

UMA APROXIMAÇÃO AO REGIME JURÍDICO DOS MUNICÍPIOS NA ESPANHA



**COLEÇÃO
GESTÃO PÚBLICA
MUNICIPAL**
EDIÇÃO 2023





UMA APROXIMAÇÃO AO REGIME JURÍDICO DOS MUNICÍPIOS NA ESPANHA

Brasília/DF, 2023.





Qualquer parte desta publicação pode ser reproduzida, desde que citada a fonte. Todavia, a reprodução não autorizada para fins comerciais desta publicação, no todo ou em parte, constitui violação dos direitos autorais, conforme Lei 9.610/1998.

Impresso no Brasil. Disponível em: <<https://www.cnm.org.br>>

Catalogado na fonte pela Confederação Nacional de Municípios

C227a Cano, Carlos Aymerich
Uma aproximação ao regime jurídico dos municípios na Espanha
/ Carlos Aymerich Cano. -- Brasília: CNM, 2023.
134 p. : il. -- (Coleção Gestão Pública Municipal: XXIV Marcha a
Brasília em Defesa dos Municípios – Edição 2023)

Disponível em: <https://www.cnm.org.br>
ISBN 978-65-88521-86-1

1. Gestão Municipal. 2. Gestão de Pessoas. 3. Finanças
Municipais. I. Título.

CDD 352.16

Ficha catalográfica elaborada por: Daiane S. Y. Valadares CRB-1/2802

Autor

Carlos Aymerich Cano – Professor
titular de Direito Administrativo da
Universidade da Corunha

Revisão de textos

KM Publicações

Revisão editorial

Daiane da Silva Yung Valadares

Diagramação

Eduardo Viana – Themaz Comunicação



Diretoria **CNM** 2021-2024

CONSELHO DIRETOR

Presidente | **Paulo Roberto Ziulkoski**
1º Vice-Presidente | **Julvan Lacerda**
2º Vice-Presidente | **Luiz Lázaro Sorvos**
3º Vice-Presidente | **Rosiana Lima Beltrão Siqueira**
4º Vice-Presidente | **Haroldo Naves Soares**
5º Vice-Presidente | **Jair Aguiar Souto**
1º Secretário | **Vago**
2º Secretário | **Hudson Pereira de Brito**
3º Secretário | **Manoel Alves da Silva Júnior**
1º Tesoureiro | **Francisco Nélio Aguiar da Silva**
2º Tesoureiro | **Erlânio Furtado Luna Xavier**
3º Tesoureiro | **Francisco de Castro Menezes Júnior**

CONSELHO FISCAL

Titular | **Silvany Yanina Mamlak**
Titular | **Joner Chagas**
Titular | **Diogo Borges de Araújo Costa**
1º Suplente | **Carlos Sampaio Duarte**
2º Suplente | **Wilson Tavares de Sousa Júnior**
3º Suplente | **Eduardo Gonçalves Tabosa Júnior**

CONSELHO DE REPRESENTANTE REGIONAIS

Titular da região Nordeste | **Vago**
Suplente da região Nordeste | **Paulo César Rodrigues de Moraes**
Titular da região Sul | **Clenilton Carlos Pereira**
Suplente da região Sul | **Vago**
Titular da região Sudeste | **Carlos Alberto Cruz Filho**
Suplente da região Sudeste | **Vago**
Titular da região Norte | **Sebastião Bocalom Rodrigues**
Suplente da região Norte | **Célio de Jesus Lang**
Titular da região Centro-Oeste | **Valdir Couto de Souza**
Suplente da região Centro-Oeste | **Rafael Machado**

Introdução

Esta pequena obra tem a sua origem no convite de dois queridos amigos: os professores dr. António Cândido Macedo de Oliveira, da Universidade Lusófona do Porto (Portugal), e o dr. Ricardo Hermany, da Universidade de Santa Cruz do Sul (RS, Brasil). Foi por causa deles, com efeito, que redigi o capítulo dedicado à Espanha no livro *"Municipalismo: Perspectivas de Descentralização na América Latina, na Europa e no Mundo"*, editado também pela CNM, em 2017. Cinco anos mais tarde têm nas mãos uma revisão, ampliada e atualizada, daquele trabalho que, aguardo, seja do interesse das leitoras e dos leitores brasileiros.

Escrito em tempos de mudanças profundas no mundo municipal – quer pelo impacto geral das novas tecnologias na administração pública, quer pelas consequências duradouras das medidas adotadas para combater a crise financeira de 2008-2009 –, o trabalho pretende apenas oferecer uma visão de conjunto, quase impressionista, do regime municipal espanhol. É por isso que são muitos os assuntos que ficaram fora destas páginas. Nem o regime da contratação pública nem o da gestão dos serviços públicos, do procedimento administrativo ou dos atos e disposições locais são objeto de análise. A razão para tal, além da necessária brevidade, é que atualmente, em contraste com o que acontecia há algumas décadas, em que o mundo local contava com regulações substantivas próprias em todos e cada um desses âmbitos, as únicas diferenças residem nas peculiaridades organizacionais dos Municípios. É também por isso que a bibliografia se limita ao essencial e de mais fácil acesso, embora tenham ficado de fora muitas interessantes referências.

Entretanto, e apesar das limitações do texto, aguardo que ele sirva para con-



tinuar o contraste e o diálogo frutíferos que a CNM promove entre a realidade municipal brasileira e a espanhola (e europeia), com o intuito de colaborar para Municípios mais eficazes no cumprimento da sua missão fundamental: satisfazer às necessidades e aspirações cidadãs.

Corunha, agosto de 2022

Carlos Aymerich Cano

Sumário

Glossário

12

Capítulo I – Uma aproximação histórica ao sistema municipal espanhol

13

- 1. O nascimento do moderno regime municipal espanhol (1812-1985) 13
- 2. As bases do ordenamento municipal vigente: o regime local na Constituição de 1978 19
 - 2.1 *A garantia da autonomia local* 20
 - 2.2 *A tipologia constitucional dos Entes locais* 22
 - 2.3 *A distribuição de competências sobre o regime local* 22
 - 2.4 *A justificativa constitucional da competência estatal sobre o regime local* 25

Capítulo II – Criação, modificação e extinção de Municípios

27

- 1. As alterações do termo municipal 27
- 2. O procedimento para a alteração do termo municipal 28
 - 2.1 *Alterações para criar novos Municípios* 30
 - 2.2 *Alterações para fundir Municípios já existentes* 31

Capítulo III – Organização e funcionamento interno

33

- 1. A organização municipal: o regime comum 33
 - 1.1 *O Pleno* 34
 - 1.2 *As Comissões do Pleno* 43

1.3 O prefeito	44
1.4 A Junta de Governo Local	48
2. Os regimes municipais especiais	50
2.1 O Concelho Aberto	50
2.2 A organização dos Municípios de grande população	51

Capítulo IV – Atribuições e competências

54

1. O sistema original de competências municipais na LBRL de 1985	54
1.1 A cláusula de capacidade geral municipal	54
1.2 As competências próprias	55
1.3 Os serviços municipais obrigatórios	57
1.4 Atividades complementares	58
1.5 O debate sobre o quadro das competências locais: pacto local e segunda descentralização	59
2. O sistema de competências locais estabelecido pela LRSAL de 2013	62
2.1 A justificativa oficial da reforma	62
2.2 Da supressão da cláusula geral de competência municipal ao condicionamento e hierarquização financeira das competências municipais	63
2.3 As competências próprias	66
2.4 Os serviços municipais obrigatórios	68
2.5 As competências exercidas por delegação de outras administrações	70
2.6 Conclusão provisória: a desativação autonômica da LRSAL	74

Capítulo V – O pessoal a serviço dos Municípios

76

1. Uma breve referência histórica	76
2. O emprego público municipal em cifras	78
3. Tipologia do emprego público municipal	79
3.1 A reserva de funções na Administração local aos servidores públicos	79

3.2 As fontes reguladoras do regime do pessoal funcionário municipal	81
3.3 O pessoal laboral	84
3.4 O servidor temporário	89
3.5 Os funcionários com habilitação de caráter estatal	90
3.6 Os demais funcionários municipais	90
4. O impacto da crise no sistema de emprego público local: incumprimento do pactado e despedimento coletivo	91
4.1 O despedimento coletivo no setor público	91
4.2 A desvinculação unilateral do pactado em convenção coletiva	93

Capítulo VI – Finanças municipais

94

1. Uma visão geral sobre o sistema de financiamento municipal na Espanha	94
1.1 Importância e estrutura da despesa municipal	94
1.2 Importância e estrutura da receita municipal	95
2. Quadro normativo	97
3. Os recursos próprios das Fazendas locais	100
3.1 Os Impostos sobre Bens Imóveis (IBI)	100
3.2 O Imposto sobre Atividades Econômicas (IAE)	101
3.3 O Imposto sobre Veículos de Tração Mecânica (IVTM)	101
3.4 O Imposto sobre Construções, Instalações e Obras (ICIO)	102
3.5 O Imposto sobre o Incremento do Valor dos Terrenos de Natureza Urbana (IIVTNU)	102
4. Os repasses financeiros incondicionados	103
4.1 A Participação nos Impostos do Estado (PIE)	103
4.2 A participação na receita tributária das Comunidades Autônomas	106
5. Os repasses financeiros condicionados: os fundos de pagamento a fornecedores	106
6. Estabilidade orçamental e Municípios	108
7. Conclusão	110

Capítulo VII – O controle da atuação municipal

113

1. A tutela sobre os Municípios: um caminho de ida e volta 113
2. O dever de informação 115
3. A legitimação específica do Estado e as Comunidades Autônomas 115
4. O requerimento de anulação 116
 - 4.1 A tutela geral de legalidade 116
 - 4.2 Excesso de competências 117
 - 4.3 O controle excepcional do art. 67 LBRL 118
5. A potestade de substituição 119
6. A potestade de dissolução 121
7. O controle interno da atividade municipal 121
8. O controle externo da atividade municipal 124

Capítulo VIII – A responsabilidade dos eleitos locais

125

1. Responsabilidade penal 125
2. Responsabilidade civil 127
3. Responsabilidade disciplinar 128

Referências

130

Glossário

CE: Constituição Espanhola

CEAL: Carta Europeia de Autonomia Local

LALGA: Lei de Administração Local da Galiza

LBRL: Lei Reguladora das Bases do Regime Local

LFL: Texto Refundido da Lei de Fazendas Locais

LRSAL: Lei de Racionalização e Sustentabilidade da Administração Local

LOE: Lei Orgânica de Estabilidade Orçamental

LOREG: Lei Orgânica do Regime Eleitoral Geral

LTBG: Lei de Transparência e Bom Governo

ROF: Regulamento de Organização e Funcionamento das Entidades Locais

RPT: Relação de Postos de Trabalho

TC: Tribunal Constitucional

TS: Tribunal Supremo

TREBEP: Texto Refundido do Estatuto Básico do Empregado Público

TRET: Texto Refundido do Estatuto dos Trabalhadores

Capítulo I – Uma aproximação histórica ao sistema municipal espanhol

1. O nascimento do moderno regime municipal espanhol (1812-1985)

Pode-se afirmar que o atual sistema municipal espanhol tem a sua origem na Constituição de 1812, que em seu art. 310 dispôs que “*se pondrá Ayuntamiento en los pueblos que no lo tengan y en los que convenga que lo haya, no pudiendo dejar de haberlo en los que por sí o con su comarca lleguen a 1.000 almas*”. Diferentemente de outros preceitos desse texto, vítimas da turbulenta história política da Espanha nos séculos XIX e XX, esta decisão do constituinte gaditano manteve a sua vigência e é ela que, até hoje, explica a estrutura municipal espanhola¹.

Esse preceito, claramente inspirado no precedente da lei municipal francesa de 1789², visava colocar um fim à desordem territorial do Antigo Regime, no qual os Municípios existentes, sujeitos a dependências diversas – reais, mobiliárias ou eclesiásticas –, não se estendiam à totalidade do território do Reino.

E, com efeito, nenhuma das leis reguladoras do regime local questionou esta opção pelo minifundismo municipal, apenas atenuado em determinadas partes do território nas quais, como acontece na Galiza, a dispersão da população desaconselhava converter em Município cada um dos 30.000 núcleos existentes. Para esses casos, o Real Decreto de 23 de julho de 1835 admitiu, em seu art. 4º, que “*si la población estuviere*

1 O Decreto de 23 de maio de 1812 desenvolve o referido preceito constitucional, permitindo mesmo a criação de Municípios em lugares com população inferior às “mil almas”, quando assim o aconselharem circunstâncias particulares, agrícolas ou industriais.

2 Sobre as origens da planta municipal na França e na Espanha, pode consultar-se a clássica exposição de PARADA VÁZQUEZ (“La Administración Local en España”, en LORA TAMAYO-VALLVÉ, dir., *Manual de Derecho Local*, Iustel, Madrid, 2020, p. 28 e ss.).

se dispersa y sin centro de reunión, como sucede en algunas provincias, se marcará el territorio correspondiente a cada ayuntamiento, que no deberá exceder de cuatro leguas de cuadro, ni de una población de 500 vecinos, más o menos". É por isso que, se no conjunto do Estado espanhol existem na atualidade 8.112 Municípios, a Galiza conta unicamente com 315.

Sorte diferente tiveram, como veremos, outras decisões fundamentais da Constituição de 1812 no que diz respeito aos Municípios: assim, o art. 310 – referido ao caráter eletivo dos *"alcaldes, regidores y procuradores síndicos en los pueblos"* e a cessação imediato dos *"regidores y demás que sirvan ofícios perpetuos"*, finalizando desse jeito o nepotismo, que vinha desde o século XVI, da compra e transmissão hereditária dos ofícios municipais.

O art. 312 e 313 – reguladores da eleição, indireta, de prefeitos, gestores e procuradores –, e o art. 320 e o art. 321 – que regulam as competências municipais sancionando³ a retirada aos concelhos de quaisquer poderes jurisdicionais. Este desenho desenvolveu-se através do Decreto de 23 de junho de 1813, pelo que se aprova a *"Instrucción para el Gobierno Económico-Político de las Provincias"* que enumera as competências municipais diferenciando, consoante o modelo revolucionário francês, entre as suas próprias e as delegadas pela Administração central.

A derrota das tropas napoleônicas supôs o retorno ao absolutismo borbônico e, com ele, a paralisação do processo de criação de Municípios constitucionais, só retomado com o início do "triênio liberal" em 1820 – graças a um golpe militar – e a reinstauração da Constituição de 1812. Do nosso ponto de vista, o legado mais importante deste período é a Lei Municipal de 2 de março de 1823. Apesar da sua efêmera e intermitente vigência⁴, a importância desta Lei reside no fato de estabelecer traços duradouros definidores do regime municipal espanhol, tais como a reduzida autonomia local – os Municípios estavam subordinados hierarquicamente às províncias –, a determinação das competências

3 À excessão dos juízes de paz.

4 De início, a Lei só esteve em vigor nos escassos meses de 1823, em que o regime constitucional se manteve no poder. A sua vigência foi restabelecida, porém, em 1836, vigorando até 1845, e novamente em 1854. Foi definitivamente derrogada em 1856.

locais distinguindo entre as próprias (alargadas a respeito da Instrução de 1813) e as delegadas e o protagonismo do Prefeito ou *Alcalde*, a quem se assignam competências privativas, especialmente no âmbito da ordem pública. Segue-se, como apontara GARCÍA DE ENTERRÍA⁵, o modelo napoleônico de consideração do prefeito como chefe político ligado às instâncias superiores por vínculos de hierarquia e a atribuição aos órgãos colegiados – no nosso caso, o concelho ou *ayuntamiento* – de funções consultivas e deliberantes.

Após uma nova volta ao absolutismo (entre 1823 e 1833, ano em que morre o rei Fernando VII), retoma-se o processo de municipalização do território, agora já dividido em províncias, estabelecendo o Decreto de 10 de novembro de 1833, um sistema de cooptação dos vereadores pelos que já estivessem no cargo entre os maiores contribuintes do Município⁶. Deste período data o Real Decreto de 23 de julho 1835 para o *"arreglo provisional de los Ayuntamientos del Reino"*. Tal decreto rebaixa ainda mais o limite mínimo para a constituição de novos Municípios (100 vizinhos, ou seja, entre 400 e 500 pessoas: quase a metade das 1000 "almas" previstas na Constituição de 1812), regula o procedimento de eleição e a duração do mandato de prefeitos ou *alcaldes* (dois anos) e vereadores ou *concejales* (quatro), bem como os requisitos para ser eleitor e elegível (homens maiores de 25 anos, que soubessem ler e escrever e recebessem rendimentos superiores aos de um operário) e mantém a supremacia do prefeito – configurado como autoridade encarregada do governo do Município sob a supervisão do governador civil – sobre o Pleno ou assembleia municipal.

Depois de um novo levantamento militar de signo liberal, foi promulgada a Constituição de 1837. As escassas referências que o texto faz aos Municípios estão contidas nos arts. 70 e 71: em conformidade com o primeiro, *"para el gobierno interior de los pueblos habrá ayuntamientos, nombrados por los vecinos a quienes la ley concede este derecho"*; o segundo,

5 Cfr., "La provincia en el régimen local español", em *Problemas actuales del Régimen Local*, Universidad de Sevilla, Sevilla, 1986.

6 E que devam a sua elevada contribuição a *"propiedades territoriales, rústicas o urbanas, o por industria fabril o comercial permanente"*.

pelo seu lado, limita-se a prever que “*la ley determinará la organización y funciones de las diputaciones provinciales y de los ayuntamientos*”. Neste período, salienta a Lei de Organização e Atribuições dos Municípios, de 1840, que embora afirmasse o caráter eletivo do prefeito e eliminasse a faculdade governamental de nomeação de corregedores, foi estabelecido um sistema de eleição censitária extremamente restrito.

Será em outra Constituição, a de 1845, que surgirão as importantes leis municipal e provincial desse mesmo ano. A lei municipal de 1845, de marcada impronta centralista, faz o sufrágio ainda mais censitário, atribui a el-Rei ou ao Governo central a potestade de designação de prefeitos e *Tenientes de Alcalde*⁷ com poderes muito mais importantes que os do Pleno e regula, em termos muito generosos, a potestade governativa de suspensão dos acordos municipais. Infelizmente, a reação municipalista e democratizadora representada pela Lei municipal de 1856, aprovada durante o breve biênio progressista (1854-1856) não chegou realmente a vigorar durante a vigência do Real Decreto de 16 de outubro de 1856 – no início do denominado “período moderado” (1856-1868). Neste interregno foram restabelecidas as leis locais de 1845.

Entretanto, como parte desse movimento pendular espanhol característico do século XIX, após a *Gloriosa* revolução de setembro de 1868 e a proclamação da I República, o Decreto de 21 de outubro desse ano supõe o retorno à lei municipal de 1856 ao mesmo tempo em que a nova Constituição de 1869 regula com certa exaustividade o regime local, afirmando a existência de “interesses peculiares” de províncias e Municípios, bem como o caráter público das sessões de seus órgãos de governo. Esses princípios acharam expressão positiva nas leis municipal e provincial de 1870, que, pela primeira vez na agitada história constitucional espanhola, proclamam o sufrágio universal dos homens maiores de 25 anos e afirmam que a condição de vizinho depende do fato de morar no termo municipal e não da titularidade de propriedades imobiliárias nele. Além disso, introduzem a cláusula geral de competência

7 Vereadores com competências delegadas da prefeitura e com a capacidade de suprir sua ausência, vaga ou doença.

municipal extensiva aos “interesses peculiares” das populações e, embora sem afirmar a sua personalidade jurídica, qualificam o Município como entidade local de natureza associativa, definindo-o como *“la asociación legal de todas las personas que residen en un término municipal”*, representada legalmente pelo *“Ayuntamiento”*. O projeto da non-nata Constituição federal de 1873 ia além disso ao afirmar a autonomia *“administrativa, económica y política”* dos Municípios.

Contudo, a Restauração monárquica que pôs fim à efêmera I República espanhola supôs um retorno ao centralismo e ao governo oligárquico no âmbito local. Com efeito, a Lei de 16 de dezembro de 1876 reinstaura o sufrágio censitário e a designação governativa dos prefeitos. Esses traços foram mantidos durante todo o período, embora houvesse tentativas de revitalização da vida municipal como o projeto de Maura de 1907⁸. No trecho final do período, já sob a Ditadura de Primo de Rivera, as ideias do referido projeto achariam expressão no Estatuto Municipal de Calvo Sotelo de 1925, de grande nível técnico, mas, infelizmente, de nula efetividade prática, razão pela qual, em realidade, as suas previsões nunca se aplicaram⁹.

Curiosamente, a eficácia – bem que relativa – deste Estatuto Municipal virá através da Lei Municipal da II República (1931-1939), a qual manteve a vigência dos regulamentos que a desenvolviam desde que não se ditassem os próprios. No que diz respeito ao regime local, o câmbio real veio através da nova Constituição de 1931, que, além de reconhecer a autonomia local, garantia o caráter eletivo dos prefeitos e reconhecia às regiões autônomas a possibilidade de legislar sobre o regime local.

Mas a Ditadura franquista subsequente ao golpe de Estado militar e à guerra civil (1936-1939) determinou uma mudança radical do panorama local republicano. À margem da dissolução das corporações municipais

8 Projeto, aliás, contraditório: o reconhecimento da autonomia local vê-se matizado através da imposição, junto dos eleitos, de vereadores “delegados” de origem não democrática. Do mesmo modo, a eleição dos prefeitos não alcança os Municípios de maior população, que seguiriam a ser nomeados pelo governo.

9 Com o seu irmão, o Estatuto Provincial, o Estatuto Municipal de 1925 reconhece, sobre o papel, a autonomia municipal com um amplo leque de competências e o reforço das fazendas locais, instaurando, inclusive, um recurso de abuso de poder perante o Tribunal Supremo contra os atos estatais atentatórios contra essa autonomia. Afirma também, parcialmente, o caráter eletivo dos vereadores. O prefeito será eleito pelo Pleno municipal entre os vereadores que o integram.

republicanas – acompanhada do assassinato, da depuração ou do exílio de milhares de prefeitos e vereadores –, o regime municipal franquista inspira-se no centralismo, na uniformidade¹⁰ e no autoritarismo, bem como numa vácuca retórica municipalista, traços característicos a todos eles da Ditadura e cujas Leis de Regime Local de 1945 e 1953 refletiram à perfeição. Acrescente-se ainda que a aprovação dos diferentes regulamentos de desenvolvimento destas leis de regime local – em matéria de bens, fazendas, contratação, serviços, função pública e organização – desenharam um ordenamento administrativo local paralelo ao geral, tendência que, como havemos de comprovar, manteve-se até bem depois do fim da Ditadura, tal qual a vigência de alguns desses regulamentos.

Assim, embora o Município fosse retoricamente considerado um dos três esteiros da peculiar democracia “orgânica” franquista junto da família e o sindicato vertical e, em teoria, contasse com amplas competências, a prática demonstrava a ineficácia destas declarações: a legislação e os regulamentos setoriais invadiam as competências próprias dos Municípios sem estes estarem, sequer, legitimados para os impugnar judicialmente.

Os prefeitos eram nomeados pelo ministro de governação¹¹ (quando a população do municipal superasse a faixa dos dez mil habitantes ou, em todo caso, para as capitais de província) ou pelo governador civil. Só um terço dos vereadores (o denominado “terço familiar”) era eleito pelos “cabeças de família”. Os dois terços restantes eram escolhidos pelo sindicato vertical (“terço sindical”) e pelos anteriores vereadores (“terço municipal”). Não se esqueça de que, proibido o pluralismo político e partidário, a possibilidade real de escolha limitava-se aos candidatos indicados pelo partido único, o “Movimento Nacional”, fruto da união numa organização única de monárquicos – incluídos os “carlistas” –, fascistas (ou falangistas) e reacionários católicos (os chamados de “tradicionalistas”).

De resto, importantes poderes de autorização prévia ou suspen-

10 A rígida uniformidade inicial do modelo – um só tipo de organização e quadro competencial para todos os Municípios – só foi matizado com a aprovação das leis municipais especiais para Madrid (1963) e Barcelona (1966).

11 Este ministério espanhol é análogo, dadas suas peculiaridades locais, à Secretaria de Governo que existe no Brasil, com *status* de ministério.

são de acordos municipais eram reservados a um governo central que, por esta e outras vias, exercia uma intensa tutela política sobre uns Municípios carentes, além do mais, de real autonomia financeira, ao dependerem nas mais importantes de suas receitas de repasses estatais.

A erosão do regime ditatorial explica as tentativas de reforma dos anos 1970 do século passado, que culminaram, pouco antes da morte do ditador Francisco Franco, na Lei de Bases do Estatuto de Regime Local (1975), que mantinha em essência os elementos fundamentais do Direito municipal do franquismo.

Já durante a denominada transição – do regime fascista à democracia –, em coerência com a ideia das elites dirigentes de atrasar quanto possível as eleições municipais que não foram celebradas até 1979 – isto é, quatro anos após a morte de Franco¹² –, a construção de um novo regime municipal foi um processo lento: começou pelo ditado de leis de alcance parcial, tais como a Lei 47/1978, de derrogação parcial da Lei de 1975; o Real Decreto 1.710/1979, que eliminou os procedimentos de fiscalização e tutela política do governo central sobre as entidades locais substituídos por um sistema de controle jurisdicional dos atos e acordos municipais pela Lei 40/1981; ou a Lei 39/1978, reguladora das eleições locais celebradas no ano seguinte.

2. As bases do ordenamento municipal vigente: o regime local na Constituição de 1978

A promulgação da Constituição de 1978 e a consolidação do retorno à democracia sob a forma de restauração monárquica fazia urgente a elaboração de um novo ordenamento local afastado do regime local do franquismo. Nesse caminho, podemos destacar dois fatos fundamentais que conduziram à vigente Lei de Bases de Regime Local de 1985:

12 Havia um medo fundamentado no que aconteceu com as eleições municipais de 14 de abril de 1931 – que supuseram a queda da monarquia e a proclamação da II República à vitória das forças de esquerda e dos nacionalistas bascos, catalães e galegos.

De um lado, o quadro constitucional do regime local. A respeito do Município, após proclamar o art. 137, *“o Estado organiza-se territorialmente em Municípios, em Províncias e nas Comunidades Autônomas que se constituírem”* e todas estas entidades *“gozam de autonomia para a gestão dos seus interesses próprios”*. O art. 140, por sua vez, garante a autonomia dos Municípios, reconhece a sua *“personalidade jurídica plena”* e atribui aos concelhos (*“ayuntamientos”*), integrados pelo prefeito e os vereadores, o seu governo e administração ao mesmo tempo em que estabelece os princípios básicos do sistema eleitoral local¹³.

De sua parte, o art. 141 regula a província, garantindo a sua sobrevivência em todo o território e a sua vinculação com o Estado ao impedir que os Estatutos de Autonomia ou as leis autonômicas possam eliminá-las ou alterar os seus limites, possibilidade apenas ao alcance do parlamento espanhol por meio de lei orgânica, isto é, de lei aprovada por maioria absoluta do Congresso.

2.1 A garantia da autonomia local

Segundo o art. 137 da CE, Municípios e províncias são Entes territoriais necessários que fazem parte da estrutura do Estado e que estão dotados de autonomia para a gestão dos seus interesses próprios.

Porém, essa garantia constitucional da autonomia local não tem mais conteúdo do que uma mera declaração sem qualquer desenvolvimento. Ou seja, o texto constitucional não garante para os Municípios competências ou potestades concretas, bem como uma posição institucional específica diante do Estado central e das Comunidades Autônomas, que, todavia, são destinatários de diversas encomendas constitucionais que dizem respeito à administração local.

13 *“Os vereadores serão eleitos pelos vizinhos do município através de sufrágio universal, igual, livre, secreto e direto, na forma estabelecida pela lei. Os prefeitos serão eleitos pelos vereadores ou pelos vizinhos. A lei regulará as condições em que proceda o regime de concelho aberto”.*

Sendo assim, a Constituição garante a autonomia local, qualificada pela jurisprudência constitucional como uma “garantia institucional” para o legislador ordinário e os Estatutos de Autonomia, em conformidade com o denominado “caráter bifronte” do regime local¹⁴. Mas o conteúdo dessa autonomia local não fica claramente estabelecido na Constituição tampouco na jurisprudência do Tribunal Constitucional espanhol.

Isto é, não fica claro se a autonomia local supõe a existência de um núcleo de competências municipais garantido e irredutível ou se, mais modestamente, representa apenas um direito de participação em cada setor de atividade capaz de afetar aos interesses próprios da entidade local.

O assunto é resolvido pela Lei estatal de Bases de Regime Local de 1985, que em sua Exposição de Motivos alude à *“radical obsolescência [...] da vinculação da autonomia a um bloco de competências por natureza supostamente locais”*, no entanto, *“salvo algumas exceções, são raras as matérias que na sua integridade podem ser atribuídas ao exclusivo interesse das corporações locais”*. Porém, ao serem igualmente *“raras aquelas [matérias] em que não existe interesse predominantemente local em causa”*, as concretas competências dos Municípios e das demais entidades locais devem precisar-se a partir da ponderação equilibrada de elementos, tais como *“a necessidade da garantia suficiente da autonomia local, a exigência de harmonização dessa autonomia com a distribuição territorial da disposição legislativa sobre as distintas matérias o setores orgânicos da ação pública”*, bem como também *“a impossibilidade material, em todo caso, da definição cabal e suficiente das competências locais em todos e cada um dos setores de intervenção potencial da Administração local, desde a legislação de regime local”*.

Em resumo, na prática vão ser os legisladores de regime local e setoriais – ou seja, aqueles que legislam sobre cada setor de atividade: educação, saúde, energia, serviços sociais etc. – que fixarão as concretas competências que correspondem aos Concelhos ou Municípios gozan-

14 Com esse caráter “bifronte”, a jurisprudência constitucional quer fazer alusão às competências que o Estado e as Comunidades Autônomas partilham sobre o regime local (Acórdão TC 84/1982, de 23 de dezembro).

do, a este respeito, de uma ampla margem de decisão só contrapesada pela possibilidade com que contam os Municípios de impugnar perante o Tribunal Constitucional as leis estatais ou autonômicas que permitam a vulnerabilidade da autonomia local¹⁵.

2.2 A tipologia constitucional dos Entes locais

Também decorre da Constituição a existência de Entes locais necessários – enquanto que garantidos pela Constituição e indisponíveis para o legislador: Município, província e ilhas, nos arquipélagos das Canárias e as Baleares – e os facultativos, isto é, aqueles que as Comunidades Autônomas podem criar em exercício das suas competências em matéria de regime local, quer de caráter inframunicipal – bairros ou freguesias –, quer supramunicipais – áreas metropolitanas ou comarcas.

2.3 A distribuição de competências sobre o regime local

De outro lado, é de destacar o papel da jurisprudência do Tribunal Constitucional que, já em um de seus primeiros acórdãos (o 4/1981, de 2 de fevereiro), teve de se pronunciar sobre a vigência da legislação local franquista e a sua compatibilidade com a nova Constituição. Além de um interessante debate doutrinal sobre a diferença entre inconstitucio-

15 Art. 75, II a V, da Lei Orgânica do Tribunal Constitucional, introduzidos em 1999 a fim de transpor ao ordenamento espanhol a Carta Europeia de Autonomia Local (Ceal), tratado internacional auspiciado pelo Conselho de Europa e ratificado pelo Reino de Espanha em 1988. Com efeito, o art. 11 da Carta, sob o título de “*proteção legal da autonomia local*”, estabelece que “*as autarquias locais devem ter o direito de recorrer judicialmente, a fim de assegurar o livre exercício das suas atribuições e o respeito pelos princípios de autonomia local que estão consagrados na Constituição ou na legislação interna*”.

nalidade e derrogação¹⁶, este acórdão contém algumas determinações decisivas para a evolução futura do regime local espanhol.

