



LUÍS FILIPE MOTA ALMEIDA

LUÍS DE SOUSA

## O direito de oposição nos municípios portugueses

---

*Análise Social*, LIV (3.º), 2019 (n.º 232), pp. 504-531

<https://doi.org/10.31447/AS00032573.2019232.04>

ISSN ONLINE 2182-2999

---

EDIÇÃO E PROPRIEDADE

Instituto de Ciências Sociais da Universidade de Lisboa. Av. Professor Aníbal de Bettencourt, 9  
1600-189 Lisboa Portugal — [analise.social@ics.ul.pt](mailto:analise.social@ics.ul.pt)



---

*Análise Social*, 232, LIV (3.º), 2019, 504-531

---

**O direito de oposição nos municípios portugueses.** A ordem jurídica portuguesa consagra constitucionalmente e através de lei ordinária dedicada para o efeito, um direito de oposição (Lei 24/98, de 26 de maio). A aplicação deste instrumento regulador, sobretudo na esfera política local, onde as tensões entre governo e oposição se fazem sentir com maior acuidade, não tem merecido a atenção devida quer do ponto de vista da reflexão normativa, quer em termos da investigação empírica. Passados 20 anos desde a sua adoção, este artigo procura analisar, de forma diacrónica, as soluções consagradas neste diploma legal, propondo um conjunto de alterações ao normativo em vigor.

**PALAVRAS-CHAVE:** oposição; democracia; governo local; municípios.

**The right of opposition in Portuguese municipalities.** The Portuguese legal system establishes in its constitution and through a dedicated ordinary law, the right of opposition (Law 24/98, of May 26). The application of this regime, in particular to local politics where the tensions between Government and Opposition are felt more acutely, has not received sufficient attention both in normative and empirical terms. 20 years after its adoption, this article seeks to analyse, longitudinally, the solutions established in this legal regime and to propose a set of changes to the current Law.

**KEYWORDS:** opposition; democracy; local government; municipalities.

---

<https://doi.org/10.31447/AS00032573.2019232.04>

---

LUÍS FILIPE MOTA ALMEIDA

LUÍS DE SOUSA

## O direito de oposição nos municípios portugueses

### INTRODUÇÃO

A oposição política é uma das componentes fundamentais de qualquer democracia de matriz liberal-constitucional. Como referiu Ian Shapiro, a ideia de oposição é tão central à noção de democracia como a de governo:

Democracy is an ideology of opposition as much as it is one of government. It is about displacing entrenched elites, undermining the powerful, and empowering the powerless [Shapiro, 1996, p. 51].

Também Dahl (1971), no seu conceito de poliarquia, considera normal e salutar a contestação, rivalidade e competição nas relações entre governo e oposição. A noção de que em democracia o confronto de ideias, de posições sobre a resolução de determinados problemas e de visões para a sociedade como um todo, faz-se através da competição pacífica de projetos políticos, legitima o direito de fazer oposição e de contestar eleitoralmente o poder instituído. Por outras palavras, o jogo democrático oferece um método alternativo e pacífico de resolução de problemas e conflitos sociais, porque permite uma pluralidade de posições, inclusive minoritárias, sobre esses mesmos problemas e conflitos e institui um princípio de alternância de incumbentes. A noção de que em democracia, o poder delegado através do voto não é eterno (Linz, 1998) e, por conseguinte, os governantes de hoje poderão ser a oposição de amanhã, convida os adversários à prudência (Przeworski, 1999, p. 14). Dito isto, nem sempre a relação governo-oposição é cordial e nem sempre a realidade da oposição corresponde à ideia de um “governo sombra” ou de alternativa(s) de poder viável(eis).

O papel da oposição não se resume a opor o governo para conquistar o poder. A oposição exerce igualmente uma função de representação de interesses

e aspirações dos “perdedores” do jogo eleitoral, de preparação e deliberação de projetos legislativos, de controlo e fiscalização do executivo (Council of Europe, 2008), e inclusive uma função tribunícia (Lavau, 1968), isto é, de porta-voz das aspirações de grupos que estão sistematicamente excluídos de soluções de governo, integrando-os no sistema político.

Não obstante a importância da oposição para a prática institucional democrática, em contextos de longevidade no poder da mesma formação política, de fraco pluralismo político e comunicacional, de ausência de freios e controlos efetivos à ação do executivo, e de uma cultura democrática marcada por clivagens insanáveis por via do diálogo e negociação, o seu papel formal pode encontrar-se bastante debilitado, menorizado, e em casos mais extremos poderá inclusive conduzir à sua desinstitucionalização, forçando as forças políticas que a compõem a assumir uma oposição de princípio, não-constructiva face ao poder instituído e uma atuação mais focada em assegurar a sua sobrevivência política através de meios convencionais e não convencionais. Como alertou Peter Mair, por referência ao défice democrático da União Europeia, a falta de direitos que estabeleçam as condições necessárias para que a oposição se possa organizar e funcionar dentro do sistema, pode empurrar essas forças políticas a adotarem uma retórica antissistema (Mair, 2007, p. 7).

É natural que em democracia haja algum nível de crispação entre governo e oposição; já não é normal, nem desejável, que o foco de politização se concentre na definição das regras do jogo, na condução das eleições, no desempenho das instituições, no respeito dos mais elementares princípios de convivência democrática e não nas diferenças ideológicas e programáticas. Se, por um lado, a oposição tem o dever de fiscalizar com circunspeção o governo e de expor e denunciar eventuais excessos e omissões com prejuízo para o bem público, por outro lado, espera-se igualmente que governo e oposição criem condições para o diálogo, cooperação e construção de consensos sobre determinadas matérias de interesse para a comunidade.

Essa relação saudável entre governo e oposição tem resultado particularmente difícil ao nível do funcionamento da democracia local em Portugal, por duas razões:

- (1) Em primeiro lugar, porque não obstante o desenho institucional do poder local democrático instituído com o 25 de Abril de 1974 tenha procurado assegurar um equilíbrio entre governabilidade e pluralismo, na prática o segundo ficou relegado para um segundo plano. O “presidencialismo” herdado do municipalismo corporativo acabou por constituir a regra da organização administrativa das câmaras municipais (Oliveira, 1996, pp. 364-365). Tanto a lei eleitoral, como

as sucessivas leis sobre a constituição, composição e organização dos órgãos das autarquias locais, conferiram ao presidente da câmara “um papel e uma função política que, muitas vezes e na generalidade dos casos, faz com que a câmara municipal, no seu conjunto, seja identificada à figura, às ações, e às iniciativas do seu presidente” (Oliveira, 1996, p. 364). Ao permitir-se a eleição separada do órgão deliberativo e do órgão executivo, ao não haver uma distinção clara das funções executivas e deliberativas entre os dois órgãos que compõem o poder autárquico ao nível municipal, e ao concentrar os poderes de decisão na figura do presidente de Câmara (legitimada eleitoralmente por “princípio maioritário”<sup>1</sup>), o órgão executivo e a força política maioritária saem reforçados na arquitetura institucional, mitigando a responsabilização do executivo camarário perante a Assembleia Municipal (ainda que cumprindo o mínimo exigido pelo art.º 3.º/2 CEAL – Montalvo, 2009, 2017) e minorando a função política da oposição;

- (2) Em segundo lugar, não obstante se tenha procurado – numa lógica de “democracia protegida” (Coutinho, 2013, p. 133) – assegurar uma composição tendencialmente plural e a presença da oposição política em ambos os órgãos municipais, a verdade é que a instituição de um sistema de representação proporcional segundo o método de Hondt (art.º 13.º da Lei Orgânica 1/2001, de 14 de agosto) na prática tem-se demonstrado bastante penalizadora das pequenas formações (Freire, Lisi, 2015, pp. 113-115) e tem também gerado, com bastante frequência, maiorias absolutas nas Câmaras Municipais (Meirinho, 2015, pp. 96-97), o que também enfraquece o papel da oposição (de Souse, Grilo, 2018, p. 3).

Estes dois fatores resultantes de escolhas institucionais têm-se traduzido, ao longo dos anos, numa mais valia em termos de governabilidade dos municípios<sup>2</sup>, mas acabam também por gerar situações de desrespeito pela oposição e pelos seus direitos.

Não é imperativo que num contexto democrático, o sistema político confira à oposição direitos e responsabilidades no quadro constitucional. Porém, as condições necessárias a uma boa convivência democrática entre governo e oposição nem sempre são possíveis, atendendo às assimetrias de poder,

1 Já que o art.º 57.º/1 da Lei n.º 169/99, de 18 de setembro, estabelece que o primeiro da lista mais votada é o presidente de Câmara.

2 Demonstrativos desta realidade são os dados apresentado por Tavares, de Sousa (2018, pp. 59-60) relativamente à aprovação dos orçamentos municipais.

crónicas ou conjunturais, entre forças políticas e à própria formação das instituições democráticas, que podem imprimir uma relação conflitual em relação às regras do jogo e ao funcionamento do sistema político, como já foi referido. De resto, a boa prática internacional (Council of Europe, 2008) aponta precisamente no sentido de considerar a necessidade do reconhecimento jurídico-constitucional de um conjunto de direitos e garantias aos atores políticos e sociais, de modo a que possam criticar e contestar publicamente a atuação do governo e as suas políticas, um dos princípios fundamentais para o desenvolvimento de uma democracia com qualidade (Helms, 2008).

