso se tenha traduzido em alterações ao modelo de governação municipal que conhecemos desde 1976.

4.2.3. Perspetivas de futuro

Na ótica do reforço da fiscalização política das assembleias municipais, alterações “minimalistas” ou estruturais do modelo de governação podem ser vistas como complementares. Está para além dos objetivos deste trabalho analisar um modelo de governação alternativo ao que vigora atualmente. Porém, importa abordar as várias opções que se colocam.

O que mais vezes é apresentado e discutido é um modelo de tipo parlamentar, semelhante ao modelo aplicado a nível nacional, na Assembleia da República. Este modelo assenta numa única eleição direta da Assembleia Municipal, cujo cidadão melhor posicionado na lista vencedora é o Presidente da Câmara Municipal, o que de certa forma é deixado em aberto pela CRP, como vimos anteriormente. O Presidente é o responsável pela constituição da Câmara Municipal, ou seja, pela nomeação dos Vereadores.

É na constituição do Executivo que podemos encontrar diversas opções que carecem de uma análise diferenciada. Este modelo potencialmente termina com os executivos multicolores, ou seja, que refletem nos seus mandatos a proporcionalidade dos votos obtidos e que abarcam vereadores com e sem pelouro, para dar lugar a executivos constituídos exclusivamente por cidadãos nomeados pelo Presidente. Neste ponto coloca-se uma questão, a existência ou não de maioria absoluta na Assembleia. Considerando o modelo em questão, se partirmos de uma maioria absoluta, o Presidente terá oportunidade de constituir o Executivo com a totalidade de membros da sua força política. Mas perante uma situação de maioria relativa a questão pode divergir: se se permitisse ao vencedor constituir a totalidade do executivo estaríamos, de certa forma, a desvirtuar o resultado eleitoral, oferecendo-lhe uma maioria absoluta no órgão executivo. Neste sentido, perante a situação de maioria relativa, e como também abordámos na revisão de literatura, é absolutamente relevante considerar a hipótese de se estabelecerem coligações pós-eleitorais para a formação do Executivo que assim representem uma maioria absoluta capaz de formar o órgão.

Por outro lado, é relevante definir também quem pode constituir a Câmara Municipal, ou seja, quem pode o Presidente escolher para seu vereador. Podemos encontrar uma primeira solução em que, à semelhança das freguesias, os membros do órgão executivo emanam direta e exclusivamente dos eleitos da Assembleia. Pode colocar-se também o

caso de se exigir que apenas uma parte dos elementos estejam nesta condição ou até mesmo que nenhum cumpra esse requisito, deixando ao critério do Presidente a construção da sua equipa recorrendo a cidadãos não eleitos. Esta última opção assemelha-se com a que acontece com os Ministros no Governo e é frequentemente defendida no sentido de se potenciar as capacidades técnicas e os conhecimentos temáticos das equipas de Vereação, não ficando restritos às listas candidatas aos órgãos e com orientações profundamente políticas.

O facto de se dar lugar a executivos em que a totalidade está afeta ao Presidente ou à coligação pós-eleitoral, e como tal tenderão a ter todos pelouros, deixa também antever uma reflexão sobre a dimensão da Vereação⁵⁰. Atualmente, a Vereação é constituída por Vereadores com e sem pelouro, o que em municípios grandes, por exemplo com dez Vereadores, mesmo em maioria absoluta, pode significar a existência de cinco sem pelouro. A transformação dos executivos traz, portanto, questões no sentido de se indagar a manutenção ou não da dimensão prevista na Lei nº169/99, nomeadamente para os grandes municípios com órgãos executivos igualmente maiores, uma vez que potencialmente todos os membros do Executivo terão pastas atribuídas. A constituição dos Executivos é um dos principais pontos contestados pelos críticos ao modelo de tipo parlamentar, que defendem que a exclusão das forças de oposição da Câmara Municipal tende a absolutizar o seu Presidente e afasta a oposição do debate, das decisões e da fiscalização que é possível exercer pelos Vereadores da oposição⁵¹. Neste sentido, é certo que a capacidade de fiscalização dos eventuais Vereadores da oposição, é anulada, no entanto é fundamental que essa fiscalização passe por um reforço das competências da Assembleia, onde essa atribuição seja efetivamente exercida. Encontramos também quem rebata este ponto de vista, considerando que já na atualidade “*o eixo central do poder está no presidente da câmara e esta e a assembleia municipal limitam-se a reconhecer esse poder*” (Oliveira, 2015).