A começar pela construção de uma competência do Estado para ditar as bases do regime local – isto é, uma legislação mínima de aplicação geral no conjunto do território espanhol. Embora a Constituição guardasse silêncio sobre essa matéria, o alto tribunal apoia-se nas alíneas 1^a – igualdade de todos os espanhóis no exercício dos direitos e no cumprimento dos deveres constitucionais – e 18^a – bases do regime jurídico das administrações públicas – do art. 149.1, dedicado às “competências exclusivas” do Estado. Desse jeito, oferece-se um fundamento constitucional para o Estado intervir legislativamente no regime local, descartando a outra opção possível da “interiorização” do regime local pelas Comunidades Autônomas, ou seja, a possibilidade de cada autonomia desenhar livremente, dentro do quadro constitucional, o próprio regime local.

Posteriormente, o polêmico Acórdão do TC 31/2010, de 28 de junho, sobre o Estatuto de Autonomia de Catalunha, atualiza, com evidente sentido recentralizador, a jurisprudência constitucional acerca da repartição de competências entre Estado e Comunidades Autônomas em matéria de regime local, jurisprudência que podemos sintetizar nas ideias que seguem:

- » Os Estatutos de Autonomia podem regular o regime local. Porém essa regulação não pode ser plena ou completa, mas apenas principal ou genérica, devendo respeitar em todo e qualquer caso a competência básica que ao Estado atribui o artigo 149.1.18 CE¹⁷. Isto quer dizer que embora a Comunidade

16 Contra a maioria dos magistrados do TC, que cunharam a confusa noção de “inconstitucionalidade sobrevinda” para se referir ao efeito da entrada em vigor da Constituição sobre a legislação pré-constitucional incompatível com ela, a decisão de voto do magistrado RUBIO LLORENTE esclareceu que, em rigor, só cabe falar em “derrogação” para as normas pré-constitucionais e “inconstitucionalidade” para as posteriores. Fora de matizes teóricas, a discussão respondia a uma preocupação prática imediata: com o construto da “inconstitucionalidade sobrevinda”, o TC manteria o monopólio na determinação de quais leis pré-constitucionais serão aplicáveis e quais não. Seguindo a linha do magistrado dissidente, a competência corresponderia a todos os juízes e magistrados ao se tratar, simplesmente, de uma questão de determinação da vigência das normas a serem aplicadas.

17 Que, lembre-se, encomenda ao Estado a competência exclusiva em matéria de “bases do regime jurídico das Administrações Públicas”, englobando, a juízo do Tribunal Constitucional, o regime local.

Autônoma possa regular seus Entes locais próprios – isto é, os não necessários –, a legislação a respeito dos necessários, dentre eles os Municípios, corresponde ao Estado. Em palavras do Tribunal Constitucional, há que diferenciar entre a regulação do regime local “de” Catalunha – de competência autonômica – e a do regime local “em” Catalunha – de competência estatal.

- » A regulação que o Estatuto de Autonomia tinha do regime local vincula apenas ao legislador autonômico, mas não, de modo nenhum, ao estatal. A regulação autonômica do regime local não pode impedir nem invadir o exercício das que ao Estado correspondam neste âmbito. Tampouco pode impedir ao Estado manter relações diretas, não mediadas pelas Comunidades Autônomas, com as entidades locais.
- » Pelo que diz respeito ao âmbito financeiro, a afirmação de que a competência tributária originária corresponde exclusivamente ao Estado dá oportunidade ao TC para declarar inconstitucional a previsão contida no art. 218.2 do Estatuto catalão que reconhecia à Generalitat de Catalunha a competência para regular os tributos locais no quadro da normativa geral estatal.
- » Finalmente, a respeito do âmbito eleitoral, o acórdão estende a competência estatal na matéria mesmo à regulação do regime eleitoral dos Entes locais não necessários.

Note-se que esses pronunciamentos supõem uma revisão da doutrina tradicional do TC que reconhecia, até, a possibilidade de os Estatutos gozarem de uma posição superior, no sistema de fontes, sobre a legislação básica estatal¹⁸ e, em qualquer caso, a possibilidade de os Estatutos introduzirem normas específicas em matéria local de

18 *“As regras competenciais em matéria de regime jurídico das Administrações Públicas (art. 149.1.18 CE) [...] terão de ser respeitadas exceto que nalgum aspeto concreto, a sua inaplicação resultar expressa e inequivocamente do disposto no Estatuto de Autonomia de uma determinada Comunidade como uma característica específica dela”* (Acórdão 27/1987, fundamento 9).

aplicação preferente sobre as básicas elaboradas pelo Estado.

Finalmente, nos Acórdãos ditados pelo TC que dizem respeito à mais recente reforma da Lei de Bases de Regime Local¹⁹, embora mantenham os traços principais da doutrina jurisprudencial que já foram expostos, aprecia-se uma virada de sentido ao considerar a autonomia local como um princípio constitucional que, como tal, pode ser ponderado (vendo assim seu alcance limitado) com outros princípios constitucionais. Tal é o caso, singularmente, dos princípios de eficiência (art. 31 CE) e de estabilidade orçamentária (constitucionalizado, desde a reforma de 2011, no art. 135 CE)²⁰.

2.4 A justificativa constitucional da competência estatal sobre o regime local

Em conformidade com a jurisprudência inicial do TC espanhol, a competência estatal em matéria de regime local está dirigida a fixar os “mínimos” de autonomia local que o legislador setorial tem de respeitar²¹. De modo que a justificativa constitucional desta autonomia era a garantia da autonomia local perante os legisladores setoriais, nomeadamente através do estabelecimento de “mínimos” competenciais em favor das entidades locais. Essa operação partia, por sua vez, da afirmação de um “interesse local” concebido como realidade preexistente a que o legislador tinha a obrigação de respeitar.

Porém, a recente LRSAL de 2013 abala profundamente esse modelo. Com ela, como mais à frente veremos com maior pormenor, as bases estatais em matéria de regime local já não visam a garantir competências municipais mínimas, mas, pelo contrário, suprimir e limitar com carácter geral essas atribuições municipais. Realmente, essa LRSAL, como

19 Reforma operada através da Lei 2/2013, de 27 de dezembro, de Racionalização e Sustentabilidade da Administração Local (LRSAL). Vejam, entre outros, os Acórdãos 41/2016, de 3 de março; 111/2016, de 9 de junho; e 153/2016, de 22 de setembro.

20 Nesse sentido, VELASCO CABALLERO, “Constitución y Gobierno Local”, em *Tratado de Derecho Local*, VELASCO CABALLERO (dir.), Marcial Pons, Madrid, 2021, p. 19.

21 Por todas, vid. o Acórdão 214/1989, de 21 de dezembro.

tradução no âmbito do regime local da “regra de ouro” de equilíbrio orçamental constitucionalizada através do novo art. 135 CE, representa o sacrifício do interesse local e, de mão dada com ele, da autonomia municipal, no altar da *“sujeição estrita à normativa de equilíbrio orçamental e sustentabilidade financeira”*. De modo que na atualidade, além e por cima de outras justificativas, esse preceito constitucional, alterado em 2011 para impor às administrações municipais o déficit zero, oferece um novo sustento à intervenção estatal no âmbito local.

Com as – desvalorizadas – leis autonômicas, é a Lei de Bases de Regime Local (doravante, LBRL) de 1985 e as suas sucessivas alterações à disposição que contém as normas reguladoras da organização e do funcionamento dos Municípios espanhóis. A ela devem se agregar outras como a Lei Orgânica do Regime Eleitoral (LOREG), que possui a regulação das eleições municipais e da moção de censura ao prefeito, assim como também as que regimentam as finanças locais, entre as que salientam a Lei de Fazendas Locais (LFL) e a Lei Orgânica de Estabilidade Orçamental de 2012 (LOE). A elas nos referiremos nas epígrafes que seguem ao analisarmos pormenorizadamente o estatuto dos Municípios da Espanha.

Capítulo II – Criação, modificação e extinção de Municípios

1. As alterações do termo municipal

Em conformidade com o art. 11.2 LBRL, os elementos constitutivos do Município são o território, a população e a organização. A respeito do primeiro, o art. 12 define o “termo municipal” como aquele território sobre o qual um Município exerce as suas competências, indicando que, em qualquer caso, “cada município pertence a uma só província”, precisão coerente com a definição da província, por sua vez, como “agrupação de municípios” (art. 141 CE).

A legislação estatal de regime local enxerga três possíveis alterações do termo municipal: a fusão, isto é, a união entre diversos Municípios para formarem um só; a absorção, que consiste na incorporação de um Município a outro limítrofe maior; e, enfim, a segregação, que consiste, precisamente, no processo inverso: na separação de uma parte do território municipal para se converter em um Município separado²².

Essas alterações dos termos municipais acham-se reguladas duplamente: de um lado, na legislação estatal básica; do outro, nas leis autonômicas de regime local. Por vezes, embora não sendo importantes, essas diferenças levantam dúvidas acerca de qual legislação é aplicável a respeito, principalmente, da maioria exigida para a adoção do acordo de alteração dos termos municipais em cada um dos concelhos ou Municípios abrangidos²³, muito embora o art. 13 LBRL disponha que “a

22 Algumas leis autonômicas, como a Lei de Administração Local da Galiza (LALGA, 1987), acrescentam a listagem de possíveis alterações dos termos municipais incluindo ainda outras figuras como a “segregação-agregação”, definida como “a operação consistente em separar parte de um termo municipal do seu âmbito territorial originário para o agregar ao de outro limítrofe” (art. 28).

23 Reparem que os arts. 22.2.b) e 47.2.a) e b) da LBRL exigem maioria absoluta. Porém, a LALGA, em seu art. 32.1º estabelece que “as alterações de termos municipais poderão, também, ser tramitadas, com caráter voluntário, pelos concelhos interessados. Nesse caso o expediente será iniciado pelos acordos dos respetivos concelhos, adotados com o voto favorável das duas terças partes do número de fato e, em qualquer caso, da maioria absoluta do número legal de membros da Corporação”.

criação ou supressão de municípios, bem como a alteração de termos municipais, regular-se-ão pela legislação das Comunidades Autónomas sobre regime local”.

Para a análise das alterações do termo municipal, estudar-se-ão separadamente dois assuntos: de um lado, o procedimento para essa alteração. Do outro, as – tímidas – medidas introduzidas pela reforma da LBRL operada em 2013 através da já referida LRSAL com o intuito de promover a fusão de Municípios.

2. O procedimento para a alteração do termo municipal

Antes de analisarmos propriamente o procedimento para a alteração, faz-se preciso estabelecer os limites materiais que a legislação impõe para as alterações dos termos municipais.

A começar porque, em palavras da Lei de Administração Local da Galiza (LALGA), “nenhuma alteração poderá dar lugar a um termo municipal descontínuo” (arts. 12.3º e 25.b). Assim, as fusões ou incorporações só podem ocorrer entre Municípios limítrofes (art. 12.2º.a LALGA) que, em qualquer caso, pertençam obrigatoriamente a uma mesma província (arts. 12.2 e 13.1 LBRL). Além disso, a preocupação com a “racionalização” do mapa municipal explica exigências como as introduzidas pela LRSAL de 2013 no art. 13 LBRL, em clara referência às fusões, no sentido de que

a criação de novos municípios só se poderá realizar sobre a base de núcleos de população territorialmente diferenciados, com ao menos 5.000 habitantes, desde que os municípios resultantes forem financeiramente sustentáveis, contarem com recursos suficientes para o cumprimento das competências municipais e não suponha diminuição na qualidade dos serviços que estavam a ser prestados²⁴.

24 O art. 14 LALGA já contemplava, de fato, limitações similares ao impedir as segregações quando estas envolverem que no novo Município não possa prestar os serviços municipais obrigatórios, provocassem uma diminuição da qualidade meia dos serviços que estavam a ser prestados, quando a parte que se pretende segregar estivesse unida por uma rua ou zona urbana a outros núcleos do Município originário ou, enfim, “quando existirem dados e evidências que permitam deduzir que os supostos benefícios da segregação não podem ser logrados através de outros mecanismos”, em clara referência às fórmulas de associacionismo ou cooperação municipal, aliás, olhadas com certa desconfiança pela LRSAL de 2013.

Acrescenta-se, ainda, para o caso de fusões, que o novo Município resultante não poderá segregar-se antes do transcurso de dez anos (art. 14.4º LBRL).

A alteração de termos municipais realiza-se, comumente, por iniciativa do concelho ou concelhos atingidos. Tal é, de fato, o suposto regulado no art. 14.4º LBRL que alude a um “convénio de fusão”. Porém, esses procedimentos podem se iniciar também de ofício pela Administração autonômica – ou mesmo a provincial²⁵ e até, no caso de segregação, pelos vizinhos²⁶ – e até se concluírem sem contar com a vontade favorável dos vizinhos. O único limite a este respeito é o estabelecido na Carta Europeia de Autonomia Local, art. 5, que apenas impõe o direito das autarquias locais a serem consultadas, “eventualmente por via de referendo, nos casos que a lei o permita” com ocasião de qualquer alteração dos limites territoriais locais. Limites, aliás, que a legislação espanhola respeita, como a seguir se comprovará.

Como trâmite obrigatório dentro deste procedimento de alteração de termos municipais, a LBRL impõe o parecer do Conselho de Estado ou órgão consultivo autonômico equivalente, caso ele exista, bem como outro parecer “da Administração que exercer a tutela financeira”, que, por regra, serão as Comunidades Autônomas.

As leis de regime local atribuem a decisão final a instâncias autonômicas: quer, a maioria delas, ao governo correspondente por meio de Decreto, quer ao Parlamento através de uma lei. Em alguns casos, como acontece na Comunidade de Madrid, há uma previsão dupla: Decreto se houver acordo dos concelhos afetados, lei parlamentar se algum deles se opuser. Porém, o normal é que sejam os próprios concelhos concernidos que iniciem o procedimento através de acordo plenário adotado por maioria absoluta ou qualificada. Este acordo será submetido à informação pública por trinta dias para, depois, os plenos municipais voltarem a decidir acerca da procedência da alteração ou, se for o caso, sobre as reclamações apresentadas pelos vizinhos.

25 Assim, o art. 31 LALGA prevê que a alteração dos termos municipais possa se iniciar de ofício pela Conselheira competente em matéria de regime local, por qualquer um dos Municípios interessados ou “pelas Deputações Provinciais respetivas”.

26 O art. 33 LALGA.

2.1 Alterações para criar novos Municípios

Logicamente, a legislação de regime local dificulta a segregação ao mesmo tempo em que promove – ainda que timidamente – a fusão de Municípios. Com efeito, em geral, o procedimento para a criação de novos concelhos é de natureza causal; isto é, exige a constatação cumulativa de requisitos, tais como – seguindo o art. 25 da LALGA – “motivos permanentes de interesse público”; que o núcleo de população que se pretende segregar seja “territorialmente diferenciado” e se encontre afastado da capitalidade municipal ou do Município originário mais de dez quilómetros²⁷; que a população do novo Município não seja inferior a cinco mil habitantes e que a população restante do Município originário não fique por baixo dessa cifra; que o novo Município conte com recursos suficientes para a prestação dos serviços básicos; que no núcleo que se pretenda segregar não estejam prestados os serviços básicos ou, caso sejam, que o sejam com uma qualidade inferior ao do restante termo municipal; e, enfim, que os problemas que motivam a segregação não possam se resolver através de meios menos drásticos²⁸. De resto, tanto o sentido do parecer que necessariamente deverá elaborar o Conselho de Estado – ou, de existir, o órgão consultivo equivalente da Comunidade Autónoma – quanto o da decisão final do processo justificar-se-á por referência explícita a esses motivos e exigências.

Deve-se salientar, como se indicou na epígrafe anterior, que a LRSAL de 2013 introduziu na LBRL alguns desses condicionantes que já constavam da legislação autonômica.

27 Ou, alternativamente, “sem mediar esta distância, as vias e os meios de comunicação com aquela resultarem manifestamente insuficientes, desde que exista uma faixa de solo não urbanizável de, no mínimo, cinco quilómetros”.

28 Reparem que os referidos motivos não devem apenas ser invocados formalmente, mas, pelo contrário, constar “fidedignamente” no expediente, tal e como estabelece o art. 26 LALGA: “No expediente que para o efeito se instruir, terão de constar fidedignamente todos os requisitos mencionados no artigo anterior, bem como o projeto de orçamento relativo às despesas e receitas correntes, tanto do município ou dos municípios originários quanto do que se pretende constituir. Nele figurarão, de jeito especial, as receitas previstas e as despesas precisas para a manutenção dos serviços mínimos com a qualidade exigida por esta lei”.

2.2 Alterações para fundir Municípios já existentes

Em conformidade com as reformas da planta municipal realizadas em outros Estados europeus – em muitos casos, como no caso da Grécia, impostas pela Troika como mais uma das medidas de consolidação fiscal –, o objetivo original do governo espanhol era também o de reduzir o número de Municípios através de fusões obrigatórias com a intenção de reduzir o número de concelhos tal e qual preconizava um influente setor doutrinal²⁹. Finalmente, porém, a racionalização plasmada no texto da LRSAL fica muito aquém daqueles primeiros desejos: longe de haver imposição das fusões, a lei limita-se a promovê-las com diversas medidas de fomento, desde que, caso se descumpra o objetivo de estabilidade orçamental, a “proposta de fusão” com Municípios limítrofes possa constituir, como se verá, em um dos possíveis conteúdos do correspondente plano econômico-financeiro. Caberia falar, pois, de fusão voluntária e de fusão (quase) forçosa.

Relativamente à primeira, o instrumento para efetivar será um convênio de fusão celebrado entre Municípios limítrofes e pertencentes à mesma província (art. 13 LBRL). A fim de promover essas fusões voluntárias, a LBRL contempla medidas diversas de ordem financeira³⁰ e técnica³¹, entre elas a muito discutível dispensa ao novo Município resultante da obrigação de prestar os novos serviços que lhe corresponderiam em razão de sua população acrescida. Trata-se, bem se vê, de uma medida de fomento das fusões realizada em prejuízo dos cidadãos.

Discute-se, de resto, se a nova regulação básica das fusões introduzida pela LRSAL em 2013 supõe realmente a exclusão de qualquer intervenção das Comunidades Autônomas no processo, já que o preceito alterado apenas faz referência ao convênio assinado pelos concelhos

29 Uma referência a este debate doutrinal em ARIAS MARTÍNEZ, “La fusión de municipios” em ALMEIDA CERREDA (coord.), *La racionalización de la organización administrativa local: las experiencias española, italiana y portuguesa*, Civitas, Cizur Mayor, 2015, p. 106 e ss.

30 Vid. Art. 13.4º, letras a) a e) LBRL.

31 Vid. Art. 13.4º, letras f) e g).

interessados. Parece, contudo, que esse silêncio do legislador básico não significa negar as competências autonômicas sobre a matéria, pois, como lembra o Acórdão do TC 103/2013, quanto à supressão de Municípios e a alteração dos termos municipais,

o legislador básico limitou-se a regular as bases do procedimento se reservando a possibilidade de estabelecer medidas dirigidas a fomentar a fusão de municípios [...] mas deixando nas mãos das Comunidades Autónomas, como acontece no caso dos municípios de nova criação, a regulação da fusão de municípios de conformidade com o modelo municipal pelo que elas optassem³².

Mais complicações apresenta a fusão forçosa regulada no novo art. 116 bis LBRL para o caso de Municípios que descumprissem o objetivo de estabilidade orçamental – déficit zero –, o objetivo de dívida pública ou a regra de gasto³³. Para eles, o plano econômico-financeiro que têm de elaborar nesse caso – e que deverá ser aprovado pelo Ministério de Fazenda – pode conter, entre outras medidas, “uma proposta de fusão” com outro Município. Além dos problemas práticos que uma tal previsão levanta³⁴, semelha que a imposição da fusão pelo governo central invade as competências autonômicas. É importante lembrar que o Estado detém uma competência básica que habilita para estabelecer regras e critérios gerais, mas não para alterar diretamente a planta municipal. Trata-se, contudo, de uma medida por enquanto inédita.

32 Cfr., FJ 5. Nesse mesmo sentido têm se exprimido autores diversos como ARIAS MARTÍNEZ (op.cit., pág. 123) ou VELASCO CABALLERO (“Títulos competenciales y garantía constitucional de autonomía local en la Ley de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local” em *La reforma de 2013 del régimen local español*, livro coletivo coordenado por SANTAMARÍA PASTOR, Fundación Democracia y Gobierno Local, Barcelona, 2014).

33 Limitação que impede que o gasto não financeiro dos Municípios possa se incrementar por cima do acréscimo previsto do PIB. A regra é estabelecida pela normativa europeia de governância econômica e transposta, no que aos Entes locais espanhóis diz respeito, pela Lei Orgânica 2/2012, de Estabilidade Orçamental.

34 Vai ser realmente difícil que os Municípios limítrofes tenham interesse em se fundir com um Município falido.

Capítulo III – Organização e funcionamento interno

1. A organização municipal: o regime comum

O art. 140 CE estabelece uns critérios básicos para a organização municipal ao prever que, fora do regime de concelho aberto, o governo e a administração dos Municípios corresponde ao Concelho, integrado pelo *Alcalde* (prefeito), e aos vereadores. Além do mais, este preceito constitucional regula também o sistema eleitoral municipal ao dispor que “os vereadores serão eleitos pelos vizinhos por meio de sufrágio universal, igual, livre, direto e secreto na forma estabelecida pela lei” e que os prefeitos serão eleitos “pelos vereadores ou pelos vizinhos”. Este quadro constitucional é concretizado pela legislação de regime local, no que diz respeito à organização e ao funcionamento dos Municípios e, por remissão daquela³⁵, pela Lei Orgânica do Regime Eleitoral Geral (LOREG), no que se refere ao sistema eleitoral municipal.

Desenvolvendo essas previsões constitucionais, e fora dos organizados sob o regime de concelho aberto, todos os Municípios contam com um Pleno, integrado por todos os vereadores eleitos, presidido por um prefeito ou alcalde, por sua vez eleito pelo Pleno entre seus integrantes, e um governo municipal, também presidido pelo prefeito e integrado por outros vereadores designados por ele. Sobre este desenho geral, a LBRL e as legislações autonômicas regulam diferentes regimes municipais: o ordinário ou comum e o especial dos Municípios de grande população. Por sua vez, regulados em leis especiais, os Municípios de Madrid e Barcelona contam cada um com o seu regime específico.

Assim, com caráter geral, o art. 20 LBRL estabelece que:

35 Consoante ao art. 73.1ª LBRL, “a determinação do número dos membros das Corporações locais, o procedimento para a sua eleição, a duração do seu mandato e os supostos de inelegibilidade e incompatibilidade regulam-se na legislação eleitoral”.

- » o prefeito, os tenentes de Alcalde, os vereadores e o Pleno existem em todos os concelhos. Também em todos eles será criada uma Comissão Especial de Contas;³⁶
- » os Municípios que superarem os 5.000 habitantes, ou ainda nos de população inferior, desde que assim o dispusesse seu Regulamento Orgânico, contarão também com Junta de Governo Local, bem como as comumente denominadas “Comissões Informativas”, isto é, “órgãos que têm por objeto o estudo, parecer ou consulta dos assuntos que têm de serem submetidos à decisão do Prefeito, a Junta de Governo Local e os vereadores que detenham delegações”;
- » nos Municípios de grande população³⁷ e nos demais em que o Pleno assim o acordar, existirá também uma Comissão Especial de Sugestões e Reclamações;

1.1 O Pleno

O Pleno é o órgão supremo do Município, integrado por todos os vereadores eleitos e presidido pelo prefeito.

» ***Eleição***

De acordo com a LOREG, as eleições municipais têm lugar a cada quatro anos, correspondendo a sua convocatória ao governo central (art. 185 da LOREG). A circunscrição eleitoral é o termo municipal, no que se elege um número de vereadores variável de acordo com a população do

36 De acordo com o art. 116 LBRL, antes do 1º de junho de cada ano, as contas anuais serão submetidas ao parecer da Comissão Especial de Contas, constituída por todos os grupos da corporação.

37 A teor do art. 121.1º LBRL, consideram-se Municípios de grande população aqueles que superarem a fasquia de 250.000 habitantes, as capitais de província de mais de 175.000 habitantes, o resto das capitais de província ou abrigarem a sede das instituições autonómicas, bem como aqueles outros que, superando os 75.000 habitantes, possuam “circunstâncias económicas, sociais, históricas ou culturais especiais”.

Município³⁸, e o sistema é proporcional bem que corrigido através da lei d'Hont e com a exigência de uma percentagem de votação mínima do 5% dos votos válidos emitidos. As candidaturas, fechadas e bloqueadas, podem ser apresentadas por partidos políticos, coaligações de partidos ou agrupações de eleitores.³⁹

São eleitores os cidadãos espanhóis maiores de 18 anos registados no Município assim como também os nacionais de outros Estados da União Europeia ou ainda os de terceiros países, desde que, em conformidade com o princípio de reciprocidade, o direito de sufrágio seja reconhecido nesse país aos espanhóis. Aos estrangeiros residentes que sejam nacionais de um Estado-membro da União Europeia também se lhes reconhece, como aos espanhóis, o direito de sufrágio passivo após a reforma constitucional de 27 de agosto de 1992.⁴⁰

38 Consoante ao art. 179.1ª LOREG, “Cada termo municipal constitui uma circunscção na que se elige o número de vereadores que resultar da aplicação da seguinte escala:

Até 100 residentes	3
De 101 a 250 residentes	5
De 251 a 1.000	7
De 1.001 a 2.000	9
De 2.001 a 5.000	11
De 5.001 a 10.000	13
De 10.001 a 20.000	17
De 20.001 a 50.000	21
De 50.001 a 100.000	25

De 100.001 em diante, mais um vereador por cada 100.000 residentes ou fração, se acrescentando mais outro quando o resultado for um número par”.

39 Neste último suposto, de acordo com o art. 187.2ª LOREG, as agrupações de eleitores precisam para se apresentarem de um número de assinaturas que vai desde as 100 para os concelhos menores de até 10.000 habitantes até as 5.000 para os maiores.

40 Realizada para possibilitar a ratificação do Tratado de Maastricht pelo Reino de Espanha. A alteração consistiu em adicionar ao art. 13.2ª CE o adjetivo “passivo”: “apenas os espanhóis serão titulares dos direitos reconhecidos no artigo 23 [regulador do direito fundamental de participação política e acesso em condições de igualdade aos cargos e empregos públicos], sob reserva do que, em atenção a critérios de reciprocidade, possa se estabelecer por tratado ou lei para o direito de sufrágio ativo e **passivo** nas eleições municipais”. O Direito comunitário europeu estabelece que “qualquer cidadão europeu residente num Estado membro do que não seja nacional terá direito a ser eleitor e elegível nas eleições autárquicas do Estado membro em que resida, em condições idênticas aos nacionais desse Estado” (art. 22.1ª do Tratado de Funcionamento da União Europeia).

» **Estatuto dos vereadores**

Tanto a LBRL quanto a LOREG estabelecem um conjunto de direitos e deveres dos vereadores, como representantes eleitos pela comunidade, que podem se classificar como segue:

– **Direitos trabalhistas:** consoante o art. 74 LBRL, os vereadores que desempenharem suas funções em regime de dedicação exclusiva – isto é, recebendo um soldo do Município – têm direito à reserva do posto de trabalho que ocupavam ou, se funcionários públicos, a passarem à situação de “serviços especiais”, o que também envolve, de acordo com o art. 87 do Texto Refundido do Estatuto Básico do Empregado Público (doravante, TREBEP), reserva do posto de trabalho e que o tempo transcorrido nessa situação compute a todos os efeitos – promoção, retribuição e aposentação – como prestado em regime de serviço ativo.

Os que não estão em regime de dedicação exclusiva têm garantida pelo tempo do seu mandato a permanência no posto de trabalho, público ou privado, que estejam desempenhando. Terão também direito, tal e como asseguram tanto a legislação trabalhista (art. 37.3 do Texto Refundido do Estatuto dos Trabalhadores, doravante ET) quanto a funcional (art. 48 TREBEP). Esses dois textos fazem referência ao “tempo indispensável para o desempenho de um dever indesculpável de caráter público”, conceito concretizado pelo art. 75.4 LBRL ao relacioná-lo com a assistência às sessões do Pleno ou das comissões.

– **Direitos econômicos:** se acomodando à previsão geral da Carta Europeia de Autonomia Local que no seu art. 7.2 proclama o direito dos eleitos locais a receberem uma compensação adequada pelos gastos provocados pelo desempenho dos seus cargos, o art. 75 LBRL prevê na atualidade que os membros das corporações locais podem desempenhar seus cargos recebendo remunerações em regime de dedicação exclusiva ou parcial. No primeiro caso, não poderão receber nenhuma outra retribuição pública nos termos estabelecidos na legislação de incompatibilidades. Só os restantes vereadores que não recebam retribuições

por dedicação exclusiva ou parcial é que podem ser compensados com retribuições (“dietas”) pela assistência às sessões de plenos, comissões e outros órgãos colegiados municipais. Além do mais, o art. 75.4ª LBRL enxerga também o direito dos corporativos locais a serem compensados pelos gastos efetivos que comportarem o exercício das suas funções, desde que possam ser comprovados documentalmente.

Acrescente-se ainda que, introduzido pela LRSAL de dezembro de 2013, os arts. 75, II, III e seguintes da LBRL estabelecem alguns limites no que diz respeito ao regime retributivo dos eleitos locais: o primeiro dos citados afeta a quantia das retribuições que, por todos os conceitos, podem receber os cargos municipais com dedicação exclusiva, os limitando por referência aos estabelecidos pelos orçamentos do Estado para os secretários de Estado, consoante a um quadro que leva em consideração a população do Município⁴¹; o segundo, por sua vez, estabelece um limite ao número de cargos eleitos que podem se beneficiar de uma dedicação exclusiva também em atenção à população do Município numa escala que vai, desde nenhum cargo com dedicação exclusiva no caso de Municípios com menos de 1.000 habitantes, até os quarenta e cinco mil habitantes do Município de Madrid.

- Direitos políticos: com o caráter de fundamentais – enquanto estão em conformidade com a jurisprudência constitucional, no direito de acesso e exercício (*ius in officium*) de cargos públicos representativos

41 Segue o quadro referido no texto, que consta da alínea 1ª do art. 75 e seguintes da LBRL:

Habitantes	Referência
Mais de 500.000	Secretário de Estado.
300.001 a 500.000	Secretário de Estado -10%.
150.001 a 300.000	Secretário de Estado -20%.
75.001 a 150.000	Secretário de Estado -25%.
50.001 a 75.000	Secretário de Estado -35%.
20.001 a 50.000	Secretário de Estado -45%.
10.001 a 20.000	Secretário de Estado -50%.
5.001 a 10.000	Secretário de Estado -55%.
1.000 a 5.000	Secretário de Estado -60%.

o art. 21 da Lei de Orçamentos Gerais do Estado para 2022 fixa em 74.892,12 euros a retribuição anual dos secretários de Estado para esse exercício econômico.

dentro do direito fundamental de participação política (art. 23 CE) –, a legislação de regime local reconhece aos vereadores o direito a se organizarem em grupos políticos, ou de acessarem à informação e documentação municipais, bem como o de impugnar as atuações municipais que considerarem contrárias ao direito.

Quanto ao **direito de acesso à informação**, o art. 77 LBRL dispõe que “todos os membros das corporações locais têm o direito de obter do prefeito ou do presidente ou da Comissão de Governo quantos antecedentes, dados ou pareceres estiverem em poder dos serviços da Corporação e resultarem precisos para o desenvolvimento das suas funções”, acrescentando que “a solicitude terá de ser resolvida motivadamente dentro dos cinco dias naturais seguintes a aquele [sic] em que se apresentasse”.

O ROF – arts. 14 e seguintes – pormenoriza o procedimento para o exercício do direito, as modalidades de acesso (direto, prévia autorização ou expedição de cópias dos documentos solicitados), bem como os seus limites que agora devem se interpretar em consonância com os estabelecidos, para o conjunto dos cidadãos, na LTBG de 2013. Note-se, em qualquer caso, que a jurisprudência tem declarado de forma constante que este direito é instrumental de outro direito fundamental reconhecido no art. 23.2 CE – o de participação nos assuntos públicos.