Foi nesse sentido, que o legislador português decidiu aprovar o Estatuto do Direito de Oposição (Lei 24/98, de 26 de maio), assegurando às minorias o direito de constituir e exercer uma oposição democrática, em todos os níveis de governo e no caso concreto nas autarquias locais, aos respetivos órgãos executivos – independentemente da natureza das autarquias locais ou da sua dimensão (contrariamente ao que sucede em França [Portelli, 2004, p. 137]). A opção de consagração plena, por via de legislação ordinária, de um conjunto sistematizado de normas e princípios obedeceu a três orientações/objetivos de fundo: um *objetivo de rutura* com um passado que reprimia o dissenso e de construção de uma sociedade aberta onde a oposição fosse parte integrante do processo de decisão política (Leitão, 1987, pp. 17-18; Filipe, 2002, p. 99); um *objetivo pedagógico*, o de sensibilizar a opinião pública portuguesa para a importância e função da oposição em democracia; e um *objetivo de garantia*, que assegurasse os meios necessários para que a oposição pudesse ser exercida de forma responsável e construtiva. Assim, de um modo geral, o legislador quis combater a falência de uma conceção valorativa excessivamente procedimental do princípio maioritário que pode pôr em causa a democracia e conduzir a uma tirania da maioria (Roque, 2006, pp. 381-382; D'Atena, 2012, p. 50).

Salvo alguns contributos excecionais (de Sousa, 2015, pp. 71-79; Almeida, 2019a, 2019b, pp. 41-46), e não obstante a relevância do tema, tanto o estudo da oposição quanto do direito de oposição, encontram-se ainda pouco desenvolvidos em Portugal, sobretudo ao nível infra-estadual. Contudo, este desinteresse não é específico ao caso português. Também no panorama académico internacional, a agenda de investigação tem-se centrado sobretudo no formato e desempenho do governo, relegando a oposição para segundo plano (Helms, 2004, pp. 22-23; Brack, Weinblum, 2011, p. 69; Garritzmann, 2017, p. 2). Os primeiros trabalhos empíricos de referência neste domínio datam da década de 60 e inícios dos anos 70 (Dahl, 1966, 1971, 1973; Ionescu, De Madariaga, 1968; Schapiro, 1972). O tema volta a ganhar fôlego – essencialmente ditado pela queda dos regimes socialistas do leste europeu (Gennusa, 2000, pp. 2-3) – no final da década de 80 e durante a década de 90 (Kolinsky, 1987; Stepan,

1990, 1997; Blondel, 1997). Não obstante o facto de estes trabalhos fazerem sistematicamente referência aos direitos e garantias consagrados nos diversos ordenamentos jurídicos, com maior ou menor sucesso na prática parlamentar, raramente se especifica e discute quais são esses direitos e qual a sua amplitude, muito menos ao nível dos órgãos deliberativos infra-estaduais, onde a reflexão normativa e investigação empírica são praticamente inexistentes.

Por tudo isto, esta reflexão sobre o direito de oposição nos municípios portugueses que agora empreendemos afigura-se como necessária, porque não só permite que se levantem questões normativas relevantes sobre a organização e funcionamento da nossa democracia local, como também permite identificar um conjunto de práticas negativas nos órgãos autárquicos municipais que revelam desprezo e descuido na aplicação da Lei 24/98, de 26 de maio, que fazem com que os direitos da oposição se transformem em meras “cortesias” de quem manda” (de Sousa, 2015, p. 73).

O artigo está organizado em três partes. Na primeira parte, debruçamo-nos, de forma sintética, sobre a evolução da regulação do direito de oposição nos municípios portugueses, desde as primeiras eleições autárquicas até à adoção da Lei 24/98, de 26 de maio, identificando os pontos críticos nesse processo. Na segunda parte, fazemos uma análise da forma como foi consagrado e operacionalizado o direito de oposição nos municípios portugueses no âmbito da Lei 24/98, procurando identificar os ângulos mortos da legislação e/ou os riscos associados à sua aplicação prática. Por último, propomos, com a humildade e parcimoniosidade que um ensaio desta natureza obriga, um conjunto de alterações à Lei 24/98 tendo em conta o facto de se tratar de um diploma que apesar dos seus 20 anos de existência, tem permanecido no desconhecimento geral das elites políticas e das populações locais.

### A EVOLUÇÃO DA REGULAÇÃO DO DIREITO DE OPOSIÇÃO NOS MUNICÍPIOS PORTUGUESES

Não obstante o direito de oposição, disposto no art.º 114.º da versão originária da CRP ser uma conquista do 25 de Abril, a consagração desse direito ao nível autárquico só se concretizou no arco de três décadas: primeiro, com a extensão do direito de oposição aos municípios com a revisão da CRP de 1989; e posteriormente, no final da década de 90, com a aprovação da Lei 24/98 (que revogou a antecessora Lei 59/77, de 5 de agosto, que regulava a questão apenas no plano parlamentar e parcialmente no plano das regiões autónomas), num contexto de modernização do poder local.

A regulação do direito de oposição é uma emanção democrática. Nunca existiu no Portugal moderno pré-1974 qualquer paralelo à consagração de

um direito de oposição. Nem na era liberal, nem durante a breve experiência democrática da I República, existiu este instituto democrático ou uma dinâmica governo/oposição semelhante à que se manifesta na democracia pós-1974. Sem embargo de existir no plano estadual um sistema pluripartidário parcialmente competitivo (Jalali, 2007, pp. 41-47), essa dinâmica nunca se transpôs para o funcionamento dos municípios nestas duas fases da nossa história, havendo tendencialmente uma oscilação entre órgãos dominados por um partido único e entre órgãos com representação pluripartidária, mas sem divergências de fundo numa lógica consensual e agregadora de interesses comuns. Importa também salientar que nestes dois períodos nunca existiram eleições verdadeiramente livres, justas, competitivas e com sufrágio universal. Ainda que houvesse eleições para os órgãos locais, a verdade é que elas eram condicionadas pela existência, mais ou menos constante, de critérios censitários (existentes apenas na monarquia constitucional – Pereira, 2015, p. 394), capacitários e de género (comuns aos dois períodos) para a atribuição do direito de voto, que traziam “um carácter restritivo e ideologicamente limitado” (Pinheiro, 2011, p. 118) ao sufrágio e afastavam do voto a maioria da população portuguesa (Telo, 2010, pp. 162-163; Lopes, 2012, p. 66). A existência de um forte sistema de caciques locais, comum aos dois períodos em questão, que através das mais diversas técnicas de pressão asseguravam a manipulação dos atos eleitorais, afasta uma noção criteriosa de eleições livres e justas (Monteiro, 2017, p. 91). Por fim, um dado positivo comum a estes dois períodos (que é, de certo modo, o único antecedente do direito de oposição) prende-se com a consagração no Código Administrativo de 1886 e na Constituição de 1911 de um princípio de representação das minorias que ainda que almejasse objetivos importantes (tais como o aproveitamento de todas as correntes de opinião na administração local e de aí se assegurar uma fiscalização conveniente, uma vitalidade e uma moralidade – Otero, 1987, p. 124) não foi acolhido de forma pacífica na época (Almeida, 2019a, pp. 59-60, 2019b, p. 42).

Durante o período do Estado Novo, sobretudo a partir de 1945, a noção de oposição é integrada no modelo corporativista de forma organicista, como uma instância formal tolerada pelo poder instituído, e não como uma realidade social e política independente, alternativa e confrontacional (Pinto, 2008, pp. 33, 38). Esta matriz organicista associada a uma lógica de centralização autoritária em que os municípios se subordinavam totalmente “ao governo da Nação” (Caetano, 1937, p. 6), que nomeava livremente os presidentes de Câmara e exercia sobre as autarquias locais uma tutela estadual agressiva, acabou por converter irreversivelmente a autarquia local numa “fórmula vazia” de poder, isto é, uma “mera embalagem de personalidade jurídica pública” (Nabais, 1993, pp. 150-151). Essa “falta de autenticidade das autarquias” (Ruas,

1994, p. 90) é provavelmente “uma das causas profundas de descontentamento popular” que ajudaria a legitimar a revolução. Não é por isso de estranhar o “assalto” por populares às Câmaras Municipais e às Juntas de Freguesia que se verificou no período imediato ao 25 de Abril de 1974 (Ruas, 1994, p. 91; Varela, 2014, pp. 251-252; 2019, pp. 43-53).

No caso português, a consagração do direito de oposição, no pós-25 de Abril, desenvolveu-se primariamente por via constitucional e, posteriormente, numa lógica de complementaridade por via de legislação ordinária especificamente dedicada a esta questão (As leis 59/77 e 24/98).

Este é um modelo particularmente inovador e sem paralelo na Europa<sup>3</sup>, o que em muito se fica a dever ao art.º 114.º/2 (Kubát, 2010, p. 52) e 3 da CRP que, numa clara opção a favor do pluralismo (Otero, 2010, pp. 60-61; Alexandrino, 2015, p. 107), oferece uma interpretação abrangente do direito de oposição que, por um lado, abarca simultaneamente a oposição parlamentar e extra-parlamentar e os níveis estadual e infra-estaduais (regional e autárquico) de poder e que, por outro lado, assume uma lógica aberta de elenco-mínimo que permite o seu alargamento a outros direitos concretizadores deste direito (Miranda, 2006, pp. 292-293 e Canotilho, Moreira, 2010, p. 95) por via de legislação ordinária. Ainda que algumas melhorias possam fazer-se no plano da capacitação institucional, esta regulação está plenamente enquadrada nas orientações gerais constantes do normativo internacional de referência no domínio do direito de oposição, indo até mais longe em alguns aspetos, nomeadamente na preocupação com a consagração de um direito de oposição no nível infra-estadual.

Neste sentido, é importante compreender como é que estes dois pilares normativos surgiram, se desenvolveram e quais foram os pontos críticos nesse processo.

