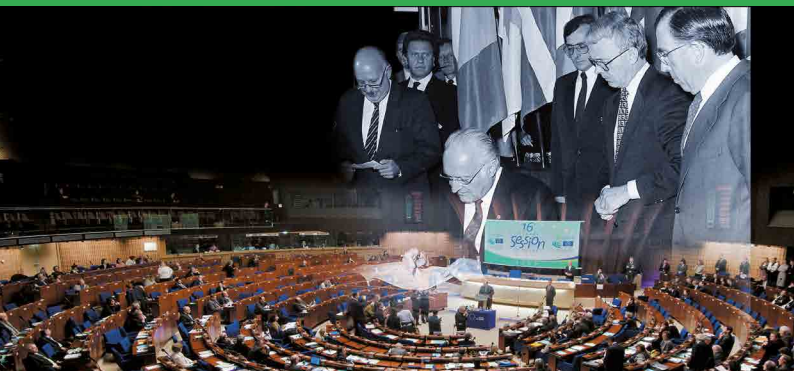


CARTA EUROPEIA DE AUTONOMIA LOCAL



Congresso de Poderes Locais e Regionais
do Conselho da Europa

The Congress



Le Congrès

COUNCIL OF EUROPE



CONSEIL DE L'EUROPE

Carta Europeia de Autonomia Local

English edition:
European Charter of Local Self-Government

Reproduction of the texts in this publication is authorised provided that the full title of the source, namely the Council of Europe, is cited. If they are intended to be used for commercial purposes or translated into one of the non-official languages of the Council of Europe, please contact publishing@coe.int.

Cover and layout: SPDP, Council of Europe Photo: Council of Europe

© Council of Europe, January 2021
Printed at the Council of Europe

Índice

Congresso dos Poderes Locais e Regionais do Conselho da Europa	5
Carta Europeia de Autonomia Local.....	9
Protocolo Adicional à Carta Europeia de Autonomia Local sobre o direito à participação nos assuntos de uma autarquia local.....	23
Carta Europeia de Autonomia Local Relatório explicativo.....	33

Congresso dos Poderes Locais e Regionais do Conselho da Europa

Introdução

O Congresso dos Poderes Locais e Regionais do Conselho da Europa é uma instituição única na Europa, encarregada de avaliar a situação da democracia local e regional nos 47 Estados-membros do Conselho da Europa. A sua missão principal consiste em reforçar a democracia local e regional e acompanhar o seu desenvolvimento.

Neste contexto, o Congresso acompanha a implementação da Carta Europeia de Autonomia Local – o primeiro instrumento jurídico vinculativo, adotado em 1985 – pelos Estados-membros. A Carta tornou-se um tratado de referência para a salvaguarda dos direitos das coletividades locais e regionais, como o direito de gozar de autonomia, de eleger os seus órgãos locais, de exercer as suas competências próprias, de dispor de estruturas administrativas e recursos financeiros e o direito de recorrer a um tribunal em caso de ingerência dos outros níveis administrativos.

Face a situações que julguem ameaçadoras para o seu funcionamento, as coletividades locais e regionais recorrem cada vez mais ao Congresso. Estas situações são de natureza variável: pode tratar-se de alegações de violação direta de uma disposição da Carta, tal como a ausência de consulta das coletividades locais e regionais pelas autoridades centrais

sobre uma questão que lhes interesse diretamente (artigos 4.6 e 9.6) ou a ausência de correspondência entre as competências destas coletividades e os seus recursos financeiros (artigo 9º). Estas alegações podem igualmente ter a ver com a violação indireta do espírito da Carta. Assim, os representantes das coletividades locais podem pedir ao Congresso que examine o cumprimento por um Estado-membro das suas obrigações em virtude da ratificação da Carta pelas suas autoridades. O Congresso pode examinar, por exemplo, a forma como foi reduzido o número de municípios, comentar uma lei que proíba aos agentes de um parlamento exercer um mandato político eletivo, ou um projeto de lei suprimindo assembleias distritais da capital de um país, ou ainda pronunciar-se sobre a proibição do uso de uma língua minoritária nos assuntos locais. O leque de questões submetidas ao Congresso para um parecer sobre a aplicação da Carta é bastante amplo.

O Congresso vela, através das suas atividades de acompanhamento, pela correta aplicação da Carta e ajuda a salvaguardar assim a boa saúde da autonomia local e regional na Europa.

Como é que o Congresso monitoriza a democracia local e regional?

- visitas regulares de acompanhamento aos 47 Estados-membros;
- exames a aspetos específicos da Carta;
- a observação das eleições locais e regionais.

Com base nas visitas de acompanhamento, o Congresso elabora relatórios que são adotados pelo Comité de Acompanhamento. Este comité aprova também recomendações, que, depois

de adotadas pelo Congresso, são endereçadas aos Estados-membros.

Desde 1995, foram adotados pelo Congresso cerca de 103 relatórios de acompanhamento e foram empreendidas muitas reformas legislativas pelos Estados-membros do Conselho da Europa. Estes podem igualmente ratificar as disposições da Carta às quais não tinham aderido aquando da assinatura do tratado. Podem também tomar as medidas necessárias no sentido de assinar e/ou ratificar o Protocolo Adicional à Carta sobre o direito a participar nos assuntos de uma autarquia local.

Reforço dos procedimentos para um melhor acompanhamento

Em 2010, no quadro do seu processo de reforma, o Congresso adotou o regulamento que rege a organização dos seus procedimentos de acompanhamento (Resolução 307 (2010)), revista em 2013 (Resolução 307 (2010) REV2).

Para melhorar a qualidade do seu acompanhamento, o Congresso decidiu:

- proceder a um acompanhamento mais regular e sistemático dos países que assinaram e ratificaram a Carta (aproximadamente de 5 em 5 anos) e introduzir um método mais rigoroso e consistente para a nomeação dos relatores, a fim de garantir a total imparcialidade da delegação responsável pelo acompanhamento;
- complementar este processo através de um procedimento de pós-acompanhamento, assente num diálogo político com as autoridades nacionais

a fim de encontrar, conjuntamente com o país em questão, as soluções mais apropriadas para os problemas identificados pela delegação, e proceder assim à implementação ágil e eficaz das recomendações apresentadas pelo Congresso num “roteiro” apresentado ao governo.

O Congresso contribui pois, a nível local e regional, para os objetivos fundamentais do Conselho da Europa, nomeadamente o reforço da democracia, à luz da Carta Europeia de Autonomia Local e do seu protocolo adicional sobre o direito a participar nos assuntos de uma autarquia local.

Carta Europeia de Autonomia Local

Estrasburgo, 15.X.1985

As versões autorizadas do texto da Carta Europeia de Autonomia Local são aquelas produzidas nas línguas oficiais do Conselho da Europa, inglês e francês. Elas estão disponíveis no site do Escritório de Tratados do Conselho da Europa. As traduções para as línguas não oficiais do Conselho da Europa foram feitas por cada Estado membro após a ratificação da convenção pelos seus respectivos parlamentos nacionais. O Congresso de Autoridades Locais e Regionais do Conselho da Europa declina qualquer responsabilidade pela qualidade da tradução das versões não oficiais. A versão portuguesa foi produzida pelas autoridades nacionais por ocasião da ratificação da Carta Europeia da Autonomia Local por Portugal em 18 de Dezembro de 1990.