Relativamente ao de **impugnação dos atos e disposições municipais**, o art. 63.1.b da LBRL legitima para a impugnação daqueles atos e disposições aos vereadores que votassem contra eles. Veja-se que, tal e como o Tribunal Constitucional (TC) teve oportunidade de esclarecer⁴², esta legitimação alcança o conjunto dos vereadores e não apenas os que fazem parte do órgão colegiado autor do acordo, em razão disso, a sua é uma “legitimação que decorre diretamente da condição de representantes populares que os vereadores detêm e que se traduz num interesse concreto – pode-se até falar em obrigação – de controlar o seu correto funcionamento”.

42 Disponível no Acórdão 173/2004, de 18 de outubro.

Quanto aos **deveres**, o art. 75.7ª da LBRL impõe a todos os vereadores a formulação de **declarações** – antes da tomada de posse, anualmente e ao fim do mandato – **de interesses, bens e de atividades**, em conformidade com os modelos aprovados nos Plenos das respectivas corporações, que serão inscritas nos Registros de Interesses (subdividido em de Atividades e Bens Patrimoniais), com caráter público, a não ser que em razão da existência de ameaças contra a vida, dos bens ou da segurança pessoal dos corporativos ou de seus sócios, essa declaração tenha caráter reservado.

Os membros das corporações locais têm também o **dever de se absterem**, durante os dois anos seguintes à expiração do seu mandato, da realização de atividades privadas diretamente relacionadas com as competências executivas que desempenharem. Para este caso, o art. 75.8ª da LBRL prevê a possibilidade de os Municípios estabelecerem uma compensação econômica quando os afetados, “como consequência do regime de incompatibilidades, não puderem desempenhar a sua atividade profissional nem receber retribuições por outras atividades”, em termos análogos aos estabelecidos na legislação de incompatibilidade dos altos cargos da administração do Estado.

Em relação às **incompatibilidades** para o exercício do cargo, o art. 178 da LOREG faz a seguinte enumeração: (a) a que afeta advogados e procuradores a participarem em processos judiciais contra a corporação, exceção feita pela impugnação de acordos nos termos já examinados; (b) a que afeta os funcionários e o restante do pessoal ao serviço do Município; (c) aos contratantes e subcontratantes em contratos celebrados ou financiados pelo Ente; e (d) aos vereadores eleitos em candidaturas apresentadas por organizações políticas ilegalizadas por sentença transitada em julgado⁴³. Caso incorra em algum desses motivos de incompatibilidade, os afetados terão de escolher entre renunciar à condição de vereador ou pôr fim à situação que provoca a incompatibilidade.

43 Incompatibilidade introduzida pela Lei Orgânica 3/2011, de 28 de janeiro, de modificação da LOREG com a intenção de cassar os mandatos de vereadores eleitos por um partido ilegalizado ao abrigo do estabelecido na Lei Orgânica 6/2002, de 27 de junho, de Partidos Políticos.

Aos antes citados devem se somar ainda os motivos de inelegibilidade relacionados no art. 6 da LOREG já que, como menciona a alínea 4ª deste preceito, “as causas de inelegibilidade o são também de incompatibilidade”, de maneira que, se sobrevindas após a eleição, podem supor a cassação do mandato do vereador incurso nelas. Por sua relevância, em especial em tempos de (saudável) ativismo judiciário contra a corrupção (também) municipal, deve salientar-se as que constam da alínea segunda: é condenada por sentença transitada em julgado com pena privativa de liberdade pelo tempo que ela durar e, junto dela, condenada, mesmo que não transitada em julgado por “delitos contra a Administração Pública”, entre os quais se inclui a prevaricação administrativa.

De resto, os vereadores têm a obrigação, como qualquer outra autoridade ou empregado público, de não participar na deliberação ou votação de assuntos quando concorra alguma das **causas de abstenção** previstas na legislação geral de procedimento administrativo: interesse pessoal, amizade ou inimizade manifesta, intervenção prévia no assunto como perito ou testemunha, parentesco ou relação profissional ou de serviço (art. 23 LRJSP).

» *Os grupos políticos municipais*

Porém, se os direitos políticos supramencionados têm natureza individual, muitos outros direito e faculdades de intervenção política municipal têm caráter coletivo: isto é, têm de se exercerem pelos grupos políticos municipais e não pelos vereadores individuais, à exceção dos direitos reconhecidos aos vereadores “não adscritos” a nenhum grupo. Daí a importância destes grupos políticos municipais para a organização e o funcionamento municipais bem como também para o exercício pelos vereadores dos direitos políticos decorrentes da sua condição de representantes eleitos dos vizinhos.

O art. 73.3ª LBRL estabelece que

aos efeitos da sua atuação corporativa, os membros das corporações locais constituir-se-ão em grupos políticos, na forma e com os direitos e obrigações que se estabelecerem, com exceção daqueles

que se não integrarem no grupo político constituído pela formação eleitoral pela que foram eleitos ou que abandonarem o seu grupo de procedência, que terão a consideração de membros não adscritos.

Sendo assim, embora os grupos careçam de personalidade jurídica e não possuam legitimação para o exercício de ações, a simples leitura da legislação de regime local revela a sua importância:

- » de acordo com a legislação autonómica, as comissões municipais de informação e consulta (as comumente conhecidas como comissões informativas) estão integradas pelos membros que designarem os grupos municipais⁴⁴;
- » só os grupos é que têm direito a um local ou escritório próprio na sede da corporação, bem como a uma verba económica para o seu funcionamento (art. 27 e 28 ROF e 73.3^a, parágrafo segundo, LBRL).
- » é o porta-voz do grupo quem determina a posição dele nos debates e participa na determinação da ordem do dia das sessões (arts. 91 e 94 ROF).

Os grupos se constituem através de escrito dirigido ao prefeito e assinado pelos membros que farão parte dele, expressando a sua denominação, bem como o nome dos porta-vozes titular e suplente. O escrito deve formalizar-se dentro dos cinco dias úteis posteriores ao de constituição da nova corporação. Quem adquirir condição de vereador depois da sessão constitutiva deve se incorporar ao grupo correspondente à candidatura pela qual foi eleito ou, em caso contrário, ficar como “não adscrito”.

A respeito dos vereadores “não adscritos”, terão esta condição os que não se integrarem ao grupo correspondente à candidatura pela

44 Entre outros, art. 68.5^a LALGA. Assim se reconhece com caráter geral no art. 29 ROF para o conjunto dos órgãos colegiados municipais.

que foram eleitos ou, também, os que o abandonarem posteriormente. A figura, criada pela Lei 57/2003 de alteração da LBRL, conta com uma muito concisa regulação legal. De fato, a LBRL pouco mais diz do que “os seus direitos económicos [sic] não poderão ser superiores aos que lhes teriam correspondido de ficarem no seu grupo de procedência”. Perante o silêncio legal, teve de ser a jurisprudência a que reconhecesse o seu direito a participar nas comissões informativas e, em geral, determinar quais direitos e faculdades se integram no, em palavras do Tribunal Constitucional espanhol, “núcleo” indisponível da função representativa. Em concreto, além da jurisprudência contencioso-administrativa, o Acórdão do TC 169/2009, de 9 de julho, considera que dentro desse cerne irreduzível da função representativa do vereador estão o direito de participar na atividade de controle do governo, nas deliberações e nas votações do pleno, o direito de obter informação, bem como o de participar das comissões informativas. Embora o seu voto, matiza o tribunal, não deve computar-se nos mesmos termos que os emitidos pelos membros da comissão adscritos a um grupo político, a fim de não alterar a proporcionalidade pela que se rege a composição destes órgãos. Porém, ficariam de fora desse núcleo o acesso a uma dedicação exclusiva ou aos direitos económicos e infraestruturas associadas à pertença a um grupo.

» **Competências**

Observando que a reforma da LBRL de 1999 transferiu ao prefeito muitas das suas antigas competências, notadamente as de caráter executivo, o Pleno municipal é competente para: a) **aprovar normas de especial relevo** – assim como os orçamentos, os instrumentos de planeamento urbanístico ou o regulamento orgânico; b) **fiscalizar o labor do prefeito, da Junta de Governo Local e dos demais órgãos do Município** – por meio de iniciativas como perguntas, moções, comissões de inquérito, moções de censura, aprovação das contas, solicitudes de informação etc.; c) **organizar o Município** – decidindo acerca da participação dele em estruturas supramunicipais ou da sua organização em distritos ou bairros, alteração do termo municipal, determinação da

capitalidade, nome e simbologia, criação de entidades instrumentais, quadro de pessoal e da Relação de Postos de Trabalho (RPT) etc.; **financeiras** – determinação dos tributos próprios, concertação de operações de crédito de superarem os 10% dos recursos orçamentais ordinários, alienação de bens municipais que superem essa mesma percentagem etc.; d) **defesa perante a justiça** dos interesses municipais em matéria de competência plenária, bem como a formulação de conflitos de competência a outras administrações ou, se for o caso, os conflitos em defesa da autonomia local.

1.2 As Comissões do Pleno

De acordo com o art. 124.1 ROF, as comissões são órgãos complementares do Pleno que podem ter caráter permanente – no caso das comissões informativas – ou especial – notadamente, no caso das comissões de pesquisa ou das comissões informativas especiais.

A respeito das primeiras, o artigo 20.1 LBRL recolhe o que já dantes estabeleceram algumas leis autonômicas⁴⁵ ao estabelecer a necessária constituição nos Municípios de mais de 5.000 habitantes, “desde que a legislação autonômica não exigir outra forma organizativa”, comissões que tenham por objeto “o informe ou consulta dos assuntos que terão de ser submetidos à decisão do Pleno bem como o seguimento da gestão do Prefeito, da Junta de Governo Local e dos vereadores que ostentarem delegações”⁴⁶. Acrescenta este preceito que têm direito a fazer parte destas comissões todos os grupos municipais, “em proporção ao

45 Como a LALGA de 1997, no seu art. 68.

46 A lei já permite enxergar quais são as competências próprias destas comissões: ditar com caráter obrigatório sobre os assuntos a serem submetidos à decisão do Pleno ou da Junta de Governo quando atuar em competências delegadas por ele (art. 123 ROF).

número de vereadores que tenham no Pleno⁴⁷. Em qualquer caso, a presidência destas comissões corresponde ao prefeito (art. 125.a ROF) que pode delegá-la noutro membro da corporação.

Quanto ao seu funcionamento, as comissões informativas celebrarão sessões ordinárias com a frequência que o Pleno determinar no momento da sua constituição, que será também no momento em que se fixará o seu número e denominação⁴⁸. Corresponde a seu presidente convocá-las. A respeito das sessões extraordinárias, elas serão convocadas pelo presidente por própria iniciativa ou quando assim o for solicitado, ao menos, a quarta parte dos membros da comissão. Para a aprovação dos ditames, é suficiente com a maioria simples dos assistentes. Em caso de empate, decidirá o voto de qualidade do presidente. E, enfim, os vereadores dissidentes podem solicitar que o seu voto contrário conste expressamente na ata ou inclusive que formulem uma decisão de voto.

1.3 O prefeito

» ***Eleição e cessação***

Por mais que à luz do art. 140 CE pudesse ser válida a eleição direta do prefeito⁴⁹, a LOREG prevê que ele seja eleito pelos vereadores de acordo com o procedimento estabelecido em seu art. 196:

47 Além do que já foi mencionado acerca da participação dos vereadores não adscritos nestas comissões, a interpretação da noção de proporcionalidade empregada por este art. 20.1 LBRL é objeto de uma prolixa doutrina jurisprudencial. Sendo assim, é possível resumir dizendo que todos os grupos municipais, incluindo o grupo misto e até os formados por um único vereador, têm direito a participarem de todas as comissões informativas (cfr., Acórdão TC 30/1993, de 30 de janeiro) sem que tal deva supor que as comissões tenham de reproduzir exatamente a composição do Pleno. Neste sentido, alguma jurisprudência contencioso-administrativa declara que o estabelecimento do voto ponderado ultrapassa o âmbito da potestade municipal de auto-organização (assim, entre outros, estão os Acórdãos do TS de 28 de novembro de 1995 e 8 de fevereiro de 1999). Essa possibilidade acha abrigo em algumas leis autonômicas como, por exemplo, a Lei de Administração Local de Aragão.

48 Comumente, correspondem às áreas em que se organiza a ação de governo.

49 Lembre-se que, de acordo com esse preceito, "O Prefeito é eleito pelos vereadores ou pelos vizinhos". Para além da disputa doutrinária acerca da referência que o art. 140 CE faz à eleição direta do prefeito, se deve ser interpretada como referida em exclusiva ao caso de conchelo aberto, o certo é que ela é uma proposta eleitoral recorrente dos grandes partidos espanhóis, aliás nunca materializada.

- » só pode optar à prefeitura quem encabeçar alguma candidatura, salvo no caso de Municípios com 100 a 250 habitantes que não funcionarem em regime de concelho aberto, onde podem se candidatar todos os vereadores;
- » será proclamado prefeito aquele candidato que obtiver a maioria absoluta dos votos do Pleno na sessão constitutiva do Concelho. Em caso contrário, será proclamado prefeito quem encabeçar a candidatura mais votada, resolvendo-se o empate, se o houver, por sorteio.

Bem mais polêmica é a regulação que a LOREG faz da moção de censura ao prefeito no seu art. 197 e seguintes, alterado em janeiro de 2011, para introduzir medidas contra o denominado “transfuguismo” político, isto é, medidas para punir e tirar incentivos daqueles vereadores que mudam de grupo político e descumprem a disciplina daquele pelo que foram eleitos⁵⁰. Obviamente, a consequência mais grave deste transfuguismo é a mudança na governação do Município com a substituição do prefeito inicialmente eleito.

Inspirada na moção de censura construtiva estabelecida no art. 113.2ª CE para o governo central⁵¹, a moção de censura ao prefeito regulada neste art. 197 LOREG além de exigir a apresentação de um candidato alternativo – requisito que, obviamente, dificulta a sua formulação quando diante de um governo municipal em minoria haja uma maioria negativa confirmada por diversas forças políticas – reclama, como condição necessária para a moção poder ser discutida e votada, que ela esteja expressamente apoiada pela maioria absoluta do número legal de vereadores integrantes da corporação municipal. E é precisamente

50 Até então, a sanção do transfuguismo era meramente política, enquanto que canalizada através de um pacto assinado entre as diferentes forças políticas em virtude do qual todas assumiam o compromisso de não tirar proveito do voto de vereadores trânsfugas a fim de mudar maiores governantes e prefeitos. A eficácia deste pacto, porém, foi muito limitada, dado que, ao fim, o transfuguismo, tal como o colesterol, pode ser classificado como bom ou mau, segundo prejudique ou beneficie o partido a depender de cada caso.

51 Tomado, por sua vez, da Lei Fundamental de Bona e ilustrando a preocupação do constituinte espanhol pela governabilidade antes que pela representatividade do sistema político-eleitoral.

aqui onde a medida antitransfuguismo faz aparição: com efeito, para o caso de algum dos assinantes da moção ser um vereador que deixe de pertencer ao grupo político municipal em que se inscreveu no começo de seu mandato – por regra, aquele que pertence ao partido, coligação ou agremiação de eleitores pelo que foi eleito⁵² – ou que pertença ao mesmo grupo do prefeito contra o que a moção se dirige, a lei dispõe que nem a sua assinatura (no momento de se apresentar a moção) nem o seu voto (na sessão em que ela for discutida e decidida) serão computados para se calcular a maioria absoluta de membros do concelho.

Finalmente, o Acórdão do Tribunal Constitucional 151/2017, de 21 de dezembro, declara inconstitucional o parágrafo terceiro do art. 197 da LOREG – aquele que limitava os direitos dos vereadores que deixassem de pertencer ao grupo político ao qual se integraram no início do seu mandato – ao considerar que vulnera o *ius in officium* dos vereadores protegido constitucionalmente.

Além do mais, a LOREG estabelece ainda outras limitações como, por exemplo, a proibição de os vereadores assinarem mais de uma moção por mandato e a garantia de que o escrito de moção tenha de ser previamente diligenciado pela Secretaria municipal a fim de comprovar que satisfaz todas as condições previstas na lei. Acrescente-se que, desde uma alteração introduzida na LOREG em 1999, e a fim de evitar os entraves colocados pelos prefeitos, a convocatória da sessão em que a moção será discutida e votada produzirá-se de forma automática para o décimo dia natural posterior ao da sua apresentação e que, ademais, essa sessão não será presidida pelo prefeito, mas por uma mesa de idade integrada pelos corporativos mais velho e mais novo.

Junto à moção de censura, o art. 197 e seguinte da LOREG regula também a questão de confiança que o prefeito pode formular ligada à aprovação de assuntos de especial relevo como os orçamentos, o regulamento orgânico municipal, as ordenanças fiscais ou a aprovação do planeamento urbanístico geral do Município que, submetida ao Pleno,

52 Sobre os grupos políticos municipais, vid. art. 73 LBRL.

foram rejeitadas por ele numa primeira votação. Formulada a questão, a não aprovação do assunto a que ela está vinculada supõe, de regra, a cassação do prefeito, que ficará em funções até a designação de um novo prefeito no Pleno municipal que se celebrará às 12 horas do décimo dia útil seguinte ao da rejeição da moção. Porém, para o caso de a questão se vincular aos orçamentos municipais, a confiança considera-se outorgada e os orçamentos aprovados nos próprios termos em que fosse apresentado se no prazo de um mês não se formular uma moção de censura. Em qualquer caso, este art. 197 e seguinte da LOREG limita a uma por ano as questões de confiança que os prefeitos podem apresentar. Além do mais, dispõe que, contanto que não transcorram seis meses desde que uma questão seja formulada, os vereadores que votaram a favor dela não poderão assinar uma moção de censura contra o prefeito.

» **Competências**

O art. 21 da LBRL, após lembrar que ao prefeito corresponde a presidência do concelho, encomenda a ele a direção do governo e da administração municipais, a representação do concelho, o ditado de bandos⁵³, os atos de gestão econômica – despesas, acordos de créditos etc. que não sejam de competência do Pleno –, a aprovação da oferta de emprego público,⁵⁴ bem como a chefia dos trabalhadores municipais (sejam estes funcionários ou pessoal laboral, incluída a polícia municipal), a aprovação dos atos de gestão urbanística (isto é, a concessão de licenças) e dos instrumentos de desenvolvimento do planeamento geral do Município, o exercício de ações administrativas e judiciárias em matéria da sua competência e, enfim, a imposição de sanções administrativas e disciplinares. Deve salientar-se a cláusula residual que atribui ao pre-

53 Atribuição tradicional dos prefeitos espanhóis. Os “bandos” podem ter um conteúdo diverso: desde a convocatória ou saudação com ocasião de uma circunstância festiva até verdadeiras regulações dirigidas tantos aos empregados e autoridades municipais quanto aos vizinhos em geral. Uma regulação mais pormenorizada dos bandos no art. 84.1º do Real Decreto 2.568/1986, de 28 de novembro, pelo que aprova o Regulamento de Organização e Funcionamento das Entidades Locais (doravante, ROF).

54 Isto é, da convocatória pública dos procedimentos para a cobertura dos postos de trabalho na Administração municipal.

feito as competências que não estão expressamente encomendadas a outros órgãos municipais.

A LBRL prevê que o prefeito pode delegar as suas competências no Pleno, nos Tenentes de Alcalde ou na Junta de Governo e, ainda, para cometidos específicos, em um vereador concreto mesmo que não faça parte da Junta de Governo. A lei declara, porém, certas competências indelegáveis, em concreto as de presidir as sessões do Pleno, dirimir os empates com voto de qualidade, a concertação de operações de crédito, a superior chefia do pessoal municipal, as sanções disciplinares que envolvam a separação do serviço dos funcionários ou o despedimento do pessoal laboral, o ditado de bandos, a aprovação de instrumentos de planeamento urbanístico e o exercício de ações judiciais.

» ***Os Tenentes de Alcalde***

Nomeados (e demitidos) livremente pelo prefeito dentre os vereadores membros da Junta de Governo ou do Pleno, têm por missão a substituição do prefeito em caso de ausência, vacância ou doença. Contudo, para o caso de governos municipais de coligação, o número, as pessoas e as funções – incluídas aqui as competências delegadas a eles – dos Tenentes de Alcalde costumam se incluir dentro do acordo de coligação.

1.4 A Junta de Governo Local

A Junta de Governo Local deve constituir-se necessariamente nos Municípios com uma população superior aos 5.000 habitantes (art. 20.1ª LBRL) ou, optativamente, quando assim o decidir o Pleno da corporação.

Nos Municípios de regime comum, a Junta de Governo local é formada pelo prefeito e um número de vereadores variável, mas não superior a um terço do número legal de membros da corporação. A este respeito, cabe indicar que tal desenho atual é o resultado de um processo de governamentalização progressiva deste órgão que, no início da transição à democracia – isto é, enquanto vigorou a provisória Lei de Eleições Locais

de 1978, até a promulgação da LBRL em 1985 – sob a denominação de “Comissão Permanente”, acolhia uma representação proporcional de todas as forças políticas representadas no Pleno do concelho. Passo a passo, deste desenho original chegou-se ao modelo de hoje em que os vereadores que integram a Junta de Governo são livremente designados e demitidos pelo prefeito. É por isso que, embora partilhando com ele o Executivo municipal, a Junta carece de competências próprias além das que lhe forem delegadas pelo Pleno ou pelo prefeito, a exceção do cometido geral de assistir ele permanentemente no exercício de suas funções e ser informada de todas as suas decisões (art. 53 ROF).

A respeito da composição deste órgão, os Tenentes de Alcalde têm necessariamente que fazerem parte dele, nem todos os vereadores integrados nela devem ter aquela condição. Tal e como será apontado mais à frente com maior pormenor, atua como secretário o que seja da corporação – funcionário, como veremos, de “habilitação nacional” e pertencente a um corpo estatal dependente do governo central – ao ponto de que carecem de validade os acordos da Junta de Governo adotados sem a sua presença.

Além do que mais à frente se dirá a respeito dos Municípios de grande população, a LRSAL incrementou os poderes da Junta de Governo em detrimento do Pleno no que atinge à aprovação de certas medidas de carácter económico e orçamental vinculadas às políticas de consolidação fiscal implementadas desde 2010, quando numa primeira votação estes assuntos não lograssem no Pleno uma maioria suficiente⁵⁵. Esse

55 Com efeito, a nova Disposição Adicional 16ª da LBRL, sob o título de “maioria exigida para a adoção de acordos nas Corporações Locais”, dispõe que “excepcionalmente, quando o Pleno da Corporação não alcançasse numa primeira votação a maioria precisa para a adoção de acordos prevista nesta Lei, a Junta de Governo Local terá competência para aprovar:

- a) O orçamento do exercício imediato próximo, se previamente existisse um orçamento prorrogado.
 - b) Os planos económico-financeiros, os planos de reequilíbrio e os planos de ajustamento aos que se refere a Lei Orgânica 2/2012, de 27 de abril.
 - c) Os planos de consolidação da Corporação Local ou os planos de redução de dívidas.
 - d) A entrada da Corporação Local nos mecanismos extraordinários de financiamento em vigor aos que se refere a Lei Orgânica 2/2012, de 27 de abril, e, em particular, o acesso às medidas extraordinárias de apoio à liquidez previstas no Real Decreto-lei 8/2013, de 28 de junho, de medidas urgentes contra os atrasos nos pagamentos das administrações públicas e de apoio a Entidades Locais com problemas financeiros.
2. A Junta de Governo Local dará conta ao Pleno na primeira sessão que se celebrar após a adoção dos acordos referidos na alínea anterior, os quais serão objeto de publicação de conformidade com as normas gerais que resultarem de aplicação”.

reforço deve ser considerado mais outro avanço no caminho que conduz à reprodução, no seio dos Concelhos, da divisão de poderes próprio de outras instâncias territoriais: o prefeito como primeiro ministro, os Tenentes de Alcalde como vice-presidentes, a Junta de Governo como conselho de ministros e o Pleno como Parlamento.

Porém, o Acórdão do Tribunal Constitucional 111/2016, de 9 de junho, declarou inconstitucional essa Disposição Adicional 16ª introduzida na LBRL pela LRSAL, por representar um sacrifício desproporcionado do princípio democrático que não se vê compensado pela proteção de outros bens ou valores constitucionais – singularmente, a estabilidade orçamental e a governabilidade dos Municípios.

De resto, pelo que ao seu regime de funcionamento diz respeito, da regulação constante da LBRL e do ROF (arts. 112 e seguintes) se tira a existência de dois tipos de sessões – e conseqüentemente também de convocatórias – da Junta de Governo Local dependendo se vão ser adotados acordos ou se trata apenas de reuniões de caráter consultivo. As primeiras, logicamente, estão revestidas de maior formalidade e garantias que as segundas no que atinge à ordem do dia, convocatória, quórum para a sua válida constituição, votação formal para a adoção de acordos, constância documental do desenvolvimento das sessões e publicidade dos acordos (art. 113 ROF). As segundas, puramente deliberativas, estão isentas de qualquer requisito formal além da genérica previsão (art. 70 LBRL) do seu caráter secreto.

2. Os regimes municipais especiais

2.1 O Concelho Aberto

A LBRL reserva o regime chamado de “Concelho Aberto” para os Municípios com população inferior a 100 habitantes assim como também para aqueles que tradicionalmente funcionassem de acordo com ele ou nos que “a sua localização geográfica, a melhor gestão dos interesses

municipais ou outras circunstâncias assim o aconselharem”.

Para esses concelhos abertos, a LBRL (art. 29) estabelece um regime supletório do que resultar dos usos e costumes locais. De acordo com ele, os vizinhos elegem diretamente o prefeito através de um sistema eleitoral majoritário e, no lugar do Pleno, atua uma assembleia integrada pelo conjunto da vizinhança. O prefeito poderá designar, dentre os vizinhos, até um máximo de três “Tenentes de Alcalde”.

Pelo que diz respeito à moção de censura, o já referido art. 197 da LOREG na sua alínea 4ª acomoda a regulação da figura às especialidades do concelho aberto, estabelecendo que as referências realizadas aos vereadores devam se entender feitas aos eleitores que constem do censo eleitoral do Município; as feitas ao Pleno da assembleia de vizinhança, na qual podem ser candidatos quaisquer um dos vizinhos com direito de sufrágio passivo e cuja mesa só concederá a palavra, no curso da assembleia em que a moção seja debatida, ao prefeito e ao candidato.

2.2 A organização dos Municípios de grande população

Criado pela Lei 57/2003, de Medidas para a Modernização do Governo Local, este regime especial é aplicável, em conformidade com o art. 121 da LBRL aos Municípios com mais de 250.000 habitantes; aos Municípios capitais de província ou de Comunidade Autónoma; e também aos que ultrapassem os 75.000 habitantes, desde que contem com “circunstâncias económicas, sociais, históricas ou culturais especiais”⁵⁶.

As especialidades organizativas que esses Municípios apresentam a respeito dos com regime comum podem-se expor como segue.

– A regulação do Pleno se aproxima ao de uma assembleia parlamentar. Tal e como explana a Exposição de Motivos da Lei 57/2003, pretende-se a sua conversão em sede “de debate das grandes políticas locais e de adoção das decisões estratégicas” do Município. Contudo, a

56 Nos supostos em que aplicação deste regime não resultar diretamente do disposto na LBRL, a decisão corresponde ao Parlamento autonómico correspondente, a iniciativa dos Municípios interessados ou por própria iniciativa.

principal tradução prática desta ideia é privar o Pleno de competências executivas ou de gestão (por exemplo, em matéria de adjudicação de contratos, aprovação de projetos ou de gestão patrimonial) que passam a ser encomendadas à Junta de Governo Local com outras (em matéria de licenças urbanísticas, sanções etc.) antes atribuídas ao prefeito que, em qualquer caso, segue a exercer a presidência do Pleno.

– Em relação à Junta de Governo Local, a principal novidade residia em que, ao abrigo do art. 126.2 da LBRL, o prefeito podia integrar na mesma as pessoas que não tivessem a condição de vereador desde que o seu número não ultrapassasse um terço dos membros desse órgão.

Porém, através do Acórdão 103/2013, de 25 de abril, o TC espanhol declarou esta norma inconstitucional por vulneração do carácter representativo dos órgãos municipais de governo exigido pelo art. 140 CE, aos que a Constituição encomenda o governo e a administração dos Municípios. De resto, repare que o antes aludido reforço da Junta de Governo Local perante o prefeito tem grande rotatividade: basta lembrar que os seus membros são nomeados e demitidos livremente pelo prefeito.

– Todavia, as maiores diferenças residem no estabelecimento, com carácter necessário, de determinados órgãos de representação de interesses sociais e de garantia dos direitos dos vizinhos, tais como o Conselho Social da Cidade (art. 131 LBRL) – órgão de natureza consultiva em que se integram representantes de organizações vizinhais, sindicais, empresariais, sociais e profissionais –, a Comissão de Sugestões e Reclamações (art. 132 LBRL) – órgão colegiados com cometidos próximos aos dos *ombudsman*, integrada por representantes de todos os grupos municipais –, um órgão específico para a resolução de reclamações económico-administrativas (art. 137) – isto é, relativas aos tributos e às demais receitas municipais de direito público – e, ainda, embora sem carácter obrigatório, um órgão de gestão tributária (art. 135 LBRL).

– Com o anterior, deve salientar-se igualmente a previsão de um assessor jurídico (art. 129 LBRL) – designado pela Junta de Governo Local entre funcionários públicos licenciados em Direito – bem como de altos cargos da administração municipal como os Coordenadores de Área ou os Diretores Gerais – nomeados pelo Pleno entre funcionários públicos

do grupo A1⁵⁷ ou, justificadamente em atenção às especiais características do posto ou da pessoa, entre funcionários de grupos inferiores.

Assim, com clara inspiração na legislação reguladora do governo e da administração estatais, o art. 130 LBRL considera órgãos “superiores” o prefeito e os membros da Junta de Governo Local e “órgãos diretivos” aos diretores gerais ou similares, o titular da assessoria jurídica, o secretário-geral do Pleno, o interventor geral, os titulares dos órgãos de direção dos entes instrumentais municipais e, de existir, o titular do órgão de gestão tributária. A consequência mais importante desta qualificação é a submissão das pessoas titulares destes órgãos superiores e diretivos à legislação autonômica ou estatal, de não existir a primeira, de incompatibilidades dos membros do Governo e dos altos cargos da Administração.

– Finalmente, do ponto de vista da organização territorial da administração municipal, o art. 128 LBRL impõe uma estrutura desconcentrada através da obrigada criação de distritos.

Muito embora o art. 123.1.c LBRL encomende ao Pleno municipal desenvolver todas estas previsões no Regulamento Orgânico Municipal, o certo é que o pormenor ao que a lei desce junto com o seu caráter, em grande medida, imperativo supõe uma muito importante restrição tanto da potestade municipal de auto-organização quanto das competências autonômicas em matéria de regime local. Foi por esta razão que as Comunidades Autônomas de Catalunha e Aragão impugnaram a Lei 57/2003, conhecida popularmente como de “grandes cidades”, perante o TC. Porém, como já se indicou, os Acórdãos⁵⁸ ditados por ele quase dez anos depois de a lei ter começado a vigorar desestimaram quase totalmente os dois recursos declarando apenas inconstitucional a possibilidade de os prefeitos designarem pessoas não eleitas para integrem a Junta de Governo.

57 Quer dizer: pertencentes a corpos ou escalas que para o ingresso exijam título universitário superior (doutor, licenciado, graduado, engenheiro, arquiteto o equivalente).

58 Trata-se dos Acórdãos do TC números 103/2013, de 25 de abril, e 161/2013, de 26 de setembro.

Capítulo IV – Atribuições e competências

A análise do âmbito de competências dos Municípios espanhóis exige necessariamente diferenciar duas fases: antes e depois da LRSAL de 2013. Ainda, como também se verá, do ponto de vista legal, ao menos por enquanto, não atende de um modo exato o programa do legislador. Assim, pois, analisar-se-ão em primeiro termo sumariamente as competências municipais tal e como elas foram estabelecidas pela legislação anterior a 2013 para estudar, a seguir, as mudanças introduzidas nesse ano pela LRSAL e terminar, enfim, com uma referência ao impacto real desta reforma.