Uma alteração do modelo de governação, terá de assentar sempre num pressuposto básico: o reforço das competências da Assembleia Municipal. Além de todos os fatores que já analisámos ao longo desta dissertação, a Assembleia Municipal terá de assumir um carácter muito mais interventivo, onde a discussão ultrapasse a superficialidade e exista um

⁵⁰ Segundo o art. 57º da Lei nº169/99, de 18 de setembro com as posteriores revisões, para além do Presidente, a Câmara Municipal é composta pelo seguinte número de Vereadores: dezasseis em Lisboa; doze no Porto; dez para municípios com 100.000 ou mais eleitores; oito para municípios com mais de 50.000 e menos de 100.000 eleitores; seis para municípios com mais de 10.000 e menos de 50.000 eleitores; quatro para municípios com 10.000 ou menos eleitores.

⁵¹ É exemplo dessa crítica, o Relatório do Comité de Monitorização do Congresso dos Poderes Locais e Regionais do Conselho da Europa in <https://rm.coe.int/168071af99>.

verdadeiro poder deliberativo e fiscalizador. Para esta reforma terão de ser consideradas também diversas das alterações que referimos na secção 4.1, promotoras da transparência e sobretudo de uma verdadeira *democracia deliberativa*.

Uma reforma do modelo de governação local só será atingida perante o envolvimento de uma larga maioria dos partidos com assento parlamentar, numa lógica de compromisso comum para aprofundamento da democracia local.

5. Conclusão

As questões em torno do poder local têm vindo a ganhar sucessiva importância na discussão política e pública, com um grande foco no empoderamento autárquico, com um reforço de competências e num claro exercício de política de proximidade com o cidadão.

Como denotámos, o debate político em torno do modelo de governação municipal conta com mais de quarenta anos, porém a literatura académica é ainda escassa quer nos estudos quer nos resultados sobre o atual modelo ou outras hipóteses discutidas no espaço público, inclusive pelos partidos políticos.

Nesta dissertação optámos por realizar um estudo de caso a quatro municípios da Área Metropolitana de Lisboa, com características semelhantes entre si, mas com resultados eleitorais distintos. Analisámos um conjunto de documentos de gestão financeira estruturais para a governação, bem como a intervenção que a Assembleia Municipal teve na sua discussão e aprovação. Tal como antevíamos, quando formulámos a hipótese inicial, a Assembleia Municipal, órgão fiscalizador do município não parece exercer devidamente a sua função, contribuindo para este resultado um conjunto de fatores que discutimos ao longo da dissertação.

No último capítulo apresentámos várias medidas que poderão mitigar as dificuldades de que o atual sistema de governação municipal sofre, primeiro numa ótica minimalista, e nalguns casos até cirúrgica e depois com um modelo alternativo de governação, tendencialmente parlamentar. No fundo, entendemos que diversos instrumentos se encontram já previstos na lei sem que a sua utilização prática seja, porém, aplicada.

Há importantes linhas de investigação futura a explorar. Será que um maior equilíbrio político entre “governo” e oposições leva a um maior ativismo da Assembleia Municipal, como aqui sugerido? Qual seria o impacto que um modelo alternativo poderia provocar em termos financeiros, mas também na transparência e qualidade de governação? Seria também de valorizar a realização de uma análise *benchmarking* internacional, equiparando e avaliando outros modelos de governação à luz do modelo português.

A alteração das regras é sem dúvida fundamental para alterar o funcionamento das instituições, porém nunca será suficiente se a elas não somarmos a transparência e a ética.