Preâmbulo

Os Estados membros do Conselho da Europa, signatários da presente Carta:

Considerando que a finalidade do Conselho da Europa é a de alcançar uma união mais estreita entre os seus membros a fim de salvaguardar e de promover os ideais e os princípios que são seu património comum;

Considerando que um dos meios pelos quais esta finalidade será alcançada é através da conclusão de acordos no domínio administrativo;

Considerando que as autarquias locais são um dos principais fundamentos de todo o regime democrático;

Considerando que o direito dos cidadãos de participar na gestão dos assuntos públicos faz parte dos princípios democráticos comuns a todos os Estados membros do Conselho da Europa;

Convencidos de que é ao nível local que este direito pode ser mais directamente exercido;

Convencidos de que a existência de autarquias locais investidas de responsabilidades efectivas permite uma administração simultaneamente eficaz e próxima do cidadão;

Conscientes do facto de que a defesa e o reforço da autonomia local nos diferentes países da Europa representam uma contribuição importante para a construção de uma Europa baseada nos princípios da democracia e da descentralização do poder;

Considerando que o exposto supõe a existência de autarquias locais dotadas de órgãos de decisão constituídos democraticamente e beneficiando de uma ampla autonomia quanto às

competências, às modalidades do seu exercício e aos meios necessários ao cumprimento da sua missão;
acordaram no que se segue:

Artigo 1.º

As Partes comprometem-se a considerar-se vinculadas pelos artigos seguintes, nos termos prescritos pelo artigo 12.º da presente Carta.

Parte I

Artigo 2.º – Fundamento constitucional e legal da autonomia local

O princípio da autonomia local deve ser reconhecido pela legislação interna e, tanto quanto possível, pela Constituição.

Artigo 3.º – Conceito de autonomia local

1 Entende-se por autonomia local o direito e a capacidade efectiva de as autarquias locais regulamentarem e gerirem, nos termos da lei, sob sua responsabilidade e no interesse das respectivas populações, uma parte importante dos assuntos públicos.

2 O direito referido no número anterior é exercido por conselhos ou assembleias compostos de membros eleitos por sufrágio livre, secreto, igualitário, directo e universal, podendo dispor de órgãos executivos que respondem perante eles. Esta disposição não prejudica o recurso às assembleias de cidadãos, ao referendo ou a qualquer outra forma de participação directa dos cidadãos permitida por lei.

Artigo 4.º – Âmbito da autonomia local

1 As atribuições fundamentais das autarquias locais são fixadas pela Constituição ou por lei.

Contudo, esta disposição não impede a atribuição às autarquias locais, nos termos da lei, de competências para fins específicos.

2 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.

3 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.

4 As atribuições confiadas às autarquias locais devem ser normalmente plenas e exclusivas, não podendo ser postas em causa ou limitadas por qualquer autoridade central ou regional, a não ser nos termos da lei.

5 Em caso de delegação de poderes por uma autoridade central ou regional, as autarquias locais devem gozar, na medida do possível, de liberdade para adaptar o seu exercício às condições locais.

6 As autarquias locais devem ser consultadas, na medida do possível, em tempo útil e de modo adequado, durante o processo de planificação e decisão relativamente a todas as questões que directamente lhes interessem.

Artigo 5.º – Protecção dos limites territoriais das autarquias locais

As autarquias locais interessadas devem ser consultadas previamente relativamente a qualquer alteração dos limites territoriais locais, eventualmente por via de referendo, nos casos em que a lei o permita.

Artigo 6.º – Adequação das estruturas e meios administrativos às funções das autarquias locais

1 Sem prejuízo de disposições gerais estabelecidas por lei, as autarquias locais devem poder definir as estruturas administrativas internas de que entendam dotar-se, tendo em vista adaptá-las às suas necessidades específicas, a fim de permitir uma gestão eficaz.

2 O estatuto do pessoal autárquico deve permitir um recrutamento de qualidade baseado em princípios de mérito e de competência. Para este efeito, o estatuto deve fixar as condições adequadas de formação, de remuneração e de perspectivas de carreira.

Artigo 7.º – Condições de exercício das responsabilidades ao nível local

1 O estatuto dos representantes eleitos localmente deve assegurar o livre exercício do seu mandato.

2 O estatuto deve permitir uma compensação financeira adequada das despesas efectuadas no exercício do mandato, bem como, se for caso disso, uma compensação pelo trabalho executado e ainda a correspondente protecção social.

3 As funções e actividades incompatíveis com o mandato do representante eleito localmente não podem ser estabelecidas senão por lei ou por princípios jurídicos fundamentais.

Artigo 8.º – Tutela administrativa dos actos das autarquias locais

1 Só pode ser exercida qualquer tutela administrativa sobre as autarquias locais segundo as formas e nos casos previstos pela Constituição ou pela lei.

2 A tutela administrativa dos actos das autarquias locais só deve normalmente visar que seja assegurado o respeito pela legalidade e pelos princípios constitucionais.

Pode, contudo, compreender um juízo de oportunidade exercido por autoridades de grau superior relativamente a atribuições cuja execução seja delegada nas autarquias locais.

3 A tutela administrativa das autarquias locais deve ser exercida de acordo com um princípio de proporcionalidade entre o âmbito da intervenção da autoridade tutelar e a importância dos interesses que pretende prosseguir.

Artigo 9.º – Recursos financeiros das autarquias locais

1 As autarquias locais têm direito, no âmbito da política económica nacional, a recursos próprios adequados, dos quais podem dispor livremente no exercício das suas atribuições.

2 Os recursos financeiros das autarquias locais devem ser proporcionais às atribuições previstas pela Constituição ou por lei.

3 Pelo menos uma parte dos recursos financeiros das autarquias locais deve provir de rendimentos e de impostos locais, tendo estas o poder de fixar a taxa dentro dos limites da lei.

4 Os sistemas financeiros nos quais se baseiam os recursos de que dispõem as autarquias locais devem ser de natureza suficientemente diversificada e evolutiva de modo a permitir-lhes seguir, tanto quanto possível na prática, a evolução real dos custos do exercício das suas atribuições.

5 A protecção das autarquias locais financeiramente mais fracas exige a implementação de processos de perequação financeira ou de medidas equivalentes destinadas a corrigir os efeitos da repartição desigual das fontes potenciais de financiamento, bem como dos encargos que lhes incumbem. Tais processos ou medidas não devem reduzir a liberdade de opção das autarquias locais no seu próprio domínio de responsabilidade.

6 As autarquias locais devem ser consultadas, de maneira adequada, sobre as modalidades de atribuição dos recursos que lhes são redistribuídos.

7 Na medida do possível os subsídios concedidos às autarquias locais não devem ser destinados ao financiamento de projectos específicos. A concessão de subsídios não deve prejudicar a liberdade fundamental da política das autarquias locais no seu próprio domínio de atribuições.

8 A fim de financiar as suas próprias despesas de investimento, as autarquias locais devem ter acesso, nos termos da lei, ao mercado nacional de capitais.

Artigo 10.º – Direito de associação das autarquias locais

1 As autarquias locais têm o direito, no exercício das suas atribuições, de cooperar e, nos termos da lei, de se associar com outras autarquias locais para a realização de tarefas de interesse comum.

2 Devem ser reconhecidos em cada Estado o direito das autarquias locais de aderir a uma associação para protecção e promoção dos seus interesses comuns e o direito de aderir a uma associação internacional de autarquias locais.

3 As autarquias locais podem, nas condições eventualmente previstas por lei, cooperar com as autarquias de outros Estados.

Artigo 11.º – Protecção legal da autonomia local

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.

Parte II – Disposições diversas

Artigo 12.º – Compromissos

1 Todas as Partes se comprometem a considerar-se vinculadas por, pelo menos, 20 disposições da parte I da Carta, das quais, pelos menos, 10 são escolhidas de entre as seguintes:

- Artigo 2.º,
- Artigo 3.º, n.ºs 1 e 2,
- Artigo 4.º, n.ºs 1, 2 e 4,
- Artigo 5.º,

- Artigo 7.º, n.º 1,
- Artigo 8.º, n.º 2,
- Artigo 9.º, n.ºs 1, 2 e 3,
- Artigo 10.º, n.º 1,
- Artigo 11.º

2 Cada Estado contratante, no momento do depósito do seu instrumento de ratificação, aceitação ou aprovação, notificará o Secretário-Geral do Conselho da Europa das disposições escolhidas, nos termos do n.º 1 do presente artigo.