1. O sistema original de competências municipais na LBRL de 1985

1.1 A cláusula de capacidade geral municipal

Em coerência com a conceição da autonomia local como o direito de intervir em todos os assuntos que afetarem ao círculo de interesses dos entes locais, tal e como constava do art. 2 da redação original da LBRL, a alínea 1ª do seu art. 25 estabelecia uma cláusula geral de competência municipal que o habilitava, para “a gestão dos seus interesses e no âmbito das suas competências” poder “promover toda classe de atividades e prestar quantos serviços públicos contribuïrem para a satisfação das necessidades e aspirações da comunidade de vizinhos”. Um reconhecimento geral, aliás, perfeitamente consistente com o princípio de subsidiariedade proclamado no art. 4.2ª da Carta Europeia de Autonomia Local: “Dentro dos limites da lei, as autarquias locais têm completa liberdade de iniciativa relativamente a qualquer

questão que não seja excluída da sua competência ou atribuída a uma outra autoridade”.

De resto, esta cláusula geral dava abrigo não só a iniciativas próprias dos Municípios,⁵⁹ mas também a solicitudes de cooperação procedentes das administrações nos campos mais diversos sob a forma de cessão de terrenos ou prédios municipais para a prestação de serviços dessas administrações ou, diretamente, para lograr cofinanciamento municipal para o mesmo fim.

1.2 As competências próprias

Estas eram configuradas anteriormente pela LBRL através de uma listagem de matérias em que os Municípios devem atuar, mas dentro dos termos estabelecidos pelos legisladores estatal e autonômico. A autonomia municipal intervinha, precisamente, como limite à liberdade de configuração destes legisladores setoriais, lembrando neste sentido o art. 2.1 LBRL que as leis devem reconhecer aos Municípios uma capacidade de atuação de acordo com as características da atividade pública de que se tratar e a capacidade de gestão municipal, se guiando pelos princípios de “descentralização” e “máxima proximidade da gestão administrativa aos cidadãos”⁶⁰.

Em síntese, o modelo descansava em dois pilares complementares, quantitativo e qualitativo: de um lado, essa obrigação do legislador setorial de assegurar aos Municípios uma participação na gestão da matéria de que se tratar acorde com os referidos critérios de subsidiariedade e descentralização; de outro, que essa participação local deve realizar-se em regime de autonomia e sob a responsabilidade exclusiva

59 Das que a jurisprudência oferece diversos exemplos: assim, entre outros, o Acórdão do TS de 21 de maio de 1997, que, em virtude desta cláusula, reconhece a legalidade de que um Município exercite a sua potestade de desapropriação a fim de obter terrenos para uma Universidade.

60 Em coerência, mais uma vez, com a Carta Europeia de Autonomia Local: “Regra geral, o exercício das responsabilidades públicas deve incumbir, de preferência, às autoridades mais próximas dos cidadãos. A atribuição de uma responsabilidade a uma outra autoridade deve ter em conta a amplitude e a natureza da tarefa e as exigências de eficácia e economia” (artigo 4.3^a).

dos Municípios, sem que possam considerar-se admissíveis controles ou tutelas políticas ou de oportunidade sobre a gestão municipal, tal e como com toda clareza proclama o art. 7.2ª LBRL: “as competências próprias se exercem em regime de autonomia e sob a própria responsabilidade, atendendo sempre à devida coordenação na sua programação e execução com as restantes Administrações Públicas”.

Em última instância, a garantia de que a autonomia local não seja aviltada corresponde ao TC e, junto com ele, ao legislador básico estatal, pois, não por acaso, a justificativa dessa sua competência para regular umas bases de regime local comuns para o conjunto do território estatal fundava-se na garantia da autonomia local face o legislador autonômico⁶¹. E, mesmo além do regime local, porquanto o art. 2.2ª LBRL dispõe que essa determinação de qual seja a intervenção municipal é um dos conteúdos necessários das leis básicas estatais, seja qual for a matéria a que elas afetem⁶².

Pelo que diz respeito às matérias concretas relacionadas neste art. 25 LBRL, elas são (a) segurança em lugares públicos, (b) tráfico de veículos nas vias municipais, (c) proteção civil, (d) urbanismo, habitação, parques e jardins, ruas e caminhos, (e) patrimônio histórico-artístico, (f) meio ambiente, (g) matadouros, mercados, comércio e defesa de consumidores e usuários, (h) salubridade pública, (i) participação na atenção primária de saúde, (i) cemitérios e serviços funerários, (j) serviços sociais, (l) abastecimento de água, iluminação pública, limpeza viária, recolha e tratamento de lixo, esgotos e saneamento de águas residuais, (m) transporte público de pessoas, (n) cultura, desportos, lazer e turismo, (o) participação na programação do ensino e cooperação com a Administração educativa na construção, manutenção e financiamento dos centros docentes bem como na participação em sua gestão.

61 Cfr., Acórdão TC 214/1989, de 21 de dezembro.

62 Literalmente, “as Leis básicas do Estado previstas constitucionalmente deverão determinar as competências que elas próprias atribuírem ou que, em qualquer caso, devam corresponder aos entes locais nas matérias que regularem”.

1.3 Os serviços municipais obrigatórios

Junto com essas competências próprias, o art. 26 LBRL contém uma relação de serviços que os Municípios têm de prestarem obrigatoriamente, dependendo de qual for seu número de habitantes, configurados juridicamente como verdadeiros direitos dos vizinhos graças à ação contemplada no art. 18.g LBRL, que permite exigir judicialmente a prestação ou, no seu caso, o estabelecimento de esses serviços municipais obrigatórios⁶³. De fato, como garantia suplementar da efetiva prestação destes serviços, o próprio art. 26 acrescenta que a cooperação que as Assembleias Legislativas Provinciais têm de prestar aos municípios deve se dirigir de modo preferencial a assegurar a efetiva prestação dos serviços obrigatórios por todos os Municípios.

Ainda misturando serviços públicos em sentido estrito com outras competências municipais das que dificilmente se pode afirmar tal caráter, antes de 2013 estes serviços municipais obrigatórios eram os que a seguir se indicam:

- » para todos os Municípios, seja qual for o seu número de habitantes: iluminação pública, cemitério, recolha de lixo, abastecimento domiciliário de água potável, esgotos, acesso aos núcleos de população, pavimentação de vias públicas e controle sanitário de alimentos e bebidas;
- » para os de mais de 5.000 habitantes: além dos anteriores, parque público, biblioteca pública, mercado alimentar e recolha seletiva e tratamento de lixo;
- » para os de mais de 20.000 habitantes, além dos anteriores, proteção civil, prestação de serviços sociais, prevenção e extinção de incêndios e instalações desportivas de uso público;

63 Existe uma doutrina jurisprudencial constante em prol da justiciabilidade deste direito, que não pode ser considerado uma mera petição graciosa. Assim, entre outras, o Acórdão do TS de 22 de setembro de 2004, em relação ao serviço de abastecimento domiciliário de água ou, mais recentemente, o do Tribunal Superior de Justiça de Castela-Leão de 25 de novembro de 2005 a respeito da pavimentação das vias públicas.

- » finalmente, para os de população superior a 50.000 habitantes, além dos anteriores, transporte urbano de pessoas e proteção do meio ambiente.

Dado que a relação anterior é a que consta da legislação básica, nada impede que as leis autonômicas possam, nas matérias da sua competência, alargar o âmbito destes serviços. De fato, é comum que isso aconteça⁶⁴ ainda que, de acordo com o princípio de lealdade institucional, a imposição de novas obrigações aos entes locais deve acompanhar-se do financiamento suplementar que corresponder.

Só no caso em que se acreditar que a prestação do serviço resultar impossível ou desproporcionalmente gravosa, a Comunidade Autônoma poderá dispensar ao Município que assim o solicitar a sua prestação (art. 26.2 LBRL).

1.4 Atividades complementares

O art. 28 LBRL habilitava ainda aos Municípios para realizarem atividades complementares de outras Administrações se referindo em particular a algumas matérias como “as relativas à educação, a cultura, a promoção da mulher (sic), habitação, sanidade e proteção do meio ambiente”. Esta previsão completava-se com a Disposição Transitória 2ª da própria Lei que permitia aos Municípios desenvolver atividades de execução sobre as matérias expressamente listadas no art. 28 desde que não estivessem expressamente atribuídas a outras Administrações. Saliente-se que, doutrinalmente, considerava-se que essas atividades complementares apenas precisavam como título habilitante do reconhecimento geral de potestade regulamentar municipal, sem que fosse precisa a existência de uma habilitação expressa realizada pelo legislador setorial.

64 Assim em matéria ambiental, de turismo, de serviços sociais, cultura ou transporte.

1.5 O debate sobre o quadro das competências locais: pacto local e segunda descentralização

A insatisfação em face do não cumprimento do programa estabelecido na LBRL – ou, ao menos, do programa tal e como eles o interpretaram – moveu os Municípios a exigirem através das suas associações a necessidade de uma “segunda descentralização”, que, após a criação das Comunidades Autônomas, incrementa-se o poder político e financeiro dos Municípios e, em especial, dos de maior população⁶⁵. Tratava-se, em essência, de assegurar o financiamento das denominadas competências impróprias – isto é, as correspondentes àqueles serviços efetivamente prestados pelos Municípios a fim de responderem a demandas cidadãs não satisfeitas por outras Administrações – e de alargar o âmbito de competências dos Municípios lhes permitindo a assunção de funções estatais ou autonômicas que, julgava-se, eles geririam melhor: com maior proximidade à cidadania, com maior eficácia e, em definitiva, fazendo efetivo o princípio de subsidiariedade que consta da Carta Europeia de Autonomia Local.

Ainda que estas reivindicações municipalistas achassem alguma satisfação na assinatura do Pacto Local estatal⁶⁶ e dos seus homônimos autonômicos⁶⁷, a sua eficácia prática foi realmente escassa: não se logrou nem o alargamento competencial, nem uma cobertura financeira específica para as competências “impróprias”, tampouco a que constituía, em verdade, a aspiração última dos Municípios: uma revisão a fundo do sistema de financiamento local que incrementasse a sua autonomia e suficiência econômicas e equilibrasse a sua posição relativa, no que a porcentagem de despesa pública diz respeito, com o Estado e as Comunidades Autônomas⁶⁸.

65 Tal foi o objeto da assembleia extraordinária celebrada na cidade da Corunha pela Federação Espanhola de Municípios e Províncias (FEMP) em 1993.

66 Materializado no documento “Bases para a negociação do Acordo para o desenvolvimento do Pacto Local”, acordado entre o Ministério de Administrações Públicas e a FEMP em 29 de julho de 1997.

67 Sirva como exemplo o Pacto Local galego assinado pelo Presidente da Junta da Galiza e o presidente da Federação Galega de Municípios e Províncias (FEGAMP) em 20 de janeiro de 2006.

68 Neste sentido, pode consultar-se o livro coordenado por SUÁREZ PANDIELLO e auspiciado pela FEMP *La financiación local en España: radiografía del presente y propuestas de futuro*, Salamanca, 2008 (acessível em <http://www.femp.es/files/566-578-archivo/HACIENDAS%20LOCALES%20RADIOGRAFIA.pdf>).

Seja como for, algumas consequências tiveram estas demandas locais,⁶⁹ tais como a alteração da Lei Orgânica do Tribunal Constitucional através da LO 8/1999, de 21 de abril, para introduzir como ação autônoma o denominado “conflito em defesa da autonomia local”; a reforma da Lei Orgânica reguladora do direito de reunião a fim de introduzir a necessidade de um parecer municipal no procedimento de autorização de reuniões e manifestações (LO 9/1999, de 21 de abril); na mesma data, a reforma da Lei Orgânica de Segurança Cidadã que alarga a potestade sancionadora local ao permitir que as Ordenanças municipais possam tipificar novas infrações; ou, entre outras, a alteração da Lei Orgânica do Direito à Educação para introduzir fórmulas de colaboração local na manutenção dos centros escolares. Contudo, se calhar o fruto mais importante desta corrente “descentralizadora” foram as reformas da LBRL em 1999 e 2003, dirigida a primeira a incrementar o poder dos prefeitos em detrimento dos do Pleno e a segunda a criar o regime municipal especial, já estudado por nós, para os Municípios de grande população.

No plano autonômico, as escassas concreções destes Pactos Locais atendem, como acontece no caso galego, a incrementar o financiamento autonômico de atuações locais em matérias nas que as duas administrações concorrem competencialmente. De fato, o referido Pacto Local de 2006 desenvolveu-se a meio de distintos convênios setoriais assinados entre a Fegamp e os diferentes departamentos do governo galego em virtude dos quais este se comprometia a dotar de financiamento suplementar, distribuído segundo critérios objetivos, ações municipais como a manutenção das Unidades de Atenção a Drogodependentes (UAD) ou a libertar progressivamente os Municípios de cargas financeiras que, em rigor, deveriam ser assumidas pela Administração autonômica⁷⁰.

69 Para uma referência completa vid. SANZ LARRUGA, “La eliminación de las duplicidades funcionales”, em SARMIENTO ACOSTA, *Comentarios a la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local*, Comares, Granada, 2014, p. 92 e ss.

70 Tal é o caso do Convênio de Colaboração entre a vice-presidência e Conselheria de Presidência, Administrações Públicas e Justiça, A Conselheria de Sanidade, o Serviço Galego de Saúde e a FEGAMP para a realização de programas de atenção e proteção da saúde, assinado em 3 de dezembro de 2014 e que traz causa, ainda, daquele Pacto Local galego de 2006. (<http://fegamp.gal/sites/default/files/artigos/descargas/031214cvasistencia2014-copia.pdf>).

Essa corrente, porém, deve ser corretamente contextualizada. Envolve, em primeiro lugar, uma concepção abertamente política do fenômeno municipal – e local, em geral – que tentava colocar-se num plano de igualdade a respeito das Comunidades Autônomas. Não estranha que, em pleno processo de reforma dos Estatutos de Autonomia e de aprofundamento do autogoverno, o Estado aproveitasse essas demandas municipais para arrefecer e entravar as demandas autonômicas, se erigindo, ao tempo, em baluarte da autonomia municipal em face de umas Comunidades Autônomas ansiosas de incrementar o seu poder à custa dos Municípios e das províncias. O Livro Branco para a Reforma do Governo Local, elaborado em 2005 pelo Ministério de Administrações Públicas⁷¹, expressa claramente esta perspectiva política no segundo parágrafo do seu prólogo: “Para o Governo, é preciso que se faça um reconhecimento explícito da natureza política da autonomia local, bem como proceder às reformas necessárias para dotar aos governos locais em Espanha de mais competências e de mais recursos, no marco de uma articulação territorial do Estado sustentada na lealdade institucional entre os três níveis de governo: o central, o autonômico e o local”.

Da mesma forma respondia o Anteprojeto de Lei do Governo Local, elaborado também na primeira legislatura do presidente Rodríguez Zapatero (2004-2008), finalmente não traduzido em lei, que na sua Exposição de Motivos declarava que “a Constituição espanhola estabelece um modelo de Estado com os três governos: o central, o regional (sic) e o local, sem que nenhum deles esteja sujeito ou subordinado ao outro. O desenvolvimento do governo local que impulsiona esta Lei Básica serve para garantir o cumprimento eficaz do que, a este respeito, indica a Constituição, depois de todos esses anos em que a falta de uma definição clara e precisa das suas competências tem dificultado o desempenho da administração local em Espanha. A Lei fixa, portanto, um quadro de competências das Entidades locais

71 Disponível em: http://www.seap.minhap.gob.es/dms/es/web/publicaciones/centro_de_publicaciones_de_la_sgt/Monografias/parrafo/0111111111111111118/text_es_files/Libro-Blanco-Gobierno-Local.pdf.

suficiente e acorde com uma autonomia de carácter político⁷².

Assim andavam as coisas quando a crise financeira de 2007-2008 se transformou numa crise de dívida pública e mudou, nos termos que a seguir se verão, o quadro do regime local espanhol.

2. O sistema de competências locais estabelecido pela LRSAL de 2013

2.1 A justificativa oficial da reforma

Com efeito, igualmente a muitos outros campos, a conversão da crise financeira numa crise de dívida pública – graças, em grande medida, ao resgate público dos bancos falidos – ofereceu a oportunidade de aplicar, também no âmbito local, o programa de máximos: isto é, conceber e estruturar a administração local no seu conjunto, quase que unilateralmente, arredor do princípio de sustentabilidade e equilíbrio financeiro, que já fora constitucionalizado em setembro de 2011 através da alteração do art. 135 CE.

É por isso que a apresentação do projeto governamental de reforma da administração local insistiu no seu impacto financeiro, limitando o pretenso alcance racionalizador ao ajustamento das competências e da estrutura municipal às disponibilidades orçamentais – sempre minguantes – dos Municípios. Assim se pode ler, por exemplo, em um documento governamental de abril de 2013, o Programa de Estabilidade que a Espanha tem de apresentar anualmente perante a Comissão Europeia no quadro do procedimento por déficit excessivo em que se acha incursa.

72 Embora contando com amplo apoio doutrinal, não faltaram críticas a esta corrente, procedentes tanto das posições mais autonomistas quanto das mais estatistas que viam neste alargamento do autogoverno local uma sorte de “fundamentalismo municipal” (assim PARADA VÁZQUEZ, *Derecho Administrativo I. Introducción. Organización Administrativa. Empleo Público*, 25ª edição, Open Ediciones Universitarias, Madrid, 2015, p. 228) que perseguia impedir a prevalência, afirma este autor, “dos interesses nacionais e regionais sobre os municipais”. Note-se que as expressões empregues distam de serem inocentes: a referência ao “governo local” em vez de “administração local” identifica a corrente de pensamento em que autores e documentos se inscrevem.

Sob a epígrafe de “Modernizar e Racionalizar a Administração Local” alude, como o principal dos quatro alvos que a reforma persegue, à clarificação das competências municipais a fim de evitar duplicidades⁷³ ao tempo que quantifica em 8 bilhões de euros a poupança estimada para o biênio 2014-2015⁷⁴. Por sua parte, o Relatório CORA de junho de 2013⁷⁵ explana que com essa clarificação das competências locais, trata-se de “avançar no princípio ‘uma administração, uma competência’ evitando os problemas de duplicações competenciais até à data existentes”.

Veremos a seguir de que modo esses princípios gerais se concretizam num novo quadro de competências dos Municípios que, em síntese, recolhe a nova redação do art. 7 da LRSAL, que diferencia entre competências próprias, delegadas e as distintas das duas categorias anteriores, originariamente chamadas “impróprias” na proposta governamental.

2.2 Da supressão da cláusula geral de competência municipal ao condicionamento e hierarquização financeira das competências municipais

A nova redação da alínea 1^a do art. 25 da LBRL faz desaparecer a clássica cláusula geral de competência municipal. Com efeito, onde antes era habilitado ao Município desenvolver “toda classe de atividades e prestar quantos serviços públicos contribuam para a satisfação das

73 Os outros três são: racionalizar sua estrutura organizativa; garantir um mais rigoroso controle econômico-financeiro da sua atividade; e, enfim, promover uma regulação mais favorável à iniciativa privada.

74 Disponível em: http://www.minhap.gob.es/Documentacion/Publico/Estadisticas%20e%20Informes/Plan_estabilidad/progest_2013-2016.pdf. Desenvolvendo o objetivo da clarificação de competências, o documento oficial sinala “O primeiro objetivo que se persegue é evitar a duplicação atualmente existente em matéria de competências e garantir o seu financiamento, para o qual fez-se preciso redefinir as áreas em que as autoridades locais podem assumir responsabilidades e fixar os serviços obrigatórios dos municípios dependendo da sua população. No que se refere às delegações de competências que o Estado e as Comunidades Autônomas fizessem às Entidades Locais, exige-se que a delegação respeite os princípios de estabilidade orçamental e váia acompanhada de uma memória económica. Do mesmo jeito, a norma dispõe que o descumprimento dessas obrigações financeiras por parte da Administração delegante, seja motivo de revogação ou renúncia da delegação. Por último, limita-se o exercício de atividades municipais no âmbito das denominadas competências impróprias (aquelas não previstas especificamente na lei, nem delegadas por outras administrações) ao limitá-las ao suposto em que não se coloque em risco financeiro a realização das competências próprias”.

75 Acrônimo de Comissão para a Reforma da Administração, criada pelo governo central do PP em 2012. Disponível em: http://www.seap.minhap.gob.es/dms/es/web/areas/reforma_aapp/INFORME-LIBRO/INFORME%20LIBRO.PDF.

necessidades e aspirações da comunidade de vizinhos”, agora se diz, muito mais limitadamente, que “o município, para a gestão dos seus interesses e no âmbito das suas competências, pode promover atividades e prestar os serviços públicos que contribuam para a satisfação das necessidades e aspirações da comunidade de vizinhos, nos termos previstos neste artigo” que enumera, como já nos consta, as competências municipais próprias. A esta nova redação do preceito há de acrescentar ainda o novo art. 2 da LBRL – que à redação anterior adiciona uma “estrita sujeição à normativa de estabilidade orçamental e sustentabilidade financeira” – e a supressão do art. 28, que regulava as “atividades municipais complementares” e que a LRSAL deixa sem conteúdo.

A conclusão é evidente: a anterior capacidade geral que os Municípios detinham para promover quaisquer atividades de interesse para a comunidade local fica agora restrita ao âmbito das competências que o legislador expressamente lhe reconheça sempre dentro das estreitas margens decorrentes da legislação de estabilidade orçamental.

A principal consequência prática da mudança é o estabelecimento de uma hierarquia, financeiramente condicionada, entre as diferentes categorias de competências municipais. Dito doutro jeito, o legislador básico estabelece uma prelação na distribuição de recursos financeiros entre as diferentes competências municipais, de acordo com a ordem seguinte:

- » em primeiro lugar, os serviços municipais obrigatórios;
- » depois as restantes competências próprias;
- » a seguir, as competências delegadas (às que, de qualquer modo, a regulação legal tenta assegurar uma dotação financeira suficiente à qual se condiciona a própria efetividade da delegação).
- » e, por fim, diferentemente das anteriores em que, conforme art. 7.4^º da LBRL, os Municípios poderão assumir só quando não se colocar em risco “sustentabilidade financeira do conjunto da Fazenda municipal” e não suponha “um suposto de execução simultânea do mesmo serviço público com outra Ad-

ministração pública”, estremos ambos que terão de se acreditar em meio a dois pareceres vinculantes emitidos: 1) pela Administração competente por razão da matéria em que se sinala a inexistência de duplicidades; e 2) pela que exercer sobre o Município a tutela financeira. Um condicionamento similar, neste caso também com o objetivo de favorecer a gestão privada dos serviços locais, se contém no artigo 86 LBRL que apodera às entidades locais para o exercício da iniciativa pública para o desenvolvimento de atividades económicas desde que fique garantido o cumprimento da normativa de estabilidade orçamental e de sustentabilidade financeira no exercício das suas competências, além de se estudar o impacto que a medida possa produzir sobre a “concorrência empresarial”.

O condicionamento financeiro exprime-se também sob a forma de plano de ajustamento económico-financeiro para o caso de o município descumprir os objetivos fixados pela lei de estabilidade (regra de gasto, objetivo de dívida e défice públicos, prazo de pagamento a fornecedores) que, entre outras medidas, pode determinar a supressão dessas competências municipais diferentes das próprias e das exercidas por delegação bem como impor uma gestão coordenada ou integrada dos serviços locais “a fim de reduzir os seus custos” (art. 116,II, LBRL).

Portanto, tal e como conclui VAZQUEZ PITA⁷⁶,

o descumprimento dos objetivos de estabilidade orçamental, dívida pública ou regra de despesa avoca à detração da esfera competencial de todas ou parte das competências distintas das próprias ou das atribuídas por delegação bem como à proibição temporal de financiamento de atividades económicas desenvolvidas através de uma sociedade mercantil, e isso é tanto quanto relegar essas atividades ao último posto na ordem de prelação da atividade municipal.

76 Cfr., “Las competencias de los municipios y de las Diputaciones Provinciales”, em *Comentarios a la Ley 27/2013* [...], cit., p. 46.

2.3 As competências próprias

As alterações introduzidas pela LRSAL afetam as condições em que o legislador setorial deve reconhecer faculdades de intervenção aos Municípios e, também, a própria listagem de competências a respeito da redação anterior do art. da 25 LBRL.

Quanto à primeira das alterações indicadas, a alínea 4ª do art. 25 da LBRL exige agora que as leis setoriais que reconheçam novas competências aos Municípios anexem uma memória econômica em que se avalie o impacto que a decisão tem sobre a Fazenda municipal e o cumprimento das exigências da normativa de estabilidade orçamental. Nesse mesmo sentido, prevê-se que a lei contenha uma dotação econômica que assegure aos Municípios a suficiência financeira, mas, sempre, com a limitação de que não suponha “uma maior despesa das Administrações públicas”. Implanta-se deste modo um princípio novo: o de regressão ou, por melhor dizer, de “não progressão” dos recursos destinados ao financiamento dos serviços públicos municipais o qual, além de repercutir negativamente na sua oferta e qualidade, favorece por razões óbvias a tendência à sua privatização.

Em segundo lugar, a LRSAL reduz o âmbito de competências próprias dos Municípios, suprimindo matérias como a defesa de consumidores e usuários e a participação municipal na programação do ensino ou na gestão da atenção primária de saúde. Maior alcance tem a redução de conteúdo das competências municipais sobre serviços sociais, onde se passa da “prestação de serviços sociais e a promoção e reinserção social” à simples “avaliação e informação de situações de necessidade social e atenção imediata a pessoas em situação ou em risco de exclusão social”, redução que se completa com a transferência obrigatória às Comunidades Autônomas das competências que assim lhes são desapropriadas aos Municípios⁷⁷. Algo similar acontece em matéria de meio ambiente, em que se passa da ampla “proteção do meio ambiente” à mais restrita

77 Transferência regulada na Disposição Transitória 2ª da LRSAL para ser completada num prazo de dois anos a contar da entrada em vigor da lei.

“gestão de resíduos sólidos urbanos e proteção contra a contaminação acústica, lumínica e atmosférica em zonas urbanas”.

Nos demais casos, as alterações reduzem-se a uma modernização das noções empregues à identificação da matéria, mas sem que o câmbio suponha modificação alguma do seu conteúdo: assim, passa-se de “pavimentação de vias urbanas” a “infraestrutura viária e outros equipamentos da sua titularidade”; da “segurança em lugares públicos”, passa-se a “polícia local”; e, enfim, de “ordenamento do tráfico de veículos e pessoas em vias urbanas”, passa-se a “tráfico, estacionamento de veículos e mobilidade”.

Porém, além desses câmbios, a nova configuração das competências próprias encerra, tal e como reconhece o Conselho de Estado no seu parecer sobre o anteprojeto legislativo⁷⁸, uma mudança de fundo diretamente relacionada a uma nova conceção da função do legislador básico em matéria de regime local e, até, com a da própria autonomia municipal. Assim, o que antes era uma garantia de mínimos – relacionada à ideia de que a justificativa das bases estatais em matéria de regime local é, precisamente, garantir um espaço competencial mínimo para os Municípios face o legislador setorial autonômico – converter a LRSAL numa regulação de máximos que vincula também os legisladores autonômicos, lhes impedindo reconhecer os Municípios como próprias competências diferentes das concretamente listadas no art. 25. Caso pretendam fazer isso, é preciso cumprir com os estritos condicionamentos do art. 7.4^a LBRL: não pôr em risco a sustentabilidade financeira do conjunto da Fazenda municipal e não incorrer em duplicidade competencial com outras administrações. Por outras palavras, estas competências diferentes das próprias e das exercidas por delegação serão, por mais que tal adjetivo desaparecesse no texto final da LRSAL, competências impróprias.

78 “O anteprojeto introduz uma importante novidade através da modificação do artigo 25 LBRL, que de estabelecer uma listagem aberta de competência passíveis de lhes serem legalmente reconhecidas aos municípios passa agora a enunciar-las de forma exaustiva e aparentemente fechada. Isto determina que não tenha cabimento no sistema configurado pelo anteprojeto a atribuição como competências próprias de outras diferentes das incluídas nessa relação, o qual constitui uma diferença significativa a respeito do modelo atual, no qual qualquer lei setorial pode reconhecer ao município como próprias competências para atuar em qualquer âmbito”.

2.4 Os serviços municipais obrigatórios

O primeiro que se destaca na nova redação do art. 26 LBRL é a supressão, na sua alínea 1ª, da referência à cooperação horizontal entre Municípios como forma de aceite de prestação destes serviços obrigatórios. Assim, se dantes o preceito fazia referência a “os municípios, por si só ou associados, deverão prestar em todo e qualquer caso os serviços seguintes”. A aposição “por si só ou associados” desaparece após a LRSAL. A interpretação que essa supressão mereça é objeto de debate doutrinal: junto a quem opina que se trata apenas de um exercício estilístico, de economia literária, do legislador⁷⁹. Quem escreve considera, pelo contrário, que a eliminação de qualquer referência ao associacionismo municipal é consistente com a vontade expressa da LRSAL de privilegiar a coordenação e, ainda, a prestação direta, provincial sobre a cooperação intermunicipal.

De fato, esta é uma das novidades mais importantes da LRSAL: a coordenação provincial obrigatória da maioria dos serviços obrigatórios⁸⁰ para os Municípios com uma população inferior aos 20.000 habitantes. Em conformidade com este novo sistema, a Assembleia Legislativa Provincial proporá ao Ministério de Fazenda, “com a conformidade dos municípios afetados”, a forma concreta de prestação do serviço que pode inclusive supor a prestação direta do serviço pela Deputação. A decisão do Ministério de Fazenda, prévio parecer não vinculante da Comunidade Autônoma que exercer a tutela financeira, responderá a

79 Neste sentido, VÁZQUEZ PITA, no trabalho antes citado, p. 47 e 48, alega, em defesa da sua tese, que a Disposição Transitória 11ª da LRSAL, ao se referir ao âmbito competencial das Mancomunidades de Municípios faz referência, precisamente, à realização de obras e à prestação dos serviços municipais obrigatórios.

80 Recolha e tratamento de lixo, abastecimento domiciliário de água potável e evacuação e saneamento de águas residuais, limpeza viária, acesso aos núcleos de população, pavimentação de vias urbanas e iluminação pública.

redução do custo efetivo⁸¹ do serviço. E, de fato, a gestão municipal só ficará restaurada para o caso de o Município justificar perante a Deputação que ele pode prestar o serviço com um custo efetivo menor que o que resulte da fórmula provincial. Em qualquer caso, se a Deputação Provincial assumisse a prestação do serviço, repercutiria no Município o custo efetivo, exceto o financiado através de taxas arrecadadas pela própria administração provincial.

A respeito desta previsão, ainda não posta em andamento, tem-se falado de Municípios “zombis” em relação àqueles que ficam sem a gestão de seus serviços e competências básicas. Sem chegar a tanto, certamente cabe questionar a existência de Municípios que, mantendo a sua estrutura administrativa, carecem na prática de competências reais além das puramente simbólicas. Ainda mais quando a ameaça de se converter em um desses Municípios com vida meramente orgânica apresenta-se todos os anos para quem não superar o exame do custo efetivo realizado pelo Ministério de Fazenda.

Quanto ao elenco concreto de serviços municipais obrigatórios (SMO), as principais novidades são a supressão do “controle de alimentos e bebidas” como SMO para todos os Municípios; para os de população superior aos 20.000 habitantes se reduz, tal e como já foi examinado, ao alcance da competência em matéria de serviços sociais ao tempo que se eliminam os relativos à educação e à sanidade. Todos eles serão objeto de transferência obrigatória às Comunidades Autônomas, em conformidade com o apresentado nas Disposições Transitórias 1ª e 2ª da LRSAL, que fixam, respectivamente, um prazo de cinco anos para a assunção progressiva pelas Comunidades Autô-

81 O conceito de “custo efetivo”, central no sistema da LRSAL, pode supor privar os Municípios mais pequenos de boa parte de suas competências, o que não é diretamente definido pela lei, que no seu art. 116 limita-se a indicar que “todas as entidades locais calcularão antes do 1 de novembro de cada ano o custo dos serviços que prestarem, a partir dos dados que resultarem da liquidação dos orçamentos gerais e, em qualquer caso, das contas anuais aprovadas das entidades vinculadas ou dependentes, correspondentes ao exercício imediato anterior”. Adiciona-se ainda que “o cálculo do custo efetivo dos serviços tomará em conta os custos reais diretos e indiretos dos serviços de conformidade com os dados de execução de despesas referidos na alínea anterior”. O preceito habilita ao Ministério de Fazenda regular os critérios para o cálculo deste custo efetivo, coisa que fez através da Ordem HAP/2075/2014, de 6 de novembro, pela qual se estabelecem os critérios de cálculo do custo efetivo dos serviços prestados pelas entidades locais. Uma análise desta Ordem em CARRASCO DÍAZ, BUENDÍA CARRILLO e SÁNCHEZ TOLEDANO, *Coste efectivo de los entes locales*, Diputación de Granada, 2014 (Disponível em: <http://www.dipgra.es/uploaddoc/areas/464/Coste%20efectivo%20-%20An%C3%A1lisis%20detallado%20-%20ver%2013-11-14.pdf>).

nomas das antigas competências locais em matéria sanitária e dois – com terminação prevista no período transitório em 31 de dezembro de 2015 – para os serviços sociais⁸². Finalmente, para os Municípios que superarem a faixa dos 50.000 habitantes, o anterior SMO de “proteção do meio ambiente” fica reduzido a “meio ambiente urbano”.