6. Bibliografia

- ALMEIDA, Luís (2018) “O Estatuto do Direito de Oposição nas Autarquias Locais”. Dissertação de Mestrado, Universidade de Lisboa. Faculdade de Direito.
- AMARAL, Diogo Freitas do (1994) *Curso de Direito Administrativo*, I, 2.^a ed., Coimbra: Almedina.
- BATALHA, Sofia (2014). “Determinantes da transparência municipal? Uma análise empírica do "mercado" da transparência orçamental.” Dissertação de Mestrado, Universidade de Lisboa. Instituto Superior de Economia e Gestão.
- CARNEIRO, Francisco Sá (1979) *Uma Constituição para os anos 80 : contributo para um projecto de revisão*. Lisboa: Dom Quixote.
- COSTA, António (2012) “Governança Autárquica: Cidades, Concelhos e Municípios” in *Políticas Públicas em Portugal*. Imprensa Nacional Casa da Moeda ISCTE-IUL. Lisboa pp.267-277.
- COSTA, José da Silva, CARVALHO, Armindo (2016) “Composição dos Executivos Municipais e Concorrência “Yardstick” in *Revista portuguesa de Estudos Regionais*, nº42, 2016, pp. 39-50.
- COSTA, Miguel (2016) “Os Determinantes da Boa Governança Municipal”. Dissertação de Mestrado. Universidade de Lisboa. Instituto Superior Técnico.
- CRUZ, Nuno Ferreira da; MARQUES, Rui Cunha (2013) “New development: the challenges of designing municipal governance indicators” in *PublicMoney & Management* 33 (3). pp. 209-212.
- DIAS, Carlos Bonny, SARRICO, Cláudia (2008) “Controlo público dos governos municipais: novos horizontes” in *Economia Global e Gestão*. Vol.13, n.3, pp.99-118.
- FREIRE, André; LISI, Marco (2015) “Reformas eleitorais autárquicas (passadas e futuras)” in *A Reforma do Poder Local em Debate*. Instituto de Ciências Sociais, Lisboa, pp.109-120.
- INÁCIO, Helena; FERNANDES, Lúcia (2012) “Alterações normativas e efeitos na opinião do auditor – evidência do PSI20” in *Estudos do ISCA*, série IV nº3.
- LIMA, Inês (2011) “A Corrupção Participada na Administração Local em Portugal (2004-2008)”. Dissertação de Mestrado. Universidade Lusíada. Instituto de Ciências Sociais.
- MEIRINHO, Manuel (2015) “Contribuição para a reforma do sistema de governo local” in *A Reforma do Poder Local em Debate*. Instituto de Ciências Sociais, Lisboa, pp.95-101.
- MONTALVO, António (2003) *O Processo de Mudança e o Novo Modelo da Gestão Pública Municipal*. Edições Almedina, Coimbra.

OLIVEIRA, António Cândido (Coord.) (2013) “Estudo sobre a Organização Funcionamento das Assembleias Municipais”, Município de Mirandela.

OLIVEIRA, António Cândido (2014) , “Quase 40 anos de democracia local: um período sem paralelo na história políticoadministrativa de Portugal”, in *Questões Atuais de Direito Local*, ADREL, n.º 3.

OLIVEIRA, António Cândido (2015) “As assembleias municipais em Portugal: a Constituição, a democracia e a realidade” in *Questões Atuais de Direito Local*, ADREL, n.º 7.

OLIVEIRA, José (2015) “O reforço da democracia local no âmbito da reforma da administração autárquica” Dissertação de Mestrado. Universidade do Minho. Escola de Direito.

PEREIRA, Paulo Trigo (2008) *O Prisioneiro, o Amante e as Sereias: Instituições Económicas, Políticas e Democracia*. Edições Almedina, Coimbra.

PEREIRA, Paulo Trigo (2011) *Portugal: Dívida Pública e Défice Democrático*. Fundação Francisco Manuel dos Santos e Relógio d'Água, Lisboa.