#### DAS PRIMEIRAS ELEIÇÕES AUTÁRQUICAS (1976) AO ALARGAMENTO DO DIREITO DE OPOSIÇÃO DURANTE A REVISÃO CONSTITUCIONAL DE 1989

O art.º 117.º da versão originária da CRP, aprovada a 2 de abril de 1976, que consagrou explicitamente um direito de oposição, e que resultou do trabalho de redação de Jorge Miranda, em função da intensa discussão sobre a organização do poder político tida na 5.ª Comissão, mereceu aprovação unânime sem sobressaltos na votação na especialidade (Almeida, 2019a, p. 64).

Porém, ainda que a Assembleia Constituinte não tenha dedicado grande relevância à discussão do direito de oposição, a verdade é que no quadro da

3 O modelo português só é seguindo em Cabo-Verde e na Colômbia. Com mais desenvolvimento sobre todos os modelos existentes veja-se Almeida (2019a, pp. 73-82).

1 Legislatura o tema acabou por estar na ordem do dia (ainda que com uma discussão sem crispações e focada no plano da oposição parlamentar). O tema, por um lado, começa logo por surgir no programa do 1 Governo Constitucional com a afirmação de um compromisso de implantação de um novo estilo de relacionamento entre os partidos políticos numa base de respeito pela oposição e pelos seus direitos (e particularmente pelo seu direito à informação), algo particularmente importante tendo em conta o contexto em que o PS em maioria relativa optara por formar um governo minoritário. Por outro lado, o tema surge, também, por via do Projeto de Lei 5/1 apresentado pelo CDS, em 1976, que, após um conjunto profundo de alterações em comissão, acabaria por merecer aprovação por unanimidade e por se traduzir na adoção da Lei 59/77, de 5 de agosto. Este normativo acabaria por trazer um desenvolvimento mais aprofundado e concretização harmoniosa dos preceitos constitucionais que consagravam o direito de oposição (dos partidos da oposição ou que com ele estavam conexos) ainda que apenas no plano da Assembleia da República e das regiões autónomas.

Em relação à Lei 59/77 há que reter três notas essenciais. Em primeiro lugar, o principal motivo do surgimento deste normativo prende-se com o facto de o regime democrático estar a dar os seus primeiros passos, vivendo-se uma certa crispação político-partidária que levou os partidos da oposição a entenderem ser necessário operacionalizar e reforçar por via legal certas garantias constitucionais dos partidos da oposição que estavam a ser desrespeitadas pelo governo e pelos governos das regiões autónomas. Em segundo lugar, o facto de ter sido o CDS a apresentar este Projeto de Lei é um dado que tem um cunho simbólico e que é inseparável da afirmação deste partido, no período do pós-25 de Abril (na sequência dos acontecimentos do 11 de março de 1975), como o primeiro partido português a declarar-se como partido da oposição (Amaral, 1996, pp. 348-350). Finalmente, numa terceira nota, queremos sublinhar que nunca na discussão deste diploma foi levantada a hipótese de este estatuto legal da oposição abranger os partidos da oposição no quadro dos órgãos das autarquias locais (Almeida, 2019a, pp. 67-68), o que se deve essencialmente ao facto de existir uma certa indefinição jurídica no domínio das autarquias locais, visto que, apesar de já terem ocorrido as primeiras eleições para as autarquias locais, a regulação legal da estrutura, funcionamento e competências das autarquias locais era ainda, nesta altura, muito embrionária, estando em processo de construção num contexto em que se colocavam um conjunto de problemas básicos à ação dos eleitos locais (como, por exemplo, a implantação de redes de saneamento básico).

O alargamento do direito da oposição ao nível dos órgãos municipais só surge com a revisão constitucional de 1989 que aditou ao atual art.º 114.º/3

da CRP<sup>4</sup> a referência aos órgãos deliberativos das autarquias locais. Note-se que esta é uma alteração que surge num contexto de clara predominância de um só partido na política nacional e infra-estadual, uma vez que o PSD, que já era detentor de maiorias absolutas nas regiões autónomas, conquistara 149 das 305 câmaras municipais existentes (48,85%) nas eleições autárquicas de 1985, seguida de uma vitória histórica nas legislativas de 1987, com a subida ao poder da primeira maioria absoluta de um só partido em Portugal. Este contexto inédito na democracia portuguesa em geral, e na democracia local em particular, trouxe uma alteração profunda do papel das formações políticas minoritárias, encaradas pelo partido incumbente como “forças de bloqueio”, o que acabaria por originar uma série de violações aos mais básicos direitos de oposição. A defesa do alargamento do direito de oposição ao plano das autarquias locais proposto e defendido pelo PS, na época o maior partido da oposição no plano parlamentar e no plano infra-estadual (regiões autónomas e municípios), surge precisamente como uma tentativa de reverter o enfraquecimento do papel da oposição.

#### DA REVISÃO CONSTITUCIONAL DE 1989 À ADOÇÃO DA LEI 24/98

Não obstante os importantes fins almejados pela revisão constitucional de 1989, a verdade é que esta alteração só foi operacionalizada passados quase 10 anos, tendo pairado durante esse longo período uma inconstitucionalidade por omissão sobre esta matéria, que só foi ultrapassada com a adoção da Lei 24/98, de 26 de maio (Almeida, 2019a, p. 71).

A aprovação de um novo estatuto do direito de oposição, que, adaptando a regulação desta matéria às alterações constitucionais ocorridas, assegurava um aprofundamento dos direitos e garantias das forças da oposição ao nível parlamentar e infra-estadual, foi assumida como uma prioridade eleitoral pelo PS. Com o intuito de marcar a diferença quanto ao exercício do poder em relação à anterior maioria PSD, o PS apresentou, sem sucesso em virtude do voto contra do PSD, o Projeto de Lei 404/VI (que propunha a revogação e substituição do Estatuto do Direito de Oposição, chumbado pelo PSD) simbolicamente como primeira medida na sequência da vitória nas eleições para o Parlamento Europeu de 1994 e do lançamento da campanha eleitoral para as eleições legislativas de 1995 (Almeida, 2019a, p. 72). Por conseguinte, no início da VII legislatura, num gesto demonstrativo de coerência política, o PS apresenta, em 1995, o Projeto de Lei 15/VII que,

4 Na revisão de 1982, o legislador procurou constitucionalizar alguns direitos que já constavam da Lei 79/77 com intuito de assegurar um maior respeito por esses direitos, até aí considerados “letra morta”.

segundo no essencial o projeto referido anteriormente, propunha a revogação e substituição do Estatuto do Direito de Oposição. O processo de elaboração e discussão decorreu de forma relativamente pacífica, num contexto em que a oposição era maioritária, ao longo de quase 3 anos e tendo conseguido a aprovação por unanimidade na votação final global, acabando por consubstanciar-se na Lei 24/98, de 26 de maio.

Assim, podemos dizer que hoje, ao nível infra-estadual, está assegurado, no plano normativo, um sistema democrático pleno que é inseparável da existência de uma oposição responsável e titular de direitos de modo a poder desenvolver uma efetiva fiscalização, acompanhamento e crítica do poder executivo e afirmar-se como alternativa democrática.

No quadro 1 apresentamos uma breve síntese comparativa entre o conteúdo da Lei 79/77 e da Lei 24/98. Além do alargamento dos pressupostos do direito de oposição às autarquias locais, verificou-se uma melhoria no que concerne à obrigatoriedade do relatório de avaliação do grau de observância do Estatuto do Direito de Oposição e à possibilidade de os titulares do direito de oposição exercerem o contraditório em relação aos conteúdos nele expressos. Porém, este avanço da Lei 24/98 em relação à Lei 59/77 não é isento de inconsistências, que acabaram por condicionar a eficácia do instrumento ao longo dos últimos 20 anos: a autoria do relatório passa a ser da exclusiva responsabilidade do executivo e a ausência de sanções para o não cumprimento da obrigação de elaboração do relatório.

#### **A OPERACIONALIZAÇÃO DO DIREITO DE OPOSIÇÃO NA LEI 24/98, DE 26 DE MAIO**

Feito um enquadramento geral do direito de oposição e da sua evolução no quadro jurídico-constitucional português, é agora o momento de olharmos para as soluções jurídicas consagradas na Lei 24/98, de 26 de maio, e para aquela que tem sido a sua aplicação prática.

##### **QUEM SÃO OS TITULARES DO DIREITO DE OPOSIÇÃO?**

O art.º 3.º/2 da Lei 24/98, de 26 de maio veio reconhecer, numa lógica de complementaridade, o direito de oposição às forças políticas que apenas estejam representadas na Assembleia Municipal ou que, independentemente dessa representação, façam parte do órgão executivo do município como vereadores da oposição, desde que não assumam qualquer pelouro ou responsabilidade direta e imediata no exercício das funções (Sá, 2000, p. 53; Miranda, 2006, p. 294). Na realidade autárquica portuguesa, a fiscalização e controlo da maioria nem sempre é fácil quer pelos poderes limitados

## QUADRO 1

Síntese comparativa entre o conteúdo da Lei 79/77 e da Lei 24/98

Descritivo	Lei 59/77	Lei 24/98
Âmbito de aplicação	Parlamentar e (de forma limitada) Regiões Autónomas	Parlamentar e infra-estadual (Regiões Autónomas, municípios e freguesias)
Titulares do direito de oposição	Partidos políticos	Partidos políticos e GCE (nas autarquias locais)
Direito à informação sobre principais assuntos de interesse público	✓	✓
Dever de informação ao executivo e outros órgãos de poder	✓	✗
Direito de consulta prévia	✓	✓
Direito de participação	✓	✓
Direito de depor	✓	✓
	Apenas no plano parlamentar	No plano parlamentar e infra-estadual,
	Elaboração facultativa	Elaboração obrigatória
	Elaboração pelo Executivo ou pelos Titulares do direito de oposição	Elaboração pelos Executivos
Relatórios de avaliação do grau de observância do Estatuto do Direito de Oposição	Possibilidade de resposta escrita ao autor do relatório, sem possibilidade de discussão pública	Previsão de duas vias de exercício de contraditório pelos Titulares do direito de oposição (possibilidade de resposta ao relatório e de subsequente discussão pública na respetiva Assembleia)
	Publicação do relatório e das respetivas respostas escritas no <i>Diário da Assembleia da República</i>	Publicação do relatório no <i>Diário da República</i> , nos jornais oficiais das Regiões Autónomas, no <i>diário/boletim municipal</i> ou em edital (no caso das freguesias)

Legenda: ✓ Contemplado; ✗ Não-contemplado.

das Assembleias Municipais, quer pelo facto de a força política maioritária que preside ao executivo tratar muitas vezes os vereadores da oposição sem pelouros, situação muito comum no nosso sistema, como meros “jarrões decorativos”.