Só em dois casos cabe falar de alargamento a respeito da regulação anterior dos SMO: assim, se estende a todos os Municípios a obrigatoriedade do serviço de tratamento de resíduos (dantes só aplicável aos de mais de 5.000 habitantes) e de prevenção e extinção de incêndios (antes, apenas para os de mais de 20.000 habitantes). Contudo, o alcance real desta ampliação deve relativizar-se reparando que, em realidade, a encomenda dirige-se antes às Deputações Provinciais que aos Municípios individualmente considerados. Já que o novo art. 36.1.c LBRL recolhe como competência própria dos Entes provinciais “a prestação de serviços públicos de carácter supramunicipal e, no seu caso, supracomarcal e o fomento ou, no seu caso, coordenação da prestação unificada de serviços dos municípios do seu respetivo âmbito territorial”, acrescentando que “em particular assumirá a prestação dos serviços de tratamento de resíduos em municípios de menos 5.000 habitantes e de prevenção e extinção de incêndios nos de menos de 20.000 habitantes, de estes não os prestarem”.

2.5 As competências exercidas por delegação de outras administrações

No sistema da LRSAL de 2013, paradoxalmente, as competências que lhes são retiradas aos Municípios e transferidas às Comunidades Autônomas – em matéria de sanidade e serviços sociais –, junto a quaisquer outras que elas ou o Estado considerarem conveniente, podem ser delegadas aos Municípios.

82 Sobre as alterações competenciais em matéria de serviços sociais, educação, sanidade e meio ambiente vid. AYMERICH CANO, GARCÍA PÉREZ e MORA RUÍZ, “Estudio de las competencias sobre servicios sociales, educación, salud y medio ambiente urbano”, em SARMIENTO ACOSTA (coord.), *Comentarios a la Ley 27/2013[...]*, cit., p. 303 e ss.

De fato, em 26 de novembro de 2013, o próprio ministro de Fazenda e Administrações Públicas declarou no Senado que era vontade do governo promover que as Comunidades Autônomas delegassem aos Municípios as competências em matéria educativa, sanitária e de serviços sociais, porque são eles quem melhor as sabem gerir⁸³. A aparente contradição é facilmente explicada ao analisarmos a regulação que a mencionada lei dedica à delegação de competências aos Municípios.

Quanto ao âmbito material da delegação, há de salientar a maior amplitude com que esta é contemplada perante a legislação anterior. Com efeito, se anteriormente as competências delegadas tinham de guardar alguma relação com os interesses próprios do Município, na atualidade esta referência desaparece de modo que pode ser delegada aos Municípios qualquer competência desde que, isso sim, suponha uma melhoria da “eficiência na gestão pública”, contribua para a “eliminação de duplicidades administrativas” e, sobretudo, seja, de acordo com a onnipresente “legislação de estabilidade orçamental e sustentabilidade financeira”, critérios que têm de constar convenientemente acreditados através de uma memória econômica que deve acompanhar a delegação (art. 26.2ª, parágrafo segundo). Mas, para além desses princípios informadores da conveniência da delegação, o preceito marca uma limitação clara à sua efetividade: em caso nenhum poderá supor “um maior gasto das Administrações Públicas”.

Pelo que diz respeito às matérias que podem ser delegadas, o próprio art. 27 enumera matérias diversas, nem todas relacionadas aos interesses locais. Começa, como já foi apontado, por incluir aquelas que previamente foram eliminadas da listagem de competências municipais próprias – vigilância e controle da contaminação ambiental; proteção do meio natural; prestação de serviços sociais, promoção da igualdade de oportunidades e prevenção da violência contra a mulher; conservação e manutenção de centros sanitários de titularidade autonômica; criação, manutenção e gestão de escolas infantis de educação de títu-

83 Cfr., *Diario de Sesiones del Senado*, nº 243, p. 21.

laridade pública; realização de atividades complementares de centros docentes; gestão de instalações desportivas estatais ou autonômicas; inspeção e sanção de estabelecimentos comerciais; turismo; espetáculos públicos – terminando com outras que nada têm a ver, *a priori*, com a esfera tradicional de interesses e responsabilidades municipais – eis o caso da liquidação e da arrecadação de tributos autonômicos e estatais ou a inscrição de associações e entidades em registros administrativos estatais ou autonômicos; ou, ainda, a gestão de oficinas unificadas de informação e tramitação administrativa.

Então, como é que a mesma lei priva os Municípios de umas competências que logo lhes permite – e até alenta – poder exercer por delegação? A resposta é dupla: de um lado, pelos estritos condicionamentos financeiros que o art. 27 impõe para a delegação se fazer efetiva; de outro, pela falta de autonomia com que as diferenças das próprias são exercidas.

Financeiramente, a delegação terá de se acompanhar sempre de um financiamento adequado, que figure nos orçamentos da administração delegante para cada exercício económico, “sendo nula sem essa dotação”. Além do mais, se a Comunidade Autónoma delegante não cumprir as suas obrigações financeiras, o Município fica facultado para as compensar automaticamente com outras obrigações financeiras que ele tiver para com aquela (art. 27.6ª LBRL).

Política e administrativamente, a competência delegada será exercida em conformidade com a legislação da instância delegante (art. 27.8ª LBRL), que poderá ditar instruções técnicas gerais, recolher informação acerca da gestão municipal, enviar comissionados e formular os requerimentos que estimar oportunos para corrigir as deficiências observadas. Caso o Município não atenda as instruções ou requerimentos da administração delegante, a delegação poderá ser revogada. Como forma suplementar de controle, consistente aliás com a regulação geral da figura, os atos ditados pelo Município em exercício da competência delegada poderão ser impugnados perante a administração delegante (art. 27.4ª LBRL).

A posição do Município, porém, se equilibra diante das amplas

potestades que detêm a administração delegante com certas garantias – a tipificação dos motivos de revogação ou renúncia no acordo ou disposição de delegação (alínea 7^a), a aceitação do Município afetado para a delegação ser efetiva (alínea 5^a), a estabilidade da delegação que não poderá ser de duração inferior a cinco anos (alínea 1^a) e, enfim, o seu carácter homogêneo e não discriminatório no sentido de que quando a mesma competência seja delegada em dois ou mais Municípios de uma mesma província, “terá de se realizar seguindo critérios homogêneos” (alínea 2^a).

Concluindo, diga-se que com a cláusula de que a delegação não pode supor um maior gasto das Administrações, em vez de se colocar o debate no campo do princípio de não retrocesso dos direitos e conquistas sociais, a LRSAL consagra legalmente o princípio contrário: é dizer, o de não progressão, em aberta contradição com a vigente Constituição: materialmente, porque o que é inferido tanto da CE quanto dos instrumentos internacionais ratificados pelo Estado espanhol seria, em qualquer caso, o princípio de não retrocesso⁸⁴. E competencialmente, porque dentro do respeito das obrigações de estabilidade orçamental a alocação de recursos a uma ou outras finalidades é um componente essencial da autonomia orçamental reconhecida constitucionalmente às Comunidades Autônomas e aos Entes locais, como recorda a jurisprudência constitucional⁸⁵ e relatório do Conselho de Estado acerca do anteprojeto com argumentos, aliás, perfeitamente aplicáveis à limitação que agora é criticada⁸⁶.

84 Vid., no sentido indicado no texto, o art. 2.1^a do Pacto Internacional de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (PIDESC); o artigo G, dentro da Parte V d Carta Social Europeia ou o parágrafo final da Carta Comunitária de Direitos Sociais dos Trabalhadores.

85 “Em consequência a autonomia financeira dos entes locais manifesta-se na plena disponibilidade das suas receitas sem condicionamentos indevidos e em toda a sua extensão para poder exercer as suas competências próprias” (Acórdão TC 237/1992, de 15 de dezembro, FJ 6, citado, entre outros, pelo 134/2011, de 20 de julho, FJ 14).

86 De acordo com o parecer do Conselho de Estado, a autonomia local “envolve a capacidade de cada Município para adotar as decisões que estimar oportunas para a configuração do seu sistema de prestação de serviços e a definição dos padrões de qualidade dos serviços, bem como para calcular e distribuir os custos inerentes a essa prestação. É por esta razão que a exigência de cada serviço ser prestado sem superar um limiar determinado (custo estándar) e a sua submissão a uma avaliação orientada a determinar que não existem alternativas menos custosas do ponto de vista de economias de escala pode perturbar o sistema de atribuição competencial e interferir na autonomia municipal de modo tal que a sua efetividade esteja permanentemente posta em causa, quando não diluída ou seriamente comprometida” (t. 8).

Porque, em definitiva, ainda que o governo teime em negá-lo⁸⁷, este câmbio se relaciona diretamente com os objetivos de consolidação fiscal que o governo quer lograr, principalmente, com cortes no gasto público social⁸⁸. Desse ponto de vista, a delegação aos Municípios de competências das que previamente foram despossuídos supõe que, entre outros, os serviços passem a depender completamente das disponibilidades orçamentais, em declínio, da Administração delegante. Aliás, se a evolução negativa prevista pelo governo para a despesa social não bastasse, a LRSAL introduziria uma garantia adicional: a Comunidade Autônoma deve assegurar o financiamento ao 100% da competência que se delega, “sendo nula sem essa dotação” (art. 27.6ª e 57, II, da LRSAL). De modo que se os recursos autonômicos não cobrissem o financiamento dos serviços tal e como os Municípios o vinham prestando, como é previsível, só haveria duas hipóteses: ora reduzi-lo, quantitativa ou qualitativamente, ora incrementar os copagamentos exigidos aos seus usuários.

2.6 Conclusão provisória: a desativação autonômica da LRSAL

No entanto, antes mesmo de a LRSAL entrar em vigor, muitas Comunidades Autônomas ditaram diversas leis e disposições com o objetivo de impedir ou, quando menos, atrasar, a entrada em vigor nos seus territórios. Sob diversas formulações, todas essas normas autonômicas tratam de impedir que possam ser qualificadas de “impróprias” (ou, se assim se preferir, de “competências diferentes das próprias e das exercidas por delegação”) aquelas que já não se acharem incluídas na listagem de matérias do art. 25 LBRL, tomando como ponto de partida a irretroatividade da LRSAL que já fora sustentada, com argumentos di-

87 No curso da comparência antes citada no Senado em novembro de 2013, o ministro de Fazenda negou que a LRSAL obedecesse ao objetivo de reduzir o déficit. Bem ao contrário, segundo ele, a LRSAL é “uma lei distinta, é uma lei que vai à qualidade dos serviços públicos em termos competenciais, mas nós não estamos a promover esta lei pela necessidade ou a importância do défice público das nossas corporações locais” (Ibidem, p. 19).

88 O Programa de Estabilidade 2013-2016 estima que os RRDD-Lei 14/2012 e 16/2012 suporão, em matéria educativa e sanitária, um corte de despesa de 6.000M€ em 2013 e de 2.000M€ para cada um dos exercícios seguintes, aos que há que somar ainda um corte suplementar de 1.200M€ em atenção à dependência em 2013 e de 500M€ para cada um dos seguintes exercícios (p. 38).

versos, por diferentes autores⁸⁹.

É assim que a Lei galega 5/2014, de 27 de maio, de Medidas Urgentes derivadas da entrada em vigor da LRSAL, redefine, no seu art. 3, a noção de competências impróprias arredor de duas ideias básicas:

- » de um lado, só podem ser consideradas como impróprias as competências novas, isto é, as que ainda não se encontrem atribuídas ou exercidas pelos Municípios. Assume-se, pois, a irretroatividade da LRSAL;
- » em segundo lugar, a lei galega exclui diretamente esse conceito de “novas competências”, o que suponha a continuidade na prestação de serviços já estabelecidos (art. 3.3^a)⁹⁰.

Além do mais, a respeito daquelas competências que já têm marcado na LRSAL um prazo concreto para a transferência obrigatória à Comunidade Autónoma – isto é, em matéria de ensino, sanidade e serviços sociais –, a Disposição Adicional 4^a da lei galega de Medidas Urgentes prevê que os Municípios continuem a prestar esses serviços desde que “não se derem as condições previstas para o seu repasse na legislação básica e, em particular, o estabelecimento de um novo sistema de financiamento autonómico e das fazendas locais” (alínea 1^a). Desse jeito, paralisada a negociação de um novo sistema de financiamento autonómico, a remissão que a LRSAL faz “às normas reguladoras do sistema de financiamento autonómico” para o cálculo do custo efetivo dos serviços objeto de repasse oferece ao legislador autonómico a possibilidade de deixar sem efeito uma das mais importantes operações de ajustamento competencial desenhadas pela LRSAL de 2013.

89 Entre eles VELASCO CABALLERO (“Títulos competenciales y garantía institucional de la autonomía local en la Ley de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local”, em *La reforma de 2013 del régimen local español*, livro coletivo dirigido por SANTAMARÍA PASTOR, Fundación Democracia y Gobierno Local, Barcelona, 2014) e JIMÉNEZ ASENSIO (Vademécum sobre la Ley de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local: 100 cuestiones sobre su aplicación, Federació de Municipis de Catalunya, Barcelona, 2014).

90 A Disposição Adicional 1^a da Lei referida galega, dedicada ao “Regime aplicável às competências atribuídas pela legislação autonómica anterior à entrada em vigor da LRSAL” dispõe que os Entes locais sigam a exercer essas competências em conformidade com a legislação autonómica aplicável ou, se for o caso, pela legislação estatal supletória.

Capítulo V – O pessoal a serviço dos Municípios

1. Uma breve referência histórica

No início da transição democrática, o sistema de emprego público nos Municípios espanhóis distava de se aproximar de um sistema burocrático: à exceção de determinados corpos – os de “habilitação nacional”, alguns empregos técnicos e os corpos de polícia e bombeiros –, o acesso não se realizava através de procedimentos meritocráticos, sendo o mais habitual a consolidação laboral ou funcional posterior de um pessoal que acessara ao emprego público por vias clientelistas.

Assim, no momento em que se constituem, após as eleições autárquicas de 1979, os primeiros governos municipais democráticos, o emprego público local era escasso – integrado apenas por 213.000 pessoas em 1975, incluídas as empregadas pelas províncias – e pouco profissionalizado, integrado na sua maior parte por pessoal funcionário (apenas uns 18% de pessoal laboral). Sobre essa realidade, produzir-se-ão a meados dos anos oitenta, seguindo o relato de CUENCA CERVERA⁹¹, diversos fenômenos que explicam a estrutura e a problemática do emprego público local na atualidade:

– De um lado, junto com um extraordinário incremento do pessoal empregado pelos Entes locais (241.000 pessoas em 1984, 425.000 em 1996, e, segundo dados estatísticos do Ministério de Fazenda e Administrações Públicas, 577.164 em janeiro de 2015⁹²), que, não por acaso, se corresponde com um importante incremento da laboralidade (se o pessoal laboral apenas representava os 18% do total em 1984, era o 46%

91 Cfr., *El empleo público local en la España democrática. Una perspectiva institucional*, Fundación Democracia y Gobierno Local, Barcelona, 2015.

92 Dos quais 517.838 correspondem aos Municípios e os restantes 59.326 a outros Entes locais como Deputações Provinciais, Cabidos Insulares etc.

em 1990 e elevava-se já a uns 80% em 2000, para se estabilizar atualmente arredor dos 65%) e da instabilidade no emprego⁹³.

Sem dúvida, para este incremento da laboralidade no emprego público local, contribuíram diversos elementos: normativamente, o fato de em 1984 promulgarem-se diversas leis – Lei 30/1984, de Medidas para a Reforma da Função Pública e Lei 32/1984, de alteração do Estatuto dos Trabalhadores – que abriram as portas às relações laborais temporais no setor público. Politicamente, o alargamento da oferta de serviços públicos locais impulsionada pelos novos governos municipais democráticos em um momento em que coincidiram duas circunstâncias decisivas: a chegada maciça de financiamento estrutural da Comunidade Econômica Europeia à qual Espanha se aderira recentemente e a aparição de uma nova classe de dirigentes políticos e sindicais locais, em um tempo em que as políticas de reestruturação industrial aumentavam o atrativo do emprego público.

– Outra das características do emprego público municipal é a sua elevada politização em, ao menos, dois sentidos relacionados: em primeiro termo, a relativamente alta porcentagem de cargos políticos (cargos políticos eleitos e pessoal eventual de assessoramento político) empregados em exclusiva nos Entes municipais, além de que a inexistência de diretivos públicos profissionais provoque que muitos dos cargos diretivos – em especial os criados em 2003 pela conhecida como “lei de grandes cidades”, os diretores gerais e de área – sejam, em realidade, cargos de confiança política. Junto a isto, o mesmo que sucedeu em praticamente todas as áreas, a política de pessoal dos Municípios, dirigida como as outras por cargos políticos, obedeceu antes a uma racionalidade política do que a uma racionalidade administrativa. De fato, esta foi a solução recolhida na LBRL de 1985, que encomendou diretamente ao prefeito

93 Com dados da FEMP, o emprego precário na administração local representava os 41% do total em 2000, na sua maior parte formalizado através do contrato de “obra ou serviço determinado”. Para esse incremento da laboralidade no emprego público, contribuiu também a introdução da denominada “taxa de reposição” na função pública – ou seja, a limitação da cobertura das vagas produzidas entre o pessoal funcionário – e a criação jurisprudencial da figura do pessoal indefinido não fixo – isto é, a fórmula ideada pelos juízes e tribunais laborais para regularizar os trabalhadores que entraram ilegalmente ao serviço da administração, frequentemente por meio das denominadas “cessões ilegais de trabalhadores”.

a chefia de todo o pessoal da corporação, que, aliás, ao desenhar um modelo em que o político não está separado do administrativo, mas misturado com ele, facilitou este processo.

– Continuando com o exame de CUENCA CERVERA, os fenômenos anteriormente indicados com a inexistência de uma normativa de emprego público adequada às características peculiares dos Entes locais⁹⁴ provocaram que fosse o acordo a principal fonte reguladora das relações de emprego público na administração local, acordos em muitas ocasiões não publicados e com um conteúdo frequentemente inconstitucional por incompatível, entre outros, com os princípios de igualdade, mérito e capacidade que em conformidade com o art. 23.1^a CE regem o acesso ao emprego público⁹⁵ quando incluem cláusulas de consolidação de pessoal temporal ou ainda de funcionalização de pessoal laboral ao tempo que consagram, em geral, umas condições de trabalho e uma remuneração superiores às aplicadas nas outras administrações. O convênio para o pessoal laboral, o acordo para o funcionário e a Relação de Postos de Trabalho, instrumento central na planificação do emprego público local e com um elevado carácter negocial, para os dois grupos, são os esteios básicos sobre os que se constrói o sistema vigente de emprego público municipal. Ao menos, como se dirá, enquanto a crise não mudou as regras do jogo.

2. O emprego público municipal em cifras

De acordo com o *Boletim de Emprego Público do Registo Central de Pessoal do Ministério de Fazenda e Administrações Públicas*, correspondente a janeiro de 2015 – o último disponível, nessa data o total de pessoal

94 O velho Regulamento de Funcionários da Administração Local de 1952 foi refundido com outras normas pré-constitucionais no Texto Refundido de Disposições Vigentes em matéria de Regime Local de 1986 e, na prática, manteve a sua vigência até a promulgação do Estatuto Básico do Empregado Público de 2007.

95 Assim foi reconhecido no Relatório final da Comissão para o Estudo e Preparação do Estatuto Básico do Empregado Público, disponível em: http://www.seap.minhap.gob.es/dms/es/web/areas/funcion_publica/estatutobasico/estatuto_funcion_publica/proceso/parrafo/0/Informe-de-la-comision-de-expe.pdf, p. 89 e seguintes.

empregado pelos Municípios espanhóis ascendia a 517.838, dos quais 183.504 era pessoal funcionário (e, entre eles, 5.647 funcionários de Administração Local com habilitação nacional), 303.747 pessoal laboral e os restantes 30.587 “outro pessoal”, categoria na que se inclui o pessoal denominado “eventual”, isto é, os assessores políticos dos cargos eleitos e dos grupos políticos municipais. De acordo com essas cifras, o pessoal a serviço dos Municípios representa algo menos que uma quinta parte do total de empregados públicos espanhóis: 2.554.804 pessoas.

3. Tipologia do emprego público municipal

Quanto à estrutura e classes de pessoal a serviço dos Municípios, há que tomar em conta a classificação que estabelece o art. 89 da LBRL, de acordo com o qual “o pessoal ao serviço das entidades locais estará integrado por funcionários de carreira, contratados em regime de direito laboral e pessoal eventual que desempenha postos de confiança ou assessoramento especial”.

3.1 A reserva de funções na Administração local aos servidores públicos

O art. 92.3^a LBRL, na nova redação introduzida pela LRSAL, prega que

corresponde em exclusiva aos funcionários de carreira ao serviço da Administração local o exercício de funções que envolverem a participação direta ou indireta no exercício de potestades públicas ou na salvaguarda dos interesses gerais. Igualmente são funções públicas, de desempenho reservado aos funcionários de carreira, aquelas que, em desenvolvimento da presente lei, se reservarem a funcionários para melhor garantia da objetividade, imparcialidade e independência no exercício da função.

Como indica Fuentetaja Pastor,⁹⁶ esse preceito tenciona, com eficácia duvidável, lograr que os funcionários sejam o pessoal ordinário e habitual na administração municipal tal e como, aliás, estabelece a jurisprudência constitucional⁹⁷ e proclama a alínea 2ª desse art. 92 LBRL, consoante ao qual “com caráter geral, os postos de trabalho na Administração local e os seus Organismos autónomos serão desempenhados por pessoal funcionário”.

Porém, paradoxalmente, os conceitos jurídicos indeterminados que empregam – dependentes, todos eles, da concretização que realizar a normativa autonômica e, inclusive, a local – podem produzir, precisamente, o efeito contrário ao perseguido: isto é, em vez de se estabelecer que, por regra, os postos de trabalho na Administração local têm de ser ocupados por funcionários, provocar-se-á que, exceção feita de um núcleo irredutível reservado necessariamente a funcionários, a generalidade dos empregos seja aberta ao pessoal laboral. De fato, foi precisamente isso o que aconteceu – tal e como já se indicou – com a previsão similar que recolhia o art. 92 LBRL na sua versão originária.

Fica por ver, em qualquer caso, qual será o desenvolvimento futuro dessas previsões legais na normativa estatal e, muito especialmente, na autonômica. É interessante, desse ponto de vista, trazer à consideração a recente Lei 2/2015, de 29 de abril, do Emprego Público de Galiza, porquanto estende o âmbito da preferência pelo pessoal funcionário ao tempo que especifica o tipo de postos de trabalho que podem desempenhar os contratados laborais.

Relativamente à reserva funcionarial, o art. 22 da lei galega, após declarar (alínea 1ª) que “corresponde em exclusiva ao pessoal funcionário o exercício das funções que envolvam participação direta ou indireta no exercício de potestades públicas ou na salvaguarda dos interesses

96 Cfr., “Incidencia de la Ley 27/2013 de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local en la función pública local”, em *La Función Pública Local: del Estatuto Básico a la Ley de Reforma Local de 2013*, Thomson Reuters-Aranzadi, Cizur Menor, 2014, p. 42.

97 O Acórdão do TC 99/1987, de 11 de junho, faz referência à existência de “uma opção genérica da Constituição (artigos 103.3 y 149.1.18) em prol de um regime estatutário para os servidores públicos e da correlativa exigência de que as normas que façam possível excecionar essa previsão constitucional sejam dispostas pelo legislador, garantindo, deste modo, uma efetiva sujeição dos órgãos administrativos, à hora de decidir os postos concretos de trabalho passíveis de serem cobertos por quem não possuírem a condição de funcionário”.

gerais das administrações públicas”, baixa na alínea seguinte ao pormenor, dispondo que

se reservarão necessariamente ao pessoal funcionário: (a) os postos que tiverem atribuídas funções que envolverem o exercício de autoridade, fé pública ou assessoramento legal. Em particular, se entende que envolvem exercício de autoridade as funções de polícia administrativa, salvo as exceções que se estabelecerem por norma com força de lei; (b) os postos que tiverem atribuídas funções que envolvam a realização de tarefas de inspeção, fiscalização ou controle. Em particular, ficam reservados ao pessoal funcionário aqueles postos com funções que envolvam a realização de tarefas de fiscalização interna e controle da gestão económico-financeira e orçamentária. (c) os postos que tiverem atribuídas funções que envolvam a realização de tarefas de contabilidade e tesouraria. (d) os postos que tiverem atribuídas funções que envolvam a realização de tarefas em matéria de arrecadação de tributos. (e) os postos que tiverem atribuídas competências para ditar atos de iniciação, instrução ou resolução dos procedimentos administrativos. (f) os postos que tiverem atribuídas funções de inscrição, anotação ou cancelamento de dados nos registos administrativos.

E ainda, como se o anterior não bastasse, a alínea 3ª dispõe que “os restantes postos de trabalho nas administrações públicas incluídas no âmbito de aplicação desta lei serão desempenhados com carácter geral por pessoal funcionário”.

3.2 As fontes reguladoras do regime do pessoal funcionário municipal

As normas reguladoras do regime jurídico do pessoal funcionário das entidades locais são uma questão complexa considerando que tanto na matéria “regime local” quanto na matéria “função pública” concorrem competencialmente o Estado e as Comunidades Autónomas. O assunto será, pois, decidir qual desses dois títulos competenciais prevalece: se o regime local ou a função pública.

A essa questão responde a LRSAL de 2013, redigindo de novo o

art. 92.1ª LBRL que agora dispõe que “os funcionários ao serviço da Administração local se regem, no não disposto por esta Lei, pela Lei 7/2007, de 12 de abril, do Estatuto Básico do Empregado Público, pela restante legislação do Estado em matéria de função pública bem como pela legislação das Comunidades Autónomas, nos termos do artigo 149.1.18ª CE”.

Assim sendo, o quadro regulador da função pública local compõe-se de três graus diferentes:

- » em primeiro termo, a Lei de Bases de Regime Local que introduz algumas especialidades, poucas em qualquer caso, a respeito da legislação estatal em matéria de função pública⁹⁸;
- » em segundo lugar, a legislação estatal básica de função pública (o EBEP) e o resto da legislação do Estado nesta matéria desde que não haja legislação autonômica. Isto é, a legislação estatal não básica só se aplica com carácter supletório enquanto não houver legislação autonômica em matéria de função pública;
- » depois vem a legislação autonômica de função pública, que será a que tenha de estabelecer, para cada âmbito territorial, o quadro normativo concreto aplicável ao pessoal funcionário das entidades locais;
- » finalmente, teria ainda de existir um espaço próprio para a normativa local, embora os Municípios careçam de potestade legislativa. Na prática, como logo se analisará com mais pormenor, esta auto-organização local exprime-se de preferência, no âmbito do pessoal, através de instrumentos de ordenação e planeamento como o quadro de pessoal ou a referida Relação de Postos de Trabalho (RPT) compreensiva da totalidade dos postos de trabalho de cada Município, seja qual for a sua natureza.

98 Entre outras, de acordo com o artigo 94 LBRL, em matéria de jornada laboral que seguirá, no âmbito local, ao que se estabelecesse para a Administração Geral do Estado (note-se que, de se aplicar a legislação estatal básica de função pública reger-se-ia pelo disposto para a Administração autonômica correspondente).

Desse modo, a respeito dos procedimentos e dos critérios de seleção dos funcionários públicos municipais, as sintéticas referências contidas na legislação básica de regime local (LBRL e TRRL)⁹⁹ devem completar-se com o previsto na legislação estatal e, em especial, com a regulação geral que para o conjunto do emprego público – isto é, tanto para funcionários como para laborais – contém o EBEP no seu art. 61 que, resumidamente, estabelece que os procedimentos terão caráter aberto e garantirão a livre concorrência; serão resolvidos por órgãos de seleção colegiados paritários, imparciais e profissionais dos que não podem fazer parte nem cargos políticos – quer por eleição ou por nomeação – nem funcionários interinos ou pessoal eventual (art. 60); que o procedimento ordinário será a “oposição”¹⁰⁰ e o “concurso-oposição”,¹⁰¹ ainda que, para este último, se introduz a limitação de que a valoração outorgada aos méritos tem de ser “proporcionada” sem que possa supor, só por si, a superação das provas. Para o âmbito concreto da função pública, o RD 896/1991, de 7 de julho, estabelece uma regulação de mínimos do procedimento de seleção de funcionários locais que, embora siga a vigorar, deve ser interpretado em conformidade com o disposto no EBEP. De resto, será a legislação autonômica de emprego público a que se aplique, sempre na medida em que não se oponha à normativa estatal básica.

Assim acontece, pois, com o resto do regime jurídico aplicável aos funcionários locais. Exceção feita de algumas especialidades que cons-

99 O artigo 91.2ª LBRL estabelece que “a seleção de todo o pessoal, seja ele funcionário ou laboral, deve ser realizada através do sistema de concurso, oposição ou concurso-oposição livre, em que fiquem garantidos, em qualquer caso, os princípios constitucionais de igualdade, mérito e capacidade, bem como o de publicidade”. Após a promulgação do EBEP em 2007, a referência ao procedimento de concurso não pode entender-se feita em pé de igualdade com os outros dois, dado que o artigo 61.6ª EBEP enxerga o concurso como um procedimento excepcional. O TRRL, pela sua parte, limita-se a dizer que “o procedimento de seleção dos funcionários da Administração local ajustar-se-á à legislação básica do Estado sobre função pública”. Aliás, o RD 896/1991, de 7 de junho, pelo que se estabelecem as regras básicas e os programas mínimos a que tem de se ajustar o procedimento de seleção dos funcionários da Administração Local já enxergara, bem que em exclusiva para a função pública, que “o ingresso na função pública se realizará, com caráter geral, através do sistema de oposição, exceto que, pela natureza das praças ou das funções a desempenhar, fosse mais conveniente a utilização do sistema de concurso-oposição ou concurso”.

100 Definida como “provas consistentes na comprovação de conhecimentos e capacidade analítica dos aspirantes, expressados em forma oral ou escrita, na realização de exercícios que demonstrem a posse de competências e habilidades, na comprovação do domínio de línguas estrangeiras e, no seu caso, na superação de provas físicas” (art. 61.2ª EBEP).

101 É dizer, “processos seletivos que incluem, além das obrigadas provas de capacidade, a valoração de méritos dos aspirantes”.

tam da legislação estatal em matéria de regime local – em matéria de jornada (art. 94 LBRL) e de publicação no *Boletim Oficial do Estado* (BOE) das convocações dos correspondentes concursos (art. 97 LBRL) – o estatuto dos funcionários locais é o regulado na legislação de emprego público estatal e autonômica.