3 Cada Parte pode ulteriormente, em qualquer momento, notificar o Secretário-Geral em como se considera vinculada por qualquer outra disposição da presente Carta que ainda não tenha aceite, nos termos das disposições do n.º 1 do presente artigo. Estes compromissos ulteriores serão considerados parte integrante da ratificação, aceitação ou aprovação da Parte notificante e terão os mesmos efeitos a partir do primeiro dia do mês seguinte ao decurso do prazo de três meses após a data da recepção da notificação pelo Secretário-Geral.

Artigo 13.º – Autarquias às quais se aplica a Carta

Os princípios de autonomia local contidos na presente Carta aplicam-se a todas as categorias de autarquias locais existentes no território da Parte. Contudo, cada Parte pode, no momento do depósito do seu instrumento de ratificação, de aceitação ou de aprovação, designar as categorias de autarquias locais ou regionais que entenda limitar ou excluir do campo de aplicação da presente Carta. Cada Parte pode igualmente incluir subseqüentemente outras categorias de autarquias

locais ou regionais no campo de aplicação da Carta por meio de notificação ao Secretário-Geral do Conselho da Europa.

Artigo 14.º – Comunicação de informações

Cada Parte transmitirá ao Secretário-Geral do Conselho da Europa qualquer informação adequada relativa às disposições legislativas e outras medidas que tenha tomado com o objectivo de se conformar às disposições da presente Carta.

Parte III

Artigo 15.º – Assinatura, ratificação, entrada em vigor

1 A presente Carta está aberta à assinatura dos Estados membros do Conselho da Europa. Será submetida a ratificação, aceitação ou aprovação. Os instrumentos de ratificação, aceitação ou aprovação serão depositados junto do Secretário-Geral do Conselho da Europa.

2 A presente Carta entrará em vigor no primeiro dia do mês seguinte ao decurso do prazo de três meses após a data em que quatro Estados membros do Conselho da Europa tenham expressado o seu consentimento em estar vinculados pela Carta, nos termos do número anterior.

3 Em relação aos outros Estados que exprimam posteriormente o seu consentimento em ficar vinculados pela Carta, esta entrará em vigor no primeiro dia do mês seguinte ao decurso do prazo de três meses após a data do depósito do instrumento de ratificação, aceitação ou aprovação.

Artigo 16.º – Cláusula territorial

1 Cada Estado pode, no momento da assinatura ou do depósito do seu instrumento de ratificação, aceitação, aprovação ou adesão, designar o ou os territórios aos quais será aplicável a presente Carta.

2 Cada Estado pode subsequentemente, em qualquer altura, através de declaração dirigida ao Secretário-Geral do Conselho da Europa, alargar a aplicação da presente Carta a qualquer outro território designado na declaração. A Carta entrará em vigor relativamente a este território no primeiro dia do mês seguinte ao decurso do prazo de três meses após a data da recepção da declaração pelo Secretário-Geral.

3 Qualquer declaração feita nos termos dos dois números anteriores pode ser retirada, relativamente a qualquer território designado nesta declaração, por meio de notificação dirigida ao Secretário-Geral. A retirada entrará em vigor no primeiro dia do mês seguinte ao decurso do prazo de seis meses após a data de recepção da notificação pelo Secretário-Geral.

Artigo 17.º – Denúncia

1 Nenhuma Parte pode denunciar a presente Carta antes do final de um período de cinco anos após a data da sua entrada em vigor. Será dado um pré-aviso de seis meses ao Secretário-Geral do Conselho da Europa.

Esta denúncia não afecta a validade da Carta relativamente às outras Partes, salvo se o número destas for inferior a quatro.

2 Q Cada Parte pode, nos termos das disposições enunciadas no número anterior, denunciar qualquer número da

parte I da Carta que tenha aceite, com ressalva da quantidade e categoria dos números aos quais esta Parte está obrigada, nos termos das disposições do n.º 1 do artigo 12.º Qualquer Parte que, na sequência da denúncia de um número, não preencha os requisitos das disposições do n.º 1 do artigo 12.º será considerada como tendo igualmente denunciado a própria Carta.

Artigo 18.º – Notificações

O Secretário-Geral do Conselho da Europa notificará os Estados membros do Conselho:

- a) De qualquer assinatura;
- b) Do depósito de qualquer instrumento de ratificação, aceitação ou aprovação;
- c) De qualquer data de entrada em vigor da presente Carta, nos termos do seu artigo 15.º;
- d) De qualquer notificação recebida em aplicação das disposições dos n.os 2 e 3 do artigo 12.º;
- e) De qualquer notificação recebida em aplicação das disposições do artigo 13.º;
- f) De qualquer outro acto, notificação ou comunicação referente à presente Carta.

Em fé do que, os abaixo assinados, devidamente autorizados para o efeito, assinaram a presente Carta.

Feita em Estrasburgo, no dia 15 de Outubro de 1985, em francês e inglês, fazendo ambos os textos igualmente fé, num único exemplar, o qual será depositado nos arquivos do Conselho da Europa.

O Secretário-Geral do Conselho da Europa transmitirá cópias certificadas a cada um dos Estados membros do Conselho da Europa.

**Protocolo Adicional à Carta Europeia
de Autonomia Local
sobre o direito à participação
nos assuntos de uma autarquia local**

Utreque, 16.XI.2009

Preâmbulo

Os Estados-membros do Conselho da Europa, signatários do presente Protocolo Adicional à Carta Europeia de Autonomia Local (adiante designada “a Carta”, STE n.º 122),

Considerando que a finalidade do Conselho da Europa é a de alcançar uma união mais estreita entre os seus membros a fim de salvaguardar e de promover os ideais e os princípios que são seu património comum;

Considerando que o direito à participação na gestão dos assuntos públicos faz parte dos princípios democráticos comuns a todos os Estados membros do Conselho da Europa;

Considerando que seria adequado complementar a Carta com disposições que garantam o direito à participação nos assuntos de uma autarquia local;

Considerando que seria adequado complementar a Carta com disposições que garantam o direito à participação nos assuntos de uma autarquia local;

Tendo presente a Convenção do Conselho da Europa sobre o Acesso aos Documentos Oficiais, adotada pelo Comité de Ministros em 27 de novembro de 2008;

Tendo presente também a Declaração e o Plano de Ação adotados na 3.^a Cimeira de Chefes de Estado e de Governo do Conselho da Europa (Varsóvia, 16 a 17 de maio de 2005), acordaram no que se segue:

Artigo 1.º – Direito à participação nos assuntos de uma autarquia local

1 Os Estados Partes assegurarão a todas as pessoas que estiverem sob a sua jurisdição o direito à participação nos assuntos de uma autarquia local.

2 O direito à participação nos assuntos de uma autarquia local significa o direito de procurar determinar ou influenciar o exercício dos poderes e responsabilidades de uma autarquia local.

3 A legislação deverá prever meios que facilitem o exercício deste direito. Sem discriminar injustamente qualquer pessoa ou grupo, a lei poderá prever medidas específicas para diferentes circunstâncias ou categorias de pessoas. De acordo com as obrigações constitucionais e/ou internacionais da Parte, a lei pode designadamente prever medidas especificamente limitadas aos eleitores.

4.1 Cada Parte deve reconhecer por lei o direito dos cidadãos da Parte a participarem, na qualidade de eleitores ou candidatos, na eleição de membros do conselho ou assembleia da autarquia local em que residem.

4.2 A lei deve igualmente reconhecer o direito de outras pessoas a participarem dessa forma no caso de a Parte, de acordo com a sua própria ordem constitucional, assim o decidir

ou no caso de tal estar em conformidade com as obrigações legais internacionais da Parte.

5.1 Quaisquer formalidades, condições ou restrições ao exercício do direito à participação nos assuntos de uma autarquia local deverão ser definidas por lei e compatíveis com as obrigações legais internacionais da Parte.

5.2 A lei imporá as formalidades, condições e restrições que forem necessárias para garantir que a integridade ética e a transparência do exercício dos poderes e responsabilidades das autarquias locais não são prejudicadas pelo exercício do direito à participação.