PEREIRA, Paulo Trigo, DIAS, Rui, ALMEIDA, Miguel (2016) *Autarquias Locais: Democracia, Governação e Finanças*. Edições Almedina, Coimbra.

RODRIGUES, Maria de Lurdes, SILVA, Pedro Adão (Coord.) (2012) *Políticas Públicas em Portugal*. Imprensa Nacional Casa da Moeda e ISCTE-IUL, Lisboa.

RIO, Rui (2012) “Como melhorar a gestão autárquica em Portugal” in *Políticas Públicas em Portugal*. Imprensa Nacional Casa da Moeda. ISCTE-IUL. Lisboa pp.259-266.

SILVA, Sílvia (2017) “Organização e funcionamento das assembleias municipais: os resultados do questionário” in *Revista das Assembleias Municipais*, nº3.

SOUSA, Luís (2015) “Constrangimentos ao pluralismo I: sobre a relação Executivo-Oposição” in *A Reforma do Poder Local em Debate*. Instituto de Ciências Sociais, Lisboa, 71-79.

SOUSA, Marcelo Rebelo de (1992) “O sentido e a forma da discussão da reforma eleitoral. Os “irmãos pobres” da reforma eleitoral. A divisão eleitoral e o modo de escrutínio. Circunscrições uninominais em círculos plurinominais. O sistema eleitoral autárquico. A urgência da reforma eleitoral” in *Que reforma eleitoral? I Fórum eleitoral: intervenções e debates*. Comissão Nacional de Eleições, Lisboa, pp.37-47.

THALER, Richard; SUNSTEIN, Cass (2008) *Nudge: improving decisions about health, wealth and happiness*. Yale University Press. New Haven & London.

Legislação:

Constituição da República Portuguesa de 1976 e respetivas revisões até à última revisão do ano 2005.

Decreto-Lei nº701-B/76, de 29 de setembro

Decreto-Lei nº287/2003, de 12 de novembro com as retificações anuais até à mais recente Lei nº114/2017, de 29 de dezembro.

Lei nº24/98, de 26 de maio

Decreto-Lei nº54-A/99, de 22 de fevereiro com as retificações dadas por: Lei nº162/99, de 14 de setembro; DL nº315/200, de 2 de dezembro; DL nº84-A/2002, de 5 de Abril; Lei nº60-A/2005, de 30 de dezembro.

Lei nº169/99, de 18 de setembro com as revisões dadas por: Lei nº5-A/2002, de 11 de janeiro; retificação nº4/2002, de 6 de fevereiro; retificação nº9/2002, de 5 de março; Lei nº67/2007, de 31 de dezembro; Lei Orgânica nº1/2011, de 30 de novembro; Lei nº75/2013, de 12 de setembro; Lei nº7-A/2016, de 30 de março.

Lei Orgânica nº1/2001, de 14 de agosto com as revisões dadas por: Lei Orgânica nº5-A/2001, de 26 de novembro; Lei Orgânica nº3/2005, de 29 de agosto; Lei Orgânica nº3/2010, de 15 de dezembro; Lei Orgânica nº1/2011, de 30 de novembro; Lei nº72-A/2015, de 23 de julho; Lei Orgânica nº1/2017, de 2 de maio; Lei Orgânica nº2/2017, de 2 de maio; Lei Orgânica nº3/2018, de 17 de agosto.

Lei nº73/2013, de 03 de setembro com as revisões dadas por: retificação nº46-B/2013, de 01 de novembro; Lei nº82-D/2014, de 31 de dezembro; Lei nº69/2018, de 16 de julho; Lei nº132/2015, de 4 de setembro; Lei nº7-A/2016, de 30 de março; retificação nº10/2016, de 25 de maio; Lei nº42/2016, de 28 de dezembro; Lei nº114/2017, de 29 de dezembro; Lei nº51/2018, de 16 de agosto.

Lei nº75/2013, de 12 de setembro com as revisões dadas por: retificação nº46-C/2013, de 1 de novembro; retificação nº50-A/2013, de 11 de novembro; Lei nº25/2015, de 30 de março; Lei nº69/2015, de 16 de julho; Lei nº7-A/2016, de 30 de março; Lei nº42/2016, de 28 de dezembro.