3.3 O pessoal laboral

Além de lembrarmos a divergência entre a previsão legal – o funcionalismo público como regra – e a realidade – a maioria dos empregados públicos locais são contratados laborais –, faz-se preciso indicar algumas das características principais do regime jurídico do pessoal laboral dos Municípios. Antes disso, porém, convém lembrar, com as palavras da moção de 20 de julho de 2006 aprovada pelo Tribunal de Contas, as causas deste desvio:

Incumprem-se em grande parte das Entidades locais os princípios constitucionais de igualdade, mérito e capacidade na seleção do pessoal, que deve se realizar através da oferta de emprego público, mediante convocação pública e, através do sistema de concurso, oposição ou concurso-oposição. A tendência laboralizadora do pessoal ao serviço da Administração local, veio transformando nos últimos anos praças de funcionários em praças de pessoal trabalhista, em parte favorecida pelo fato de que o acesso a estas praças de pessoal trabalhista se leva a cabo com menores requerimientos; estas atuações supuseram, em ocasiões, o acesso a empregos públicos vulnerando os princípios constitucionais que regem a seleção de pessoal no setor público [...] produz com frequência uma impropriedade regulação unitaria das condições de trabalho do pessoal servidor público e trabalhista, através de convênios coletivos únicos. O fato de que as funções desempenhadas pelo pessoal trabalhista e o servidor público sejam similares (técnicas, administrativas e de ofícios), motivou a tendência crescente à regulação unitaria das condições de trabalho para ambos tipos de coletivos, incluindo na negociação matérias indisponíveis para os servidores públicos, como jornadas de trabalho, retribuições básicas e complementares.

Voltando, pois, para o regime jurídico do pessoal laboral a serviço dos Municípios:

- » o seu é um regime jurídico misto, com elementos jurídico-administrativos – assim, tudo o relativo à convocatória, seleção, planificação e ordenamento por meio das já mencionadas RPT – e jurídico-laborais – no que diz respeito à relação jurídica, trabalhista, que os vincula à Administração. Desta dualidade substantiva decorre também que sejam duas as jurisdições competentes: a contencioso-administrativa e a social;
- » porém, a clareza conceitual desta distinção complica-se na prática devido, principalmente, à tendência marcada pelo EBEP de homogeneizar, sempre que possível, os regimes jurídicos aplicáveis a todos os empregados públicos, seja qual for o vínculo que tiverem com a Administração. O art. 7 EBEP estabelece que “o pessoal laboral ao serviço das Administrações Públicas rege-se, além da legislação trabalhista e das demais normas convencionalmente aplicáveis, pelos preceitos deste Estatuto que assim o estabelecessem”. Mas o caso é que são bem numerosos os preceitos do EBEP que estendem ao pessoal laboral as regulações substantivas que dantes eram exclusivas do pessoal funcionário: assim acontece, entre outras, em matéria de classificação profissional (art. 22); deslocações (art. 40); reparto, modificação ou redução da jornada de trabalho (arts. 34, 41 e 47); alteração do sistema ou quantidade da remuneração (art. 82). Todas essas derrogações singulares do regime previsto na legislação trabalhista conduzem alguns autores¹⁰² a propugnar a regulação da relação laboral dos empregados públicos como uma relação laboral especial a fim de pôr fim a incerteza e insegurança jurídica que a situação atual provoca.

102 Tal é o caso de CASTILLO BLANCO (cfr., “Las singularidades del personal laboral en las Administraciones Públicas: a propósito del despido colectivo”, em FUENTETAJA PASTOR, dir., *La función pública local: del Estatuto Básico a la Ley de Reforma Local de 2013*, Thomson Reuters-Aranzadi, Cizur Menor, 2014, p. 63).

E não só, porquanto este alargamento dentro do terreno laboral de regulações originariamente exclusivas do funcional priveria aquele da que, *a priori*, poderia ser uma das suas mais importantes vantagens: a maior flexibilidade e adaptabilidade do pessoal laboral face o resto dos empregados públicos;

- » em princípio, a Administração local pode recorrer a todas as modalidades contratuais previstas pela normativa trabalhista – temporal, indefinida, a tempo parcial etc. – com a única limitação de ter proibido o recurso às empresas de trabalho temporal¹⁰³. Essa proibição, que fora eliminada pela Lei 35/2010, foi reintroduzida pela Disposição Adicional 32ª da Lei 1/2013, de 26 de julho, de “medidas de apoio ao empreendedor e estímulo do crescimento e da criação de emprego”, consoante à qual as atuações de intermediação laboral que as administrações públicas precisarem para a contratação temporal de trabalhadores devem ser realizadas direta e exclusivamente pelos correspondentes serviços públicos de emprego. Proíbe-se, assim, a gestão privada do serviço público de intermediação laboral quando de emprego público se tratar;
- » à vista da reserva de funções aos servidores públicos já analisada, o âmbito do pessoal laboral delimita-se em negativo: só podem ser ocupados por contratados laborais os postos de trabalho não reservados, atendidas as suas funções, ao pessoal funcionário. Contudo, a legislação autonómica contém certa definição em positivo, de carácter orientador, dos postos de trabalho que os servidores podem desempenhar. Nesse sentido, o art. 26.2ª da recente Lei 2/2015, de Emprego Público da Galiza, enumera, a título exemplificativo e de forma aberta, o tipo de postos de trabalho que “podem” ser desempenhados por servidores: “(a) os postos de natureza não permanente e aqueles cujas atividades se dirijam a satisfazer necessidades

103 Cfr., art. 177.2ª TRRL e, para o caso galego, o art. 26.1ª da Lei de Emprego Público da Galiza.

de caráter periódico e descontínuo; (b) os postos cujas atividades sejam próprias de escritórios; (c) os postos correspondentes a áreas de atividade que exigirem conhecimentos técnicos especializados quando não existirem corpos ou escalas de pessoal funcionário com a preparação específica necessária para o seu desempenho; (d) os postos de caráter instrumental correspondentes às áreas de manutenção e conservação de prédios, equipamentos e instalações e artes gráficas, bem como os postos das áreas de expressão artística” (art. 26.2ª).

É possível notar que este preceito reproduz, em boa medida, o que vinte e nove anos antes o TRRL dispôs para a subescala funcional denominada por seu art. 175 “Pessoal de Escritórios”¹⁰⁴. Eis, pois, uma demonstração prática do avanço do campo laboral em detrimento do funcional visível na própria evolução legislativa.

» **O denominado pessoal laboral “indefinido não fixo”**

De acordo com o relatório oficial Cora, já referido, entre 2011 e 2013, o número de trabalhadores do setor público reduziu-se em um 1,6%, isto é, em 374.800 pessoas. Tamanha redução é o resultado de medidas de ajustamento, tais como a supressão ou limitação ao 10% no máximo da taxa de reposição de efetivos, o congelamento da oferta pública de emprego, a supressão de vagas e a extinção de contratos laborais. Porém, a resposta a esses cortes foi um notável incremento na externalização de serviços, quer diretamente através de contratos de serviços com empresas privadas, quer indiretamente por meio do recurso aos meios próprios (contratos *in house*) das diferentes administrações. Obviamente, isso provocou uma degradação imediata das condições de trabalho no setor público, porquanto os trabalhadores recrutados por essas empresas já foram contratados ao abrigo de uma legislação laboral

104 Este preceito esclarece que por ofício há que entender “tarefas de caráter eminentemente manual, nos diversos setores de atuação das Corporações Locais, referidas a um determinado ofício, indústria ou arte”.

recortada. Mas, é claro, não submetendo a seleção desses trabalhadores à norma ou procedimento nenhum, esses contratos de serviços se converteram em uma porta aberta à fraude dos princípios de igualdade, concorrência, mérito e capacidade, que, por imperativo constitucional, hão de reger a seleção de empregados públicos¹⁰⁵. É necessário que a jurisdição trabalhista aprecie uma “cessão ilegal de trabalhadores” – ou seja, que os trabalhadores da empresa contratante atuem plenamente integrados na organização administrativa, recebendo diretamente ordens e instruções dos diretivos públicos – para que, ao abrigo do art. 15.1ª.a) e da Disposição Adicional 15ª do Estatuto dos Trabalhadores, declare o trabalhador não como pessoal fixo – como corresponderia se de uma empresa privada se tratasse – mas como “indefinido não fixo”, a fim de respeitar os princípios de mérito e capacidade no acesso ao emprego público

A legislação contratual pública tentou dar solução ao problema por meio da cautela introduzida no art. 301.4ª TRLCSP, de acordo com a qual “à extinção dos contratos de serviços não se poderá produzir em caso nenhum a consolidação das pessoas que realizassem os trabalhos objeto do contrato como pessoal do ente, organismo ou entidade do setor público”. Mas os bons propósitos desta previsão não tiveram efeito nenhum na jurisprudência trabalhista. Teria que se aguardar até que a Lei 35/2010, na sua Disposição Adicional 1ª (sob o rótulo de “Medidas em relação com os trabalhadores das empresas de serviços contratadas pela Administração” dite a, por enquanto e no âmbito estatal, última regulação sobre este assunto apelando aos organismos e entidades integrantes do setor público a ditarem antes do 31 de dezembro de 2012 as “instruções pertinentes para evitar atuações que possam ser consideradas determinantes para o reconhecimento de uma relação laboral”, acrescentando que quando “em virtude de sentença judicial os trabalhadores das empresas se convertessem em pessoal laboral da

105 Tal e como salientam diversos relatórios dos órgãos de controle externo como Tribunal de Contas. Vejam-se os fundamentos 1 a 4 da Moção de 26 de fevereiro de 2009 acerca da “Necessidade de evitar os riscos de os trabalhadores das empresas de serviços contratadas pela administração, pelas condições em que a atividade contratada se desenvolve, se tornarem pessoal laboral da administração em virtude de sentenças judiciais”.

Administração, o salário a perceber por eles será o que corresponder à sua classificação profissional de conformidade com o convénio aplicável ao pessoal laboral da Administração”. Como consequência desta disposição, os órgãos consultivos que ainda não as ditaram redigiram diretrizes e recomendações de forma a evitar tais situações.

Além do mais, a Lei galega de emprego público regula esta figura do “contratado laboral indefinido” em seu art. 28.

3.4 O servidor temporário

O Ebep (art. 12) define este pessoal como aquele que, “em virtude de nomeação e com caráter não permanente, só desempenha funções qualificadas expressamente como de confiança ou assessoramento especial¹⁰⁶, sendo retribuídos com cargo as verbas orçamentais consignadas para este fim”. Depois de se remeter às leis autonômicas de função pública para determinar que órgãos poderão dispor deste tipo de pessoal, encomendando aos órgãos de governo de cada entidade a fixação do seu número máximo, dispõe que “este número e as suas retribuições serão públicas”. Como corresponde à sua natureza de pessoal de confiança política, “a sua nomeação e cessação serão livres”, devendo cessar em qualquer caso quando assim o fizesse a autoridade a quem assessorar. Em garantia dos princípios constitucionais de igualdade, mérito e capacidade, acrescenta-se que “a condição de pessoal eventual não poderá constituir mérito para o acesso à função pública ou para a promoção interna”. Porém, a este pessoal eventual – daí a sua qualificação de “funcionários eventuais” – lhe será aplicável “o regime geral dos funcionários de carreira”. Tenha-se em conta, aliás, que os funcionários públicos que sejam nomeados pessoal eventual passam à situação administrativa de serviços especiais (art. 87.1^a.f Ebep) de modo que o tempo que perma-

106 Cabe entender que este preceito derroga o art. 176 TRRL, que permitia ao pessoal eventual desempenhar postos de trabalho de caráter diretivo (neste sentido RODRÍGUEZ RODRÍGUEZ, “Las innovaciones en el régimen jurídico del personal y de los miembros de la Administración Local”, em *Comentarios a la Ley 27/2013*, cit., p. 292).

necerem nesta situação lhes será computado a efeitos de ascensões, triênios, promoção interna e segurança social (art. 87.2ª EBEP).

A LRSAL, através da introdução na LBRL do novo art. 104, II, limitou o número de postos de trabalho reservados a este pessoal em proporção ao número de habitantes do Município. Desse jeito, os Municípios que tenham entre 2.000 e 5.000 habitantes só poderão ter um funcionário eventual quando nenhum corporativo esteja com dedicação exclusiva. Entre 5.000 e 10.000 habitantes, um. Entre 10.001 e 20.000, dois. Entre 20.001 e 50.000, sete. Entre 50.001 e 75.000, um número máximo igual à metade dos membros da corporação; entre 75.000 e 500.00, um número máximo igual ao dos membros da corporação e, finalmente, para os maiores de 500.000 habitantes o limite coloca-se no 0,7% do quadro de pessoal da entidade.

3.5 Os funcionários com habilitação de caráter estatal

A esta categoria específica de pessoal das entidades locais se refere o ponto 2 do capítulo VII ao qual nos remetemos.

3.6 Os demais funcionários municipais

Além dos funcionários com habilitação de caráter estatal – secretários, interventores e tesoureiros –, o restante dos funcionários municipais integram-se, em conformidade com o TRRL nas Escalas ou Corpos de Administração Geral – subdividido à sua vez nas subescalas de técnicos, administrativos, auxiliares e subalternos – e de Administração Especial, subdividido nas subescalas técnica e de serviços especiais.

4. O impacto da crise no sistema de emprego público local: incumprimento do pactado e despedimento coletivo

A crise teve um enorme impacto no regime de pessoal das entidades locais, que bem logo foram apetrechadas com o instrumental jurídico preciso para acometer a redução dos seus quadros de pessoal e, mais em geral, a redução da despesa neste capítulo.

4.1 O despedimento coletivo no setor público

Sem dúvida, foi o pessoal laboral o que mais diretamente experimentou os cortes. De um modo imediato, o pessoal que não contava com contratos estáveis e o contratado através de empresas e Entes instrumentais municipais sujeitos ao Direito privado. Mais adiante também o fixo e estável, enquanto o Real Decreto-Lei 3/2012, de 6 de julho, introduziu no ET a nova Disposição Adicional 20^a¹⁰⁷, que habilitava, diretamente, o despedimento coletivo no âmbito público – no que se incluem expressamente as entidades locais e os seus Entes instrumentais de direito público – por causas econômicas, técnicas e organizativas. Contudo, para evitar os problemas interpretativos que a aplicação no setor público dos motivos tal e como se vieram tradicionalmente aplicando no âmbito privado, a norma mencionada oferece uma definição específica de cada um destes motivos.

- » Assim, por causas econômicas, há de entender “uma situação de insuficiência orçamental sobrevinda¹⁰⁸ e persistente para o financiamento dos serviços públicos correspondentes”. A persistência da causa relaciona-se com a sua produção “durante três trimestres consecutivos”.

107 Desenvolvida regulamentariamente através do Real Decreto 1.483/2012, de 29 de outubro.

108 De acordo com a jurisprudência trabalhista, por sobrevinda deve entender-se referido à concorrência de circunstâncias que não foram previstas no momento de se elaborar o orçamento (cfr., Acórdão do Tribunal Superior de Justiça de Andaluzia de 25 de outubro de 2012).

- » Relativamente às causas técnicas, estas são referidas aos “câmbios no âmbito dos meios e instrumentos da prestação do serviço”.
- » Para as causas organizativas, fala-se de “câmbios, entre outros, no âmbito dos sistemas e métodos de trabalho do pessoal adscrito ao serviço”.
- » E, por fim, ainda se faz referência ao âmbito público às causas de produção, esta, porém, não recebeu uma definição específica.

Como era de prever, a aplicação do despedimento coletivo no setor público não está isenta de problemas. Um dos principais diferencia entre a redução das disponibilidades orçamentárias objetiva e a procurada de propósito pela entidade promotora do despedimento. Chegados a este ponto resulta de citação obrigada o Acórdão do TS de 23 de maio de 2014, que, para confirmar a nulidade do despedimento coletivo acordado pela Deputação de Ourense invocando causa econômica, razoa que

neste ponto esta Sala do Tribunal Supremo considera que a interpretação feita pela sentença recorrida é a correta, já que o que a norma quis é estabelecer pautas de segurança sobre a participação da causa econômica justificadora dos despedimentos e isso o fez entendendo que não é suficiente que num só exercício a Administração de que se trate tenha tido déficit orçamental, senão também que os créditos ou repasses de que gozasse a entidade experimentassem também uma diminuição percentual nos limites recolhidos no preceito. Trata-se de umas exigências não sempre facilmente entendíveis mas claramente **encaminhadas a evitar que pelo simples déficit orçamental introduzido unilateralmente pela concreta Administração de que se trate, ou seja, por sua própria e unilateral decisão pudesse posteriormente fundar uma decisão de demissão coletiva.**

4.2 A desvinculação unilateral do pactado em convenção coletiva

Estendendo ao pessoal laboral o que o art. 38 Ebec já previa a respeito do pessoal funcionário, a alteração operada no art. 32 desse texto legal pelo Real Decreto-Lei 20/2012, de 13 de julho, de medidas para garantir a estabilidade orçamental e de fomento da competitividade, permite à Administração desvincular-se unilateralmente do previamente acordado em convenção coletiva desde que concorra uma “causa grave de interesse público decorrente de uma alteração substancial das circunstâncias económicas” que a Disposição Adicional 2ª relaciona, diretamente, com a “adoção de medidas ou planos de ajustamento, de reequilíbrio das contas públicas ou de carácter económico e financeiro para assegurar a estabilidade orçamental ou a correção do défice público”.

Esta desvinculação, fortemente criticada pela doutrina trabalhista que chega até a sustentar a sua inconstitucionalidade por vulnerar a força normativa das convenções coletivas, expressamente afirmada pelo art. 37 CE,¹⁰⁹ é, porém, elogiada por alguns especialistas em emprego público como uma via útil para corrigir “alguns dos excessos da negociação realizada com todo seu pessoal ali onde estes se produzissem” enquanto tenham uma repercussão econômica¹¹⁰.

109 Veja-se FERNÁNDEZ DOMÍNGUEZ, “El párrafo segundo del artículo 32 del Estatuto Básico del Empleado Público: una solución con numerosos interrogantes”, *Documentación Laboral*, nº 47, 2013.

110 CANTERO MARTÍNEZ, “La autonomía colectiva en la Administración Local” em *La Función Pública Local* [...], cit., p. 212.

Capítulo VI – Finanças municipais

1. Uma visão geral sobre o sistema de financiamento municipal na Espanha

1.1 Importância e estrutura da despesa municipal

Na prática, o financiamento municipal se estabelece, em regra, em 62,1% nos tributos próprios dos Municípios; em 33,3% em repasses de outras administrações; 3,5% em receitas provenientes da exploração do patrimônio municipal e 1,1% em operações de crédito¹¹¹. De acordo com os dados publicados pelo Ministério de Fazenda e Administrações Públicas, em setembro de 2015 e correspondentes ao exercício 2013¹¹², a despesa total dos Municípios espanhóis ascendeu a 42.058.095 milhares de euros, o que representa uma despesa média por habitante de 979.25€¹¹³. Descontados os gastos financeiros, a despesa total de 34.168.650 milhares de € em 2013 consolida a descida experimentada desde o início da crise em 2008: basta notar que a despesa não financeira em 2013 é inferior em quase 2,5 bilhões de € à de 2010, que somou 36.529.319 milhares de €.

Quanto à estrutura desta despesa, 81,24% é despesa corrente; 9,27% despesa de capital; e 17,08% gasto financeiro. Dentro da despesa corrente, 42% foi gasto em pessoal; 41% na compra de bens e serviços; 5% em despesa financeira (serviço da dívida) e, por último, 12% em

111 Cfr., *Memoria de la Administración Tributaria. Año 2013*, p. 572 (Disponível em: <http://www.minhap.gob.es/Documentacion/Publico/Inspgral/Memorias/Memoria%20Tributaria%202013/MAT%202013%20%28acc%29.pdf>).

112 O documento *Haciendas Locales en cifras 2013* pode ser consultado em http://www.minhap.gob.es/Documentacion/Publico/DGCFEL/HaciendasLocalesEnCifras/Total_HHLL%20en%20cifras%202013%20definitivo.pdf. Nesse mesmo site podem ser consultados os relatórios correspondentes a exercícios anteriores desde 2004.

113 Média representativa da prática totalidade dos Municípios espanhóis menores de 1.000.000 de habitantes – entre os quais a despesa média oscila entre os 1.059,33 € dos Municípios entre 500.001 e 1.000.000 habitantes e os 847,47€ dos que têm entre 5.001 e 20.000 – mas não aos Municípios maiores, de mais de 1.000.000 habitantes (em realidade, Madrid e Barcelona) que, devido a seu regime específico, alcançam uma despesa média de 1.576,37€.

transferências a empresas, famílias e entidades sem fins lucrativos (sob a forma de ajudas, subsídios etc.). No que diz respeito às despesas de capital, 90,4% é gasto em investimentos reais, enquanto 9,6% restante vai a transferências de capital a empresas, famílias e entidades sem fins lucrativos. Dentre os primeiros, 13,8% foram gastos na aquisição de terrenos, 43,4% em infraestruturas, 24,1% em novos serviços, 9,4% em reposição de serviços já existentes e 6,1% restante em outros investimentos.

Do ponto de vista funcional, 38,3% da despesa são dedicados a serviços públicos básicos (água, lixo, limpeza viária, polícia local, trânsito, urbanismo e meio ambiente), 20,1% a “atuações de caráter geral” (isto é, as relacionadas transversalmente com o funcionamento municipal: governo, apoio administrativo etc.), 14,2% à “produção de bens públicos de caráter preferente” (em matéria sanitária, educativa, lazer, cultura e desportos), 11,8% à dívida pública, 10% a atuações em matéria de proteção e promoção social e, enfim, 5,7% a atuações de caráter econômico dentro das que se incluem a despesa em infraestruturas e transporte público e as transferências em matéria de promoção dos diversos setores econômicos e produtivos.

1.2 Importância e estrutura da receita municipal

A receita global dos Municípios espanhóis em 2013 somou a cifra de 46.396.677 milhares de €, dos quais a receita não financeira representou 95,3% (44.219.840 milhares de €), sendo os 4,7% restantes (2.176.828 milhares de €) de receitas financeiras (isto é, fundamentalmente de operações de endividamento). A receita *per capita* oferece uma imagem similar à já examinada a respeito da despesa: para uma receita média de 987,96€ por habitante há uma oscilação entre os 1.657,87€ dos Municípios de mais de 1.000.000 habitantes e os 855,74€ dos que têm entre 5.001 e 20.000 habitantes.

No que tange à origem desta receita:

- » 59,6% (27.656.631 milhares de €) se originaram dos tributos próprios dos Municípios (principalmente do Imposto sobre Bens Imóveis ou IBI);
- » 12.380.748 milhares de €, isto é, 46,4% da receita tributária total – e outros tributos como o Imposto sobre Veículos de Tração Mecânica ou IVTM;
- » 2.264.105 milhares de €, isto é, 8,1% –, o Imposto sobre o Incremento do Valor de Terrenos de Natureza Urbanística (IIVT-NU), popularmente conhecido em espanhol como “plusvalía”;
- » 1.903.957 milhares de €, isto é, 6,8% –, o Imposto de Atividades Econômicas ou IAE – 1.376.178 milhares de €, ou 4,9%;
- » 424.961 milhares de €, isto é, 1,5% de outros impostos;
- » 475.479 milhares de €, isto é, 1,6% de Imposto de Construções, Instalações e Obras ou ICIO;
- » 5.189.431 milhares de € ou o 18,7% de taxas;
- » 581.023 milhares de € ou o 2,1%, de preços públicos;
- » 2.069.703 milhares de €, isto é, o 7,4% de outras receitas de natureza tributária.

Com eles, as receitas procedentes da exploração econômica do patrimônio municipal chegaram em 1.232.459 milhares de € (o 2,66% da receita total), os repasses correntes procedentes da Administração do Estado representaram 10.327.523 milhares de € (22,26% da receita municipal global), os procedentes das Comunidades Autônomas representaram 2.720.039 milhares de € (o 5,86%), os das Deputações Provinciais apenas alcançaram os 566.588 milhares de € (1,22%), os procedentes doutras entidades, principalmente a União Europeia, foram 330.626 milhares de € (0,71%) e os repasses de capital, principalmente dos planos de investimentos provinciais e autonmicos, 1.385.982 milhares de € (2,99%).

Em termos de autonomia financeira, os tributos e os preços públicos

dos Municípios representam metade ou 62% da receita municipal total. Apreciam-se, assim, importantes diferenças no que se refere à receita fiscal por habitante, quer comparando entre Municípios de diferentes tamanhos (para uma receita tributária média *per capita* de 559,33 € por habitante e ano, esta cifra sobe a 852,19 € no caso dos Municípios de mais de 1.000.000 habitantes, sendo de 613,05 € nos Municípios que contam entre 50.001 e 100.000 e de apenas 474,97 nos Municípios menores de 5.000 habitantes), quer comparando entre Comunidades Autônomas (oscilando entre os 790,35 € por habitante das Ilhas Baleares e os 413,84 da Galiza).

Um dado a considerar é que a receita procedente da atividade urbanística apenas representou em 2013 1,11% da receita não financeira total, incluindo nesta porcentagem tanto a taxa pela outorga de licenças de construção, a receita por atuações de urbanização, a venda de terrenos municipais ou os aproveitamentos urbanísticos. Em 2005, em pleno *boom* imobiliário, representaram 10,42%. A queda experimentada mostra claramente o impacto que a crise teve numa finanças municipais excessivamente dependentes da atividade construtiva e urbanizadora.

2. Quadro normativo

As escassas referências constitucionais ao financiamento municipal podem ser resumidas à diferença da “autonomia financeira” que a lei suprema garante às Comunidades Autônomas. Para os Entes locais apenas assegura uma mais limitada “suficiência financeira” para o “desempenho das funções que as leis lhes atribuem” sobre a base de uma Fazenda local nutrida “fundamentalmente de tributos próprios e de participação nos do Estado e as Comunidades Autônomas” (art. 142 CE). De acordo com a jurisprudência constitucional, essa suficiência financeira local manifesta-se “na plena disponibilidade das suas receitas sem condicionamentos indevidos e em toda a sua extensão de forma a

poder exercer as suas competências próprias”¹¹⁴.

Este sintético desenho constitucional foi desenvolvido pela Lei de Fazendas Locais, cujo texto original data de 1988 e que desde então tem sido objeto de diversas alterações, a mais recente delas operada, precisamente, em 2013 através da LRSAL. Essa norma estabelece o quadro atual do sistema de financiamento municipal ao regular os diferentes impostos que integram o espaço tributário local com o sistema de Participação em Impostos do Estado (doravante, PIE).

A diferença do que acontece com outras matérias como, singularmente, o emprego público, no âmbito financeiro, é realmente escassa a regulação autonômica em matéria de fazendas locais. A explicação talvez esteja na seguinte situação: o espaço em que esta regulação autonômica poderia se implantar – fundamentalmente, dando cumprimento à previsão constitucional, à participação autonômica nos tributos autonômicos – encontra-se pouco desenvolvido.

Além do anterior, carecendo os Municípios de prerrogativas legislativas e estabelecendo o art. 133 CE a reserva de lei em matéria tributária, a jurisprudência constitucional teve de configurar o alcance da potestade tributária dos Entes locais – exercida em meio a ordens, normas municipais de natureza regulamentar – a partir da afirmação básica de que a autonomia local não empodera os Municípios a criarem impostos, tampouco a estabelecerem seus elementos essenciais¹¹⁵. Contudo, esses acórdãos matizam também que corresponde ao legislador estatal estabelecer como devem ser ponderadas as exigências decorrentes da autonomia local, que também alcança a matéria tributária. Não se esqueça de que o art. 106.1ª LBRL dispõe que “as entidades locais terão autonomia para estabelecer e exigir tributos de acordo com o previsto pela legislação do Estado reguladora das Fazendas locais e nas leis que ditarem as Comunidades Autónomas nos supostos que aquela expressa-

114 Cfr., Acórdãos TC 237/1992, de 15 de dezembro, FJ 6º, citado, entre outros, pelo 134/2011, de 20 de julho, FJ 14º.

115 Cfr., Acórdãos TC 179/1985 e 19/1987.

mente prever”¹¹⁶ e que a Carta Europeia de Autonomia Local reconhece às entidades locais o direito de contarem com “recursos próprios suficientes” com os quais possam desempenhar suas competências, e que “pelo menos uma parte dos recursos financeiros das autarquias locais deve proceder de rendimentos e de impostos locais, tendo estas o poder de fixar a taxa dentro dos limites da lei” (art. 9).

Foi preciso aguardar até 1999 para que o TC, através do Acórdão 233/1999, de 16 de dezembro, admitisse que as ordenanças fiscais municipais vão além do simples complemento ou desenvolvimento do que as leis estatais estabelecem, decorrendo da autonomia local e do caráter representativo das corporações respetivas a necessidade de o legislador estatal reconhecer às ordenanças locais um certo âmbito – variável, mas, em qualquer caso, existente – para decidirem sobre os tributos próprios do Município. No caso concreto da Lei de Fazendas Locais de 1988, acerca da que se pronuncia o Acórdão mencionado, o TC estima, de acordo com a Constituição, que o legislador estabeleça que uns impostos sejam facultativos (ICIO e IIVTNU), ao passo que outros tenham caráter obrigatório para os Municípios (IBI, IAE e IVTM). Além de que autorize os Entes locais a fixar concretamente a taxa dos tributos, quer por meio de sobretaxas nas taxas que a lei marca, quer fixando a escala de gravame¹¹⁷. Ao fim, este é o modelo estabelecido, em linhas gerais, pelo vigente Texto Refundido da Lei de Fazendas Locais em vigor que, no seu art. 2, enumera os recursos que nutrem financeiramente as fazendas locais: “(a) receitas procedentes do seu património e demais de direito privado; (b) os tributos próprios, classificados em taxas, contribuições especiais e impostos, bem como as sobretaxas sobre os impostos das Comunidades Autônomas ou de outras entidades locais; (c) as participações nos tributos do Estado e das Comunidades Autônomas; (d) os subsídios; (e) os recebidos em conceito de preços públicos;

116 A alínea 2ª deste preceito acrescenta que a “potestade regulamentar dos entes locais em matéria tributária exercer-se-á a meio de ordenanças fiscais reguladoras dos seus tributos próprios e de ordenanças gerais de gestão, arrecadação e inspeção”.

117 Para uma análise pormenorizada da jurisprudência constitucional, vide ARAGONÉS BELTRÁN, “Ordenanzas reguladoras de los tributos locales (tasas, contribuciones especiales e impuestos)” em *Cuadernos de Derecho Local* Nº 20, 2009, p. 72 e ss.

(f) o produto das operações de crédito; (g) o produto das multas e das sanções no âmbito de suas competências; e (h) as demais prestações de direito público”.

A seguir, examinar-se-ão com maior pormenor duas dessas fontes: em primeiro termo, os tributos próprios dos Municípios e, depois, a participação municipal nos tributos estatais e autonômicos, bem como os instrumentos de financiamento condicionado.

3. Os recursos próprios das Fazendas locais

Já dissemos que no sistema do TRLFL o sistema tributário municipal descompõe-se em impostos obrigatórios – o IBI, o IAE e o IVTM –, ou seja, aqueles que todos os Municípios têm necessariamente que exigir, e em impostos facultativos – ICIO e IIVTNU –, cujo estabelecimento pode ser livremente decidido pelos Municípios.

3.1 Os Impostos sobre Bens Imóveis (IBI)

O IBI é o cerne do sistema tributário municipal, tanto pela estabilidade de suas bases tributáveis – a propriedade de bens imóveis, rústicos ou urbanos, localizados no correspondente termo municipal – quanto pela importância das receitas que produz. Deve-se esclarecer que a matéria coletável do IBI vem constituída pelo valor cadastral dos bens imóveis, pelo geral inferiores ao valor de mercado, embora, progressivamente, a revisão do cadastro e a queda dos preços resultante da explosão da bolha imobiliária aproximem uns dos outros.

O TRLFL estabelece importantes isenções neste imposto entre as quais cabe salientar os bens públicos diretamente afetados à defesa nacional; a segurança cidadã; os serviços educativos e penitenciários; e, em geral, o viário público, desde que seja de uso gratuito. Ficam também isentos os bens da Igreja Católica nos termos estabelecidos nos

Acordos com a Santa Sé de 1979¹¹⁸, bem como os de outras confissões religiosas nos termos estabelecidos nos acordos correspondentes. Também não estão sujeitos a este imposto, entre outros, os bens de Estados estrangeiros dedicados à sua representação diplomática e consular, os declarados monumentos de interesse cultural, os centros educativos em regime de concerto, desde que mantenham essa condição.