Importa também sublinhar que os titulares do direito de oposição (e dos direitos que o compõem) não são apenas os partidos políticos representados nos órgãos locais (daí falarmos sempre em forças políticas), são também, nas mesmas condições, os grupos de cidadãos eleitores (em diante GCE). O universo dos titulares do direito de oposição foi um dos poucos aspetos que mereceu uma clarificação *a posteriori* por decisão do Tribunal Constitucional (TC). No Acórdão 373/2009 de 23 de julho, o colégio de juizes do TC veio estabelecer que em relação ao direito de consulta prévia (5.º/3) – e por analogia extensível, em nosso entender, aos restantes direitos consagrados nos artigos 6.º e 8.º da Lei 24/98 – não existem quaisquer razões que justifiquem esta diferenciação dos GCE face aos partidos, pelo que uma interpretação literal estrita (focada na referência exclusiva aos partidos políticos) estaria ferida de inconstitucionalidade (Almeida, 2019a, pp. 95-98).

Contudo, fica ainda por clarificar se os membros eleitos nas listas de partidos ou coligações como independentes, e assim queiram permanecer no exercício do seu mandato, que tendo concorrido nessas listas como membros de um partido se tenham desfilado no decurso do mandato ou que se tenham desvinculado do grupo político onde estão inseridos (composto pelos eleitos de uma lista de partido, coligação ou GCE) exercendo o resto do mandato como independentes, poderão beneficiar dos mesmos direitos e garantias que os titulares do direito de oposição através de uma interpretação alargada do art.º 2.º/3 da Lei 24/98.

#### QUE DIREITOS ESTÃO CONSAGRADOS NO ESTATUTO DO DIREITO DE OPOSIÇÃO?

A Lei 24/98 confere aos titulares do direito de oposição o (1) *direito à informação*; o (2) *direito de consulta prévia*; o (3) *direito de participação*; e o (4) *direito de depor*.

Importa, agora, analisar em que se traduzem estes direitos e quais as questões problemáticas práticas que se têm colocado em relação a cada um deles.

#### DIREITO À INFORMAÇÃO

O direito à informação surge no art.º 4.º, enquanto concretização do disposto no 114.º/3 CRP e com uma clara ligação ao direito geral de informação consagrado no 48.º/2, 37.º/1 e 268.º/1 CRP (Oliveira, 2005, pp. 34-36), e vem estabelecer que os titulares do direito de oposição têm o direito de,

independentemente de qualquer requerimento<sup>5</sup>, ser informados regular, diretamente, na forma e pela via mais acessível possível e em prazo razoável pelos correspondentes órgãos executivos (e pelo respetivo presidente de Câmara) sobre o andamento dos principais assuntos de interesse público relacionados com a sua atividade. Este é, assim, um direito que permite simultaneamente assegurar, por um lado, deliberações conscientes, plurais e fundamentadas e, por outro lado, uma fiscalização esclarecida e crítica da atuação dos executivos levadas a cabo pela oposição (Oliveira, 2012, p. 8), equilibrando, deste modo, a assimetria de informação entre executivo e oposição.

Importa notar que há dois aspetos que atualmente estão na total discricionariedade e subjetividade das forças políticas detentoras da maioria na câmara municipal e do seu presidente e que exigem alguma reflexão.

Por um lado, o primeiro aspeto relevante diz respeito à interpretação do termo “principais assuntos de interesse público”, que é algo que condiciona o conteúdo e abrangência da informação a prestar às forças da oposição. Relativamente a este termo não deve cair-se na tentação de o subsumir à ideia de interesses locais ou de assuntos de relevância local, porque aqui o legislador ordinário<sup>6</sup> (em linha com aquilo que já havia sido consagrado no 114.º/3 CRP) procurou transmitir uma visão mais abrangente do papel das autarquias locais, também partilhada por alguma doutrina relevante (Beck, 2017, pp. 62-64, 209-228; Canotilho, 2017, pp. 46-47) e pela Carta Europeia da Autonomia Local (3.º/1 CEAL). Face aos inúmeros desafios de dimensão global com incidência local que as democracias defrontam nos nossos dias, as autarquias locais desempenham um papel ativo e não marginal na governação do país, com responsabilidades cada vez mais amplas, o que faz com que muitos assuntos sob a sua alçada tenham implicações não estritamente locais e que haja uma partilha de competências na sua resolução, numa lógica de cooperação multinível. Assim, não se podem traçar limites demasiado rígidos para este conceito, devendo entender-se que estão aqui em jogo assuntos públicos que “não estando legalmente vedados ou reservados a outras esferas de poder público, respeitam ao ‘bem-estar económico, social e ambiental da população e do espaço territorial’ que lhes corresponde” (Neves, 2017, pp. 47-48) e “que pela sua proximidade e natureza possam por ela(s) ser levados a cabo, sem prejuízo do princípio da boa administração” (Oliveira, 1993, p. 195).

5 Neste sentido veja-se, por exemplo, o parecer da CCDR do centro com o n.º 25/99, de 29-01-1999 (Ricardo, 2013, p. 599).

6 Ainda que tenha sido criticado pela Associação Nacional de Municípios Portugueses (em diante ANMP) por adotar uma fórmula demasiado abrangente que poderia trazer uma quantidade excessiva de pedidos de informação (Almeida, 2019a, p. 109).

Por outro lado, importa sublinhar que, embora seja uma opção criticável, à luz da atual solução legal decorrente do art.º 4.º/2 da Lei 24/98 não existe um prazo pré-determinado para o cumprimento deste dever, dado que as informações devem ser prestadas sempre que o órgão executivo considere que há novas informações sobre os principais assuntos de interesse público, o que traz uma excessiva subjetividade e discricionariedade do órgão executivo e que, portanto, deveria ser mais densamente regulada e aprimorada no futuro. Isto significa, na prática, que para que a oposição se faça valer deste direito, deverá insistentemente interpelar o executivo para que cumpra o seu dever de informação ou encetar uma batalha jurídica, muitas vezes longa e ingrata, através de apresentação de queixa à Comissão de Acesso aos Documentos Administrativos (art.º 16.º da Lei 26/2016, de 22 de agosto) ou recorrendo à intimação para a prestação de informações, consulta de processos ou passagem de certidões (artigos 104.º a 108.º Código de processo nos tribunais administrativos).

#### DIREITO DE CONSULTA PRÉVIA

O direito de consulta prévia (art.º 5.º/3 e 4 da Lei n.º 24/98) traduz-se no direito de os titulares do direito de oposição serem ouvidos, por qualquer via<sup>7</sup> e após a elaboração dos projetos de propostas e antes da aprovação das propostas no órgão executivo<sup>8</sup>, sobre as propostas dos respetivos orçamentos e das grandes opções do plano – que lhes são previamente disponibilizadas (diretamente e em tempo útil) para análise num prazo razoável<sup>9</sup> – sob pena de poder estar em jogo a anulabilidade da deliberação que posteriormente venha a ter lugar (art.º 163.º do Código do Procedimento Administrativo – CPA).<sup>10</sup>

Embora no período de discussão do Projeto de Lei que acabou por se traduzir na Lei n.º 24/98, a ANMP tenha considerado que este era um direito redundante face à garantia legal de participação das forças de oposição nestas deliberações (Almeida, 2019a, p. 114), a prática tem demonstrado precisamente o contrário. A consulta da oposição nas grandes decisões políticas tem

7 Informação da CCDR Norte, n.º ID 1546970, de 11-02-2014.

8 Neste sentido veja-se, por exemplo, o parecer da CDDR do Algarve com o n.º 137/2001, de 05-03-2001 (transcrito em Comissão de Coordenação e Desenvolvimento Regional do Algarve, “Resumo dos principais pareceres jurídicos elaborados pela Divisão de Apoio Jurídico em 2001”, CCDR Algarve, 2002, pp. 78-80).

9 No mesmo sentido: Parecer da Comissão de CCDR do Alentejo com o n.º 160/2002, de 06-12-2002.

10 Vejam-se no plano jurisprudencial o Acórdão do Tribunal Central Administrativo Norte de 29-05-2008 (Processo: 01186/05.3BEBRG) e no plano das CCDR, por exemplo, a Informação da CCDR do Norte, n.º ID 1546970, de 11-02-2014.

trazido uma lógica enriquecedora de convergência baseada no diálogo intenso e respeitoso de modo a alcançar as mais benéficas soluções para o município e a sua comunidade em matérias extremamente importantes e sensíveis (que, cada vez mais, condicionam o futuro a longo, médio e curto prazo e as opções de futuros executivos).