Lei nº50/2018, de 16 de agosto

Fontes Estatísticas:

Comissão Nacional de Eleições (2013) *Resultados AL2013 Mapa Oficial* [Em linha], Disponível em: <http://www.cne.pt/content/eleicoes-autarquicas-2013>.

- DGAL (2017) *Municípios Portugueses - Estrutura da Receita (Receita Cobrada Líquida) - Ano 2016*. [Em Linha] Disponível em: <http://www.portalautarquico.dgal.gov.pt/pt-PT/financas-locais/dados-financeiros/contas-de-gerencia/>
- DGAL (2017) *Municípios Portugueses - Estrutura da Despesa (Despesa Paga) - Ano 2016* [Em Linha] Disponível em: <http://www.portalautarquico.dgal.gov.pt/pt-PT/financas-locais/dados-financeiros/contas-de-gerencia/>
- DGAL (2017) *Evolução do Endividamento Total por município – Ano 2016* [Em Linha] Disponível em: <http://www.portalautarquico.dgal.gov.pt/pt-PT/financas-locais/endividamento/municipios/evolucao/>
- DGAL (2017) *Municípios Portugueses - Receitas Fiscais (Receita Cobrada Líquida) - Ano 2016* [Em Linha] Disponível em: <http://www.portalautarquico.dgal.gov.pt/pt-PT/financas-locais/dados-financeiros/contas-de-gerencia/>
- INE (2018) *Valor mediano das vendas por m2 de alojamentos familiares* [Em Linha] Disponível em: https://www.ine.pt/xportal/xmain?xpid=INE&xpgid=ine_indicadores&indOcorrCod=0009490&contexto=bd&selTab=tab2
- JORNAL PÚBLICO (2010) “Governo quer nova lei eleitoral autárquica aprovada até ao final do próximo ano”: [Em Linha] Disponível em: <https://www.publico.pt/2010/10/11/politica/noticia/governo-quer-nova-lei-eleitoral-autarquica-aprovada-ate-ao-final-do-proximo-ano-1460350>
- PORDATA (2018) *Densidade populacional segundo os censos* [Em Linha] Disponível em: <https://www.pordata.pt/Municipios/Densidade+populacional+segundo+os+Censos-591>
- PORDATA (2018) *Eleitores, votantes e abstenção* [Em Linha] Disponível em: <https://www.pordata.pt/Municipios/Eleitores+nas+elei%C3%A7%C3%B5es+para+as+Autarquias+Locais+total++votantes+e+absten%C3%A7%C3%A3o-631>
- PORDATA (2018) *Estimativas da População* [Em Linha] Disponível em: <https://www.pordata.pt/Municipios/Popula%C3%A7%C3%A3o+residente++estimativas+a+31+de+Dezembro-120>
- PORDATA (2018) *Número de alojamentos familiares clássicos* [Em linha] Disponível em: <https://www.pordata.pt/Municipios/Alojamentos+familiares+cl%C3%A1ssicos-92>
- PORDATA (2018) *População por grandes grupos etários* [Em linha] Disponível em: <https://www.pordata.pt/Municipios/Popula%C3%A7%C3%A3o+residente+segundo+os+Censos+total+e+por+grandes+grupos+et%C3%A1rios-22>
- PORDATA (2018) *População por nível de escolaridade segundo os censos* [Em linha] Disponível em: <https://www.pordata.pt/Municipios/Popula%C3%A7%C3%A3o+residente+com+15+e+mais+anos+segundo+os+Censos+total+e+por+n%C3%ADvel+de+escolaridade+com+pleto+mais+elevado-69>
- PORDATA (2018) *População por sexo* [Em linha] Disponível em: <https://www.pordata.pt/Municipios/Popula%C3%A7%C3%A3o+residente+segundo+os+Censos+total+e+por+sexo-17>
- TIAC (2018) *Índice de Transparência Municipal 2017* [Em linha] Disponível em: <https://transparencia.pt/itm/>

Outros Documentos:

Orçamento 2014, 2015, 2016, 2017 de Amadora, Cascais, Loures e Oeiras e respetivas atas de discussão e aprovação da matéria nos órgãos municipais.