5.3 Quaisquer outras formalidades, condições ou restrições terão de ser necessárias para o funcionamento de uma democracia política eficaz, para a manutenção da segurança pública numa sociedade democrática ou para que a Parte cumpra os requisitos das suas obrigações legais internacionais.

Artigo 2.º – Implementação de medidas tendo em vista o direito à participação

1 As Partes tomarão todas as medidas necessárias para tornar efetivo o direito à participação nos assuntos de uma autarquia local.

2 Estas medidas para o exercício do direito à participação devem incluir:

- i capacitar as autarquias locais de modo a permitirem, promoverem e facilitarem o exercício do direito à participação consignado no presente Protocolo;

- ii assegurar o estabelecimento de:
 - a) procedimentos destinados a implicar as pessoas, que podem incluir processos de consulta, referendos locais e petições e, no caso de a autarquia local ter um número elevado de habitantes e / ou abranger uma área geográfica grande, medidas para implicar as pessoas a um nível que lhes esteja próximo;
 - b) procedimentos para facultar o acesso, de acordo com a ordem constitucional e as obrigações legais internacionais da Parte, a documentos oficiais que estejam na posse das autarquias locais;
 - c) medidas destinadas a suprir as necessidades de categorias de pessoas que se defrontem com obstáculos particulares à participação; e
 - d) mecanismos e procedimentos para tratar e dar resposta a reclamações e sugestões relativamente ao funcionamento das autarquias locais e dos serviços públicos locais;
- iii incentivar a utilização das tecnologias da informação e comunicação para promover e exercer o direito à participação consignado no presente Protocolo;

3 Os procedimentos, medidas e mecanismos podem ser diferentes para diferentes categorias de autarquias locais, tendo em consideração a sua dimensão e competências.

4 Nos processos de planeamento e tomada de decisões relativamente às medidas a levar a cabo para tornar efetivo o

direito à participação nos assuntos de uma autarquia local, as autarquias locais serão consultadas, na medida do possível, atempadamente e de uma forma adequada.

Artigo 3.º – Autoridades às quais o Protocolo se aplica

O presente Protocolo é aplicável a todas as categorias de autarquias locais existentes no território da Parte. Contudo, cada Estado pode, no momento do depósito do seu instrumento de ratificação, aceitação ou aprovação, designar as categorias de autarquias locais ou regionais às quais entenda limitar o âmbito de aplicação do presente Protocolo, ou que entenda excluir do mesmo. Pode igualmente incluir outras categorias de autarquias locais ou regionais no âmbito de aplicação do Protocolo mediante subsequente notificação ao Secretário-Geral do Conselho da Europa.

Artigo 4.º – Aplicação territorial

1 Qualquer Estado pode, no momento da assinatura ou do depósito do seu instrumento de ratificação, aceitação ou aprovação, designar o ou os territórios aos quais será aplicável o presente Protocolo.

2 Qualquer Parte pode subsequentemente, em qualquer altura, através de declaração dirigida ao Secretário-Geral do Conselho da Europa, alargar a aplicação do presente Protocolo a qualquer outro território designado na declaração. O Protocolo entrará em vigor relativamente a este território no primeiro dia do mês seguinte ao termo de um prazo de três meses após a data da receção da declaração pelo Secretário-Geral.

3 Qualquer declaração feita nos termos dos dois números anteriores pode ser retirada, relativamente a qualquer território designado nesta declaração, por meio de notificação dirigida ao Secretário-Geral do Conselho da Europa. A retirada entrará em vigor no primeiro dia do mês seguinte ao termo de um prazo de seis meses após a data de recepção da dita notificação pelo Secretário-Geral.

Artigo 5.º – Assinatura e entrada em vigor

1 O presente Protocolo está aberto à assinatura dos Estados-membros do Conselho da Europa signatários da Carta. Será submetido a ratificação, aceitação ou aprovação. Um Estado-membro do Conselho da Europa só pode ratificar, aceitar ou aprovar o presente Protocolo se tiver, simultânea ou previamente ratificado, aceitado ou aprovado a Carta. Os instrumentos de ratificação, aceitação ou aprovação serão depositados junto do Secretário-Geral do Conselho da Europa.

2 O presente Protocolo entrará em vigor no primeiro dia do mês seguinte ao termo de um prazo de três meses após a data em que oito Estados-membros do Conselho da Europa tenham expressado o seu consentimento relativamente à vinculação ao Protocolo, nos termos do número 1.

3 Para qualquer Estado que exprima posteriormente o seu consentimento relativamente à vinculação ao Protocolo, este entrará em vigor no primeiro dia do mês seguinte ao termo de um prazo de três meses após a data do depósito do instrumento de ratificação, aceitação ou aprovação.

Artigo 6.º – Denúncia

1 Qualquer Parte pode, em qualquer altura, através de declaração dirigida ao Secretário-Geral do Conselho da Europa, denunciar o presente Protocolo.

2 Tal denúncia entrará em vigor no primeiro dia do mês seguinte ao termo de um prazo de seis meses após a data de receção da dita notificação pelo Secretário-Geral.

Artigo 7.º – Notificações

O Secretário-Geral do Conselho da Europa notificará os Estados-membros do Conselho da Europa de:

- a) qualquer assinatura;
- b) depósito de qualquer instrumento de ratificação, aceitação ou aprovação;
- c) qualquer data de entrada em vigor do presente Protocolo, nos termos do seu artigo 5.º;
- d) qualquer notificação recebida em aplicação das disposições do artigo 3.º;
- e) qualquer outro ato, notificação ou comunicação referente ao presente Protocolo.

Em fé do que, os abaixo assinados, devidamente autorizados para o efeito, assinaram o presente Protocolo.

Feito em Utreque, no dia 16 de novembro de 2009, em inglês e francês, fazendo ambos os textos igualmente fé, num único exemplar, o qual será depositado nos arquivos do Conselho da Europa. O Secretário-Geral do Conselho da Europa transmitirá cópias certificadas a cada um dos Estados-membros do Conselho da Europa.

Carta Europeia de Autonomia Local

Relatório explicativo

- I. A Carta Europeia de Autonomia Local foi elaborada no seio do Conselho da Europa por um comité de peritos governamentais sob a autoridade do Comité Diretivo para os Assuntos Regionais e Municipais, e com base numa proposta apresentada pela Conferência Permanente dos Poderes Locais e Regionais da Europa. Foi aberta para assinatura como convenção pelos Estados-membros do Conselho da Europa em 15 de outubro de 1985.
- II. A presente publicação contém o texto do relatório explicativo elaborado com base nas discussões do comité e apresentado ao Comité de Ministros do Conselho da Europa. O presente relatório não constitui um instrumento contendo uma interpretação oficial do texto da Carta, apesar de poder facilitar a compreensão das disposições nela contidas.
- III. O texto da Carta Europeia de Autonomia Local é igualmente reproduzido na presente publicação.

Relatório explicativo

A. Origens da Carta

A Carta Europeia de Autonomia Local constitui o culminar de uma série de iniciativas e de muitos anos de deliberação no seio do Conselho da Europa.

A proteção e o reforço da autonomia local na Europa através de um documento expondo os princípios reconhecidos por todos os Estados democráticos da Europa constituem uma ambição antiga dos círculos do poder autárquico. Além disso, desde logo se reconheceu que um texto desse tipo deveria ter como objetivo assegurar o cumprimento por parte daqueles cujas ações estão essencialmente em causa em qualquer defesa da autonomia local, nomeadamente os governos.

O Conselho da Europa, enquanto guardião dos direitos humanos e defensor dos princípios da democracia, constituía o enquadramento óbvio de elaboração e adoção de um instrumento dessa natureza, sobretudo tendo em conta que, já em 1957, reconhecera a importância das autarquias locais ao instituir para elas um órgão representativo ao nível europeu que, entretanto, viria a transformar-se na Conferência Permanente dos Poderes Locais e Regionais da Europa (CPPLR)¹.