Este é o momento em que as forças da oposição têm a possibilidade de expressar a sua opinião e influenciar os processos de decisão, apresentando argumentos e contrapropostas face às opções políticas da maioria, mesmo que estas não assumam um carácter vinculativo. Trata-se apenas de mitigar o princípio maioritário pelo princípio democrático, em sede de consulta prévia, visto que a oposição não goza da possibilidade de apresentar propostas de alteração ao orçamento e às grandes opções do plano (artigos 9.º/3 e 25.º/3 do Regime das Autarquias Locais – RAL – aprovado pela Lei 75/2013, de 12 de setembro).

#### DIREITO DE PARTICIPAÇÃO

O art.º 6.º da Lei 24/98 consagra a existência de um direito de participação numa dupla dimensão: por um lado, possibilitando as forças políticas da oposição de se pronunciarem e intervirem pelos meios constitucionais e legais sobre quaisquer questões de interesse público relevante; e, por outro lado, permitindo-lhes estar presentes e participar em todos os atos e atividades oficiais que, pela sua natureza, o justifiquem.

O direito de participação, na vertente de pronúncia e intervenção, não tem levantado grandes problemas de aplicação, encontrando-se assegurado através do regimento da Assembleia Municipal e da Câmara Municipal. Do ponto de vista formal, os titulares do direito de oposição podem efetuar pedidos de informação, propostas de deliberação, moções, recomendações, requerimentos, declarações políticas, declarações de voto, protestos, esclarecimentos e participar em certos grupos, conselhos e comissões especializadas. Na prática, porém, persistem alguns atropelos dissimulados ao direito de pronúncia e intervenção na condução dos trabalhos, durante as reuniões de Câmara e sessões da Assembleia Municipal, não só em termos da distribuição dos tempos de intervenção, como também quanto à forma esquivada como o incumbente responde aos pedidos de informação que lhe são colocados pelos titulares do direito de oposição. De nada serve o direito de pronúncia e intervenção se os titulares do direito de oposição não estiverem munidos, em tempo útil, de informação fidedigna e completa.

No que diz respeito à presença e participação em eventos oficiais, estamos a falar numa vertente que se insere numa lógica de salutar convívio democrático e institucional e que aponta para a necessidade de que haja convites dirigidos aos membros eleitos da Câmara Municipal e da Assembleia Municipal para

os eventos públicos organizados ou apoiados pelo município (sejam inaugurações, espetáculos culturais, sessões de esclarecimento, entre outros). Ainda que em Sousa (1993, p. 313) se tenha considerado que esta é uma forma de participação peculiar e pouco apropriada, a verdade é que, em nosso entender, este parece-nos ser um direito da maior importância na medida em que não só assegura uma representação de todas as sensibilidades políticas nestes eventos, como também assegura (de forma direta ou indireta) uma maior proximidade às populações e aos seus problemas. Um dos problemas mais recorrentes associado a esta dimensão do direito de participação prende-se com a excessiva discricionariedade dada pela norma ao executivo e ao seu presidente, que faz com que a participação nos eventos oficiais apenas ocorra naqueles em que estes entenderem que face à sua natureza tal se justifique (de Sousa, 2015, p. 74), o que faz com que na prática estes eventos acabem por ter apenas a participação da maioria e dos seus eleitos.

Importa, também, sublinhar que o entendimento e prática dominante em relação ao direito de participação resultam da necessidade dos executivos assegurarem aos eleitos da oposição as condições adequadas para o exercício das suas funções, o que inclui, num plano mais geral, a entrega da correspondência dirigida a estes eleitos e, num plano mais concreto, por exemplo em relação aos vereadores sem pelouro, a atribuição de gabinetes próprios em instalações da Câmara apetrechados dos meios logísticos necessários ou a atribuição de endereços eletrónicos institucionais. Aliás, é nesta linha que se insere, também, o art.º 42.º/7 do RAL aprovado pela Lei 75/2013, que de forma perentória estabelece que “o presidente da câmara municipal deve disponibilizar a todos os vereadores os recursos físicos, materiais e humanos necessários ao exercício do respetivo mandato”. Embora alguns municípios tenham procurado assegurar um efetivo respeito pelo direito de participação ao nível camarário, disponibilizando aos titulares do direito da oposição os meios básicos necessários para o exercício do seu mandato e das suas funções, o mesmo já não se pode dizer ao nível das Assembleias Municipais. Segundo um estudo de Oliveira (2013, p. 17), dos municípios objeto de análise apenas 20% disponibilizavam espaço próprio aos grupos municipais nas Assembleias Municipais, ainda que 59% dos municípios afirmem que os grupos municipais nas Assembleias Municipais contam com o apoio prestado por funcionários. Esta tendência manteve-se no mandato de 2013-2017, sendo que no estudo desenvolvido por Silva (2017, pp. 38-39), assinala-se, por amostragem, que apenas 21% das Assembleias Municipais inquiridas garantem um espaço próprio para os grupos municipais, 36% garantem o apoio pelos recursos humanos afetos às Assembleias Municipais, apenas 3% garantem apoios financeiros e apenas 26% garantem apoio logístico.

## DIREITO DE DEPOR

O art.º 8.º da Lei 24/98 vem estabelecer que os titulares do direito de oposição têm o direito de depor, através de representantes, perante quaisquer comissões constituídas para a realização de livros brancos, relatórios, inquéritos, inspeções, sindicâncias ou outras formas de averiguação de factos sobre matérias de relevante interesse local. Este é um direito a exercer em sede “extra-parlamentar” (Sousa, 1993, p. 314) e sem grande relevância prática. Da pesquisa que realizámos podemos constatar, por um lado, que em todos os relatórios de avaliação do cumprimento do Estatuto do Direito de Oposição que consultámos se afirmava que o órgão executivo não esteve sujeito a qualquer obrigação neste domínio porque não tinha existido nenhuma comissão com o intuito constante da previsão da norma; e, por outro lado, nos casos em que estas auditorias e inspeções ocorrem nos municípios tem-se tornado prática que os organismos que as levam a cabo oiçam as forças da oposição sempre que tal se justifique (isto é, sempre que a análise das atas e documentação complementar não sejam esclarecedoras quanto a determinado processo de decisão/deliberação).

O principal problema associado à efetivação deste direito ocorre à *posteriori*. Isto é, tem sobretudo a ver com eficiência do direito de acesso à informação, uma vez que o Executivo consegue que os resultados de determinadas inspeções não sejam facultados em tempo útil aos titulares do direito de oposição (não obstante o art.º 35.º/2 o) do RAL aprovado pela Lei 75/2013, de 12 de setembro, estabelecer um prazo máximo de 10 dias para o efeito).

## COMO É ESCRUTINADO O RESPEITO PELA OPOSIÇÃO?

## - ELABORAÇÃO E PUBLICITAÇÃO DO RELATÓRIO DO GRAU DE OBSERVÂNCIA DO ESTATUTO DO DIREITO DE OPOSIÇÃO

O art.º 10.º da Lei 24/98 referente aos relatórios de avaliação do cumprimento do Estatuto do Direito de Oposição, estabelece que as Câmaras Municipais têm obrigatoriamente (Sá, 2000, p. 36, Neves, 2004, pp. 79, 103)<sup>11</sup> de elaborar até ao fim de março do ano subsequente àquele a que se refiram um relatório de avaliação do grau de observância do respeito pelos direitos e garantias constantes da Lei 24/98 (art.º 10.º/1), devendo tais relatórios ser enviados aos titulares do direito de oposição a fim de que sobre eles se pronunciem (art.º 10.º/2). Eventualmente, se os titulares do direito de oposição o requererem, podem estes relatórios e resposta dos titulares ser objeto de discussão pública na correspondente Assembleia Municipal (art.º 10.º/3 e 25.º/1 h) do RAL aprovado pela Lei 75/2013) cumprindo, deste modo, dois objetivos: por um lado, assegurar

11 No plano das CDDR veja-se, por exemplo, o parecer da CDDR do Centro com o n.º DSAJAL 58/08, de 07-04-2008 (Ricardo, 2013, pp. 593-594).

uma espécie de direito do contraditório (Sá, 2000, p. 37), e por outro lado dar a conhecer aos munícipes o estado do município em matéria de cumprimento dos direitos da oposição, devendo o relatório, após todo este processo, e sob pena de ineficácia, ser publicado no diário ou boletim municipal (art.º 10.º/5) pelos respetivos presidentes da Câmara Municipal (art. 35º/1 u) do RAL aprovado pela Lei 75/2013).

Apesar de se tratar de um mecanismo inovador de avaliação do grau de observância do direito de oposição por parte dos incumbentes, a sua conceção e aplicação encerra uma série de incongruências. Em primeiro lugar, importa sublinhar que atualmente, e num sentido mais restrito do preconizado na Lei 79/77 – a qual deixava em aberto a possibilidade de serem os titulares do direito de oposição os autores do relatório – a elaboração do relatório é da exclusiva responsabilidade dos órgãos executivos do município e nestes dos respetivos presidentes, o que tem feito com que muitos dos relatórios sejam irrealistas e desprovidos de sentido crítico quanto à prática institucional e aos problemas existentes (De Sousa, 2015, p. 74). Note-se que o que em grande medida justifica esta má prática (a par da competência exclusiva de elaboração) é o facto de, ainda que a lei preveja (e bem) um processo que inclui o exercício de uma espécie de contraditório por parte das forças da oposição, em termos práticos este processo acabar por ser mais o cumprimento de uma formalidade, já que o relatório não está sujeito a qualquer votação (do executivo ou da assembleia deliberativa) e é apresentado como versão final (não sendo uma mera proposta de relatório e não integrando, regra geral, as sugestões e críticas da oposição nas diferentes fases de contraditório). Esta é uma situação particularmente comum nos municípios em que há maioria absoluta de uma força política em todos os órgãos e que urge alterar, porque o quadro atual não assegura a lógica de pluralismo que tem de presidir à elaboração deste relatório, fazendo com que as potencialidades deste instrumento, sem paralelo noutras ordens jurídicas, se percam.