3.2 O Imposto sobre Atividades Econômicas (IAE)

É um imposto direto que atinge o exercício de atividades econômicas, empresariais, profissionais ou artísticas desempenhadas por pessoas físicas ou jurídicas com uma cifra de negócio superior a 1 milhão de euros. Estão isentos deste tributo os sujeitos passivos que iniciarem a sua atividade em território espanhol durante os dois primeiros períodos impositivos, as entidades públicas, bem como, entre outros, os estabelecimentos de ensino. A taxa do IAE é calculada em atenção a elementos como o tipo de atividade, a superfície do estabelecimento ou a cifra de negócio.

3.3 O Imposto sobre Veículos de Tração Mecânica (IVTM)

A matéria coletável deste imposto direto é constituída pela titularidade de um veículo de tração mecânica apto para a circulação pelas vias públicas – isto é, os que contarem com permissão de circulação –, seja qual for o seu tipo e categoria. Para os únicos efeitos do IVTM, o TRLFL estabelece a identidade entre o titular do veículo e o titular da sua permissão de circulação.

118 O qual abre o debate acerca da sujeição a este imposto de bens eclesiais não destinados ao culto, como podem ser as – muito importantes em termos quantitativos – dependências dedicadas ao ensino e outras atividades. Por enquanto, um recente Acórdão do TC de 5 de dezembro de 2013 declarou inconstitucional, por contrário aos Acordos entre o Estado espanhol e a Santa Sé de 1979, uma lei navarra que sujeitava ao IBI os bens eclesiais, exceto os dedicados ao culto. Por sua parte, uma resolução posterior da Sala 3ª, do Contencioso-Administrativo do TS, de 4 de abril de 2014, declara que todos os bens da Igreja Católica ficam isentos do IBI, salvo os dedicados a atividades econômicas.

Ficam isentos do pagamento deste tributo os veículos oficiais das distintas administrações, os de representações diplomáticas e consulares, os de organismos internacionais, as ambulâncias e outros veículos destinados ao transporte sanitário, os veículos para pessoas com mobilidade reduzida ou matriculados em nome de pessoas portadoras de deficiências, os veículos destinados ao transporte coletivo com mais de nove praças, assim como os tratores e outros veículos agrários.

3.4 O Imposto sobre Construções, Instalações e Obras (ICIO)

Trata-se de um imposto de carácter facultativo que atinge qualquer atividade construtiva para a que se exija licença urbanística, comunicação prévia ou declaração responsável. A taxa do imposto vem constituída por uma percentagem fixa sobre o custo individualizado de cada obra.

Ficam isentos deste imposto os movimentos de terra realizados em atividades mineiras, a construção de barragens, as obras públicas, os leilões para a alienação de parcelas municipais, desde que o adjudicatário esteja obrigado a edificar de acordo com um projeto prévio elaborado e aprovado pelo concelho os projetos de urbanização aprovados por eles.

Este imposto constituiu, durante os anos do *boom* construtivo, uma fonte importante de receita para os Municípios. O problema veio de não se ter previsto que se tratava de uma fonte instável, muito dependente da evolução do mercado imobiliário e de se terem financiado com ela investimentos, serviços e estruturas que agora resultam insustentáveis.

3.5 O Imposto sobre o Incremento do Valor dos Terrenos de Natureza Urbana (IIVTNU)

É um imposto direto de carácter facultativo, que grava o incremento de valor experimentado pelos terrenos de natureza urbana no momento de se transmitir a sua propriedade. A matéria coletável vem

constituída pelo valor do terreno no momento da sua transmissão, ao que se aplicam umas taxas fixadas pelo Município dentro de umas faixas fixadas no TRLFL. O sujeito passivo é a pessoa que recebe o benefício constituído por este aumento de valor.

Ficam isentas de gravame as entidades públicas e, entre outros, a transmissão de bens declarados de interesse cultural.

4. Os repasses financeiros incondicionados

4.1 A Participação nos Impostos do Estado (PIE)

O sistema vigente de PIE é o resultante da profunda alteração produzida neste sistema em 2002 (e que entrou em vigor a partir de 1º de janeiro de 2004) em consequência do qual há, em realidade, dois sistemas diferentes: o aplicável aos grandes Municípios e o estabelecido para os demais.

» *Grandes Municípios*

A estes efeitos incluem-se nesta categoria os Municípios com uma população superior a 75.000 habitantes, incluídas as capitais de província e de Comunidade Autónoma que contarem com uma população inferior. Os Municípios sujeitos a este regime dispõem das seguintes vias de financiamento:

- » Repasse, sem capacidade normativa, de uma percentagem da receita tributária obtida pelo Estado nesse Município sobre um conjunto de tributos diretos e indiretos. Desse jeito, têm direito a receber 2,1336% do Imposto sobre o Rendimento das Pessoas Físicas (IRPF), 2,3266% dos Impostos sobre o Valor Acrescentado (IVA) e 2,922% dos Impostos Especiais sobre bebidas alcólicas, tabaco e hidrocarbonetos.
- » Adicionalmente, estes Municípios se beneficiam de um Fun-

do Complementar de Financiamento que se corresponde com os fundos que recebessem da PIE em 2004 atualizada de acordo com a evolução dos Ingressos Tributários do Estado (ITE) calculada sobre o IRPF, IVA e Impostos Especiais. A este financiamento complementar há que adicionar ainda as compensações pelas perdas decorrentes da reforma do IAE em 2002, que significou a introdução de importantes isenções no regime desse tributo.

» **Para os Municípios restantes**

Para os Municípios não incluídos na categoria de “grandes cidades”, a sua participação na receita tributária estatal é calculada através da aplicação de diferentes critérios fixados no art. 124 da TRLFL como a população ponderada (conforme o que se reparte dos 75% do financiamento total)¹¹⁹, o esforço fiscal (12,5%)¹²⁰ e o inverso da capacidade tributária de cada Município (12,5%), determinado para cada ano pela Lei de Orçamentos Gerais do Estado.

Há, contudo, uma cláusula de garantia consistente em que em nenhum caso os Municípios poderão receber por esta via menos do que receberam em conceito de PIE em 2003 – último ano do sistema anterior – com o limite de que, como resultado desta garantia, não ultrapassem a quantidade que resultaria de aplicar à PIE de 2004 o índice de evolução

119 Os critérios de ponderação são os que figuram neste quadro:

	Número de habitantes	Coefficientes
1	De mais de 50.000	1,40
2	De 20.001 a 50.000	1,30
3	De 5.001 a 20.000	1,17
4	Até 5.000	1,00

120 Esclarece o mencionado art. 124 TRLFL que “a estes efeitos, se entenderá por esforço fiscal médio de cada município o que para cada exercício determinarem as Leis de Orçamentos Gerais do Estado em função da aplicação que pelos municípios se faça dos tributos contidos nesta lei”, ou seja, dos tributos próprios.

da receita tributária do Estado (art. 123 TRLFL)¹²¹.

Lembre-se que, tal e como apontamos anteriormente, o art. 13.4ª.a) LRSAL introduz uma pequena bonificação nos coeficientes de ponderação de forma a incentivar as fusões entre Municípios: ao Município resultante se lhe aplicará um incremento de 0,10 ao coeficiente que resultar aplicável à soma das populações dos Municípios fusionados.

De resto, é de interesse indicar que o fato de a PIE pagar-se de acordo com o critério de caixa dois anos antes da liquidação definitiva do exercício permite que sejam muitos os Municípios que devam enfrentar importantes devoluções ao Estado por resultarem mais elevados os adiantamentos que as liquidações definitivas. Assim, relativamente à liquidação definitiva da PIE de 2013 que se realizou em 2015, o resultado global deita um saldo negativo de 820 milhões de € que as entidades locais terão de devolver ao Estado. Porém, a Disposição Adicional 10ª do Real Decreto-Lei 17/2014, de 26 de dezembro, de “medidas de sustentabilidade financeira das Comunidades Autónomas e Entidades Locais” permite parcelar o pagamento desta devolução por um período de 10 anos àqueles Municípios que assim o solicitarem e que prevejam cumprir até 31 de dezembro de 2015 os objetivos de estabilidade orçamental e de dívida pública fixados nos arts. 51 e 53 TRLFL e como o prazo médio de pagamento médio a fornecedores de 30 dias, calculado de acordo com a Lei Orgânica 2/2012, de Estabilidade Orçamental e a sua normativa de desenvolvimento.

121 Como apontam SUÁREZ PANDIELLO, PEDRAJA CHAPARRO e CORDERO FERRERA (cfr., “Finanzas locales, crisis y ajuste: análisis y propuestas”, p. 14, documento disponível em: <http://www.fundacionsepi.es/investigacion/publicaciones/otrasPublicaciones/Finanzas%20Locales,%20Crisis%20y%20Ajuste%20%28Pandiello%20et%20al.%29.pdf>), a garantia de financiamento não foi introduzida no regime especial de grandes Municípios por se considerar desnecessária. Pensava-se que os recursos do fundo de cessão iam aumentar graças ao ITE e que as participações territorializadas, ao se referirem aos Municípios mais dinâmicos do ponto de vista econômico, iam mesmo crescer por cima desse índice. E assim aconteceu até 2007. Mas, desde esse ano, a crise provocou uma brusca diminuição dos recursos do fundo de cessão que, em 2009, foram 20% inferiores às de 2004. No entanto, os Municípios de regime geral mantiveram um limiar mínimo de financiamento com uma achega estatal adicional próxima aos 500 milhões de €.

4.2 A participação na receita tributária das Comunidades Autônomas

Embora prevista no art. 142 CE como uma das fontes das Fazendas locais, a participação local nos tributos autonômicos dista de ser uma realidade na maioria das Comunidades Autônomas. No seu lugar, o que maioria das Comunidades Autônomas disponibilizam são fundos de financiamento incondicionado, dirigidos aos Municípios, mas desvinculados, no que à sua quantia e evolução diz respeito, da receita acheda pelos tributos autonômicos.

Sirva, como mostra o Fundo de Cooperação Local galego, que muito embora se apelide na literatura oficial de “participação dos municípios na receita da Administração autonômica” não guarda relacionamento nenhum com a evolução da receita tributária. Em realidade, a sua quantia depende em exclusiva do que discricionariamente se decidir incluir nas correspondentes leis anuais de orçamentos¹²².

5. Os repasses financeiros condicionados: os fundos de pagamento a fornecedores

Desde meados de 2011, o governo central pôs em andamento diversas iniciativas propostas a reduzir a dívida comercial dos Municípios – isto é, os pagamento pendentes a fornecedores de bens e serviços – consistentes em refinarciar esta dívida por meio de linhas de crédito específicas habilitadas pelo Instituto de Crédito Oficial (ICO) e, sobretudo, através do Fundo para o Financiamento do Pagamento a Fornecedores (FFPF) criado pelo Real Decreto-Lei 4/2012, e financiado conjuntamente pelo governo e por diversos bancos privados, dotado com 30 bilhões de

122. Veja, em prova da afirmação que se faz no texto, esta nota informativa da Junta da Galiza correspondente à quantidade dedicada no projeto de lei de orçamentos para 2016 ao Fundo de Cooperação Local.

€¹²³. A contrapartida, sem dúvida inspirada na condicionalidade macroeconômica imposta pela UE aos países “resgatados”, consiste na aprovação, nos termos já examinados, de um plano de ajustamento cujo conteúdo estabelece o art. 116 bis LBRL, introduzido pela LRSAL. Diversas disposições posteriores alargaram o âmbito objetivo e subjetivo destes planos, bem como a extensão aos exercícios de 2013 e 2014.

Precisamente, em dezembro de 2014, um novo Real Decreto-Lei¹²⁴ refundiu os diversos instrumentos financeiros existentes no denominado **Fundo de Financiamento a Entidades Locais**, subdividido por sua vez em diversos compartimentos: **fundo de ordenação**, dirigido aos Municípios que se achem em situação de “risco financeiro”, que não possam financiar as suas operações de crédito em condições prudenciais ou que descumprirem de forma persistente o período máximo de pagamento a fornecedores; **fundo de impulso econômico**, ao que só se podem aderir as entidades locais que apresentem uma situação financeira saneada e que tenham por objetivo financiar projetos de investimento; e, finalmente, o **fundo de liquidação dos pagamentos a fornecedores** das entidades locais. Em todos esses casos se enxerga, como contrapartida da colaboração financeira estatal, a adoção de planos de ajustamento ou, em geral, de condicionalidade econômica e administrativa.

Comprova-se, pois, que numa sorte de política de “pau e cenoura”, estes fundos condicionados são instrumentos “voluntários” que complementam as medidas coercitivas previstas na legislação de estabilidade orçamental e, desde 2013, também no art. 116, II, LBRL, que será analisado mais à frente. Mas, além desse complemento, estes fundos, na medida em que se dirigem também a Municípios financeiramente sadios, visam converter em permanentes medidas de intervenção e condicionamento estatal da política municipal nascidas ao calor da crise e justificadas, inicialmente, como medidas excepcionais.

123 Para uma análise global destes instrumentos, veja-se o trabalho de DELGADO TÉLLEZ, HERNÁNDEZ DE COS, HURTADO e PÉREZ, *Los mecanismos de pago a proveedores de las Administraciones Pública en España*, publicado pelo Banco de España com o número 15 da coleção “Documentos Ocasionales” (Disponível em: www.bde.es).

124 Trata-se do Real Decreto-Lei 17/2014, de 26 de dezembro, de Medidas de Sustentabilidade financeira das Entidades Locais e outras de caráter econômico.

6. Estabilidade orçamental e Municípios

Os objetivos de estabilidade financeira, constitucionalizados no novo art. 135 CE após a sua alteração em setembro de 2011, desenvolvem-se e alargam-se através da Lei Orgânica 2/2012, de 22 de abril, de Estabilidade Financeira (LOEF). E falamos em alargamento porque, com efeito, esta lei é uma interpretação extraordinariamente expansiva do princípio de estabilidade orçamental¹²⁵ ao incluir também dentro dele o teto de despesa, a regra de despesa e o controle dos prazos de pagamento aos fornecedores¹²⁶. Uma extensão de duvidosa constitucionalidade, por supor uma limitação da autonomia local carente de base constitucional, e amplamente criticada pela doutrina¹²⁷.

A LOEF organiza a supervisão estatal sobre a gestão econômica local em diversas fases: preventiva, corretora e coercitiva. Na fase preventiva, o governo central dirigirá uma advertência às entidades locais que alcançarem o 95% do limite de endividamento fixado, restringindo automaticamente o seu acesso ao crédito, ou às que apresentarem um elevado risco de incumprimento dos objetivos de estabilidade. Se no prazo de um mês a entidade local concernida não adotasse medidas adequadas seriam aplicadas medidas corretoras como, por exemplo, a exigência de uma autorização estatal prévia para todas as operações de endividamento, concessão de avais ou subscrição de convênios com outras Administrações. Além disso, a entidade atingida terá de elaborar um plano de ajustamento cuja aprovação e seguimento são encomendados ao Ministério estatal de Fazenda, desconhecendo-se deste modo as competências autonômicas em matéria de tutela financeira das en-

125 Que, aliás, tal e como se concretiza pelo mencionado art. 135 CE e o art. 1.2º LOEF supõe para as entidades locais o equilíbrio orçamental, ou seja, literalmente, o déficit zero.

126 Com efeito, o art. 4 da LOEF, alterado pela Lei Orgânica 9/2013, de 20 de dezembro, de Controle da Dívida Comercial do Setor Público, proclama que “as atuações das Administrações Públicas e demais sujeitos compreendidos no âmbito de aplicação desta lei, ficam sujeitas ao princípio de sustentabilidade financeira”. A seguir, a alínea 2ª do preceito acrescenta que “por sustentabilidade financeira se entenderá a capacidade para financiar os compromissos de despesa presentes e futuros dentro dos limites de déficit, dívida pública e prazos de pagamento a fornecedores de acordo com o estabelecido nesta lei, a normativa sobre pagamento a fornecedores e a normativa europeia”.

127 Cfr., “El impacto de la crisis financiera en el Estado autonómico español”, *Revista Española de Derecho Constitucional*, nº 98, maio-agosto 2013.

tidades locais do seu território. Se o plano não fosse apresentado ou, se apresentado, não fosse devidamente cumprido, a LOEF incitaria o Ministério de Fazenda a adotar medidas de maior intensidade como a indisponibilidade de verbas orçamentais, a constituição de um depósito forçoso equivalente ao 2% do PIB local, o envio de uma comissão de expertos facultados para ditarem ordens de obrigada observância e, se todas as anteriores se demonstrarem ineficazes, a intervenção direta e até a dissolução do Município rebelde.

Todas essas previsões da LOEF se complementam com o regime sancionador que consta do art. 28 da Lei 19/2013, de Acesso à Informação Pública, Transparência e Bom Governo (LT), que tipifica como infração o descumprimento dos mandatos estabelecidos pela LOEF. Assim, ao abrigo do art. 30 LT, e sem intervenção judiciária nenhuma, a infração dos deveres formais e materiais em matéria de estabilidade orçamental podem comportar, inclusive, a destituição das autoridades ou funcionários achados responsáveis e a inabilitação para desempenharem cargos públicos por um período de 5 a 10 anos. Neste caso, o exercício da potestade sancionadora compete à Administração que detiver a competência de tutela financeira, via de regra, às Comunidades Autônomas.

Sobre este quadro da LOEF, o art. 116, II, LRSAL introduz uma nova regulação, mais pormenorizada e limitadora da autonomia financeira municipal, para os planos de ajustamento (econômico-financeiros, na terminologia empregue por esta Lei), fixando para eles um conteúdo mínimo que pode até chegar a suprimir as competências “impróprias” que o Município esteja a exercer, impor a gestão integrada ou coordenada (pelas Deputações Provinciais) dos serviços municipais a fim de reduzir o seu custo, medidas de incremento de receita (através do incremento da pressão fiscal), medidas de racionalização organizativa (ou seja, de supressão de órgãos, unidades e pessoal) e até a fusão com Municípios vizinhos.

Além do mais, lembre-se que, como já foi indicado supra, embora via de regra a aprovação deste plano de ajustamento seja competência dos Plenos das respetivas corporações, a LRSAL permite que, sob condições determinadas, este plano possa ser aprovado diretamente pela

Junta de Governo Local. Para isso será suficiente que, submetido ao Ple-
no, o plano não seja aprovado por ele numa primeira votação.

7. Conclusão

Com a criação das Comunidades Autônomas, a Constituição de 1978 desenha um novo modelo de organização territorial. Porém, o importante autogoverno que a estes se lhes reconhece não significou a eliminação de alguma das instâncias já existentes. Ao contrário, ao manter as províncias na sua dupla condição de entidades locais necessárias – isto é, constitucionalmente garantidas – e unidades político-administrativas do governo central, o constituinte espanhol seguiu um caminho bem diferente ao de outros Estados europeus que também experimentaram processos descentralizadores nos quais, como Bélgica e Alemanha, o nascimento das novas instâncias se fez sobre a eliminação das antigas. Neste contexto de concorrência, o poder municipal experimentou uma importante redução de suas capacidades políticas e, sobretudo, financeiras.

Note-se que os Municípios espanhóis são, dentre todos os países da União Europeia, os que têm um menor poder financeiro, administrando apenas um 13%, aproximadamente, da despesa pública total perante outros países nos quais, como Dinamarca ou o Reino Unido, os Municípios gerem, direta ou indiretamente, mais de um 50%¹²⁸. Assim as coisas, e ainda que estes dados devam ser matizados à vista da diferente estrutura territorial que estes Estados têm – pois carecem de um nível regional equiparável às autonomias espanholas –, o certo é que os Municípios espanhóis contam apenas com um terço do financiamento de seus pares da Holanda e Finlândia, a metade da dos italianos (onde

128 Além dos dados oficiais, disponíveis no site do Ministério de Fazenda e Administrações Públicas (www.minhap.es), veja-se LOIS GONZÁLEZ, "La geografía y el análisis territorial en España: argumentos para la reflexión", *Boletín de la Asociación de Geógrafos Españoles*, nº 50, 2009.

existe sim um nível regional) e só uma quarta da dos suecos¹²⁹.

Esta debilidade financeira crônica explica a razão de os Municípios terem sido, em geral, tão sensíveis às pressões de certos grupos, em particular dos ligados com o urbanismo e a construção ao ponto de estas atividades terem sido, até a explosão da bolha imobiliária, uma das principais fontes de financiamento municipal. Os danos colaterais desses fenômenos já são tristemente familiares, sob a forma de especulação imobiliária, escassez de habitação e impossibilidade de amplos setores da população poderem acessar a uma habitação digna (embora exista um descomunal *stock* de moradias vazias), resgate público da banca privada falida em razão de sua exposição ao mercado imobiliário e, enfim, a corrupção política e empresarial conatural a este fenómeno e que só recentemente é que começou a ser punida pelos juizes e, eleitoralmente, pela cidadania. Todavia, o municipal segue sendo o nível de governo mais bem valorado pelos cidadãos, tal e como os inquéritos do Centro de Pesquisas Sociológicas (CIS) e o organismo demoscópico oficial do governo espanhol refletem uma e outra vez há mais de quinze anos.

Precisamente a crise que abrochou em 2007-2008 determinou, no que diz respeito ao financiamento municipal, um câmbio radical materializado não só na queda dramática dos recursos disponíveis, mas também em relação direta com ela, na mudança das reivindicações municipais e, sobretudo, da resposta governamental.

Assim, desde a assembleia extraordinária da Femp, celebrada na cidade da Corunha em 1993, começou-se a falar na necessidade de uma descentralização que incrementasse o poder político e financeiro dos concelhos (em detrimento, tudo deve ser dito, das Comunidades Autônomas) e, no imediato, na urgência de financiar as competências municipais impróprias – isto é, a prestação de serviços socialmente demandados, mas que ultrapassavam o âmbito estrito das competências municipais –, cujo impacto financeiro chegou mesmo a afirmar que re-

129 Dados tirados de SUÁREZ PANDIELLO (coord.), *La financiación local en España: radiografía del presente y propuestas de futuro*, Femp, Madrid, 2008 (o trabalho está disponível no site da Femp, www.femp.es).

presentava aproximadamente 30% da despesa municipal total¹³⁰. Mesmo assim, essas demandas foram parcialmente atendidas pelo Estado e as Comunidades através dos “Pactos Locais”, já referidos anteriormente, bem como diversas alterações legais – tanto da LBRL como do TRLFL – focadas, basicamente, em fortalecer a posição política e financeira dos grandes Municípios.

Mas a crise fez com que tudo mudasse. Os Municípios passaram a pedir, simplesmente, ajuda financeira de emergência. O Estado central respondeu prontamente, mas, em troca, exigiu importantes cortes e ajustamentos. Assim, de negociar com os Municípios a maneira de dar cobertura financeira às competências impróprias municipais passou a legislar, diretamente, a sua supressão como forma de lograr no âmbito local o tão ansiado equilíbrio orçamental, que, aliás, se garante de todos os modos por meio dos draconianos instrumentos previstos na LOEF e na LBRL, após a reforma de 2013.

130 Porcentagem, porém, que renomados especialistas como SUÁREZ PANDIELLO consideram exagerada (cfr., *La financiación local [...]*, cit.).

Capítulo VII – O controle da atuação municipal

1. A tutela sobre os Municípios: um caminho de ida e volta

Falamos em um caminho de idas e voltas porque, como a seguir se explicará, a tutela governativa direta, com a CE de 1978 fora substituída por um controle de caráter jurisdicional, parece retornar àqueles controles diretos, exercidos pela Administração estatal, ao abrigo da legislação de estabilidade orçamental.

Com efeito, a Lei de Regime Local de 1955, vigente no tempo em que a CE de 1978 foi promulgada, permitia que o governador civil,¹³¹ ou o próprio prefeito – agindo, neste caso, não como presidente da corporação, mas como delegado da Administração do Estado –, suspendesse por si próprio os atos municipais que julgasse ilegais (tutela de legalidade) ou politicamente inconvenientes, por os considerar contrários à ordem pública (tutela de oportunidade). A decisão do ministro do Interior convertia esta suspensão, inicialmente uma medida de caráter cautelar, numa revogação definitiva.

Tal sistema, abertamente incompatível com a autonomia local que a CE de 1978 pregava, foi logo declarado inconstitucional num dos primeiros Acórdãos do, então, recém-criado TC. Com efeito, o Acórdão 4/1981, de 2 de fevereiro, resolveu que “o princípio de autonomia é compatível com a existência de um controle de legalidade sobre o exercício das competências, julgamos porém que se não ajusta a esse princípio a previsão de controles genéricos e indeterminados que coloquem as entidades locais numa posição de subordinação ou dependência quase

131 Uma sorte de chefe geral da Administração periférica do Estado em cada província, substituído desde 1996 pelos Subdelegados do Governo.

hierárquica a respeito da Administração do Estado ou de outras entidades territoriais". Desse modo, só são considerados de acordo com a Constituição controles de legalidade de caráter "pontual" e referidos a supostos em que a atuação da entidade local afete a outros interesses gerais concorrentes. Acrescenta-se, aliás, que esta tutela pontual de legalidade deve contar, em qualquer caso, com a garantia de um controle jurisdicional posterior. E, claro está, a tutela de oportunidade é considerada incompatível com a garantia constitucional da autonomia local, "naturalmente salvo exceção justificada na própria Constituição". Num pronunciamento posterior (Acórdão 14/1981, de 29 de abril), o TC matiza a admissibilidade de uma tutela de legalidade consistente em uma suspensão cautelar ditada pela Administração tutelante e submetida à decisão final da jurisdição contencioso-administrativa desde que esses instrumentos não sirvam a um controle genérico de legalidade, mas "à defesa das competências da Administração do Estado", obedecendo à "correção de invasões âmbitos alheios ao municipal".

Foi assim que, com os efêmeros precedentes do Real Decreto-Lei 40/1981, de 16 de janeiro e da Lei 40/1981, de 28 de outubro, sobre "determinadas medidas de regime jurídico das corporações locais"¹³², a LBRL de 1985, em seus arts. 56 e 64 a 67 regula o vigente sistema de controle de legalidade do atos das entidades locais pelo Estado e pelas Comunidades Autônomas, regulação que a Lei da Jurisdição Contencioso-Administrativa (doravante, LJCA) completa com a previsão de um procedimento específico. Além do mais, os arts. 60 e 61 LBRL contêm dois supostos, certamente extremos, já não de controle, mas de intervenção direta do Município no primeiro caso e de dissolução envolvendo a cassação do mandato dos eleitos locais, no segundo.

132 O primeiro prevendo a suspensão governativa dos acordos das corporações locais enquanto vulnerassem a legalidade e afetassem diretamente as matérias de competência estatal com impugnação simultânea perante a jurisdição contencioso-administrativa. A segunda, eliminando essa potestade governativa de suspensão sem intervenção judiciária, mas prevendo que a impugnação desse atos locais perante a jurisdição contencioso-administrativa produzisse a suspensão automática do ato ou disposição impugnada.

2. O dever de informação

O art. 56 LBRL precisa, para o âmbito local, do dever geral de informação interadministrativa regulado na legislação geral de procedimento administrativo ao dispor que “as Entidades locais têm o dever de remeter às Administrações do Estado e das Comunidades Autônomas, nos prazos e forma que regulamentarmente se determinem, cópia ou, se for o caso, extrato compreensivo dos atos e acordos das mesmas”. De forma a garantir o efetivo cumprimento deste dever, o preceito responsabiliza diretamente o prefeito e o secretário municipal. O art. 196.3ª ROF atesta que o prazo para a remissão destes acordos é de dez dias.

A alínea segunda complementa este dever municipal de remissão de informação com o direito do Estado e as Comunidades de coletar diretamente, desde que a solicitada tenha a ver com a efetividade na aplicação das leis estatais e autonômicas. Um direito que, diferentemente do dever municipal de remissão, vai além dos simples acordos, alcançando, inclusive, “a exibição de expedientes e a elaboração de relatórios” pelos serviços municipais.

Quando se solicita esta ampliação da informação remitida pelos concelhos, o art. 64 LBRL afirma que essa solicitude suspende o cálculo dos prazos impugnatórios previstos nos arts. 65 e 67, aos quais mais à frente se fará referência, só se retomando quando a informação interessada fosse efetivamente recebida. Quanto ao prazo para os concelhos remeterem a documentação, o geral para o caso do art. 65 (controle de legalidade) e 66 (invasão de competências estatais e autonômicas), é de vinte dias enquanto que no caso do art. 67 da mesma lei (atos que atentarem gravemente contra o interesse geral de Espanha) é de apenas cinco.

3. A legitimação específica do Estado e as Comunidades Autônomas

Deve ser indicado também que, de acordo com o art. 63 LBRL, o Estado e as Comunidades Autônomas gozam de uma legitimação espe-

cífica – reconhecida juntamente com a dos membros das corporações locais que votam contra desses atos ou acordos – para a impugnação dos atos e dos acordos locais que “incorram em infração do ordenamento jurídico”.

4. O requerimento de anulação

A LBRL enxerga três procedimentos diferentes de tutela de legalidade da atuação municipal pelo Estado e as Comunidades Autônomas, iniciados todos eles com um requerimento dirigido à entidade local para que anule o ato ou acordo discutido. Transcorrido o prazo sem a entidade local ter procedido à anulação do ato ou acordo, a Administração requerente poderá impugná-lo perante a jurisdição contencioso-administrativa. Estes três procedimentos são a tutela geral de legalidade do art. 65, a específica de extralimitação competencial do art. 66 e, finalmente, a agravada e excepcional, de atentado grave contra os interesses gerais do Estado do art. 67, todos eles da LBRL. Em definitiva, o legislador tentou foi trasplantar no âmbito do regime local o sistema de ações previstas na jurisdição constitucional para o controle da atuação das Comunidades Autônomas: um recurso de inconstitucionalidade, o conflito de competência e a cláusula excepcional do art. 155 CE, que, em casos extremos, faz possível a intervenção estatal direta sobre a Administração autonômica.

4.1 A tutela geral de legalidade

O art. 65 habilita o Estado e as Comunidades Autônomas a requererem dos Municípios a anulação (através, logicamente, das vias revisão de ofício de atos nulos e anuláveis previstas na legislação geral de procedimento administrativo) no prazo máximo de um mês dos atos ou acordos que infrinjam o ordenamento jurídico.

Este requerimento, a ser formulado dentro dos quinze dias poste-

riores ao recebimento da comunicação do acordo, deve ser justificado e deve também indicar a norma vulnerada.

Se o requerimento não fosse atendido, a Administração requerente poderia impugnar o ato ou acordo perante a jurisdição contencioso-administrativa no prazo de dois meses estabelecido na LJCA, com carácter geral, para a interposição do recurso contencioso-administrativo. Em qualquer caso, a alínea final deste art. 65 LBRL permite também que o Estado ou as Comunidades Autônomas, segundo os casos, possam também impugnar tais atos e acordos diretamente sem necessidade de requerimento prévio, de modo tal que este se converte, em realidade, numa espécie de conciliação prévia de natureza voluntária.

4.2 Excesso de competências

Para o caso de atos ou acordos locais invadirem a esfera competencial estatal ou autonômica, o art. 66 prevê um procedimento substancialmente idêntico ao do art. 65 já analisado. Em realidade, a única diferença estrita na referência expressa que o preceito ora estudado faz à suspensão do ato ou acordo, suspensão que em qualquer caso não é automática e terá de ser, em qualquer situação, acordada polo órgão jurisdicional competente¹³³.

A doutrina jurisprudencial acerca dos arts. 65 e 66 LBRL sublinha a identidade essencial entre os dois, negando que se trate de dois procedimentos distintos que exijam legitimações também diferentes. A única significação processual desta dualidade regulatória acha-se na exigência de uma mínima congruência entre o requerimento e a posterior demanda. Ou seja, em palavras do Acórdão do TS de 13 de fevereiro

133 Com efeito, o inc. final do art. 66 LBRL dispõe, para o caso de que a impugnação jurisdicional “contivesse petição expressa de suspensão do ato ou acordo impugnado, razonada na integridade e efectividade do interesse geral ou comunitário afetado, o Tribunal, se a estima fundada, acordará essa suspensão no primeiro trâmite subseguinte à apresentação da impugnação. Não obstante, a instância da Entidade local e ouvindo à Administração demandante, poderá alçar em qualquer momento, em todo ou em parte, a suspensão decretada, em caso que dela decorresse prejuízo ao interesse local não justificado pelas exigências do interesse geral ou comunitário alegado na impugnação”.

de 2002, iniciado um processo com a invocação de um excesso competencial ao abrigo do art. 66 a ulterior demanda deve fundar-se também nele, não sendo admissível que o faça em qualquer outra infração do ordenamento jurídico.