Prestação de Contas Individuais de 2014, 2015, 2016 e 2017 de Amadora, Cascais, Loures e Oeiras e respetivas atas de discussão e aprovação da matéria nos órgãos municipais.

Impostos Municipais de 2014, 2015, 2016 e 2017 e respetivas atas de discussão e aprovação da matéria nos órgãos municipais

Regimentos das Assembleias Municipais em vigor entre 2013-2017 de Amadora, Cascais, Loures e Oeiras.

Relatório de Atividades do Tribunal de Contas 2016.

7. Anexos

ANEXO I

Modelo	Entidade/ Autores	Metodologia
Indicadores de Governança Mundial - IGM	Kaufmann, Kray e Mastruzzi – Banco Mundial	Este programa agrega um conjunto de dados transversais a vários países, pelo que é aplicável ao contexto nacional de cada um. Centra-se em seis dimensões principais: voz e responsabilização, estabilidade política e ausência de violência, eficácia governamental, qualidade regulatória, estado de direito e controlo de corrupção. Para agregar os dados primários das seis dimensões é utilizado um modelo matemático complexo que permite avaliar cada dimensão.
Índice de Governança Indonésio	Organismo governamental Indonésio	O ponto de partida essencial deste projeto é de que a boa governança é atingida quando as diversas áreas interagem de modo equilibrado e sincronizado. O índice está organizado em quatro domínios: governo regional, governo local, sociedade civil e empreendedorismo; e seis áreas: participação, equidade, responsabilização, transparência, eficiência e eficácia. Cada uma das áreas é correlacionada com os quatro domínios através de matriz. Um painel de <i>experts</i> é requerido no momento de apurar os dados que servem de base à construção dos indicadores de desempenho que por sua vez resultam nos valores a colocar na matriz.
Indicadores de Governança Urbana – Programa UN-Habitat	Organização das Nações Unidas - ONU	O programa desenvolvido pela ONU tem dois objetivos: - melhorar a qualidade da governação urbana, com indicadores desenvolvidos pelas cidades diretamente envolvidas no programa; - através dos indicadores poder comparar regiões e cidades que permitam destacar a importância da boa governação para atingir os objetivos de desenvolvimento; Em termos metodológicos, para a definição dos indicadores, foram definidos cinco princípios básicos: eficiência, igualdade, participação, responsabilização e segurança. Para os autores, os indicadores e o seu cálculo devem incluir as ações a desenvolver para alcançar um determinado resultado, considerando os assuntos-chave. Dentro deste modelo existem vinte e seis indicadores, cada um com o seu peso relativo.
Midamos	Centro de Informação e Recursos para o Desenvolvimento - Paraguai	Projeto paraguaio que pretende avaliar as possíveis melhorias na gestão dos municípios. Utiliza um conjunto de trinta e um indicadores qualitativos e quantitativos com pesos relativos atribuídos. São obtidos por duas vias: cálculo simples com base em dados quantitativos ou aplicação de inquéritos extensos.
Índice de	Transparência e	Aplicado aos municípios portugueses, pretende avaliar em

Transparência Municipal	Integridade, Associação Cívica (TIAC)	que medida a informação é disponibilizada aos munícipes através das tecnologias de informação e comunicação. Em termos metodológicos define a informação que deveria estar disponível e em que áreas, obtendo um conjunto de indicadores. Para a construção destes, os autores definiram determinados critérios. Peritos e técnicos experientes foram envolvidos no processo, para reduzir uma extensa lista de possíveis indicadores, apenas aos mais relevantes. Foram definidas 7 áreas, cada uma com um conjunto de indicadores associados e cujos pesos relativos foram igualmente distribuídos.
--------------------------------	---------------------------------------	---

Fonte: Costa, 2016; Cruz e Marques, 2013 (Adaptado)

Anexo I – Índices e metodologias utilizados noutros estudos para a avaliação da qualidade da governação

ANEXO II

Lei nº73/2013, de 3 de setembro e posteriores alterações:

“Art. 18º - Derrama

22 - A assembleia municipal pode, sob proposta da câmara municipal, nos termos dos n.os 2 e 3 do artigo 16.º, deliberar a criação de isenções ou de taxas reduzidas de derrama.