Em segundo lugar, outro grande problema no âmbito de elaboração destes relatórios prende-se com o facto de muitas Câmaras Municipais<sup>12</sup> não cumprirem essa obrigatoriedade legal – sendo que em muitíssimas delas nunca existiu um único relatório desde 1998 (Almeida, 2019a, p. 140). Face

12 Note-se que no mandato de 2013-2017, seguindo os dados apresentados em Silva (2017, p. 38), cerca de 47% das Assembleias Municipais inquiridas não recebeu (ou discutiu) estes relatórios (durante todo o período do mandato). A par desta estatística e dando dados até mais pessimistas podemos ter em conta aquela elaborada pela TIAC – Transparência e Integridade, Associação Cívica (com uma amostra mais ampla – já que abarca todos os 308 municípios do país) que, no âmbito dos estudos referentes ao Índice de Transparência Municipal de 2015 e de 2016, refere que apenas (respetivamente) 69 (22,40%) e 95 (30,84%) dos municípios publicaram os relatórios de avaliação.

a este problema frequente é importante olhar para as vias à disposição dos titulares do direito de oposição para assegurarem a elaboração deste relatório. Primeiro, é de notar que, ainda que no quadro da Lei 59/77 se atribuísse a competência para a elaboração deste relatório também aos titulares do direito de oposição (art.º 10.º/2 – o que poderia servir como meio de reação), à luz do atual art.º 10.º/1 tal solução não é permitida cabendo a elaboração à maioria contraposta aos titulares do direito de oposição e no caso de tal ocorrer por iniciativa dos titulares do direito de oposição no quadro dos órgãos das autarquias locais (algo que já sucedeu parcialmente em um caso<sup>13</sup>) a deliberação extravasará, no mínimo, o respetivo âmbito de competências (art.º 45.º do RAL aprovado pela Lei 75/2013 e art.º 3.º/1 CPA).

Segundo, importa notar que o laxismo no cumprimento deste art.º 10.º/1 da Lei 24/98 não é exclusivo dos executivos, muitas vezes ele estende-se aos próprios titulares do direito de oposição que se preocupam mais com os restantes direitos concretos que a Lei 24/98 lhes reconhece do que com o cumprimento desta importante obrigação. Face à ausência da previsão legal de vias de reação a uma eventual omissão ilegal na elaboração do relatório da parte do executivo, a reação mais adequada dos titulares do direito de oposição seria a de denunciarem em sede de reunião de câmara ou em sede de reunião de Assembleia Municipal este incumprimento da lei, ou ainda, a de interporem, junto dos tribunais administrativos, uma ação de condenação à adoção de um comportamento (Almeida, 2019a, pp. 141-142).

Em terceiro e último lugar, importa referir que, em termos práticos, têm existido aqui muitas confusões e equívocos quanto à publicação do relatório que têm de ser esclarecidos. Primeiro, ainda que não seja obrigatória, será conveniente, numa lógica de aprofundamento da transparência e de controlo do poder, a existência de uma publicação do relatório no sítio institucional das autarquias, sendo algo que na esteira de uma aceção moderna já vem sendo, por exemplo, exigido em certas circunstâncias quanto aos atos administrativos (art.º 159.º CPA) e a certas deliberações dos órgãos das autarquias locais (art.º 56.º/2 do RAL aprovado pela Lei 75/2013). Segundo, ao contrário do que acontece em termos práticos em alguns municípios<sup>14</sup>, o cumprimento

13 Tal sucedeu no caso *suis generis* do município de Cascais, onde na reunião da Câmara Municipal as forças da oposição propuseram, face à não apresentação do relatório pela maioria, uma proposta de relatório de avaliação do grau de observância do Estatuto do Direito de Oposição, referente ao ano de 2014 (com mais profundidade sobre este assunto, veja-se Almeida, 2019a, p. 133).

14 Com situações em que se falava apenas na publicação do Relatório no Sítio Institucional do Município veja-se, por exemplo, o Relatório de Avaliação do Município de Monção de 2010, p. 4 ou o Relatório de Avaliação do Município de Guimarães de 2013, p. 5.

desta obrigação de publicação do relatório não se basta com o mero carregamento do documento no *website* do município ou a publicitação da ligação eletrónica remissiva para o documento.<sup>15</sup> Em nosso entender, a publicação, por imposição do art.º 10.º/5, tem de ocorrer no diário ou boletim municipal, onde deve ser publicado o relatório na íntegra sem quaisquer alterações ou sínteses (sem prejuízo de poder também ser publicado no *website* do município). Quarto, seguindo aquele que foi o entendimento da Entidade Reguladora para a Comunicação Social (ERC)<sup>16</sup>, a obrigação de publicação só abrange a publicação do relatório, não sendo, portanto, obrigatória a publicação das declarações em sede de exercício do direito de contraditório, sendo, no entanto, tal publicação possível, seja no *website* do município, seja no boletim municipal, desde que se respeite um princípio de equilíbrio e igualdade entre as forças políticas.

Em suma, a importância dada a este instrumento de avaliação pelas várias forças políticas tem sido muito limitada. Prova disso é o facto de num total de 115 relatórios disponíveis nos portais das Câmaras referentes ao mandato 2013-2017 e analisados para este artigo, apenas em 5 os titulares do direito de oposição participaram na sua elaboração, tendo 26 sido publicados fora do prazo (Quadro 2). A maioria destes relatórios limita-se a elencar os direitos consagrados na lei e não aponta quaisquer falhas ou abusos. Tudo funciona na perfeição, com cordialidade e respeito pela oposição e minorias. Contudo,

#### QUADRO 2

Avaliação dos Relatórios sobre o grau de Observância do Estatuto do Direito de Oposição (REDO), 2013-2017

	Total	%
Municípios que publicaram o REDO fora do prazo	26	22,61%
REDOs discutidos em AM	12	10,43%
REDOs com participação de titulares do direito de oposição	5	4,35%
REDOs publicados em boletim municipal	26	22,61%
REDOs publicados no website municipal	81	70,43%
REDOs publicados em edital	4	3,48%
REDOs publicados em DR	6	5,22%

Fonte: Elaboração própria. O universo de análise (N = 115 Municípios com REDO) diz respeito à totalidade dos municípios portugueses (308). Foi considerado um relatório exemplar por município para o mandato 2013-2017; por conseguinte, os relatórios analisados não foram todos elaborados no mesmo ano civil.

15 Situação ocorrida com o Relatório de Avaliação do Município de Vila do Conde de 2010 e que é tratada de forma mais aprofundada pela Deliberação 3/PLU-1/2011 da ERC, de 6-4-2011.

16 Deliberação 3/PLU-1/2011 da ERC, de 06-04-2011.

basta uma breve consulta das atas das Assembleias Municipais onde esses foram discutidos, “para perceber que afinal as relações Executivo-Oposição não são assim tão sãs e que os direitos da oposição nem sempre são respeitados” (de Sousa, 2015, p. 74).

#### PROPOSTAS PARA UMA REVISÃO DA LEI 24/98, DE 26 DE MAIO

De tudo o que se disse ao longo desta reflexão conjunta fica claro que os 20 anos de consulado da Lei 24/98 trouxeram alguns avanços, sobretudo do ponto de vista normativo, ao desempenho da democracia local. Contudo, e tendo em conta as mudanças que se avizinham no plano autárquico com a consolidação do processo de descentralização em 2021, há, há um conjunto de alterações e atualizações necessárias que, reduzindo a hegemonia das maiorias, se traduziriam num aprofundamento da democracia local e num papel mais ativo e efetivo da oposição no funcionamento dos órgãos municipais.

Assim, a primeira alteração que consideramos conveniente e clarificadora, ainda que em termos práticos pouco altere, passaria pela substituição da atual referência exclusiva aos partidos políticos como titulares de alguns direitos integrantes do direito de oposição (nomeadamente no art.º 114.º/3 CRP e nos artigos 5.º/3, 6.º e 8.º da Lei 24/98) pela referência simultânea aos partidos políticos e aos GCE (evidentemente, apenas em relação aos órgãos locais).

A segunda alteração que consideramos essencial no plano do direito à informação (art.º 4.º da Lei 24/98), passaria pela substituição da fórmula que faz referência a um prazo razoável pela referência a um prazo concreto – procurando-se, assim, reduzir a excessiva subjetividade e discricionariedade do órgão executivo a que a atual solução tem conduzido.

A terceira alteração que consideramos necessária seria uma reformulação do direito de consulta prévia (art.º 5.º/3 e 4 da Lei n.º 24/98) e desdobra-se em duas afinações. A primeira delas tem um carácter meramente terminológico e passa pela substituição do atual termo “planos de atividade” – que está desatualizado em face da legislação atualmente vigente – pelo termo “grandes opções do plano”. A segunda delas passa, por um lado e por uma questão de coerência com as matérias já consagradas neste direito, pela instituição de um direito de consulta prévia quanto a todas as matérias relacionadas com o exercício dos poderes tributários do município e, por outro lado, seria interessante, sem prejuízo da existência de um período de discussão pública ou de consulta pública, abrir este direito a outras questões relevantes, tais como a revisão dos instrumentos de gestão territorial, a propostas de regulamentos administrativos em matérias estruturantes e quanto a decisões estruturantes no plano do setor empresarial local (da competência da Câmara Municipal).