Efectivamente, foi a CPPLR que, na sua Resolução n.º 64 (1968), propôs uma Declaração de Princípios sobre a Autonomia Local e convidou o Comité de Ministros do Conselho da

1. Em 14 de janeiro de 1994, a Conferência Permanente transformou-se no Congresso dos Poderes Locais e Regionais da Europa (CPLRE), em reconhecimento da sua importância em termos políticos.

Europa a adotá-la. Esta iniciativa foi apoiada pela Assembleia Consultiva que, na sua Recomendação n.º 615 (1970), apresentou ao Comité de Ministros um texto muito próximo do texto da CPPLR e que fora elaborado em conjunto por ambos os órgãos. A declaração proposta tinha, contudo, um carácter demasiado geral e vasto que não possibilitava a adoção de medidas precisas baseadas na mesma.

A nova iniciativa adotada pela CPPLR em 1981 teve, assim, por base uma abordagem mais flexível. Mas considerou-se igualmente que uma simples declaração de princípios não vinculativa não conferiria a devida importância à autonomia local ou à natureza das ameaças a que está exposta. Em vez disso, os governos devem ser convidados a assumir compromissos vinculativos. A flexibilidade que é necessária para tomar devidamente em conta as diferenças entre as disposições de índole constitucional e as tradições administrativas nacionais deveria ser integrada, não através de uma excessiva diluição das condições impostas pelos novos instrumentos, mas conferindo aos governos algum grau de escolha no que diz respeito às disposições às quais se considerariam vinculados.

A consequência lógica desta abordagem foi a apresentação ao Comité de Ministros, através da Resolução n.º 126 (1981) da CPPLR, de um projeto de Carta Europeia de Autonomia Local com o pedido de que a mesma fosse adotada com o estatuto de convenção europeia.

O Comité de Ministros decidiu transmitir as propostas da CPPLR ao Comité Diretivo para os Assuntos Regionais e Municipais (CDRM) tendo em vista a discussão das mesmas por ocasião da 5.ª Conferência dos Ministros Europeus responsáveis pela

Autonomia Local (Lugano, 5-7 de outubro de 1982). Nas suas conclusões, os ministros presentes em Lugano

«...consideram que a presente proposta de carta constitui um passo importante no sentido da definição dos princípios da autonomia local, notando ao mesmo tempo as reservas de alguns ministros relativamente à necessidade de uma carta sob a forma de uma convenção vinculativa e a determinados aspetos do conteúdo da carta;

solicitam ao Comité de Ministros do Conselho da Europa que instrua o Comité Diretivo para os Assuntos Regionais e Municipais (CDRM), em contacto com a Conferência dos Poderes Locais e Regionais da Europa, a proceder às alterações necessárias à proposta de uma Carta Europeia de Autonomia Local, de acordo com os comentários relativos à forma e substância que foram feitos durante o congresso, para que a mesma possa ser-lhes apresentada para aprovação aquando do seu próximo congresso...»

O Comité de Ministros mandatou assim o CDRM, que procedeu a uma revisão aprofundada da proposta de carta. Em aplicação das conclusões da Conferência de Lugano, representantes da CPPLR participaram nas discussões.

O texto da proposta de carta conforme revista pelo CDRM foi finalmente enviado à 6.^a Conferência dos Ministros Europeus responsáveis pela autonomia local, reunidos em Roma de 6 a 8 de novembro de 1984. Após terem examinado este texto, os ministros manifestaram o seu acordo unânime relativamente aos princípios nele enunciados. No que diz respeito à forma jurídica de que a carta se deveria revestir, a maioria dos ministros declarou-se a favor de uma convenção.

Considerando os pareceres formulados pela Assembleia Consultiva e pela Conferência Ministerial de Roma, o Comité

de Ministros adotou a Carta Europeia de Autonomia Local na forma de uma convenção em junho de 1985. Reconhecendo o facto de a iniciativa da Carta ter sido tomada inicialmente pela Conferência Permanente dos Poderes Locais e Regionais da Europa, foi decidido que a convenção deveria ser aberta para assinatura em 15 de outubro de 1985, por ocasião da 20.^a Sessão Plenária da CPPLR.

B. Comentários gerais

O objetivo da Carta Europeia de Autonomia Local consiste em suprir a inexistência de normas europeias comuns para medir e proteger os direitos das autarquias locais, que são a instância mais próxima do cidadão e que lhe permitem participar efetivamente na tomada de decisões que afetam o seu ambiente quotidiano.

A Carta obriga as partes a aplicar as regras fundamentais que garantem a independência política, administrativa e financeira das autarquias locais. Constitui, pois, uma demonstração, ao nível europeu, da vontade política de consubstanciar, a todos os níveis da administração territorial, os princípios defendidos desde a sua fundação pelo Conselho da Europa, que considera ser sua função a manutenção da consciência democrática da Europa e a defesa dos direitos humanos no sentido mais lato. A Carta consagra efetivamente a ideia de que o grau de autonomia de que as autarquias locais gozam pode ser considerado a pedra angular de uma verdadeira democracia.

A Carta consiste de três partes. A primeira contém disposições de fundo que estabelecem os princípios da autonomia local. Especifica a necessidade de um fundamento constitucional e

legal para a autonomia local, define o conceito e estabelece os princípios que regem a natureza e o âmbito dos poderes das autarquias locais. Outros artigos visam proteger os limites territoriais das autarquias, assegurando-lhes autonomia relativamente às suas estruturas administrativas, bem como a possibilidade de recrutarem pessoal competente e definindo as condições de exercício para os titulares de mandatos ao nível autárquico. Dois artigos importantes têm por objetivo limitar a supervisão administrativa das atividades das autarquias locais e assegurar-lhes recursos financeiros adequados em condições que não prejudiquem a sua autonomia de base. As restantes disposições desta parte dizem respeito ao direito das autoridades locais a cooperarem e a formarem associações, e à proteção da autonomia local através do direito ao recurso judicial.

A 2.^a Parte contém diversas disposições relacionadas com o âmbito dos compromissos assumidos pelas Partes. Tendo em vista a intenção de assegurar um equilíbrio realista entre a salvaguarda de princípios essenciais e a flexibilidade necessária para tomar em consideração as especificidades jurídicas e institucionais dos diferentes Estados-membros, autoriza as Partes a excluïrem determinadas disposições da Carta daquelas às quais se consideram vinculados. Representa assim um compromisso entre, por um lado, o reconhecimento do facto de a autonomia local afetar a estrutura e a organização do Estado propriamente dito e, por outro, o objetivo de proteger um mínimo de princípios básicos que qualquer sistema democrático de administração local deve respeitar. Além disso, os compromissos das Partes podem ser ulteriormente acrescentados uma vez eliminados os correspondentes obstáculos.

Os princípios de autonomia local enunciados na Carta podem ser aplicados a todos os níveis ou categorias das autarquias locais de cada Estado-membro e, na verdade, *mutatis mutandis*, também às autoridades territoriais ao nível regional. Contudo, para tomar em consideração casos especiais, as Partes estão autorizadas a excluir determinadas categorias de autoridades do âmbito da Carta.

A Carta não prevê um sistema institucionalizado de controlo da sua aplicação, para além do requisito de as partes disponibilizarem todas as informações pertinentes relativas às disposições legislativas ou de outra natureza que sejam adotadas tendo em vista o cumprimento das disposições da Carta. Efetivamente, foi considerada a possibilidade de ser instituído um sistema de supervisão internacional semelhante ao da Carta Social Europeia. Contudo, considerou-se ser possível dispensar um sistema de vigilância complexo uma vez que a presença, no Conselho da Europa, da CPPLR com acesso direto ao Comité de Ministros iria assegurar um controlo político adequado do cumprimento, pelas Partes, relativamente aos requisitos da Carta.