23 - As isenções ou taxas reduzidas de derrama previstas no número anterior atendem, nos termos do regulamento previsto no n.º 2 do referido artigo 16.º, aos seguintes critérios:

- a) Volume de negócios das empresas beneficiárias;
- b) Setor de atividade em que as empresas beneficiárias operem no município;
- c) Criação de emprego no município.

24 - Até à aprovação do regulamento referido no número anterior, a assembleia municipal pode, sob proposta da câmara municipal, deliberar lançar uma taxa reduzida de derrama para os sujeitos passivos com um volume de negócios no ano anterior que não ultrapasse (euro) 150 000.”

ANEXO III

		Total	Alojamentos Novos	Alojamentos existentes
Valor mediano das vendas por m2 de alojamentos familiares (€) 4ºT 2016	Média Nacional	866	1039	833
	Amadora	895	1380	866
	Cascais	1688	2014	1652
	Loures	1129	1577	1047
	Oeiras	1368	1852	1346

Fonte: INE

Anexo III - Valor mediano das vendas por m² de alojamentos familiares por município e por categoria de alojamentos (novos e existentes)

ANEXO IV

		Amadora	Cascais	Loures	Oeiras	
Sentido de voto <u>Orçamento</u>	2014	CM	7F;4A	6F;5C	7F;4C	6F;3C;2A
		AM	21F;5C;12A	19F;18C	25F;1C;17A	15F;12C;7A
	2015	CM	7F;2C;2A	6F;5C	7F;4C	9F;2C
		AM	21F;13C; 5A	19F;14C;4 ^a	23F;13C;4A	22F;15C
	2016	CM	6F;2C;2A	6F;5C	7F;4C	7F;1C;3A
		AM	21F;13C;5A	19F;15C;3 ^a	24F;1C;15A	20F;6C;8A
	2017	CM	6F;2C;2A	6F;4C;1 ^a	7F;4C	7F;3C;1A
		AM	21F;12C;5A	20F;13C;3 ^a	24F;1C;14A	22F;12C
Sentido de voto <u>Prestação de Contas</u>	2014	CM	9F;2A	6F;5C	5F;4A	7F;1C;3A
		AM	26F;12C	19F;17C	24F;1C;13A	22F;5C;10A
	2015	CM	7F;4A	6F;5C	6F;4A	5F; 3C;1A
		AM	21F;3C;14A	20F;16C;1 ^a	23F;17A	23F;14C
	2016	CM	7F;3A	6F;4C; 1 ^a	7F;4A	5F;3C
		AM	21F;3C;15A	20F;14C;3 ^a	24F;15A	21F;15C
	2017 ⁵²	CM	7F;2C;2A	6F;3C;2 ^a	5F;6A	7F;1C;1A
		AM	25F;7C;7A	19F;15C;3 ^a	16F;26A	24F;4C;8A
Sentido de voto instrumentos <u>política</u> <u>fiscal</u> ⁵³	2014	CM	IMI,Derrama: 9F;2C IRS: 9F;2A	6F;5C	IMI: 7F;4A Derrama: 7F;4C	IMI: 7F;4A Derrama: 8F;3C IRS: 8F;3A
		AM	IMI, Derrama: 31F;8C IRS: 31F;3C;5A	19F;15C;3 ^a	IMI: 22F;17A;2A Derrama: 23F;2C;14A	IMI: 18F;9C;4A Derrama: 22F;8C IRS: 21F;10C
	2015	CM	IMI, Derrama, IRS: 9F;2A	6F;5C	IMI, IRS: 7F;4C Derrama: 7F;4A	IMI: 8F;2C;1A Derrama, IRS: 9F;2C
		AM	IMI, IRS, Derrama: 30F;3C;5A	19F;15C;3 ^a	IMI: 24F;17A Derrama: 25F; 2C;15A IRS: 25F;1A;16C	IMI: 21F;11C;4A Derrama: 24F;8C;2A IRS: 29F;8C
	2016	CM	IMI: 9F;2C Derrama: 11F IRS: 11F	6F;5C	IMI, IRS, Derrama: 7F;4C	IMI: 7F; 2C; 2A Derrama, IRS: 9F;2C
		AM	IMI: 30F;8C Derrama, IRS: 35F;3C	19F;16C;2 ^a	IMI,IRS: 25F;17C Derrama: 23F;17C	IMI: 30F;5C Derrama, IRS: 26F;9C
	2017	CM	IMI, Derrama: 9F; 2A IRS: 11F	6F;5C	IRS: 7F; 4C IMI: 6F;4C Derrama: 10F	IMI: 11F Derrama: 8F;3C IRS: 9F;2C
		AM	IMI, Derrama: 30F;3C;5A IRS: 35F;3C	20F;16C	IMI: 25F;15C Derrama: 39F;1C IRS: 25F;14C	IMI: 37F;1C Derrama, IRS: 29F;9C