A quarta alteração que propomos surge quanto à regulação dos relatórios de avaliação do cumprimento do Estatuto do Direito de Oposição (o art.º 10.º da Lei 24/98). Para que este instrumento cumpra o desiderato de dar a conhecer problemas e disfunções nas relações governo-oposição, exige um conjunto de três alterações que assegurem o cumprimento do dever da respetiva elaboração por parte dos executivos e a existência de relatórios mais objetivos, realistas e com maior sentido crítico. Em primeiro lugar, consideramos que estes relatórios estão concebidos como uma mera apreciação formal e não como parte de um sistema dinâmico e inclusivo de monitorização e avaliação. No nosso entender, estes relatórios deviam ser submetidos obrigatoriamente à Assembleia Municipal para discussão e votação, e posteriormente ser submetidos a publicação no sítio institucional do município e no *Diário da República*. Em segundo lugar, defendemos a consagração da obrigatoriedade de que uma das componentes integrantes deste relatório (a par daquela que é elaborada pelo Executivo) seja um relatório minoritário a elaborar pelas forças de oposição que expresse a sua visão sobre a aplicação da Lei 24/98 e o respeito pelos direitos aí consagrados (por parte da maioria). Em terceiro lugar, tendo por objetivo fazer face à não-elaboração frequente deste relatório e procurando-se assegurar uma efetiva fiscalização do cumprimento desta obrigação de elaboração do relatório e o cumprimento da Lei 24/98 (em geral) seria, em nosso entender, da maior importância a criação de uma entidade que, assumindo preferencialmente a natureza jurídica de entidade administrativa independente, apoiasse os eleitos locais (do executivo e da oposição) na execução da Lei 24/98 (através, por exemplo, de pareceres e recomendações), assegurando: (1) a efetividade e respeito dos direitos ali reconhecidos à oposição, mediante um sistema dinâmico e inclusivo de monitorização e avaliação; (2) o cumprimento das obrigações que impendem sobre as forças políticas detentoras do poder (particularmente a de elaboração do relatório de avaliação do cumprimento da lei); e (3) a divulgação de um relatório anual sobre a sua atividade e sobre a aplicação da Lei 24/98 no contexto das autarquias locais, devendo as autarquias locais e os respetivos executivos ter um dever de colaboração perante esta entidade e um dever de comunicar a elaboração e publicação dos relatórios de avaliação.

A quinta e última alteração passaria pela consagração de quatro novas garantias associadas ao exercício do direito de oposição que assegurariam um aprofundamento da democracia local em Portugal. A primeira dessas garantias passa pela consagração de um princípio de representação proporcional quanto à composição das Mesas das Assembleias Municipais, num sentido de refletir os resultados eleitorais. As Mesas têm um papel importante no funcionamento da Assembleia Municipal, já que, nos termos do art.º 29.º do RAL

aprovado pela Lei 75/2013, de 12 de setembro, lhes cabem importantes funções de direção, coordenação, orientação e gestão dos trabalhos e, portanto, a existência de uma mesa plural e proporcional à composição do plenário é uma garantia democrática necessária ao bom funcionamento deste órgão deliberativo e – devendo, por semelhantes razões, aplicar-se este princípio a eventuais grupos e comissões de trabalho que se venham a constituir no plano municipal e assegurar-se a presença de representantes da oposição nos Conselhos Municipais. A segunda, seria a possibilidade de os vereadores da oposição, ou qualquer vereador, puderem intervir na AM sempre que estejam em causa assuntos em que sejam diretos visados, sem que tenha de haver uma autorização prévia do presidente de Câmara ou uma ofensa à honra desse vereador. A terceira dessas garantias que entendemos que deve ser consagrada e clarificada em futura revisão desta lei seria a obrigatoriedade legal das Câmaras Municipais incluírem ou reservarem nas suas publicações periódicas ou nos sítios institucionais espaço para os titulares do direito de oposição difundirem o seu trabalho ou as suas posições sobre os diferentes assuntos de interesse e carácter local, o que, em nosso entender, se justifica já que estes meios institucionais têm uma enorme difusão e são mais um meio onde, comprovadamente, há que assegurar um efetivo direito de intervenção e de não-discriminação às forças políticas da oposição e uma utilização não-abusiva dos mesmos pelos executivos. Por fim, a quarta destas garantias que consideramos útil consagrar autonomamente numa futura revisão desta lei, ainda que hoje tal deva ser retirado implicitamente do direito de participação (art.º 6.º da Lei n.º 24/98) e esteja consagrado no art.º 42.º/7 do RAL aprovado pela Lei 75/2013, de os executivos camarários, em linha com as orientações do normativo internacional de referência, assegurarem aos eleitos da oposição as condições adequadas para o exercício das suas funções.

Por fim, importa sublinhar que a par de todas estas mudanças que consideramos necessárias, entendemos também que deve haver uma mudança de atitude por parte das forças políticas da oposição ao nível municipal. Estas devem assumir uma postura proativa que cumpra e faça cumprir, em todas as suas dimensões, as disposições da CRP e as disposições legais do Estatuto do Direito de Oposição que lhes asseguram o seu direito de oposição. A prática já demonstrou, nomeadamente quanto à possibilidade de elaboração do relatório por parte das forças de oposição, prevista na Lei de 1977 e retirada em 1998, que esta postura é fundamental para o bem da democracia, uma vez que em matéria de direito de oposição parece valer o corolário: direito não cuidado corre o risco de ser direito retirado.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ALEXANDRINO, J. M. (2015), *Lições de Direito Constitucional*, vol. II, Lisboa, AAFDL.
- ALMEIDA, L. F. M. (2019a), *O Estatuto do Direito de Oposição nas Autarquias Locais*, Braga, Associação de Estudos de Direito Regional e Local.
- Almeida, L. F. M. (2019b), “O respeito pelo estatuto do direito de oposição nas autarquias locais: a democracia local que falta”. *Revista das Assembleias Municipais*, 9, pp. 41-46
- ALMEIDA, M. A. P. de (2013), *O Poder Local do Estado Novo à Democracia: Presidentes de Câmara e Governadores Civis, 1836-2012*, Lisboa, Edição de Autor.
- AMARAL, D. F. do (1996), *O Antigo Regime e a Revolução – Memórias Políticas (1941-1975)*, Lisboa, Bertrand Editora.
- BECK, U. (2017), *A Metamorfose do Mundo – Como as Alterações Climáticas estão a Transformar a Sociedade*, Lisboa, Edições 70.
- BLONDEL, J. (1997), “Political opposition in the contemporary world”. *Government and Opposition*, 32(4), pp. 462-486.
- BRACK, N., WEINBLUM, S. (2011), “‘Political opposition’: towards a renewed research agenda”. *Interdisciplinary Political Studies*, 1(1), pp. 69-79.
- CAETANO, M. (1937), *O Município no Estado Novo*, Lisboa, União Nacional.
- CANOTILHO, J. G. (2017), “Metamorfose e fenomenologia da mudança do poder local democrático na constituição”. In P. Piteira, A. Montalvo, S. Pratas (eds.), *Conferência Nacional: 40 anos, Poder Local Democrático - 20 e 21 de Janeiro de 2017*, Loures, Câmara Municipal de Loures, pp. 31-50.
- CANOTILHO, J. G., MOREIRA, V. (2010), *Constituição da República Portuguesa Anotada*, vol. II, 4.ª ed., Coimbra, Coimbra Editora.
- COUNCIL OF EUROPE (2008), *Procedural Guidelines on the Rights and Responsibilities of the Opposition in a Democratic Parliament, Report of Committee on Rules of Procedure and Immunities*, Rapporteur, Mr Karim van Overmeire, Belgium, Doc. 11465 rev.
- COUTINHO, L. P. (2013), *Teoria dos Regimes Políticos*, Lisboa, AAFDL.
- D’ATENA, A. (2012), *Lezioni di diritto costituzionale*, 3.ª ed., Torino, Giappichelli Editore.
- DAHL, R. A. (ed.) (1966), *Political Oppositions in Western Democracies*, New Haven, Yale University Press.
- DAHL, R. A. (1971), *Polyarchies: Participation and Opposition*, New Haven, Yale University Press.
- DAHL, R. A. (ed.) (1973), *Regimes and Oppositions*, New Haven, Yale University Press.
- DE SOUSA, L. (2015), “Constrangimentos ao pluralismo I: sobre a relação Executivo-Oposição”. In L. de Sousa, et al. (eds.), *A Reforma do Poder Local em Debate*, Lisboa, Imprensa de Ciências Sociais, pp. 71-79.
- DE SOUSA, L., GRILO, F. (2018), *A Qualidade da Democracia Local Vista Pelos Presidentes das Assembleias Municipais: Resultados de um Inquérito*, Lisboa, Observatório da Qualidade da Democracia.
- FREIRE, A., LISI, M. (2015), “Reformas eleitorais autárquicas (passadas e futuras)”. In L. de Sousa, et al. (eds.), *A Reforma do Poder Local em Debate*, Lisboa, Imprensa de Ciências Sociais, pp. 109-120.
- FILIPE, A. (2002), *As Oposições Parlamentares em Portugal – Práticas e Intervenções (1976-2000)*, Lisboa, Vega Editora.