A última parte do texto contém disposições finais que correspondem às que habitualmente figuram nas convenções elaboradas sob os auspícios do Conselho da Europa.

A Carta Europeia de Autonomia Local constitui o primeiro instrumento jurídico multilateral para definir e proteger os princípios da autonomia local, um dos pilares da democracia que o Conselho da Europa tem por missão defender e desenvolver. Assim, é de esperar que a Carta traga um contributo substancial à proteção e ao reforço dos valores europeus comuns.

C. Comentário sobre as disposições da Carta

Preâmbulo

O preâmbulo enuncia os princípios fundamentais sobre os quais assenta a Carta. Esses princípios são, essencialmente:

- o contributo vital da autonomia local para a democracia, para uma administração eficaz e para a descentralização do poder;
- o papel importante das autarquias locais na construção da Europa;
- a necessidade de as autarquias locais disporem de um estatuto democrático e beneficiarem de uma ampla autonomia.

Artigo 1.º

O Artigo 1.º exprime o compromisso geral das Partes de respeitarem os princípios de autonomia local estabelecidos na 1.ª Parte da Carta (Artigos 2.º - 11.º), na medida prevista pelo Artigo 12.º.

Artigo 2.º

Este artigo determina que o princípio da autonomia local deve ser consagrado em textos legislativos.

Considerando a importância do princípio é, além disso, desejável, que isto seja conseguido através da sua inclusão no texto fundamental que governa a organização do Estado, ou seja, a Constituição. Contudo, foi reconhecido que, nos países em que o procedimento de alteração da Constituição requer a

aprovação por uma maioria especial da legislatura ou de toda a população mediante um referendo, poderá não ser possível o compromisso de consagrar o princípio da autonomia local na Constituição. Além disso, também foi reconhecido que os países que não dispõem de uma constituição escrita mas de disposições de carácter constitucional constantes de vários documentos e fontes, poderão deparar-se com dificuldades específicas ou, inclusivamente, ver-se impossibilitados de assumir tal compromisso.

Há igualmente que ter em conta o facto de, nos países de estrutura federal, a autonomia local poder ser regulamentada pelos estados federados, e não através do governo federal central. Para os estados federais, a presente Carta não afeta de forma alguma a divisão de poderes e responsabilidades entre o estado federal e os estados federados.

Artigo 3.º

Este artigo define as características essenciais da autonomia local, tal como devem ser entendidas para efeitos da Carta.

1.º parágrafo

A noção de “capacidade efetiva” exprime a ideia de que o direito de regulamentar e gerir determinados assuntos públicos deve ser acompanhado de meios para exercer esse direito eficazmente. A inclusão da frase “dentro dos limites da lei” reconhece o facto de este direito e capacidade poderem ser definidos de forma mais aprofundada pela lei.

“Sob sua responsabilidade” sublinha que as autarquias locais não devem limitar-se a atuar somente como agentes das autoridades superiores.

Não é possível definir com rigor quais os assuntos que as autarquias locais devem estar habilitadas a regulamentar e a gerir. Expressões como “assuntos locais” e “assuntos próprios” foram rejeitadas por serem demasiado vagas e difíceis de interpretar. As tradições dos Estados-membros relativamente aos assuntos considerados como sendo da competência das autarquias locais diferem consideravelmente. Na realidade, a maioria dos assuntos têm implicações quer a nível local, quer nacional, e a responsabilidade pelos mesmos pode variar de país para país e com o tempo, podendo inclusivamente ser partilhada entre diferentes níveis de governação. Limitar as autarquias locais a questões que não têm implicações mais alargadas criaria o risco de as relegar para um papel marginal. Por outro lado, aceita-se que os países desejem reservar determinadas funções, como a defesa nacional, para o governo central. A intenção da Carta é a de que as autarquias locais disponham de uma gama alargada de responsabilidades passíveis de serem exercidas ao nível local. A definição destas responsabilidades é objeto do Artigo 4.º.

2.º parágrafo

Os direitos em matéria de autonomia local têm de ser exercidos por autoridades democraticamente constituídas. Este princípio está em consonância com a importância atribuída pelo Conselho da Europa às formas de governação democráticas.

Este direito implica normalmente a existência de uma assembleia representativa, com ou sem órgãos executivos subordinados a ela, sendo contudo também possíveis formas de democracia direta desde que previstas pela lei.

Artigo 4.º

Conforme foi explicado nos comentários relativos ao Artigo 3.º, não é possível, nem seria oportuno, procurar enumerar exaustivamente os poderes e responsabilidades que devem ser confiados às autarquias locais em toda a Europa. Contudo, este artigo estabelece os princípios gerais sobre os quais devem assentar as responsabilidades das autarquias locais e a natureza dos seus poderes.

1.º parágrafo

Uma vez que a natureza das responsabilidades das autarquias locais é fundamental para a realidade da autonomia local, interessa - quer por uma questão de clareza, quer por uma questão de segurança jurídica - que as competências de base não lhes sejam atribuídas numa base ad hoc, mas que sejam suficientemente ancoradas na legislação. As competências devem normalmente ser atribuídas pela Constituição ou através de uma lei. Contudo, e apesar da utilização do termo "lei" neste parágrafo, reconhece-se que, em alguns países, por uma questão de eficiência, pode ser desejável alguma delegação, por parte do parlamento, dos poderes de atribuição de competências específicas, nomeadamente no que diz respeito a pormenores ou a questões cuja execução resulte de diretivas da Comunidade Europeia, na condição de o parlamento manter poderes de controlo suficientes sobre o exercício dos poderes delegados. Além disso, é aplicável uma exceção no caso dos Estados-Membros da Comunidade Europeia na medida em que os regulamentos comunitários (que, nos termos do Artigo 189.º do Tratado de Roma, são diretamente aplicáveis) podem determinar a aplicação de uma medida específica a um determinado nível de administração.

2.º parágrafo

Para além das responsabilidades atribuídas pela legislação a níveis específicos de autoridade, podem surgir outras necessidades ou possibilidades de ação por parte dos poderes públicos. Quando estes domínios de ação têm implicações ao nível local e não estão excluídos da competência geral existente na maioria dos Estados-membros, é importante para a conceção das autarquias locais, enquanto entidades políticas que agem por direito próprio para promover o bem-estar geral das suas populações, que elas disponham do direito de exercer a sua iniciativa nestas questões. As regras gerais ao abrigo das quais podem agir em tais casos podem, contudo, ser fixadas pela lei. Em alguns Estados-membros, contudo, as autarquias locais têm de poder mostrar que as suas ações são autorizadas pela legislação. Pode ser dada uma grande liberdade às autarquias locais para além das responsabilidades específicas num tal sistema, cuja existência é, nessa medida, reconhecida pelo n.º 2 do Artigo 4.º.

3.º parágrafo

Este parágrafo exprime o princípio geral de que o exercício das responsabilidades públicas deve ser descentralizado. Este princípio foi afirmado por diversas ocasiões no contexto do Conselho da Europa e, nomeadamente, nas Conclusões da Conferência dos Ministros Europeus responsáveis pela Administração Local, realizada em Lisboa em 1977. Isto implica que, salvo se a dimensão ou a natureza de uma tarefa forem tais que obriguem ao seu tratamento no âmbito de uma entidade territorial mais vasta ou se houver considerações de eficácia ou de economia imperativas, as tarefas devam normalmente ser confiadas ao nível mais local da governação.

Esta cláusula não implica contudo uma obrigação de descentralização sistemática das funções para autoridades locais que, dada a sua natureza e dimensão, possam apenas tomar a seu cargo tarefas limitadas.

4.º parágrafo

Este parágrafo aborda o problema da sobreposição de responsabilidades. Por uma questão de clareza e para evitar qualquer tendência no sentido de uma diluição progressiva das responsabilidades, os poderes devem normalmente ser plenos e exclusivos. Contudo, é necessária uma acção complementar por parte dos diferentes níveis em determinados domínios, e é importante que, nestes casos, a intervenção por parte das autoridades centrais ou regionais se processe de acordo com disposições legislativas claramente formuladas.