Legenda: F – favor, C – contra, A – abstenção

Fonte: Atas dos órgãos municipais

ANEXO IV – Sentido de voto por ano e por órgão municipal no Orçamento, Prestação de Contas e Instrumentos de Política Fiscal

⁵² Note-se que os documentos de prestação de contas do ano 2017 foram aprovados no ano 2018, como tal num contexto de novo mandato autárquico (2017-2021) e com uma distribuição de mandatos diferente.

⁵³ No município de Cascais a aprovação dos instrumentos de política fiscal é realizada no conjunto dos impostos considerados, denominado como “pacote fiscal” para o exercício e por isso só há uma votação.

ANEXO V

Decreto-Lei nº54-A/99, de 22 de fevereiro e posteriores alterações:

“8.3.1 - Modificações do orçamento

8.3.1.1 - Tem por finalidade evidenciar as modificações ocorridas, devendo a coluna «Classificação económica» apresentar um grau de desagregação idêntico ao do orçamento inicial, com as modificações posteriormente ocorridas.

8.3.1.2 - Sem prejuízo dos princípios orçamentais e das regras previsionais para ocorrer a despesas não previstas ou insuficientemente dotadas, o orçamento pode ser objeto de revisões e de alterações.

8.3.1.3 - O aumento global da despesa prevista dá sempre lugar a revisão do orçamento, salvo quando se trata da aplicação de:

- a) Receitas legalmente consignadas;
- b) Empréstimos contratados;
- c) Nova tabela de vencimentos publicada após a aprovação do orçamento inicial.

8.3.1.4 - Na revisão do orçamento podem ser utilizadas as seguintes contrapartidas, para além das referidas no número anterior:

- a) Saldo apurado;
- b) O excesso de cobrança em relação à totalidade das receitas previstas no orçamento;
- c) Outras receitas que as autarquias estejam autorizadas a arrecadar.

8.3.1.5 - As alterações podem incluir reforços de dotações de despesas resultantes da diminuição ou anulação de outras dotações. As alterações podem ainda incluir reforços ou inscrições de dotações de despesa por contrapartida do produto da contração de empréstimos ou de receitas legalmente consignadas.”

ANEXO VI

Lei nº75/2013, de 12 de setembro e posteriores alterações:

“Artigo 25.º

Competências de apreciação e fiscalização

1 - Compete à assembleia municipal, sob proposta da câmara municipal:

- a) Aprovar as opções do plano e a proposta de orçamento, bem como as respetivas **revisões**;

Artigo 33.º

Competências materiais

1 - Compete à câmara municipal: (...)

- d) Executar as opções do plano e orçamento, assim como aprovar as suas **alterações**;