- GARRITZMANN, J.L. (2017), “How much power do oppositions have? Comparing the opportunity structures of parliamentary oppositions in 21 democracies”. *The Journal of Legislative Studies*, 23(1), pp. 1-30.
- GENNUSA, M.E. (2000), *La posizione costituzionale dell'opposizione*, Milão, Giuffrè Editore.
- HELMS, L. (2004), “Five ways of institutionalizing political opposition: lessons from the advanced democracies”. *Government and Opposition*, 39(1), pp. 22-54.
- HELMS, L. (2008), “Studying parliamentary opposition in old and new democracies: issues and perspectives”. *The Journal of Legislative Studies*, 14(1), pp. 6-19.
- IONESCU, G., DE MADARIAGA, I. (1968), *Opposition-Past and Present of a Political Institution*, Londres, The New Thinker Library.
- JALALI, C. (2007), *Partidos e Democracia em Portugal (1974-2005)*, Lisboa, Imprensa de Ciências Sociais.
- KOLINSKY, E. (ed.) (1987), *Opposition in Western Europe*, Londres, Croom Helm.
- KUBÁT, M. (2010), *Political Opposition in Theory and Central European Practice*, Frankfurt am Main, Peter Lang GmbH.
- LAVAU, G. (1968) “À la recherche d'un cadre théorique pour l'étude du parti communiste français”. *Revue française de science politique*, 3, pp. 445-466.
- LEITÃO, J.M. (1987), *Constituição e Direito de Oposição – A Oposição Política no Debate sobre o Estado Contemporâneo*, Coimbra, Almedina.
- LINZ, J. (1998), “Democracy's time constraints”. *International Political Science Review /Revue internationale de science politique*, [Democracy and Time/Temps et démocratie], 19(1), pp. 19-37.
- LOPES, F.F. (2012), “Concorrência partidária e processo político-institucional na 1 República”. In A. Freire (org.), “O sistema político português – séculos XIX-XXI (continuidade e ruturas)”, Coimbra, Almedina, pp. 65-85.
- MAIR, P. (2007), “Political opposition and the European Union”. *Government and Opposition*, 42(1), pp. 1-17.
- MEIRINHO, M. (2015), “Contribuição para a reforma do sistema de governo local”. In L. de Sousa, et al. (eds.), *A Reforma do Poder Local em Debate*, Lisboa, Imprensa de Ciências Sociais, pp. 95-101.
- MIRANDA, J. (2006), “Anotação ao artigo 114.º”. In J. Miranda, R. Medeiros, *Constituição Portuguesa Anotada*, tomo II, Coimbra, Coimbra Editora, pp. 291-294.
- MONTALVO, A. R. (2009), “A carta europeia da autonomia local e o sistema de governo local”. *Revista de Administração Local*, 32(232), pp. 353-365.
- MONTALVO, A. R. (2017), “A carta europeia da autonomia local e os sistemas de governo local na Europa”. In P. Piteira, A. Montalvo, S. Pratas (coord.), *Conferência Nacional: 40 anos, Poder Local Democrático – 20 e 21 de Janeiro de 2017*, Loures, Câmara Municipal de Loures, pp. 73-86.
- MONTEIRO, N.G. (2017), “O poder local em Portugal antes e depois da democracia”. In P. Piteira, A. Montalvo, S. Pratas (org.), *Conferência Nacional: 40 anos, Poder Local Democrático – 20 e 21 de janeiro de 2017*, Loures, Câmara Municipal de Loures, pp. 87-94.
- NABAIS, J.C. (1993), “A autonomia local (alguns aspectos gerais)”. In *Estudos em Homenagem ao Prof. Doutor Afonso Rodrigues Queiró*, vol. II, Coimbra, Boletim da Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra, pp. 110-221.
- NEVES, A.F. (2017), “Os deveres de informação das autarquias locais”. In C. Gomes, A. Neves, R. Saraiva (org.), *Finanças Públicas Locais e Good Governance*, Lisboa, ICJP/CIDP, pp. 84-136.

- NEVES, M. J. (2004), *Governo e Administração Local*, Coimbra, Coimbra Editora.
- OLIVEIRA, C. (1996), “A construção do poder local democrático 1976-1993”. In C. Oliveira (org.) *História dos Municípios e do Poder Local: dos Finais da Idade Média à União Europeia*, Lisboa, Círculo de Leitores, pp. 361-401.
- OLIVEIRA, A. C. de (1993), *Direito das Autarquias Locais*, 1.<sup>a</sup> ed., Coimbra, Coimbra Editora.
- OLIVEIRA, A. C. de (2005), *Democracia Local (Aspectos Jurídicos)*, Coimbra, Coimbra Editora.
- OLIVEIRA, A. C. de (2012), “As assembleias das autarquias locais e o bom funcionamento da administração pública”. *Direito Regional e Local*, 19, pp. 5-11.
- OLIVEIRA, A. C. de (2013), *Estudo sobre a Organização e Funcionamento das Assembleias Municipais*, Mirandela, Município de Mirandela.
- OTERO, P. (2010), *Direito Constitucional Português*, vol. 1, Coimbra, Almedina.
- OTERO, P. (1987), *Dos Entes Territoriais Infra-Estaduais no Direito Constitucional Português – Análise do Pensamento Constituinte*, tomo 1, Lisboa, FDUL.
- PEREIRA, M. H. (2015), “A 1.<sup>a</sup> República e o sufrágio: o debate de 1911 em perspetiva diacrónica”. In C. N. Silva, A. B. Xavier, P. Cardim (org.), *António Hespanha – Entre a História e o Direito*, Coimbra, Almedina, pp. 177-397.
- PINHEIRO, A. S. (2011), “Análise dos debates travados na Assembleia Constituinte de 1911: projectos de Constituição apresentados e texto final da Constituição”. In J. Miranda, A. Pinheiro e P. Lomba (org.), *A Assembleia Constituinte e a Constituição de 1911*, Lisboa, Assembleia da República, pp. 53-145.
- PINTO, A. C. (2008), “O Estado Novo português e a vaga autoritária dos anos 1930 do século xx”. In F. P. Martinho e A. C. Pinto (org.), *O Corporativismo em Português*, Lisboa, Imprensa de Ciências Sociais, pp. 25-49.
- PORTELLI, H. (2004), “L’opposition dans les assemblées locales”. *Pouvoirs*, 1(108), pp. 137-143.
- PRZEWORSKI, A. (1999), “Minimalist conception of democracy: a defense”. In I. Shapiro, C. Hacker-Cordón (eds.), *Democracy’s Value*, Cambridge, Cambridge University Press, pp. 12-17.
- RICARDO, J. F. (2013), *Manual do Autarca – O Poder Local e os seus Eleitos*, vol. 1, Porto, Vida Económica.
- ROQUE, M. P. (2006), “Sociedade aberta e dissenso – Contributo para a compreensão contemporânea do princípio do pluralismo político”. In J. Miranda (org.), *Estudos em Homenagem ao Professor Doutor André Gonçalves Pereira*, Coimbra, Coimbra Editora, pp. 355-406.
- RUAS, H. B. (1994), “O poder local”. In A. Reis (org.), *Portugal 20 Anos de Democracia*, Lisboa, Círculo de Leitores, pp. 90-103.
- SÁ, L. (de) (2000), *Introdução ao Direito das Autarquias Locais*, Lisboa, Universidade Aberta.
- SCHAPIRO, L. (ed.) (1972), *Political Opposition in One-Party States*, Londres, Macmillan.
- SHAPIRO, I. (1996), *Democracy’s Place*, Ithaca/Londres, Cornell University Press.
- SILVA, S. (2017), “Organização e funcionamento das assembleias municipais: os resultados do questionário”. *Revista das Assembleias Municipais*, 3, julho/setembro, pp. 29-46.
- SOUSA, M. R. (de) (1993), “Die politischen Parteien und das Recht der Opposition in Portugal”. In P. Häberle (ed.), *Jahrbuch des Öffentlichen Rechts der Gegenwart – Neue Folge*, Band 41, Tübingen, Mohr Siebeck, pp. 309-317.
- STEPAN, A. (1990), “On the tasks of a democratic opposition”. *Journal of Democracy*, 1(2), pp. 41-49.
- STEPAN, A. (1997), “Democratic opposition and democratization theory”. *Government and Opposition*, 32(4), pp. 657-673.

- STEINACK, K. (2011), “Two patterns of opposition: party group interaction in the Bavarian State Parliament”. *The Journal of Legislative Studies*, 17(1), pp. 1-26.
- TAVARES, A. F., DE SOUSA, L. (2018), *Qualidade da Governação Local em Portugal*, Lisboa, Fundação Francisco Manuel dos Santos.
- TELO, A. J. (2010), *Primeira República I: Do Sonho à Realidade*, Lisboa, Editorial Presença.
- VARELA, R. (2014), *História do Povo na Revolução Portuguesa*, Lisboa, Bertrand Editoria.
- VARELA, R. (2019), *A Revolução dos Cravos em Oeiras*, Lisboa, Parsifal.

---

Recebido a 24-04-2018. Aceite para publicação a 25-10-2018.

---

ALMEIDA, L. F. M., DE SOUSA, L. (2019), “O direito de oposição nos municípios portugueses”. *Análise Social*, 232, LIV (3.º), pp. 504-531.

---

Luís Filipe Mota Almeida » [luisfilipemotaalmeida@gmail.com](mailto:luisfilipemotaalmeida@gmail.com) » Institute of Public Policy – Thomas Jefferson-Correia da Serra (IPP) » Rua Miguel Lupi, 20 – Gab. 403 — 1249-078 Lisboa, Portugal » <https://orcid.org/0000-0002-4317-4145>.

Luís de Sousa » [luis.sousa@ics.ulisboa.pt](mailto:luis.sousa@ics.ulisboa.pt) » Instituto de Ciências Sociais, Universidade de Lisboa » Av. Prof. Aníbal de Bettencourt, 9 — 1600-189 Lisboa, Portugal » <https://orcid.org/0000-0002-6668-7138>.

---