5.º parágrafo

A estrutura administrativa das autarquias locais e o conhecimento que têm da situação local podem fazer delas os órgãos adequados à implementação de determinadas funções cuja responsabilidade incumbe, em última instância, às autoridades supra-locais. Contudo, e para que o recurso a este tipo de delegação não interfira excessivamente na esfera da autonomia ao nível local, é importante que, quando possível, sejam tidas em conta as circunstâncias locais no exercício dos poderes delegados. Reconhece-se, contudo, que para certas funções, como a emissão de documentos de identificação, a necessidade de uma regulamentação uniforme pode não deixar qualquer margem de adaptação à autarquia local.

6.º parágrafo

Apesar de os n.ºs 1 a 5 tratarem de questões que são do âmbito das autarquias locais, o n.º 6 diz respeito quer a questões relacionadas com essas autarquias, quer a questões que lhes são externas, mas que têm um impacto importante nelas. O texto determina que as modalidades e o calendário das consultas devem ser de molde a dar às autarquias locais uma possibilidade efetiva de exercerem a sua influência, reconhecendo ao mesmo tempo que circunstâncias excecionais podem sobrepor-se à exigência de consulta, nomeadamente em casos de urgência. Essa consulta deve ser feita diretamente junto da autarquia ou autarquias em questão ou, indiretamente, através das suas associações no caso de dizer respeito a várias autarquias.

Artigo 5.º

As propostas de alteração dos seus limites territoriais, em que os projetos de fusão com outras autarquias constituem o caso extremo, revestem-se obviamente de uma importância fundamental para uma autarquia local e para os cidadãos que a mesma serve. Apesar de, na maioria dos países, se considerar irrealista esperar que a comunidade local tenha poder para vetar tais alterações, é essencial que essa comunidade seja previamente consultada, direta ou indiretamente. O referendo constitui possivelmente um procedimento adequado para este tipo de consultas, mas essa possibilidade não está prevista na legislação numa série de países. Nos casos em que as disposições legislativas não obrigam ao recurso a um referendo, podem ser exercidas outras formas de consulta.

Artigo 6.º

1.º parágrafo

O texto deste parágrafo não trata da constituição geral da autarquia local e do seu conselho, mas antes da forma como são organizados os seus serviços administrativos. Apesar de as disposições legislativas ao nível central ou regional poderem fixar determinados princípios gerais para esta organização, as autarquias locais devem poder organizar as suas próprias estruturas administrativas de modo a adaptarem-nas às condições locais e numa perspetiva de eficácia administrativa. São admitidos determinados requisitos específicos ao nível das legislações centrais e regionais relativamente, por exemplo, ao estabelecimento de determinadas comissões ou à criação de determinados postos administrativos, mas essas disposições devem ser limitadas de modo a não imporem uma estrutura organizativa rígida.

2.º parágrafo

Para além da adequação das estruturas de gestão, para que uma autarquia local seja eficiente e eficaz, é essencial que esta possa recrutar e manter pessoal cuja qualidade corresponda às responsabilidades dessa autarquia. Obviamente que isto depende em larga medida da capacidade da autarquia em questão para oferecer condições de serviço suficientemente favoráveis.

Artigo 7.º

Este artigo tem por objetivo garantir que, por um lado, os representantes eleitos não sejam impedidos pela ação de terceiros de desempenhar as suas funções e que, por outro,

algumas categorias de pessoas não sejam impedidas de se candidatarem devido a razões de índole meramente material. As considerações de ordem material incluem uma compensação financeira adequada das despesas decorrentes do exercício das funções e, se for caso disso, a compensação por perda de rendimentos e, nomeadamente no caso de autarcas eleitos para o desempenho de funções executivas a tempo inteiro, remuneração e correspondente proteção social. No espírito deste artigo, também seria razoável que fossem adotadas disposições no sentido da reintegração das pessoas que ocupam um cargo a tempo inteiro na vida profissional normal, no final do seu mandato.

3.º parágrafo

Este parágrafo determina que a interdição ao exercício de um mandato ao nível local após eleições deve assentar exclusivamente em critérios jurídicos objetivos e não em decisões ad hoc. Isto significa normalmente que os casos de incompatibilidade serão fixados por lei. Contudo, são conhecidos casos de princípios jurídicos não escritos mas firmemente enraizados que parecem assegurar garantias adequadas.

Artigo 8.º

Este artigo trata da tutela das atividades das autarquias locais por parte de outros níveis da governação. Não diz respeito à possibilidade de as pessoas instaurarem ações judiciais contra as autarquias locais, nem à nomeação e atividades de um provedor de justiça ou órgão oficial semelhante dotado de uma função de investigação. As disposições deste artigo decorrem acima de tudo da filosofia de tutela normalmente associada aos “controles da tutela” (‘contrôles de tutelle’),

tradição estabelecida desde há muito numa série de países. Dizem assim respeito a práticas, tais como os requisitos de autorização prévia para agir ou de confirmação para que os atos produzam efeitos, poder de anulação de decisões tomadas por uma autarquia local, controlo de contas, etc.

1.º parágrafo

O n.º 1 determina que a tutela deve assentar numa base legislativa adequada, excluindo assim os procedimentos de controlo *ad hoc*.

2.º parágrafo

A tutela administrativa deve normalmente limitar-se à questão da legalidade dos atos das autarquias locais e não da sua oportunidade. Uma exceção particular, mas que não é a única, está prevista no caso das funções delegadas em que a autoridade que delega os seus poderes pode desejar exercer algum controlo sobre a forma como a tarefa é executada. Isto não deve contudo ter como resultado impedir a autarquia local em questão de exercer algum poder de adaptação, conforme previsto no n.º 5 do Artigo 4.º.

3.º parágrafo

Este texto é inspirado no princípio da “proporcionalidade”, segundo o qual a autoridade de tutela, no exercício das suas prerrogativas, é obrigada a recorrer ao método que afeta menos a autonomia local, ao mesmo tempo que permite chegar ao resultado pretendido.

Uma vez que o acesso aos recursos judiciais contra o exercício indevido da tutela e dos controlos está abrangido pelo Artigo 11.º, o estabelecimento de disposições rigorosas relativamente

às condições e aos modos de intervenção em situações específicas não foi considerado essencial.

Artigo 9.º

A autoridade legal para o exercício de determinadas funções fica desprovida de sentido se as autarquias locais não dispuserem dos meios financeiros necessários ao seu cumprimento.

1.º parágrafo

Este parágrafo procura garantir que as autarquias locais não sejam privadas da sua liberdade de estabelecer as prioridades em matéria de despesas.

2.º parágrafo

O princípio em questão é o de que haja uma relação adequada entre os recursos financeiros que estão à disposição de uma autarquia local e as tarefas que desempenha. Esta relação é particularmente forte no caso das funções que lhe foram especificamente atribuídas.

3.º parágrafo

O exercício de uma escolha política na avaliação das vantagens dos serviços prestados relativamente ao custo para o contribuinte ou utilizador local constitui um dever fundamental dos representantes locais eleitos. Aceita-se que as legislações centrais ou regionais possam definir tetos globais para os poderes das autarquias locais em matéria fiscal; contudo, não devem impedir o funcionamento eficaz do processo de responsabilização ao nível local.

4.º parágrafo

Certos impostos ou fontes de financiamento das autarquias locais são, pela sua natureza ou devido a razões práticas, relativamente pouco sensíveis aos efeitos da inflação e de outros fatores económicos. Uma dependência excessiva relativamente a esses impostos ou fontes de financiamento pode colocar as autarquias locais em dificuldade, uma vez que o custo da prestação dos serviços é diretamente influenciado pela evolução dos fatores económicos. Contudo, reconhece-se que, mesmo no caso de fontes de receita relativamente dinâmicas, não pode haver uma ligação automática entre a evolução dos custos e a dos recursos.