4.3 O controle excepcional do art. 67 LBRL

Dispõe o art. 67 LBRL que

se uma Entidade local adotasse atos ou acordos que atentem gravemente ao interesse geral de Espanha, o Delegado do Governo, prévio requerimento para sua anulação ao Presidente da Corporação efetuado dentro dos dez dias seguintes ao da recepção daqueles, poderá os suspender e adotar as medidas pertinentes para a proteção de dito interesse.

Em consequência, nesse caso é a própria instância requerente a que suspende, por si própria, o ato ou acordo impugnado.

De resto, a gravidade do suposto explica a redução dos prazos a respeito dos arts. anteriores: o prefeito deverá responder o requerimento no prazo máximo de 5 dias. A suspensão deve se acordada no prazo máximo de dez dias, “contados a partir do seguinte ao da finalización do prazo do requerimiento ou ao da resposta do Presidente da Corporação, se fosse anterior”. E, por fim, diante do prazo geral de dois meses para a interposição do recurso contencioso-administrativo, neste suposto o prazo será apenas de dez dias, a contar a partir do exercício da potestade de suspensão. O assim disposto na LBRL é

articulado, no plano processual, pelo art. 127 LJCA¹³⁴.

5. A potestade de substituição

Prevê o art. 60 LBRL que

quando uma Entidade local incumprisse as obrigações impostas diretamente pela Lei de forma que tal descumprimento afetasse ao exercício de competências da Administração do Estado ou da Comunidade Autónoma, e cuja cobertura econômica estiver legalmente ou orçamentariamente garantida, uma ou outra, segundo seu respectivo âmbito competencial, deverá lhe recordar seu cumprimento concedendo ao efeito o prazo que for necessário. Se, decorrido dito prazo, nunca inferior a um mês, o descumprimento persistisse, se procederá a adotar as medidas necessárias para o cumprimento da obrigação a custa e em substituição da Entidade local.

O grande potencial erosivo da autonomia local que este preceito, extensivamente interpretado, encerra levou a jurisprudência e a doutrina¹³⁵ a delimitar com rigor o seu alcance. Assim, o TS tem insistido no caráter subsidiário desta potestade de substituição a respeito das pre-

134 Sob o título de "Procedimiento para os casos de suspensión administrativa prévia de acordos", o art. 127 LJCA estabelece: "1. Nos casos em que, conforme às Leis, a suspensão administrativa de actos ou acordos de Corporaciones ou Entidades públicas deva ir seguida da impugnación ou traslado daqueles ante a Jurisdicción Contencioso-administrativa, proceder-se-á conforme ao disposto neste preceito. 2. No prazo dos dez dias seguintes à data em que se tivesse ditado o acto de suspensão ou no que a Lei estabeleça, deverá se interpor o recurso contencioso-administrativo mediante escrito fundado, ou se dar traslado directo do acordo suspenso ao órgão jurisdiccional, segundo proceda, acompanhando em tudo caso cópia do citado acto de suspensão. 3. Interposto o recurso ou trasladado o acordo suspenso, o Secretário judicial requererá à corporación ou entidade que o tivesse ditado para que no prazo de dez dias remeta o expediente administrativo, alegue o que estime conveniente em defesa daquele e notifique a quantos tivessem interesse legítimo em sua manutenção ou anulação a existência do procedimento, a efeitos de seu comparecencia ante o órgão jurisdiccional no prazo de dez dias. 4. Recebido o expediente administrativo, o Secretário judicial o porá de manifesto junto com as actuaciones aos comparecidos no procedimento, convocando-os para a celebração da vista, que celebrar-se-á no mínimo aos dez dias da posta de manifesto do expediente. 5. O órgão jurisdiccional poderá, motivadamente, substituir o trâmite de vista pelo de alegações escritas, que apresentar-se-ão no prazo comum dos dez dias seguintes à notificação do auto em que assim se lembre. Poderá também abrir um período de prova, para melhor proveer, por prazo não superior a quinze dias. 6. Celebrada a vista ou deduzidas as alegações a que se referem os apartados anteriores, ditar-se-á sentença pela que se anule ou confirme o acto ou lembro objecto do recurso, dispondo o que proceda em quanto à suspensão".

135 Exigindo uma prévia delimitação dos objetivos que a entidade local tem de perseguir por meio de planos ou programas, enquadrando, assim, esta potestade no contexto da coordenação estatal ou autonómica da atuação municipal (RIVERO YSERN, *Manual de Derecho Local*, Thomson Reuters-Civitas, Madrid, 2010, p. 542) ou teimando na necessidade de, no controle judicial do exercício desta potestade, realizar um exame de proporcionalidade (JIMÉNEZ-BLANCO, "Las relaciones administrativas de supervisión y control", em *Tratado de Derecho Municipal*, vol. I, dirigido por MUÑOZ MACHADO, Iustel, Madrid, 2011, p. 602).

visões gerais da LBRL de cooperação interadministrativa, de jeito que primeiro será preciso empregar as técnicas de cooperação voluntária previstas na Lei e só para o caso de estas resultarem impraticáveis ou ineficazes é que se poderá recorrer à substituição forçosa¹³⁶. Além do mais, deve notar-se que o preceito parte de uma hipótese concreta, qual é a existência de uma inatividade municipal referida ao cumprimento de uma obrigação precisa – tanto que tem de contar inclusive com uma dotação orçamental específica – imposta por uma lei. A analogia com a ação de inatividade regulada no art. 29 LJCA pode resultar, a estes efeitos, extremamente útil. É por isso que a substituição é limitada à garantia do cumprimento de uma obrigação concreta, não sendo possível a sua extensão à totalidade da atuação municipal¹³⁷.

O TC teve ocasião também ao revisar a constitucionalidade de leis autonómicas que reconhecem esta potestade de se pronunciar sobre o seu alcance. A respeito, em concreto, da potestade de substituição das competências do prefeito em matéria de reposição da legalidade urbanística (em concreto, das de paralisação de atos construtivos realizados sem licença ou ao abrigo de uma licença nula) prevista numa lei asturiana de disciplina urbanística, o Acórdão 11/1999, de 11 de fevereiro destaca que o previsto nessa lei ia além da inatividade municipal do art. 60 LBRL – que se refere ao descumprimento de uma obriga imposta por uma lei – para se estender a um caso distinto no que se discute se uma licença é válida ou nula. Nesse caso, declara o TC, trata-se de uma

inatividade municipal cuja raiz pode responder não a desidia ou abandono senão ao convencimento de que a licença em questão não adolece de tacha alguma ou daquela tacha extrema. Tal discussão só pode encontrar solução em sede jurisdicional, como dispõem os artigos 65 e 66 da Lei de Bases de Regime Local, cujo carácter básico foi reconhecido por este Tribunal (STC 214/1989). A menos de desfigurar tal modelo de autonomia local não se pode dar prevalência à opinião da Comunidade Autónoma face a da Corporación Local.

136 Cfr., Acórdão TS de 3 de abril de 1998.

137 Neste sentido, UTRILLA FERNÁNDEZ-BERMEJO, M., “Controles”, em VELASCO CABALLERO, F. (dir.), *Tratado de Derecho Local*, Marcial Pons, Madrid, 2021, p. 697.

6. A potestade de dissolução

O art. 61 LBRL delega ao Conselho de Ministros prévio acordo favorável do Senado, a iniciativa própria ou do governo autonômico correspondente e, em qualquer caso com conhecimento deste – a dissolver as corporações locais, cassando o mandato dos cargos eleitos que as integram, para o caso de que estas atentassem com os seus atos contra o interesse geral de Espanha. A alteração introduzida pela Lei Orgânica 1/2003, de 10 de março, sobre “garantia da democracia nos concelhos e a segurança dos vereadores”, aprovada na estela da restritiva Lei de Partidos desse mesmo ano, especifica que

serão consideradas, em qualquer caso, decisões gravemente danosas para os interesses gerais nos termos previstos na alínea anterior, os acordos ou atuações dos órgãos das corporações locais que dêem cobertura ou apoio, expresso ou tácito, de forma reiterada e grave, ao terrorismo ou a quem participem em sua execução, ou enalteçam ou justifiquem, e os que menosprezem ou humilhem às vítimas ou a seus familiares.

Seja como for, tal e como esta alínea 2ª reconhece de forma expressa, a gravidade da consequência prevista – a cassação do mandato **democrático dos vereadores – faz com que**, antes de atos concretos, a aplicação deste preceito exija a existência de condutas reiteradas e contumazes¹³⁸.

7. O controle interno da atividade municipal

Com caráter geral, o controle interno da atuação municipal é recomendado aos funcionários públicos, ou seja, aos interventores (controle econômico e financeiro), tesoureiros (responsabilidade pela custódia e movimentações de fundos e valores) e aos secretários (controle de legalidade). Tal e como já indicamos no capítulo dedicado ao pessoal, esses

138 Neste sentido JIMÉNEZ-BLANCO, op. cit., p. 603.

funcionários integram um corpo estatal, embora o Ebep tenha reconhecido em 2007 amplas potestades regulatórias e de gestão sobre ele às Comunidades Autônomas,¹³⁹ que, agora, o art. 92, II, LBRL introduzido em 2013 pela LRSAL devolve ao Estado e, mais em concreto, ao Ministério de Fazenda e Administrações Públicas.

Em concreto, em conformidade com o Real Decreto 1.174/1987, de 18 de setembro, regulador do regime jurídico dos funcionários da Administração Local com habilitação de caráter estatal, ao secretário compete, em exclusiva, as funções de assessoramento legal e obrigatório (função que exerce a meio de pareceres), a preparação dos assuntos incluídos na ordem do dia do Pleno e dos demais órgãos colegiados municipais, levantar ata das sessões destes órgãos, certificar os seus acordos, elaborar os relatórios prévios que a lei exigir bem como informar nas sessões dos órgãos a que assista a requerimento de quem a presidir.

Ao secretário corresponde a responsabilidade pela gestão económica, financeira e orçamental e a de contabilidade, incluída a intervenção formal dos pagamentos, das receitas e de todos os atos de gestão tributária, a realização de relatórios em matéria económica e financeira, bem como a preparação da Conta Geral e a formulação da liquidação do orçamento anual.

Ao tesoureiro corresponde a responsabilidade pela custódia e movimentação dos fundos, dos valores e dos efeitos da entidade, bem como a chefia dos serviços de coleta de tributos.

Para os Municípios incluídos no regime de “grandes cidades”, a LBRL contém algumas modulações a respeito das funções do secretário que serão partilhadas com um vereador que atuará como secretário da Junta de Governo e com outro funcionário, não necessariamente com habilitação de caráter estatal, que desempenhe o posto de assessor jurídico.

Contudo, a mudança fundamental, funcional e orgânica a respeito desses funcionários com habilitação de caráter estatal provém da LRSAL

139 Em concreto, a Disposição Adicional 2ª desta lei concedeu às Comunidades Autônomas capacidades de regulação e gestão no relativo aos sistemas de acesso a corpo, carreira, provisão de postos de trabalho, criação e supressão de postos de trabalho reservados a estes funcionários convocatória da oferta de emprego para a cobertura de vacantes, bem como a convocatória das provas seletivas.

e de outras leis, como a Lei Orgânica 9/2013, de 20 dezembro, de Controle da Dívida Comercial no Setor Público que reforçam de jeito significativo suas funções, notadamente as dos Interventores, bem como a sua independência a respeito do prefeito e da Junta de Governo Local, embora se incremente, em compensação, sua dependência a respeito do Ministério de Fazenda.

Entre as novidades introduzidas pela LRSAL no regime desses funcionários, enunciaremos as seguintes, que julgamos mais relevantes:

- » Estabelece-se o concurso como forma normal de provisão dos postos de trabalho reservados a esses funcionários. E ainda que o art. 92, II, LBRL mantenha a possibilidade de que, para os Municípios de “grande população”, esses postos possam ser providos por livre designação, esta se dependente, no caso dos Interventores, à autorização prévia do Ministério de Fazenda.
- » A LRSAL prevê expressamente que a Intervenção Geral da Administração do Estado possa colaborar, uma vez assinado o convênio correspondente, com Intervenção municipal.
- » Uma nova regulação das chamadas discrepâncias, isto é, dos atos ou acordos adotados pelo concelho contra o parecer (reparo) do interventor. O art. 218 TRLFL dispõe que todas as resoluções adotadas pelo prefeito com parecer contrário da intervenção serão elevadas ao Pleno, constituindo um ponto obrigado e independente na ordem do dia, que deverá decidir sobre eles. Este preceito prevê igualmente que, anualmente, o interventor deverá remeter ao Tribunal de Contas todas as resoluções e os acordos municipais contrários aos reparos formulados pela Intervenção, com “um resumo das principais

anomalias detetadas em matéria de receita”¹⁴⁰.

- » O art. 18.5ª da Lei Orgânica 9/2013, já mencionada, encomenda ao interventor o seguimento do cumprimento do período médio de pagamento aos fornecedores, de modo que, se durante mais de dois meses consecutivos se ultrapassar em mais de trinta dias o período máximo legal, deverá remeter uma “comunicação de alerta” à Administração que exerça a tutela financeira.

8. O controle externo da atividade municipal

A atividade municipal também é objeto de controle, por outros órgãos especializados, tais como o Tribunal de Contas – e os órgãos autonômicos de controle econômico e financeiro, onde houver –, pelo provedor (ou defensor do povo) – com os *ombudsmen* autonômicos onde houver –, pelo Conselho Nacional dos Mercados e da Concorrência – com as comissões autonômicas competentes em matéria de concorrência – e, pelos órgãos administrativos especializados na resolução de reclamações, quer no âmbito tributário (os denominados “tribunais económico-administrativos”) quer no da resolução de certas reclamações em matéria de contratação pública (o Tribunal Administrativo Central de Recursos Contratuais e os seus homólogos autonômicos e até locais, nos Municípios de maior tamanho).

140 Esta alteração legal, embora evidencie as competências dos órgãos autonômico de controle externo em matéria económica e financeira, traz causa provavelmente das numerosas irregularidades municipais que só agora vêm à tona, que o Tribunal de Contas já denunciara, entre outras, na mencionada Moção de 20 de julho de 2006 em que este Tribunal, a respeito do controle interno na Administração Local, já formulara, entre outras propostas, as seguintes: “Para um melhor cumprimento das funções do controle e a fiscalización interna da gestão económico-financeira nas Corporaciones locais propõem-se as medidas seguintes: (a) Desenvolver regulamentarmente o regime de controle e fiscalización contemplado no Texto Refundido da Lei de Fazendas Locais, em seu triplo acepción de função interventora e função de controle financeiro e de eficácia. (b) Desenvolver um regime estatutário para os servidores públicos de Administração Local com habilitação de caráter nacional similar ao dos Interventores da Administração do Estado para exercer o controle com plena autonomia com respeito ao órgão ou entidade cuja gestão seja objeto de controle. (c) Restringir os supostos de nomeação pelo sistema de livre designação dos postos de trabalho reservados a servidores públicos com habilitação de caráter nacional, com objeto de garantir a imparcialidade e independência. Do mesmo modo, regular as causas de cese na participação de critérios objetivos, excluindo o caráter discrecional apreciado pelo mesmo órgão que o nomeou. (d) Adotar as modificações legislativas pertinentes dirigidas a evitar que os servidores públicos com habilitação de caráter nacional assumam funções de gestão e administração, para uma adequada segregación de funções” (o texto completo pode ser consultado no site do Tribunal de Contas: www.tcu.es).

Capítulo VIII – A responsabilidade dos eleitos locais

Embora pudesse parecer uma recordação desnecessária, o art. 78.1ª LBRL declara que os membros das corporações locais respondem civil e penalmente pelos atos e omissões realizados no exercício de seus cargos. Essas responsabilidades serão dirimidas pela ordem jurisdicional em cada caso competente, sem que – diferentemente do que acontece com os parlamentares estatais e autonômicos – os prefeitos e os vereadores gozem das prerrogativas de imunidade e inviolabilidade tampouco de um foro jurisdicional distinto do estabelecido para as demais pessoas.

Já se disse que, a respeito dos acordos adotados por órgãos colegiados, consideram-se responsáveis quem os votassem favoravelmente, ficando isentos de qualquer responsabilidade os membros que votassem contra ou se abstivessem (art. 78.2ª LBRL e, no âmbito penal, os arts. 320, 322 e 329 CP em matéria de delitos urbanísticos, ambientais e contra o patrimônio cultural).

1. Responsabilidade penal

Aos efeitos penais, os membros eleitos dos Municípios possuem a condição de “funcionários”¹⁴¹ e, em consequência, possíveis autores dos delitos especiais que só estes podem cometer, tal e como sucede notadamente com o delito de prevaricação, convertido em instrumento privilegiado da denominada “criminalização do controle da Administração”, isto é, da conversão da jurisdição penal em via ordinária de controle da atuação administrativa¹⁴².

141 Funcionários, segundo o art. 24 do Código Penal, são as pessoas que “por disposição imediata da lei ou por eleição ou por nomeação de autoridade competente participe no exercício de funções públicas”.

142 Sobre esta questão veja AYMERICH CANO, *Un problema pendiente: la anulación de los contratos administrativos afectados por actos de corrupción*, Thomson Reuters-Aranzadi, Cizur Menor, 2015.

Precisamente, o elevado número de processos penais seguidos contra prefeitos e vereadores, relacionados na sua maior parte com atos corruptivos ligados à atividade urbanística municipal, levanta a questão se o Município tem o dever de assumir os custos de representação e defesa jurídica desses seus membros. Os arts. 75.4ª LBRL e 13.5ª ROF declaram o direito de os membros das corporações locais serem indenizados pelas despesas efetivas ocasionadas no exercício do seu cargo. Sobre essa escassa base legal, a jurisprudência contencioso-administrativa tem estabelecido uma doutrina conforme a qual os gastos de representação e defesa dos corporativos num processo penal são indenizáveis – isto é, pagos ao corporativo uma vez que este já os tivesse satisfeito a seu advogado – desde que (a) a inculpação tenha a sua origem na intervenção do membro da corporação numa atuação administrativa realizada no desempenho das suas funções legalmente previstas ou delegadas a ele por outros órgãos da entidade; (b) que essa atuação não se realizasse com abuso, excesso, desvio de poder ou para atender interesses próprios ou do seu grupo político passíveis de serem diferenciados dos próprios da entidade; (c) que se declare a inexistência de responsabilidade penal pela falta objetiva de participação ou conhecimento dos fatos determinantes de aquela, pela inexistência destes fatos ou, em qualquer caso, do seu caráter lícito. Pelo contrário, de se declarar a existência de responsabilidade criminal ou, ainda, de não se provar a falta

de participação ou conhecimento¹⁴³ nos fatos, embora o sujeito ficasse isento de responsabilidade por concorrerem circunstâncias subjetivas que o eximam, “cabe concluir, à vista das circunstâncias, que as despesas de defesa não decorrem do exercício das funções próprias do cargo, dado que se não podem considerar tais aquelas que objetivamente pudessem ter gerado responsabilidade penal” (Acórdão TS de 4 de fevereiro de 2002).

2. Responsabilidade civil

De resto, reproduzindo o previsto na regulação geral da responsabilidade patrimonial da Administração, o art. 78.3ª LBRL estabelece que as entidades locais poderão exigir a responsabilidade dos seus membros quando, mediando culpa ou negligência, causassem prejuízos à própria entidade ou a terceiros, desde que, neste último caso, estes fossem já indenizados pelo Município. Embora essa ação de regresso – aliás muito pouco praticada – se enxergue como uma simples possibilidade (poderá) e não como uma obrigação, deve lembrar-se de que no âmbito local encontra-se regulada (art. 68 LBRL) a denominada ação subrogatória, nos termos da qual, caso o Município não a tenha exercitado, pode agir judicialmente em nome e por conta da entidade

143 É de interesse, como mostra prática de uma realidade muito frequente, o relatório elaborado pelos serviços jurídicos da Deputação Provincial de Badajoz, em exercício da sua função de assistência técnica aos Municípios, número 076/13, de março de 2013. São interessantes em especial as reflexões contidas no seu preliminar: “Sendo a responsabilidade penal de caráter personalíssimo e intransmissível, pregável exclusivamente a respeito de pessoas físicas, em princípio não haveria motivo para uma pessoa jurídica, neste caso as Corporações Locais, terem de assumir os custos decorrentes de uma condenação alheia. Não obstante, a acusação penal foi frequentemente utilizada de forma espúria, como instrumento de desacreditação do adversário político, se instrumentalizando a justiça como elemento para privar dos cargos públicos a pessoas que limpamente os obtiveram nas eleições e como instrumento de coação e promoção de carreiras profissionais. Se os Prefeitos e demais membros das Corporações, especialmente os dos povos pequenos, tivessem de fazer frente com seu salário, em muitos casos simbólico e inexistente, e com seu patrimônio, bastariam umas poucas querelas para os obrigar a abandonar os cargos que detêm. Por estas razões defendemos a obrigação da Prefeitura de assumir os gastos que origine a defesa em juízo dos corporativos. Desta maneira, parece claro que, embora não tendo uma obrigação legal expressa em tal sentido, sim que é uma obrigação moral de toda Corporação local resarcir a seus membros dos gastos de sua defesa jurídica pessoal quando obtenham sentenças favoráveis às atuações desenvolvidas em exercício de seus cargos, dado que o contrário poderia supor que só as pessoas com capacidade econômica suficiente para assumir ditos gastos poderiam exercer cargos públicos a nível local, pois bastaria com interpor denúncias em via penal para obrigar à renúncia do cargo àquelas pessoas que carecessem dos recursos necessários para enfrentar ditos gastos, que podem ser de muito elevada quantia. Isso seria, obviamente, contrário ao direito fundamental à participação nos assuntos públicos consagrado no artigo 23 da Constituição espanhola”.

local na defesa de seus bens e direitos¹⁴⁴.

Idêntica natureza ressarcitória tem o princípio geral que consta do art. 176 da Lei 47/2003, de 26 de novembro, Geral Orçamentária, segundo o qual as autoridades e o pessoal a serviço das Administrações Públicas que “por dolo ou culpa graves adotem resoluções ou realizem atos com infração das disposições desta lei, estarão obrigados a indenizar à Fazenda Pública estatal ou, se for o caso, à respectiva entidade os danos e prejuízos que sejam consequência daqueles, com independência da responsabilidade penal ou disciplinaria que lhes possa corresponder”.

3. Responsabilidade disciplinar

Ao abrigo do art. 78.4ª LBRL, os prefeitos podem impor multas aos membros das corporações locais por inassistência não justificada às suas sessões ou pelo não cumprimento reiterados de seus deveres. A essas sanções, segundo adverte o art. 73 TRRL, são de aplicação os mesmos limites que o art. 59 dessa norma impõe, com caráter geral, para as multas por infração de ordenanças locais¹⁴⁵.

São cada vez mais frequentes as normas administrativas que, em especial no campo do controle da atuação econômico-financeira, contêm importantes sanções. Tal é o caso, já mencionado, do draconiano regime sancionador estabelecido nos arts. 25 e seguintes da Lei 19/2013, de Transparência, Acesso à Informação Pública e Bom Governo. Mes-

144 Este é o texto completo do art. 68 LBRL: “1. As Entidades locais têm a obrigação de exercer as ações necessárias para a defesa de seus bens e direitos. 2. Qualquer vizinho que se achar em pleno goze de seus direitos civis e políticos poderá requerer seu exercício à Entidade interessada. Este requerimento, do que se dará conhecimento a quem pudessem resultar afetados pelas correspondentes ações, suspenderá o prazo para o exercício das mesmas por um termo de trinta dias úteis. 3. Se no prazo desses trinta dias a entidade não acordasse o exercício das ações solicitadas, os vizinhos poderão ejercitar dita ação em nome e interesse da Entidade local. 4. De prosperar a ação, o ator terá direito a ser reembolsado pela Entidade das custas processuais e à indenização de quantos danos e prejuízos tivesse padecido”.

145 Esse preceito estabelece umas quantias máximas, ainda expressas em pesetas, (moeda antiga da Espanha) bem razoáveis: “As multas por infração de Ordenanças não poderão ultrapassar, salvo previsão legal diferente, de 25.000 pesetas em Municípios a mais de 500.000 habitantes; de 15.000 pesetas nos de 50.001 a 500.000; de 10.000 pesetas nos de 20.001 a 50.000; de 5.000 pesetas nos de 5.001 a 20.000, e de 500 pesetas nos demais Municípios”. Dada a existência de “previsão legal diferente” em praticamente todos os âmbitos aos que os Municípios estendem sua potestade sancionadora, em realidade pode-se afirmar que este art. 59 TRRL só é de aplicação às multas disciplinares.

mo tendo em conta que, de acordo com o seu art. 25.3^a, a aplicação das sanções ali previstas não afetará, em caso nenhum, a condição de cargo eleito dos responsáveis (porquanto uma das sanções previstas para as infrações mais graves é a remoção do cargo que o achado responsável ocupasse), há de notar que essa cautela não impede que, *ad futurum* – isto é, uma vez terminado o mandato –, a sanção já imposta impeça que possa ser reeleito ou que possa se candidatar a um cargo diferente.

Referências

ALBERTI ROVIRA, E., “El impacto de la crisis financiera en el Estado autonómico español”, *Revista Española de Derecho Constitucional*, 98, maio-ago. 2013.

ARAGONÉS BELTRÁN, E., “Ordenanzas reguladoras de los tributos locales (tasas, contribuciones especiales e impuestos)” em *Cuadernos de Derecho Local* nº 20, 2009.

ARIAS MARTÍNEZ, M.A., “La fusión de municipios” em ALMEIDA CERREDA (coord.), *La racionalización de la organización administrativa local: las experiencias española, italiana y portuguesa*, Civitas, Cizur Mayor, 2015.

AYMERICH CANO, C., *Un problema pendiente: la anulación de los contratos administrativos afectados por actos de corrupción*, Thomson Reuters-Aranzadi, Cizur Menor, 2015.

AYMERICH CANO, C., GARCÍA PÉREZ, M. e MORA RUÍZ, M. “Estudio de las competencias sobre servicios sociales, educación, salud y medio ambiente urbano” em em SARMIENTO ACOSTA, *Comentarios a la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local*, Comares, Granada, 2014.

CANTERO MARTÍNEZ, M.J., “La autonomía colectiva en la Administración Local” em *La Función Pública Local: del Estatuto Básico a la Ley de Reforma Local de 2013*, Thomson Reuters-Aranzadi, Cizur Menor, 2014.

CARRASCO DÍAZ, D., BUENDÍA CARRILLO, D. e SÁNCHEZ TOLEDANO, D., *Coste efectivo de los entes locales*, Diputación de Granada, 2014. Disponível em: <http://www.dipgra.es/uploaddoc/areas/464/Coste%20efectivo%20-%20An%C3%A1lisis%20detallado%20-%20ver%2013-11-14.pdf>.

CASTILLO BLANCO, F., "Las singularidades del personal laboral en las Administraciones Públicas: a propósito del despido colectivo", em FUENTETAJA PASTOR, dir., *La función pública local: del Estatuto Básico a la Ley de Reforma Local de 2013*, Thomson Reuters-Aranzadi, Cizur Menor, 2014.

CUENCA CERVERA, J., *El empleo público local en la España democrática. Una perspectiva institucional*, Fundación Democracia y Gobierno Local, Barcelona, 2015.

DELGADO TÉLLEZ, M., HERNÁNDEZ DE COS, P., HURTADO, S. e PÉREZ, J.J., *Los mecanismos de pago a proveedores de las Administraciones Públicas en España*, publicado pelo Banco de España com o número 15 da coleção "Documentos Ocasionales". Disponível em: www.bde.es.

FERNÁNDEZ DOMÍNGUEZ, D., "El párrafo segundo del artículo 32 del Estatuto Básico del Empleado Público: una solución con numerosos interrogantes", *Documentación Laboral*, nº 47, 2013.

FUENTETAJA PASTOR, J.A., "Incidencia de la Ley 27/2013 de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local en la función pública local", em *La Función Pública Local: del Estatuto Básico a la Ley de Reforma Local de 2013*, Thomson Reuters-Aranzadi, Cizur Menor, 2014.

GARCÍA DE ENTERRÍA, E., "La provincia en el régimen local español", em *Problemas actuales del Régimen Local*, Universidad de Sevilla, Sevilla, 1986.

JIMÉNEZ ASENSIO, R., *Vademécum sobre la Ley de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local: 100 cuestiones sobre su aplicación*, Federació de Municipis de Catalunya, Barcelona, 2014.

JIMÉNEZ-BLANCO, A., "Las relaciones administrativas de supervisión y control", em *Tratado de Derecho Municipal*, vol. I, dirigido por MUÑOZ MACHADO, S., Iustel, Madrid, 2011.

LOIS GONZÁLEZ, R.C., “La geografía y el análisis territorial en España: argumentos para la reflexión”, *Boletín de la Asociación de Geógrafos Españoles*, nº 50, 2009.

LORA TAMAYO-VALLVÉ, M., dir., *Manual de Derecho Local*, Iustel, Madrid, 2020

PARADA VÁZQUEZ, R., *Derecho Administrativo I. Introducción. Organización Administrativa. Empleo Público*, 25ª edición, Open Ediciones Universitarias, Madrid, 2015.

RIVERO YSERN, J.L., , *Manual de Derecho Local*, Thomson Reuters-Civitas, Madrid, 2010.

RODRÍGUEZ RODRÍGUEZ, J.J., “Las innovaciones en el régimen jurídico del personal y de los miembros de la Administración Local” em VÁZQUEZ PITA, J.M., “Las competencias de los municipios y de las Diputaciones Provinciales” em SARMIENTO ACOSTA (dir.), *Comentarios a la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local*, Comares, Granada, 2014.

SANZ LARRUGA, J., “La eliminación de las duplicidades funcionales”, em SARMIENTO ACOSTA, *Comentarios a la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local*, Comares, Granada, 2014.

SUÁREZ PANDIELLO, J., *La financiación local en España: radiografía del presente y propuestas de futuro*, FEMP, Salamanca, 2008. Disponível em: <http://www.femp.es/files/566-578-archivo/HACIENDAS%20LOCALES%20RADIOGRAFIA.pdf>.

SUÁREZ PANDIELLO, J., PEDRAJA CHAPARRO, F. e CORDERO FERRERA, J.M., *Finanzas locales, crisis y ajuste: análisis y propuestas*, documento acessível em <http://www.fundacionsepi.es/investigacion/publicaciones/>

[otrasPublicaciones/Finanzas%20Locales,%20Crisis%20y%20Ajuste%20%28Pandiello%20et%20al.%29.pdf](#)

UTRILLA FERNÁNDEZ-BERMEJO, M., “Controles”, em VELASCO CABALLERO, F. (dir.), *Tratado de Derecho Local*, Marcial Pons, Madrid, 2021

VÁZQUEZ PITA, J.M., “Las competencias de los municipios y de las Diputaciones Provinciales” em SARMIENTO ACOSTA (dir.), *Comentarios a la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local*, Comares, Granada, 2014.

VELASCO CABALLERO, F., “Títulos competenciales y garantía constitucional de autonomía local en la Ley de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local” em *La reforma de 2013 del régimen local español*, livro coletivo coordenado por SANTAMARÍA PASTOR, Fundación Democracia y Gobierno Local, Barcelona, 2014.

VELASCO CABALLERO, F. (dir.), *Tratado de Derecho Local*, Marcial Pons, Madrid, 2021.



Sede

SGAN 601 – Módulo N
 CEP: 70830-010
 Asa Norte – Brasília/DF
 Tel/Fax: (61) 2101-6000

Escritório Regional

Rua Marcílio Dias, 574
 Bairro Menino Deus
 CEP: 90130-000 – Porto Alegre/RS
 Tel/Fax: (51) 3232-3330

 /PortalCNM

 @portalcnm

 /TVPortalCNM

 /PortalCNM

 /portalcnm



www. **CNM**org.br