6.º parágrafo

Quando os recursos atribuídos são afetados de acordo com critérios específicos definidos por legislação, as disposições deste parágrafo serão respeitadas se as autarquias locais forem consultadas durante a elaboração da legislação em questão.

7.º parágrafo

Do ponto de vista da liberdade de ação das autarquias locais, os subsídios globais ou até setoriais são preferíveis aos subsídios afetados a projetos específicos. Não seria realista esperar que todos os subsídios atribuídos a projetos específicos fossem substituídos por subsídios gerais, particularmente quando se trata de grandes investimentos, mas um recurso excessivo aos subsídios para projetos específicos limita consideravelmente a liberdade das autarquias locais na sua escolha das despesas prioritárias. Contudo, a parte dos recursos totais constituída pelos subsídios varia consideravelmente entre países, podendo um rácio mais elevado entre subsídios para projetos específicos

e subsídios gerais ser considerado aceitável nos casos em que os subsídios, no seu conjunto, representem uma proporção relativamente insignificante das receitas totais.

A segunda frase do n.º 7 do Artigo 9.º procura assegurar que um subsídio com um objetivo específico não prejudique a liberdade de opção das autarquias locais no seu próprio domínio de competências.

8.º parágrafo

É importante que as autoridades locais disponham de acesso a possibilidades de crédito para financiar os investimentos. As possíveis fontes desse financiamento irão inevitavelmente depender da estrutura dos mercados de capitais de cada país; os procedimentos e condições de acesso a estas fontes podem ser fixados através de legislação.

Artigo 10.º

1.º parágrafo

Este parágrafo abrange a cooperação entre as autarquias locais numa base funcional, tendo nomeadamente em vista o reforço da sua eficácia através de projetos conjuntos ou a realização de tarefas que ultrapassam a capacidade de uma autarquia isoladamente. Essa cooperação pode revestir-se da forma de um consórcio ou de uma federação de autarquias, mas a legislação pode fixar um quadro jurídico para a criação de tais organismos.

2.º parágrafo

O n.º 2 diz respeito a associações cujos objetivos sejam de índole muito mais geral do que as considerações de natureza

funcional do n.º 1 e que normalmente tendem a representar todas as autarquias locais de um ou mais tipos especiais numa base regional ou nacional. O direito de aderir a associações deste tipo não implica contudo o reconhecimento, por parte do governo central, de qualquer associação individual como interlocutor válido.

Num instrumento do Conselho da Europa deste tipo, é normal que o direito de aderir a associações ao nível nacional deva ser acompanhado de um direito paralelo de aderir a associações internacionais, algumas das quais trabalham na promoção da unidade europeia de acordo com linhas que estão em conformidade com os objetivos fixados pelo estatuto do Conselho da Europa.

Contudo, o n.º 2 do Artigo 10.º deixa a cada Estado-membro a definição das modalidades, legislativas ou outras, de execução do princípio.

3.º parágrafo

A cooperação direta com as autarquias locais de outros países a título individual também deve ser permitida, apesar de as modalidades de uma tal cooperação deverem respeitar as regras jurídicas que vigorem em cada país e decorrer no quadro das competências das autarquias em questão.

As disposições da Convenção-Quadro Europeia relativa à Cooperação Transfronteiriça entre as Comunidades ou Autoridades Territoriais (21 de maio de 1980, STE n.º 106) são particularmente relevantes nesta questão, apesar de algumas formas de cooperação não terem de se limitar necessariamente às regiões fronteiriças.

Artigo 11.º

Por direito de recorrer judicialmente deve entender-se o acesso de uma autarquia local a:

- a. um tribunal devidamente constituído; ou
- b. um órgão equivalente, independente e habilitado a decidir sobre a questão de saber se uma ação, omissão, decisão ou outro ato administrativo está em conformidade com a lei ou, consoante o caso, dar parecer sobre a decisão a adotar.

Constatou-se o caso de um país em que, apesar de as decisões administrativas não estarem sujeitas a um recurso ordinário perante um tribunal, é possível recorrer a uma medida extraordinária designada pedido de reabertura do procedimento. Esta via de recurso judicial, que está disponível no caso de a decisão ter sido assente numa aplicação manifestamente incorreta da lei, está em conformidade com as disposições deste artigo.

Artigo 12.º

A formulação dos princípios de autonomia local enunciados na 1.ª Parte da Carta teve de procurar conciliar a grande diversidade de sistemas jurídicos e de estruturas das autarquias locais nos Estados-membros do Conselho da Europa. Contudo, reconhece-se que determinados governos podem deparar-se, no plano constitucional ou prático, com dificuldades que os impedem de cumprir determinadas disposições contidas na Carta.

Consequência, este artigo adota o sistema do “núcleo obrigatório” que foi instituído pela primeira vez pela Carta Social Europeia, prevendo a adesão das Partes da Carta Europeia de

Autonomia Local a um mínimo de vinte dos trinta parágrafos da 1.^a Parte da Carta, incluindo pelo menos dez de um núcleo de catorze princípios básicos. Contudo, e uma vez que o objetivo final continua a ser o cumprimento de todas as disposições contidas na Carta, as Partes estão especificamente habilitadas a acrescentar novos compromissos à medida que tal se torne possível.

Artigo 13.º

Em princípio, os requisitos constantes da 1.^a Parte da Carta dizem respeito a todas as categorias ou níveis de autarquias locais existentes em cada Estado-membro. Podem também aplicar-se às autarquias regionais, se for caso disso. Contudo, a forma jurídica ou o estatuto constitucional específico a determinadas regiões (em particular os Estados federados) podem impedi-las de estar sujeitas aos mesmos requisitos das autarquias locais. Além disso, em um ou dois Estados-membros, existe uma categoria de autarquias locais que, devido à sua reduzida dimensão, dispõem apenas de funções secundárias ou de natureza consultiva. Para tomar em consideração estes casos excecionais, o Artigo 13.º permite que as Partes excluam determinadas categorias de autarquias locais do âmbito da Carta.

Artigo 14.º

Este artigo tem por objetivo facilitar o controlo da aplicação da Carta por cada uma das Partes, criando a estas uma obrigação de disponibilizar as informações relevantes ao Secretário-Geral do Conselho da Europa. Devido em especial à ausência de um órgão especificamente responsável pelo controlo da aplicação da Carta, é particularmente importante que o Secretário-Geral

possa dispor de toda a informação relativamente a quaisquer alterações de legislação ou outras medidas que tenham um impacto significativo na autonomia local, conforme definida na Carta.

Artigos 15.º a 18.º

As disposições finais contidas nos Artigos 15.º a 18.º assentam no modelo de cláusulas finais e acordos concluídos no seio do Conselho da Europa.

A Carta Europeia de Autonomia Local constitui o primeiro tratado internacional vinculativo que garante os direitos das coletividades e das autoridades por elas eleitas. Foi aberta à assinatura dos Estados-membros do Conselho da Europa enquanto convenção no dia 15 de outubro de 1985 e entrou em vigor no dia 1 de setembro de 1988.

A 16 de novembro de 2009, um Protocolo Adicional sobre o direito a participar na vida pública a nível local veio completar o texto da Carta; este entrou em vigor no dia 1 de junho de 2012.

O Congresso dos Poderes Locais e Regionais está encarregado de avaliar a aplicação dos princípios da Carta e do seu Protocolo Adicional nos Estados-membros do Conselho da Europa que a assinaram e ratificaram.

www.coe.int

O Conselho da Europa é a principal organização de defesa dos direitos humanos no continente. É composto por 47 Estados-Membros, incluindo todos os membros da União Europeia. O Congresso de Autoridades Locais e Regionais é uma instituição do Conselho da Europa, responsável pelo fortalecimento da democracia local e regional nos seus 47 Estados-Membros. Composto por duas câmaras – a Câmara das Autoridades Locais e a Câmara das Regiões – e três comissões, reúne 648 funcionários eleitos, que representam mais de 150 000 autoridades locais e regionais.